

La consulta tiene por objeto solicitar a la AEPD asesoramiento en relación con la aplicación de la normativa sobre protección de datos personales en el marco de la actuación de la Dirección de Competencia (DC) de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), centrándose en las dos grandes cuestiones con incidencia directa en la actuación de la DC previstas en el RGPD, referidas tanto a la determinación de la base jurídica que legitime el tratamiento de datos personales como al ejercicio de los derechos de los interesados.

Tal y como se señala en la misma, dichas cuestiones interesan tanto desde la perspectiva de los datos que son objeto de tratamiento por parte de la DC en sus actuaciones (inspecciones, tramitación de expedientes) como también desde la perspectiva de las empresas o instituciones que deban realizar tratamientos como resultado de las actuaciones de la DC (respuesta a requerimientos de información, ser objeto de una inspección, presentar denuncias o solicitudes) y que se desarrollan en el marco de la legislación nacional y comunitaria en materia de competencia que constituiría, a juicio de la consultante, un régimen especial a los efectos de lo previsto en el artículo 12.5 de la Ley Orgánica 3/2018 y en el artículo 23 del RGPD.

## I

En lo que a la materia de protección de datos personales respecta, la normativa de aplicación es el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos, RGPD), plenamente aplicable desde el 25 de mayo de 2018 y la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

El citado Reglamento extiende su protección, tal y como establece su artículo 1.2, a los derechos y libertades fundamentales de las personas físicas y, en particular, a su derecho a la protección de los datos personales, definidos en su artículo 4.1 como “toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en

particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona.”

Quedan, en consecuencia, excluidas de su protección las personas jurídicas, pero su ámbito protector se extiende a las personas físicas que las representan, cuyos datos personales deben ser tratados con sujeción a lo previsto en dicho Reglamento.

La protección conferida por el Reglamento (UE) 2016/679 comprende también a los empresarios individuales, a diferencia de la normativa anterior, en la que el artículo 2.3 del Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, aprobado por Real decreto 1720/2017, de 21 de diciembre, excluía de su ámbito de aplicación los datos de los empresarios individuales, cuando el tratamiento de los datos a ellos referentes lo fuera en su calidad de comerciantes, industriales o navieros. El Reglamento (UE) 2016/679 no establece ninguna exclusión en este sentido, de modo que el tratamiento de los datos personales relativos a los empresarios individuales debe someterse a las previsiones contenidas en esta norma.

## II

Por otro lado, es preciso recordar, como ya se ha indicado en reiteradas ocasiones por esta Agencia, que la reforma operada por el Reglamento general de protección de datos respecto del régimen contenido en la Ley Orgánica 15/1999 exige un cambio de perspectiva en lo que respecta a los principios articuladores del derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal y, en particular, a aquél que hacía del “principio de consentimiento” el eje central del derecho a la protección de datos.

En efecto, si bien la Ley Orgánica y el Reglamento no difieren excesivamente en lo que atañe a la enumeración de las causas legitimadoras del tratamiento, se produce una modificación sumamente relevante en el modo en que dichas causas aparecen recogidas por los textos aplicables: así, mientras del tenor de la Ley Orgánica 15/1999 parecía deducirse que la regla básica de legitimación era, con carácter general, el consentimiento, resultando las restantes causas legitimadoras excepcionales en relación con el consentimiento, que como regla general debía regir el tratamiento, en el texto del artículo 6.1 del Reglamento general de protección de datos el consentimiento se recoge como una de las seis causas de legitimación para el tratamiento, sin ostentar mayor o menor importancia que las restantes que en la norma se enumeran.

A mayor abundamiento, el propio Reglamento general de protección de datos pone de manifiesto que el consentimiento del afectado no debe constituir

la base legal del tratamiento en determinados supuestos. Así, el considerando 42 señala en su última frase que “El consentimiento no debe considerarse libremente prestado cuando el interesado no goza de verdadera o libre elección o no puede denegar o retirar su consentimiento sin sufrir perjuicio alguno” y el considerando 43 añade que “Para garantizar que el consentimiento se haya dado libremente, este no debe constituir un fundamento jurídico válido para el tratamiento de datos de carácter personal en un caso concreto en el que exista un desequilibrio claro entre el interesado y el responsable del tratamiento, en particular cuando dicho responsable sea una autoridad pública y sea por lo tanto improbable que el consentimiento se haya dado libremente en todas las circunstancias de dicha situación particular”.

De este modo, no procede recabar en ningún caso el consentimiento del afectado en los supuestos en los que el tratamiento se encuentre amparado por cualquiera de las causas incluidas en las letras b) a f) del artículo 6.1 del reglamento general de protección de datos; es decir cuando:

b) el tratamiento es necesario para la ejecución de un contrato en el que el interesado es parte o para la aplicación a petición de este de medidas precontractuales;

c) el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento;

d) el tratamiento es necesario para proteger intereses vitales del interesado o de otra persona física;

e) el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento;

f) el tratamiento es necesario para la satisfacción de intereses legítimos perseguidos por el responsable del tratamiento o por un tercero, siempre que sobre dichos intereses no prevalezcan los intereses o los derechos y libertades fundamentales del interesado que requieran la protección de datos personales, en particular cuando el interesado sea un niño.

En relación con dichas bases jurídicas y en cuanto al tratamiento de datos por parte de las Administraciones Públicas, es criterio reiterado de esta Agencia que el fundamento del mismo debe encontrarse en las letras c) y e) del artículo 6.1 del RGPD. En este sentido, en el informe 175/2018 ya se señalaba lo siguiente:

“Como CONCLUSIÓN en este punto, cabe decir que, con carácter general, la base jurídica del tratamiento en las relaciones con la

Administración, en aquellos supuestos en que existe una relación en la que no puede razonablemente predicarse que exista una situación de equilibrio entre el responsable del tratamiento (la Administración), y el interesado (el administrado) no sería el consentimiento (art. 6.1.a) RGPD), sino, según los casos, el cumplimiento de una obligación legal (art. 6.1.c) RGPD) o el cumplimiento de una misión de interés público o en el ejercicio de poderes públicos (art. 6.1.e) RGPD).

Por otro lado, respecto de los tratamientos de datos personales realizados al amparo de las letras c) y e) del artículo 6.1 del RGPD, es preciso realizar las siguientes matizaciones:

En primer lugar, que tal y como prevén los apartados 2 y 3 del artículo 6 del RGPD, las normas jurídicas que habiliten dichos tratamientos podrán establecer disposiciones específicas en relación con los mismos:

“2. Los Estados miembros podrán mantener o introducir disposiciones más específicas a fin de adaptar la aplicación de las normas del presente Reglamento con respecto al tratamiento en cumplimiento del apartado 1, letras c) y e), fijando de manera más precisa requisitos específicos de tratamiento y otras medidas que garanticen un tratamiento lícito y equitativo, con inclusión de otras situaciones específicas de tratamiento a tenor del capítulo IX.

3. La base del tratamiento indicado en el apartado 1, letras c) y e), deberá ser establecida por:

- a) el Derecho de la Unión, o
- b) el Derecho de los Estados miembros que se aplique al responsable del tratamiento.

La finalidad del tratamiento deberá quedar determinada en dicha base jurídica o, en lo relativo al tratamiento a que se refiere el apartado 1, letra e), será necesaria para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento. Dicha base jurídica podrá contener disposiciones específicas para adaptar la aplicación de normas del presente Reglamento, entre otras: las condiciones generales que rigen la licitud del tratamiento por parte del responsable; los tipos de datos objeto de tratamiento; los interesados afectados; las entidades a las que se pueden comunicar datos personales y los fines de tal comunicación; la limitación de la finalidad; los plazos de conservación de los datos, así como las operaciones y los procedimientos del tratamiento, incluidas las medidas para garantizar un tratamiento lícito y equitativo, como las relativas a otras situaciones específicas de tratamiento a tenor del capítulo IX. El Derecho de la Unión o de los Estados miembros cumplirá un objetivo de interés público y será proporcional al fin legítimo perseguido”.

En segundo lugar, y tal y como se indicaba en el ya citado informe 175/2018: “En cuanto al sentido de la expresión “obligación legal” contenida en el artículo 6.1.c) RGPD, dicha expresión equivale, en la regulación española de protección de datos, a “obligación establecida en una norma con rango de ley”. El art. 53.1 de la Constitución (CE) establece que [l]os derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del presente Título vinculan a todos los poderes públicos. Sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161.1.a). El derecho fundamental a la protección de datos personales se contiene en el art. 18.4 CE, y por tanto le es aplicable la necesidad de una ley para limitar el mismo”.

Asimismo, y en cuanto a la base de la letra e) del artículo 6 del RGPD, el citado informe señalaba que “la Administración está vinculada por el principio de legalidad, de manera que, a diferencia de los particulares, tan sólo puede llevar a cabo aquello para lo que el ordenamiento jurídico le permite expresamente. Este es el sentido de lo dispuesto en los artículos 9.1 y 103 de la Constitución, de suerte que cuando la ley y el derecho no han atribuido a la Administración las potestades correspondientes para actuar ante una determinada situación, esa actuación no podrá llevarse a cabo sin que previamente el ordenamiento le atribuya dichas potestades. No existe por tanto un espacio vacío donde a falta de ley pueda la Administración actuar. Es lo que se ha denominado la doctrina de la vinculación positiva de la Administración a la legalidad (García de Enterría). En consecuencia, para que la Administración pueda actuar necesita de una previa habilitación legal (entendida aquí legalidad como habilitación normativa). Y ello tanto si la Administración actúa en el ámbito del derecho público como el ámbito del derecho privado”. Por lo tanto, en este caso, será igualmente necesario que dicha habilitación legal se contenga en una norma con rango de ley, por exigirlo el citado artículo 53 de la Constitución.

En este sentido se recoge en el artículo 8 de la LOPDGDD, que lleva por rúbrica “Tratamiento de datos por obligación legal, interés público o ejercicio de poderes públicos”:

1. El tratamiento de datos personales solo podrá considerarse fundado en el cumplimiento de una obligación legal exigible al responsable, en los términos previstos en el artículo 6.1.c) del Reglamento (UE) 2016/679, cuando así lo prevea una norma de Derecho de la Unión Europea o una norma con rango de ley, que podrá determinar las condiciones generales del tratamiento y los tipos de datos objeto del mismo así como las cesiones que procedan como

consecuencia del cumplimiento de la obligación legal. Dicha norma podrá igualmente imponer condiciones especiales al tratamiento, tales como la adopción de medidas adicionales de seguridad u otras establecidas en el capítulo IV del Reglamento (UE) 2016/679.

2. El tratamiento de datos personales solo podrá considerarse fundado en el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable, en los términos previstos en el artículo 6.1 e) del Reglamento (UE) 2016/679, cuando derive de una competencia atribuida por una norma con rango de ley.

No obstante, no todo tratamiento que lleve a cabo una Administración pública podrá legitimarse en el artículo 6.1.e) del RGPD, sino que solo lo será en la medida en que sea necesario para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento, tal y como señalaba el informe 175/2018:

“En cuanto a la extensión de la expresión del art. 6.1.e) RGPD como base jurídica del tratamiento de datos personales, la consulta inquiere si “todo tratamiento de datos personales por una Administración pública estaría en todo caso amparado por la letra e)”, la respuesta ha de ser negativa, pero no en el sentido que propugna la pregunta sino en un sentido más general puesto que el art. 6.1.e) RGPD tan sólo considera lícito un tratamiento de datos personales sobre la base de dicho precepto si el mismo es necesario para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento. Por ello, si un determinado tratamiento no es “necesario” para el cumplimiento de la misión realizada en interés público o en el ejercicio de los poderes públicos conferidos por el ordenamiento, dicho tratamiento no sólo carecería de base jurídica suficiente legitimadora prevista en el apartado e), sino que, además, infringiría el principio de minimización de datos contenido en el artículo 5.1.c) RGPD, aplicable igualmente a los tratamientos de datos llevados a cabo por la Administración pública.

**CONCLUSIÓN:** los tratamientos de datos que lleve a cabo la Administración están sujetos a los principios establecidos en el RGPD, y entre ellos, el principio de minimización (art. 5.1.c) RGPD), por lo que sólo están amparados los tratamientos de datos personales que sean adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que dichos datos son tratados”.

Por lo tanto, los tratamientos de datos de carácter personal que se lleven a cabo por las Administraciones públicas encontrarán su legitimación, con carácter general, en las letras c) y e) del artículo 6.1 del RGPD y quedan sujetos al principio de minimización de datos establecido en el artículo 5.1.c) del mismo, pudiendo establecerse por la normativa nacional que tenga rango de ley especificaciones respecto de dichos tratamientos conforme a los apartados 6.2 y 6.3 del RGPD.

Asimismo, mediante norma con rango de ley podrán establecerse las limitaciones a las que se refiere el artículo 23 del RGPD:

#### Artículo 23 Limitaciones

1.El Derecho de la Unión o de los Estados miembros que se aplique al responsable o el encargado del tratamiento podrá limitar, a través de medidas legislativas, el alcance de las obligaciones y de los derechos establecidos en los artículos 12 a 22 y el artículo 34, así como en el artículo 5 en la medida en que sus disposiciones se correspondan con los derechos y obligaciones contemplados en los artículos 12 a 22, cuando tal limitación respete en lo esencial los derechos y libertades fundamentales y sea una medida necesaria y proporcionada en una sociedad democrática para salvaguardar:

a) la seguridad del Estado;

b) la defensa;

c) la seguridad pública;

d) la prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o la ejecución de sanciones penales, incluida la protección frente a amenazas a la seguridad pública y su prevención;

e) otros objetivos importantes de interés público general de la Unión o de un Estado miembro, en particular un interés económico o financiero importante de la Unión o de un Estado miembro, inclusive en los ámbitos fiscal, presupuestario y monetario, la sanidad pública y la seguridad social;

f) la protección de la independencia judicial y de los procedimientos judiciales; g) la prevención, la investigación, la detección y el enjuiciamiento de infracciones de normas deontológicas en las profesiones reguladas;

h) una función de supervisión, inspección o reglamentación vinculada, incluso ocasionalmente, con el ejercicio de la autoridad pública en los casos contemplados en las letras a) a e) y g);



- i) la protección del interesado o de los derechos y libertades de otros;
- j) la ejecución de demandas civiles.

2. En particular, cualquier medida legislativa indicada en el apartado 1 contendrá como mínimo, en su caso, disposiciones específicas relativas a:

- a) la finalidad del tratamiento o de las categorías de tratamiento;
- b) las categorías de datos personales de que se trate; c) el alcance de las limitaciones establecidas;
- d) las garantías para evitar accesos o transferencias ilícitos o abusivos;
- e) la determinación del responsable o de categorías de responsables;
- f) los plazos de conservación y las garantías aplicables habida cuenta de la naturaleza alcance y objetivos del tratamiento o las categorías de tratamiento;
- g) los riesgos para los derechos y libertades de los interesados, y
- h) el derecho de los interesados a ser informados sobre la limitación, salvo si puede ser perjudicial a los fines de esta.

Dicha norma legal, en la medida en que establezca especificaciones o limitaciones respecto del tratamiento de datos personales por las Administraciones públicas y siempre que sean conformes con el RGPD, que goza de efecto directo y ha desplazado la normativa nacional que se oponga al mismo, podrá tener la consideración de ley especial.

Así lo ha venido considerando esta Agencia en relación, por ejemplo, con el tratamiento de los datos tributarios (Informes 131/2013, 423/2013 y 430/2014, entre otros) considerando que el carácter reservado de los datos tributarios implica que los mismos solo pueden ser cedidos en los términos previstos en su normativa específica, actuando según lo dicho la Ley General Tributaria como ley especial, que legitima el tratamiento y al mismo tiempo fija en su artículo 95 “las entidades a las que se pueden comunicar datos personales y los fines de tal comunicación”, previsión expresamente contemplada en el artículo 6.3 del RGPD. En este sentido, la disposición adicional decimoséptima de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público señala que “el acceso, la cesión o la comunicación



de información de naturaleza tributaria se registrarán en todo caso por su legislación específica”.

También se establecen normas específicas respecto al tratamiento de datos personales en otras leyes sectoriales, como ocurre en la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, cuyo artículo 32.3 excluye de su ámbito el cumplimiento del deber de información así como el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición, estableciendo que “En caso de ejercicio de los citados derechos por el interesado, los sujetos obligados se limitarán a ponerle de manifiesto lo dispuesto en este artículo”; o en el artículo 59 de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero, que regula la Central de Información de Riesgos del Banco de España, cuyo apartado 3 señala que “No habrá lugar al derecho de oposición de los afectados al tratamiento, realizado conforme a lo previsto en la presente Ley, de sus datos de carácter personal”; en el artículo 16.11 de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, según el cual “la obtención de datos de carácter personal no recabados del interesado por los funcionarios de la Inspección en el ejercicio de sus competencias, no requerirá la información expresa e inequívoca a los interesados prevista en el artículo 5.4 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal”. Y en el artículo 23 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre de Protección de Datos de Carácter Personal (en vigor hasta que se proceda a la transposición de la Directiva 2016/680, conforme a la disposición transitoria cuarta de la LOPDGDD) se establece la posibilidad de denegar el acceso, la rectificación o cancelación a los datos personales en poder de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

En el presente informe corresponde analizar si la normativa legal aplicable a la CNMC (DC) establece dichas especialidades, constituyendo, solo en la medida de que se establezcan las mismas y sean conformes el RGPD, un régimen especial a los efectos de lo previsto en el artículo 12.5 de la LOPDGDD y en el artículo 23 del RGPD.

### III

La CNMC fue creada por la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, con el objeto de agrupar en la misma las funciones relativas al correcto funcionamiento de los mercados y sectores supervisados por la Comisión Nacional de Energía, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, la Comisión Nacional de la Competencia, el Comité de Regulación Ferroviaria, la Comisión Nacional del Sector Postal, la Comisión de Regulación Económica Aeroportuaria y el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales.

La CNMC se configura en la citada ley como un organismo público (artículo 1.1) dotado de personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada y actúa, en el desarrollo de su actividad y para el cumplimiento de sus fines, con autonomía orgánica y funcional y plena independencia del Gobierno, de las Administraciones Públicas y de los agentes del mercado (artículo 2.1) y con independencia de cualquier interés empresarial o comercial (artículo 3.1).

Se trata, por tanto y atendiendo a la definición contenida en el artículo 109 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público, de una autoridad administrativa independiente de ámbito estatal que, conforme a lo previsto en el artículo 110.1 de la misma, se rige “por su Ley de creación, sus estatutos y la legislación especial de los sectores económicos sometidos a su supervisión y, supletoriamente y en cuanto sea compatible con su naturaleza y autonomía, por lo dispuesto en esta Ley, en particular lo dispuesto para organismos autónomos, la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, así como el resto de las normas de derecho administrativo general y especial que le sea de aplicación. En defecto de norma administrativa, se aplicará el derecho común”.

En cuanto a la misión de interés público que la misma tiene encomendada, el artículo 1.2. de la Ley 3/2013 señala que “tiene por objeto garantizar, preservar y promover el correcto funcionamiento, la transparencia y la existencia de una competencia efectiva en todos los mercados y sectores productivos, en beneficio de los consumidores y usuarios”.

La defensa de la competencia ha desempeñado un papel fundamental en la creación y funcionamiento del mercado común, señalando ya la letra f) del artículo 3 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea a la acción de la Comunidad de establecer un régimen que garantice que “la competencia no será falseada en el mercado común”, y que desarrollaba en sus artículos 81 y siguientes. Asimismo, a nivel nacional, la importancia de esta misión se destaca en el propio Preámbulo de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia:

“El artículo 38 de la Constitución reconoce la libertad de empresa en el marco de una economía de mercado y la garantía y protección de la misma por los poderes públicos, de acuerdo con las exigencias de la economía en general y, en su caso, de la planificación. La existencia de una competencia efectiva entre las empresas constituye uno de los elementos definitorios de la economía de mercado, disciplina la actuación de las empresas y reasigna los recursos productivos en favor de los operadores o las técnicas más eficientes. Esta eficiencia productiva se traslada al consumidor en la forma de menores precios o de un aumento de la cantidad ofrecida de los productos, de su variedad y calidad, con el consiguiente incremento del bienestar del conjunto de la sociedad.

En este contexto, existe un acuerdo generalizado con respecto a la creciente importancia de la defensa de la competencia, que se ha consolidado como uno de los elementos principales de la política económica en la actualidad. Dentro de las políticas de oferta, la defensa de la competencia complementa a otras actuaciones de regulación de la actividad económica y es un instrumento de primer orden para promover la productividad de los factores y la competitividad general de la economía.

Por ello, resulta preciso disponer de un sistema que, sin intervenir de forma innecesaria en la libre toma de decisiones empresariales, permita contar con los instrumentos adecuados para garantizar el buen funcionamiento de los procesos del mercado”.

Para ello, la Ley 3/2013 le atribuye una serie de funciones que, como señala en el citado Preámbulo, pueden clasificarse en dos grandes grupos: Una funciones de carácter general y para preservar y promover la competencia efectiva en todos los mercados y sectores productivos, y que son tanto de supervisión como de arbitraje y consultivas (artículo 5); y otras funciones, que ejercerá con carácter singular, en determinados sectores y mercados regulados, donde a aplicación de la normativa de defensa de la competencia resulta insuficiente para garantizar la existencia de una competencia efectiva, como son las comunicaciones electrónicas y la comunicación audiovisual, los mercados de la electricidad y de gas natural, el sector postal, las tarifas aeroportuarias y determinados aspectos del sector ferroviario (artículos 6 a 11).

Para el ejercicio de dichas funciones se le atribuyen una serie de potestades cuya regulación debe completarse con lo previsto en la normativa sobre defensa de la competencia, tanto a nivel comunitario, contenida fundamentalmente en la actualidad en los artículos 101 y 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (antiguos artículos 81 y 82 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea) y en el Reglamento (CE) 1/2003 del Consejo de 16 de diciembre de 2002 relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos 81 y 82 del Tratado, como a nivel nacional en la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia y en el Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Defensa de la Competencia. Asimismo, deberá tenerse en cuenta lo previsto en la normativa sectorial aplicable a cada uno de los sectores regulados.

En cuanto a la Dirección de Competencia, de acuerdo con el artículo 25.1 de la Ley 3/2013, le corresponde la instrucción de los expedientes relativos a las funciones previstas en el artículo 5 de la misma (Funciones de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia de carácter general y para preservar y promover la competencia efectiva en todos los mercados y sectores productivos).

#### IV

Partiendo de lo anterior, y antes de analizar las concretas cuestiones que se plantean en la consulta y para la adecuada resolución de las mismas, hay que determinar la posición jurídica que ostenta la CNMC/DC en relación con los tratamientos de datos personales que realiza, partiendo de la definición de «responsable del tratamiento» o «responsable» contenida en el artículo 4.7 del RGPD: "la persona física o jurídica, autoridad pública, servicio u otro organismo que, solo o junto con otros, determine los fines y medios del tratamiento; si el Derecho de la Unión o de los Estados miembros determina los fines y medios del tratamiento, el responsable del tratamiento o los criterios específicos para su nombramiento podrá establecerlos el Derecho de la Unión o de los Estados miembros".

Por tanto, la CNMC/DC tendrá la consideración de responsable respecto de los tratamientos de datos personales que realiza en virtud de las competencias que le atribuyen las normas anteriormente citadas, lo que requerirá que dichos tratamientos encuentren su legitimación en el artículo 6 del RGPD.

No obstante, hay que tener en cuenta igualmente lo señalado respecto al concepto de «destinatario» en el artículo 4.9 del RGPD: “la persona física o jurídica, autoridad pública, servicio u otro organismo al que se comuniquen datos personales, se trate o no de un tercero. No obstante, no se considerarán destinatarios las autoridades públicas que puedan recibir datos personales en el marco de una investigación concreta de conformidad con el Derecho de la Unión o de los Estados miembros; el tratamiento de tales datos por dichas autoridades públicas será conforme con las normas en materia de protección de datos aplicables a los fines del tratamiento”.

Se trata de una previsión que ya se contenía en el artículo 2, letra g) de la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos: “g) «destinatario»: la persona física o jurídica, autoridad pública, servicio o cualquier otro organismo que reciba comunicación de datos, se trate o no de un tercero. No obstante, las autoridades que puedan recibir una comunicación de datos en el marco de una investigación específica no serán considerados destinatarios”.

Dicho precepto, como veremos posteriormente, despliega toda su virtualidad en relación con el deber de informar regulado en los artículos 13 y 14 del RGPD, en relación con los datos personales que sean facilitados o requeridos por la DC en el ejercicio de sus funciones inspectoras.

## V

La primera cuestión que se plantea en la consulta se refiere a la licitud de la recogida y tratamiento de datos de carácter personal como consecuencia de la instrucción y tramitación de procedimientos previstos en la Ley 15/2007, en particular de los procedimientos de control de concentraciones y los expedientes sancionadores relacionados con las posibles conductas prohibidas en materia de competencia, entre las que se destacan las siguientes:

- Recepción de notificaciones de operaciones de concentración económica (artículo 9 LDC), denuncias (artículo 49 LDC) y solicitudes en el marco del sistema de clemencia (artículo 65 LDC y artículo 46 y ss. del RDC), traslados de indicios fundados de colusión por mesas u órganos de contratación o cualesquiera otras formas de puestas en conocimiento de posibles ilícitos de competencia (artículo 69.2, 132.2 y 150.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público).

- Realización de inspecciones domiciliarias (artículo 27 de la Ley 31/2013), con acceso al domicilio previo consentimiento de la entidad inspeccionada o en virtud de autorización judicial, con recogida de documentación considerada necesaria para el objeto y finalidad de la investigación, que es trasladada a la CNMC para su posterior análisis e incorporación, en su caso, a un expediente sancionador. La información y documentación inicialmente recabada en la inspección que finalmente no se haya incorporado al expediente, es devuelta a la empresa o destruida, cumpliendo de esta manera el principio de minimización de datos establecido en el artículo 5 del RGPD.

- Recepción de documentación remitida en respuesta a requerimientos de información (artículo 39 LDC y artículo 28 Ley 3/2013).

- Tratamiento de la información necesaria para la tramitación de los expedientes, y facilitar la toma de vista de los expedientes administrativos a las partes que tengan la condición de interesado (artículo 42 a 59 de la LDC, y supletoriamente Ley 39/2015 por ej. su artículo 53. I.a) ).

- Vigilancia del cumplimiento de las obligaciones, resoluciones y acuerdos (artículo 41 LDC).

- Determinación de la cuantía de las sanciones a imponer, en su caso, a las personas físicas (artículo 63.2 y 64 apartados 2 y 3 de la LDC).

Tal y como se ha señalado anteriormente, la CNMC tiene atribuida una misión de interés público para cuyo ejercicio se le atribuyen una serie de funciones y potestades administrativas, correspondiendo a la DC la instrucción de los expedientes relativos a las funciones previstas en el artículo 5 de la Ley 3/2013.

Dentro del ejercicio de dichas potestades administrativas, entre las que se incluye la potestad sancionadora (artículo 29 de la Ley 3/2013), destaca la amplitud de las facultades de inspección que se recogen en el artículo 27.2 de la Ley 3/2013:

2. El personal habilitado a tal fin tendrá las siguientes facultades de inspección:

a) Acceder a cualquier local, instalación, terreno y medio de transporte de las empresas y asociaciones de empresas y al domicilio particular de los empresarios, administradores y otros miembros del personal de las empresas. Asimismo podrán controlar los elementos afectos a los servicios o actividades que los operadores o quienes realicen las actividades a las que se refiere esta Ley, de las redes que instalen o exploten y de cuantos documentos están obligados a poseer o conservar.



b) Verificar los libros, registros y otros documentos relativos a la actividad de que se trate, cualquiera que sea su soporte material, incluidos los programas informáticos y los archivos magnéticos, ópticos o de cualquier otra clase.

c) Hacer u obtener copias o extractos, en cualquier formato, de dichos libros o documentos.

d) Retener por un plazo máximo de diez días los libros o documentos mencionados en la letra b).

e) Precintar todos los locales, libros o documentos y demás bienes de la empresa durante el tiempo y en la medida en que sea necesario para la inspección.

f) Solicitar a cualquier representante o miembro del personal de la empresa o de la asociación de empresas explicaciones sobre hechos o documentos relacionados con el objeto y la finalidad de la inspección y guardar constancia de sus respuestas.

El ejercicio de las facultades descritas en las letras a) y e) requerirá el previo consentimiento expreso del afectado o, en su defecto, la correspondiente autorización judicial.

En el presente caso, la realización de las diferentes actuaciones que se identifican en la consulta tienen por finalidad permitir a la CNMC cumplir con la misión de interés público que tiene asignada y el ejercicio de las funciones y potestades que a la misma le corresponden. Por lo tanto, y con carácter general, la licitud del tratamiento de datos de carácter personal que requiere el ejercicio de dichas funciones y potestades encuentra su fundamento en lo previsto en la letra e) del artículo 6.1. del RGPD: “el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento”. Habiendo sido atribuida dicha competencia por una norma con rango de ley conforme a lo exigido por el artículo 8.2 de la LOPDPGDD.

No obstante lo anterior, nada impide que puedan concurrir otras bases jurídicas que en situaciones concretas legitimen el tratamiento de datos de carácter personal, posibilidad expresamente prevista en el artículo 6.1 del RGPD al señalar que “El tratamiento solo será lícito si se cumple al menos una de las siguientes condiciones [...]. Y especialmente, en el caso que nos ocupa y tal y como se adelantó anteriormente y se plantea en la consulta, podrá igualmente concurrir la prevista en la letra c) del artículo 6.1. del RGPD: el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento. Debiendo establecerse dicha obligación en una norma con rango de ley, conforme al ya citado artículo 8 de la LPDPGDD.

En este sentido, se afirma en la consulta que “la instrucción y tramitación de estos procedimientos por parte de la DC, y la vigilancia de las resoluciones, constituyen una actuación reglada y de obligada ejecución” por lo que entiende la consultante que podría considerarse asimismo aplicable el artículo 6.1.c) del RGPD.



No obstante, a juicio de esta Agencia, deben deslindarse ambos conceptos, ya que no hacerlo así implicaría confundir, en la práctica totalidad de los casos de actuación de la Administración, ambas bases jurídicas.

Para ello, debe atenderse a una de las características esenciales de las potestades administrativa, que es la obligatoriedad de su ejercicio, y a la necesaria diferenciación de ese deber genérico de las obligaciones concretas que el ordenamiento jurídico pueda atribuir a la Administración. Para ello debe partirse del concepto de obligación contenido en el artículo 1088 del Código Civil (“toda obligación consiste en dar, hacer o no hacer alguna cosa”), siendo la primera fuente de las obligaciones la ley, según remarca el artículo 1089, añadiendo el artículo 1090 que “Las obligaciones derivadas de la ley no se presumen. Sólo son exigibles las expresamente determinadas en este Código o en leyes especiales, y se regirán por los preceptos de la ley que las hubiere establecido; y, en lo que ésta no hubiere previsto, por las disposiciones del presente libro”. Dichas obligaciones legales, en el ámbito del derecho administrativo, suelen recaer en los administrados, aunque también pueden darse casos en que la ley atribuya obligaciones específicas a las Administraciones Públicas.

En este sentido, procede traer a colación las diferencias establecidas por García de Enterría entre los conceptos de potestad, derecho subjetivo, deber y obligación. La potestad, especie del género común de los poderes jurídicos al que también pertenecen los derechos subjetivos, se define, por oposición a éstos, como una manifestación de la personalidad consistente en un poder efectivo, atribuido directamente por el ordenamiento, previo, por lo tanto, e independiente de toda relación jurídica concreta, y susceptible, por esa razón de desplegarse y actuar frente a círculos genéricos de personas, que, respecto del titular de dicho poder, se encuentra en una situación de sujeción. Se trata, pues, de un poder genérico, no referido a un sujeto en particular, ni a un objeto determinado, un poder, en fin, que sólo a través de su concreto ejercicio puede llegar a actualizarse y traducirse en un poder concreto, es decir, en un verdadero derecho subjetivo. En virtud del principio de legalidad de la Administración, el ordenamiento atribuye potestades a la Administración, de modo que toda acción administrativa se presenta como el ejercicio de un poder atribuido previamente por la Ley y, como consecuencia de este origen legal y no negocial, las potestades son inalienables, intransmisibles e irrenunciables. Y si bien la figura de la potestad es capital para definir la posición jurídica de la Administración, no es exclusiva de ésta, puesto que los administrados también pueden resultar titulares de esta clase de poderes jurídicas, tanto en el ámbito del Derecho Privado como en la esfera del Derecho Público. Por otro lado, deber y obligación son dos especies de un género común, los deberes en sentido amplio, en cuanto comportamientos, positivos o negativos, que se imponen a un sujeto en consideración a intereses que no son los suyos propios, sino los de otro sujeto distinto o los generales de la colectividad.

En unos casos, los deberes operan en direcciones genéricas, de forma que los gravados por ellos no tienen frente a sí un sujeto determinado que sea titular de un derecho subjetivo propiamente tal a exigir de ellos el comportamiento en que el deber consiste, sino, todo lo más, un poder destinado a actuar como garantía del efectivo cumplimiento del deber. En estos supuestos se habla de deberes en sentido estricto, que, al igual que las potestades, tienen su origen directamente en la norma y no en ninguna relación o negocio jurídico concreto. Otras veces, en cambio, la situación de deber se produce en el seno de una relación dada en estricta correlación con un derecho subjetivo de otro sujeto que es parte de dicha relación y que, en consecuencia, tiene el poder de exigir del sujeto gravado, so pena de responsabilidad, el efectivo cumplimiento del comportamiento previsto, en la medida en que ese comportamiento viene impuesto en el marco de la relación considerada en atención, precisamente, a los específicos intereses del titular del derecho, reservándose para este caso de deberes específicos la denominación de obligación. De ahí que, como concluye García de Enterría, entre el deber en sentido estricto y la obligación suele mediar, por lo tanto, un proceso de concreción semejante al que, con toda frecuencia, se produce entre la potestad y el derecho subjetivo, proceso que en este caso se resuelve en actos administrativos de accertamento o fijación, que en atención a las circunstancias concurrentes en cada caso, precisan en relación a un sujeto determinado el deber genérico impuesto en la norma y el alcance concreto del comportamiento exigible al sujeto gravado. Y en todo caso, la articulación del contenido y alcance de los deberes exige una cobertura a nivel de Ley formal, y partiendo de esa cobertura legal, la imposición a los administrados de una conducta concreta constitutiva de un deber en sentido amplio se realiza a través de distintos instrumentos jurídicos: leyes y reglamentos, el contrato y el acto administrativo.

Pero nada obsta, tal y como se indicaba anteriormente, a que el ordenamiento jurídico imponga deberes a las Administraciones Públicas, como ocurre, por ejemplo, cuando la Administración como empleadora deba comunicar los datos de su personal laboral a la Tesorería General de la Seguridad Social.

Por ello, la base jurídica prevista en la letra c) del artículo 6.1. del RGPD será de aplicación en aquellos casos en los que una norma con rango de ley imponga a la Administración una obligación específica de dar, hacer o no hacer, que implique el tratamiento de datos de carácter personal, y diferente del deber jurídico genérico de la Administración de ejercer las potestades que el ordenamiento jurídico le atribuye para servir con objetividad al interés público (artículo 103 de la Constitución).

En este sentido, encontramos diferentes preceptos legales en nuestro ordenamiento jurídico que imponen a la Administración obligaciones jurídicas

concretas, como ocurre especialmente en la normativa financiera y presupuestaria. Asimismo, la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, establece en su artículo 30 una diferenciación entre obligaciones y deberes de la Administración tributaria. También existen supuestos de obligaciones legales en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Y en el ámbito de la normativa específica de defensa de la competencia también existen supuestos en los que se impone a la CNMC y a sus diferentes órganos obligaciones jurídicas concretas que legitimarán el tratamiento de datos personales al ser necesario para el cumplimiento de una obligación legal, como son las obligaciones de colaboración con otros órganos, a las que nos referiremos posteriormente, o la obligación de publicar “las sanciones impuestas en aplicación de esta Ley, su cuantía, el nombre de los sujetos infractores y la infracción cometida” (artículo 69 LDC).

Sin embargo, no puede considerarse que atribuyen obligaciones jurídicas específicas preceptos como el artículo 41 LDC, relativo a la “Vigilancia del cumplimiento de las obligaciones, resoluciones y acuerdos”:

1. La Comisión Nacional de la Competencia vigilará la ejecución y el cumplimiento de las obligaciones previstas en la presente Ley y sus normas de desarrollo así como de las resoluciones y acuerdos que se adopten en aplicación de la misma, tanto en materia de conductas restrictivas como de medidas cautelares y de control de concentraciones.

La vigilancia se llevará a cabo en los términos que se establezcan reglamentariamente y en la propia resolución de la Comisión Nacional de la Competencia o acuerdo de Consejo de Ministros que ponga fin al procedimiento.

La Comisión Nacional de la Competencia podrá solicitar la cooperación de los órganos autonómicos de defensa de la competencia y de los reguladores sectoriales en la vigilancia y cumplimiento de las obligaciones, resoluciones y acuerdos.

2. En caso de incumplimiento de obligaciones, resoluciones o acuerdos de la Comisión Nacional de la Competencia, el Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia resolverá, a propuesta de la Dirección de Investigación, sobre la imposición de multas sancionadoras y coercitivas, sobre la adopción de otras medidas de ejecución forzosa previstas en el ordenamiento y, en su caso, sobre la desconcentración.

El citado precepto debe interpretarse atendiendo a su ubicación sistemática en la LDC, dentro de la Sección 2ª del Capítulo I del Título IV, que lleva por rúbrica “Facultades de la Comisión Nacional de Competencia” y establece una obligación genérica de vigilancia del cumplimiento de las obligaciones establecidas por la citada ley, que se corresponde con la misión

asignada a la CNMC en el artículo 1.2 de la Ley 3/2013 y las funciones asignadas a la DC en el artículo 5.1 letras c), d) y e), además de referirse a la vigilancia del cumplimiento de lo que se establezca en sus resoluciones y acuerdos, como una manifestación más del privilegio de autotutela ejecutiva del que goza la Administración.

Por lo tanto, debe concluirse que la licitud de los tratamientos de datos de carácter personal que realice la DC encontrará su fundamento en la base jurídica del artículo 6.1.c) del RGPD (el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento) únicamente en aquellos casos en los que una norma con rango de ley imponga a la Administración una obligación específica de dar, hacer o no hacer, que implique el tratamiento de datos de carácter personal, y diferente del deber jurídico genérico de la Administración de ejercer las potestades que el ordenamiento jurídico le atribuye para servir con objetividad al interés público.

## VI

La siguiente cuestión se refiere a la transferencia de información con otras autoridades prevista en los artículos 27 y 28 de la Ley 3/2013, haciendo especial referencia a la restricción establecida en el artículo 28.2:

“2. Los datos e informaciones obtenidos por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en el desempeño de sus funciones, con la excepción de los previstos por las letras c), d), e) y f) del apartado 1 del artículo 5 de esta Ley, que tengan carácter confidencial por tratarse de materias protegidas por el secreto comercial, industrial o estadístico, sólo podrán ser cedidos al Ministerio competente, a las Comunidades Autónomas, a la Comisión Europea y a las autoridades de otros Estados miembros de la Unión Europea en el ámbito de sus competencias, así como a los tribunales en los procesos judiciales correspondientes”.

Este precepto debe ponerse en relación con lo previsto en el artículo 42 de la LDC:

“En cualquier momento del procedimiento, se podrá ordenar, de oficio o a instancia de parte, que se mantengan secretos los datos o documentos que consideren confidenciales, formando con ellos pieza separada, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 18 de la presente Ley y en el Reglamento (CE) n.º 1/2003 del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos 81 y 82 del Tratado.

En todo caso, se formará pieza separada especial de carácter confidencial con la información remitida por la Comisión Europea en

respuesta a la remisión del borrador de resolución de la Comisión Nacional de la Competencia previsto en el artículo 11.4 del Reglamento 1/2003”.

Por otro lado, la propia LDC contienen normas especiales en cuanto al intercambio de información en los siguientes supuestos: Coordinación de la Comisión Nacional de la Competencia con los órganos competentes de las Comunidades Autónomas (Artículo 15), cooperación con los órganos judiciales (artículo 16) y colaboración de la CNMC con Autoridades Nacionales de Competencia de otros Estados Miembros y la Comisión Europea (artículo 18).

En cuanto a la normativa europea, el Reglamento (CE) 1/2003, después de señalar en su Considerando 15 que “Conviene que la Comisión y las autoridades de competencia de los Estados miembros formen conjuntamente una red de autoridades públicas que apliquen las normas de competencia comunitarias en estrecha cooperación” y en el Considerando 16 que “Aunque la normativa nacional disponga lo contrario, los miembros de la red han de poder realizar intercambios de información, aunque sea confidencial, y poder utilizarla como medio de prueba” dispone en su artículo 12 que “Al objeto de aplicar los artículos 81 y 82 del Tratado, la Comisión y las autoridades de competencia de los Estados miembros deberán estar facultadas para procurarse entre sí y utilizar como medio de prueba todo elemento de hecho o de derecho, incluida la información confidencial”.

Iguals previsiones se contienen en el Reglamento UE 139/2004 del Consejo de 20 de enero de 2004 sobre el control de las concentraciones entre empresas, en sus artículos 9 (Remisión a las autoridades competentes de los Estados miembros), 19 (Colaboración con las autoridades de los Estados miembros) y 22 (Remisión a la Comisión).

Todo ello sin perjuicio de otras obligaciones establecidas con carácter general por nuestro ordenamiento jurídico, como es el deber de colaborar con los Jueces y Tribunales (artículo 118 de la Constitución) o con el Ministerio Fiscal (artículo 4 de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal).

Por tanto, como ya se adelantaba en el apartado anterior, los tratamientos de datos personales derivados de las citadas obligaciones de colaboración encuentran su fundamento en la letra c) del artículo 6.1. del RGPD: el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento, viniendo dichas obligaciones impuestas o bien por el Derecho comunitario, o bien por normas nacionales de rango constitucional o legal.

## VII

Se plantea a continuación la base jurídica para el tratamiento de los datos para fines de archivo en interés público y fines estadísticos.

De acuerdo con el artículo 5.1. del RGPD, los datos personales serán:

b) recogidos con fines determinados, explícitos y legítimos, y no serán tratados ulteriormente de manera incompatible con dichos fines; de acuerdo con el artículo 89, apartado 1, el tratamiento ulterior de los datos personales con fines de archivo en interés público, fines de investigación científica e histórica o fines estadísticos no se considerará incompatible con los fines iniciales («limitación de la finalidad»);

Por tanto, el tratamiento de datos personales para fines de archivo en interés público y fines estadísticos se considera directamente por el RGPD como un fin compatible con los fines iniciales. Así se recoge en el Considerando 50:

El tratamiento de datos personales con fines distintos de aquellos para los que hayan sido recogidos inicialmente solo debe permitirse cuando sea compatible con los fines de su recogida inicial. En tal caso, no se requiere una base jurídica aparte, distinta de la que permitió la obtención de los datos personales. Si el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento, los cometidos y los fines para los cuales se debe considerar compatible y lícito el tratamiento ulterior se pueden determinar y especificar de acuerdo con el Derecho de la Unión o de los Estados miembros. Las operaciones de tratamiento ulterior con fines de archivo en interés público, fines de investigación científica e histórica o fines estadísticos deben considerarse operaciones de tratamiento lícitas compatibles. La base jurídica establecida en el Derecho de la Unión o de los Estados miembros para el tratamiento de datos personales también puede servir de base jurídica para el tratamiento ulterior.

No obstante, dicho tratamiento exige la adopción de unas garantías adecuadas, como recuerda en su Considerando 156:

“El tratamiento de datos personales con fines de archivo en interés público, fines de investigación científica o histórica o fines estadísticos debe estar supeditado a unas garantías adecuadas para los derechos y libertades del interesado de conformidad con el presente Reglamento. Esas garantías deben asegurar que se aplican medidas técnicas y organizativas para que se observe, en particular, el principio de minimización de los datos. El tratamiento ulterior de datos personales con fines de archivo en interés público, fines de investigación científica o



histórica o fines estadísticos ha de efectuarse cuando el responsable del tratamiento haya evaluado la viabilidad de cumplir esos fines mediante un tratamiento de datos que no permita identificar a los interesados, o que ya no lo permita, siempre que existan las garantías adecuadas (como, por ejemplo, la seudonimización de datos). Los Estados miembros deben establecer garantías adecuadas para el tratamiento de datos personales con fines de archivo en interés público, fines de investigación científica o histórica o fines estadísticos.

Debe autorizarse que los Estados miembros establezcan, bajo condiciones específicas y a reserva de garantías adecuadas para los interesados, especificaciones y excepciones con respecto a los requisitos de información y los derechos de rectificación, de supresión, al olvido, de limitación del tratamiento, a la portabilidad de los datos y de oposición, cuando se traten datos personales con fines de archivo en interés público, fines de investigación científica e histórica o fines estadísticos. Las condiciones y garantías en cuestión pueden conllevar procedimientos específicos para que los interesados ejerzan dichos derechos si resulta adecuado a la luz de los fines perseguidos por el tratamiento específico, junto con las medidas técnicas y organizativas destinadas a minimizar el tratamiento de datos personales atendiendo a los principios de proporcionalidad y necesidad. El tratamiento de datos personales con fines científicos también debe observar otras normas pertinentes, como las relativas a los ensayos clínicos.”

Dichas garantías aparecen previstas en el artículo 89 del RGPD:

1.El tratamiento con fines de archivo en interés público, fines de investigación científica o histórica o fines estadísticos estará sujeto a las garantías adecuadas, con arreglo al presente Reglamento, para los derechos y las libertades de los interesados. Dichas garantías harán que se disponga de medidas técnicas y organizativas, en particular para garantizar el respeto del principio de minimización de los datos personales. Tales medidas podrán incluir la seudonimización, siempre que de esa forma puedan alcanzarse dichos fines. Siempre que esos fines pueden alcanzarse mediante un tratamiento ulterior que no permita o ya no permita la identificación de los interesados, esos fines se alcanzarán de ese modo.

2.Cuando se traten datos personales con fines de investigación científica o histórica o estadísticos el Derecho de la Unión o de los Estados miembros podrá establecer excepciones a los derechos contemplados en los artículos 15, 16, 18 y 21, sujetas a las condiciones y garantías indicadas en el apartado 1 del presente artículo, siempre que sea probable que esos derechos imposibiliten u obstaculicen gravemente el logro de los fines científicos y cuanto esas excepciones sean necesarias para alcanzar esos fines.



3. Cuando se traten datos personales con fines de archivo en interés público, el Derecho de la Unión o de los Estados miembros podrá prever excepciones a los derechos contemplados en los artículos 15, 16, 18, 19, 20 y 21, sujetas a las condiciones y garantías citadas en el apartado 1 del presente artículo, siempre que esos derechos puedan imposibilitar u obstaculizar gravemente el logro de los fines científicos y cuanto esas excepciones sean necesarias para alcanzar esos fines.

4. En caso de que el tratamiento a que hacen referencia los apartados 2 y 3 sirva también al mismo tiempo a otro fin, las excepciones solo serán aplicables al tratamiento para los fines mencionados en dichos apartados.

Por lo tanto, para el tratamiento de los datos personales obtenidos por la CNMC/DC para fines de archivo en interés público y fines estadísticos el RGPD establece una presunción de compatibilidad con los fines de su recogida inicial siempre que se adopten las garantías adecuadas conforme a lo previsto en el artículo 89 del RGPD.

Por otro lado, en relación con los fines de archivo en interés público debe atenderse a la normativa nacional sobre la materia, partiendo de lo dispuesto en el artículo 105.2.b) de la Constitución, que remite a la regulación legal “El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas” y en su artículo 149.1. 28 atribuye competencia exclusiva al Estado respecto de la “Defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas.”

En relación con el régimen jurídico de los archivos públicos, debe partirse de lo dispuesto en la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español: de acuerdo con el artículo 49.2 “Forman parte del Patrimonio Documental los documentos de cualquier época generados, conservados o reunidos en el ejercicio de su función por cualquier organismo o entidad de carácter público, por las personas jurídicas en cuyo capital participe mayoritariamente el Estado u otras entidades públicas y por las personas privadas, físicas o jurídicas, gestoras de servicios públicos en lo relacionado con la gestión de dichos servicios”; el artículo 52.1 establece que “Todos los poseedores de bienes del Patrimonio Documental y Bibliográfico están obligados a conservarlos, protegerlos, destinarlos a un uso que no impida su conservación y mantenerlos en lugares adecuados”; el artículo 54.1 que “Quienes por la función que desempeñen tengan a su cargo documentos a los que se refiere el artículo 49.2 de la presente Ley están obligados, al cesar en sus funciones, a entregarlos al que les sustituya en las mismas o remitirlos al Archivo que corresponda”; y el artículo 59.1 define los Archivos como “los

conjuntos orgánicos de documentos, o la reunión de varios de ellos, reunidos por las personas jurídicas públicas o privadas, en el ejercicio de sus actividades, al servicio de su utilización para la investigación, la cultura, la información y la gestión administrativa. Asimismo, se entienden por Archivos las instituciones culturales donde se reúnen, conservan, ordenan y difunden para los fines anteriormente mencionados dichos conjuntos orgánicos”.

Dicho régimen jurídico debe completarse con lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas que, además de remitir, en cuanto al acceso de los ciudadanos a los archivos públicos, a lo establecido en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno ha introducido en su artículo 17 la obligación de cada Administración Pública de mantener un archivo electrónico único de los documentos que correspondan a procedimientos finalizados, así como la obligación de que estos expedientes sean conservados en un formato que permita garantizar la autenticidad, integridad y conservación del documento, obligación que según su disposición final séptima será plenamente aplicable a partir del 2 de octubre de 2020.

Dichas disposiciones legales deben completarse, sin perjuicio de la legislación de cada Comunidad Autónoma en el ámbito de sus competencias, con los correspondientes desarrollos reglamentarios, especialmente el Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, por el que se establece el Sistema Español de Archivos y se regula el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos y su régimen de acceso, el Real Decreto 1164/2002, de 8 de noviembre, por el que se regula la conservación del patrimonio documental con valor histórico, el control de la eliminación de otros documentos de la Administración General del Estado y sus organismos públicos y la conservación de documentos administrativos en soporte distinto al original o el Real Decreto 2598/1998, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Archivos Militares.

Por consiguiente, existiendo una obligación legal de archivo de los documentos que obren en poder de la CNMC, el tratamiento de los datos personales se legitimaría en lo dispuesto en la letra c) del artículo 6.1. del RGPD.

Y respecto de los tratamientos con fines estadísticos, sin perjuicio de lo anteriormente señalado respecto de la presunción de compatibilidad de los fines siempre que se adopten las garantías adecuadas, especialmente la anonimización o pseudonimización, en la medida en que dichas estadísticas resulten necesarias para el desarrollo de las funciones que tiene encomendadas la CNMC/DC conforme al artículo 5.1 letras c), d) y e) de la Ley 3/2013, la misma encontraría su fundamento en la letra e) del artículo 6.1. del RGPD.

## VIII

A continuación, se plantea en la consulta la licitud del tratamiento desde la perspectiva de los responsables del tratamiento en las empresas y en las entidades que se relacionan con la DC en el marco de los expedientes de la LDC, y que se concretan en dos tipos de actuaciones: la presentación de denuncia o solicitudes de clemencia y la respuesta a requerimientos de información y actuaciones inspectoras.

Tal y como se ha señalado anteriormente, la normativa española atribuye a la CNMC una misión de interés público para cuyo desarrollo le confiere una serie de funciones y potestades administrativas que legitiman el tratamiento de datos personales sobre la base del artículo 6.1.e).

En cuanto al ejercicio de la potestad sancionadora por la CNMC, debe hacerse especial referencia, tal y como se señala en la consulta, a la denuncia, que el artículo 62 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Común de las Administraciones Públicas define como “el acto por el que cualquier persona, en cumplimiento o no de una obligación legal, pone en conocimiento de un órgano administrativo la existencia de un determinado hecho que pudiera justificar la iniciación de oficio de un procedimiento administrativo”, y a la que se refiere específicamente el artículo 49.1 de la LDC: “El procedimiento se inicia de oficio por la Dirección de Investigación, ya sea a iniciativa propia o del Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia o bien por denuncia. Cualquier persona física o jurídica, interesada o no, podrá formular denuncia de las conductas reguladas por esta Ley, con el contenido que se determinará reglamentariamente. La Dirección de Investigación incoará expediente cuando se observen indicios racionales de la existencia de conductas prohibidas y notificará a los interesados el acuerdo de incoación”.

Dicho precepto se desarrolla por el artículo 25 del Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Defensa de la Competencia, cuyo apartado 2 regula el contenido mínimo de la denuncia, que se completa con lo previsto en su Anexo I.

En cuanto a las solicitudes de clemencia, la disposición adicional cuarta de la LDC contiene las siguientes definiciones:

“2) “programa de clemencia”: todo programa relativo a la aplicación del artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea o una disposición análoga de la legislación nacional según el cual un participante en un cártel secreto, independientemente de las otras empresas implicadas, coopera con la investigación de la autoridad de la competencia, facilitando voluntariamente declaraciones de lo que él mismo conozca del cártel y de su papel en el mismo, a cambio de lo cual recibe, mediante una decisión o un

sobreseimiento del procedimiento, la exención del pago de cualquier multa por su participación en el cártel o una reducción de la misma;

3) “declaración en el marco de un programa de clemencia”: toda declaración, verbal o escrita, efectuada voluntariamente por una empresa o una persona física, o en su nombre, a una autoridad de la competencia, o la documentación al respecto, en la que se describan los conocimientos que esa empresa o persona física posea sobre un cártel y su papel en el mismo, y que se haya elaborado específicamente para su presentación a la autoridad con el fin de obtener la exención o una reducción del pago de las multas en el marco de un programa de clemencia, sin que esta definición incluya la información preexistente;”

Los programas de clemencia podrán determinar una exención o reducción del pago de la multa que pudiera corresponder, tal y como se prevén en los artículos 65 y 66 de la LDC:

#### Artículo 65. Exención del pago de la multa.

1. Sin perjuicio de lo establecido en los artículos anteriores, la Comisión Nacional de la Competencia eximirá a una empresa o a una persona física del pago de la multa que hubiera podido imponerle cuando:

a) Sea la primera en aportar elementos de prueba que, a juicio de la Comisión Nacional de la Competencia, le permitan ordenar el desarrollo de una inspección en los términos establecidos en el artículo 40 en relación con un cártel, siempre y cuando en el momento de aportarse aquellos no se disponga de elementos suficientes para ordenar la misma, o

b) Sea la primera en aportar elementos de prueba que, a juicio de la Comisión Nacional de la Competencia, le permitan comprobar una infracción del artículo 1 en relación con un cártel, siempre y cuando, en el momento de aportarse los elementos, la Comisión Nacional de la Competencia no disponga de elementos de prueba suficiente para establecer la existencia de la infracción y no se haya concedido una exención a una empresa o persona física en virtud de lo establecido en la letra a).

2. Para que la Comisión Nacional de la Competencia conceda la exención prevista en el apartado anterior, la empresa o, en su caso, la persona física que haya presentado la correspondiente solicitud deberá cumplir los siguientes requisitos:

a) Cooperar plena, continua y diligentemente con la Comisión Nacional de la Competencia, en los términos en que se establezcan reglamentariamente, a lo largo de todo el procedimiento administrativo de investigación.

b) Poner fin a su participación en la presunta infracción en el momento en que facilite los elementos de prueba a que hace referencia este artículo, excepto en aquellos supuestos en los que la Comisión Nacional de la Competencia estime necesario que dicha participación continúe con el fin de preservar la eficacia de una inspección.

c) No haber destruido elementos de prueba relacionados con la solicitud de exención ni haber revelado, directa o indirectamente, a terceros distintos de la Comisión Europea o de otras Autoridades de Competencia, su intención de presentar esta solicitud o su contenido.

d) No haber adoptado medidas para obligar a otras empresas a participar en la infracción.

3. La exención del pago de la multa concedida a una empresa beneficiará igualmente a sus representantes legales, o a las personas integrantes de los órganos directivos y que hayan intervenido en el acuerdo o decisión, siempre y cuando hayan colaborado con la Comisión Nacional de la Competencia.

#### Artículo 66. Reducción del importe de la multa.

1. La Comisión Nacional de la Competencia podrá reducir el importe de la multa correspondiente en relación con aquellas empresas o personas físicas que, sin reunir los requisitos establecidos en el apartado 1 del artículo anterior:

a) faciliten elementos de prueba de la presunta infracción que aporten un valor añadido significativo con respecto a aquéllos de los que ya disponga la Comisión Nacional de la Competencia, y

b) cumplan los requisitos establecidos en las letras a), b) y c) del apartado 2 del artículo anterior.

2. El nivel de reducción del importe de la multa se calculará atendiendo a la siguiente regla:

a) La primera empresa o persona física que cumpla lo establecido en el apartado anterior, podrá beneficiarse de una reducción de entre el 30 y el 50 por ciento.

b) La segunda empresa o persona física podrá beneficiarse de una reducción de entre el 20 y el 30 por ciento.

c) Las sucesivas empresas o personas físicas podrán beneficiarse de una reducción de hasta el 20 por ciento del importe de la multa.

3. La aportación por parte de una empresa o persona física de elementos de prueba que permitan establecer hechos adicionales con repercusión directa en el importe de la multa será tenida en cuenta por la Comisión Nacional de la Competencia al determinar el importe de la multa correspondiente a dicha empresa o persona física.

4. La reducción del importe de la multa correspondiente a una empresa será aplicable, en el mismo porcentaje, a la multa que pudiera imponerse a sus representantes o a las personas que integran los órganos directivos que hayan intervenido en el acuerdo o decisión, siempre que hayan colaborado con la Comisión Nacional de la Competencia.

Este procedimiento de clemencia, importado en el ámbito de la competencia del Derecho Comunitario, que a su vez lo había copiado del Derecho Norteamericano, se ha generalizado en el ámbito sancionador administrativo al recogerse en el artículo 62 de la Ley 39/2015, al señalar en su apartado 4 que:

4. Cuando el denunciante haya participado en la comisión de una infracción de esta naturaleza y existan otros infractores, el órgano competente para resolver el procedimiento deberá eximir al denunciante del pago de la multa que le correspondería u otro tipo de sanción de carácter no pecuniario, cuando sea el primero en aportar elementos de prueba que permitan iniciar el procedimiento o comprobar la infracción, siempre y cuando en el momento de aportarse aquellos no se disponga de elementos suficientes para ordenar la misma y se repare el perjuicio causado.

Asimismo, el órgano competente para resolver deberá reducir el importe del pago de la multa que le correspondería o, en su caso, la sanción de carácter no pecuniario, cuando no cumpliéndose alguna de las condiciones anteriores, el denunciante facilite elementos de prueba que aporten un valor añadido significativo respecto de aquellos de los que se disponga.

En ambos casos será necesario que el denunciante cese en la participación de la infracción y no haya destruido elementos de prueba relacionados con el objeto de la denuncia.

Se trata, por tanto, de un mecanismo eficaz para incentivar la denuncia de infracciones y, con ello, facilitar su detección y sanción beneficiando a quien primero ofrezca información útil en los términos previstos en los preceptos reproducidos, tal y como han reconocido el Tribunal Supremo (Sentencia de 17 junio 2015) y el Consejo de Estado (Dictamen de 29 de abril de 2015 sobre el Anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).



Por lo tanto, tanto la denuncia como las solicitudes de clemencia tienen como finalidad permitir a la Administración pública (DC) ejercer su potestad sancionadora, por lo que la legitimidad para el tratamiento de los datos personales que contengan se encuentra en la letra e) del artículo 6.1. del RGPD.

En cuanto a la respuesta a requerimientos de información y actuaciones inspectoras realizados por la DC, debe partirse de la amplitud de las facultades de inspección que se recogen en el artículo 27.2 de la Ley 3/2013, transcrito anteriormente y de los deberes de colaboración previstos en particular para la defensa de la competencia en el artículo 39 de la LDC y con carácter general, en el artículo 28.1 de la Ley 3/2013:

“1. Toda persona física o jurídica y los órganos y organismos de cualquier Administración Pública quedan sujetos al deber de colaboración con la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en el ejercicio de la protección de la libre competencia y están obligados a proporcionar, a requerimiento de ésta y en plazo, toda clase de datos e informaciones de que dispongan y que puedan resultar necesarias para el desarrollo de las funciones de dicha Comisión.

Los requerimientos de información habrán de estar motivados y ser proporcionados al fin perseguido. En los requerimientos que dicte al efecto, se expondrá de forma detallada y concreta el contenido de la información que se vaya a solicitar, especificando de manera justificada la función para cuyo desarrollo es precisa tal información y el uso que pretende hacerse de la misma. [...]”.

Como consecuencia de dicho deber legal, el tratamiento de los datos personales derivados de los requerimientos o inspecciones realizadas por la CNMC encontrará su fundamento en la letra c) del artículo 6.1 del RGPD.

En este punto, aunque no sea objeto de la cuestión planteada, hay que resaltar la necesidad de cumplir con el resto de principios recogidos en el artículo 5 del RGPD, respecto de los cuales el legislador nacional ha establecido las cautelas apropiadas, como es la relativa al tratamiento de la información confidencial y al deber de secreto a los que se refieren tanto los artículos 42 (“Tratamiento de la información confidencial”) y 43 (“Deber de secreto”) de la LDC como el ya citado artículo 28 de la Ley 3/2013 (“Requerimientos de información, deber de secreto y acceso a los registros estatales”). Asimismo, y conforme al principio de limitación de la finalidad, el artículo 27.6 de la Ley 3/2013 señala que “Los datos e informaciones obtenidos solo podrán ser utilizados por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia para las finalidades previstas en esta Ley y en la Ley 15/2007, de 3 de julio”.



## IX

El siguiente bloque de cuestiones se centra en los derechos de los interesados regulados en el Capítulo III del RGPD, comenzando con el cumplimiento del deber de información a los interesados previsto en los artículos 13 y 14 del RGPD.

A estos efectos, debe diferenciarse entre la actuación a realizar por la CNMC (DC) y por las empresas o entidades que le suministran información.

En cuanto al tratamiento de datos que realiza la CNMC/DC, tiene, según hemos visto anteriormente, la condición de responsable del tratamiento, debiendo cumplir con los deberes de información en los términos previstos en la normativa aplicable, diferenciándose según que los datos se obtengan directamente del interesado o de terceros.

El artículo 13 regula el deber de información cuando los datos se obtienen directamente del interesado, estableciendo lo siguiente:

1. Cuando se obtengan de un interesado datos personales relativos a él, el responsable del tratamiento, en el momento en que estos se obtengan, le facilitará toda la información indicada a continuación:

- a) la identidad y los datos de contacto del responsable y, en su caso, de su representante;
- b) los datos de contacto del delegado de protección de datos, en su caso;
- c) los fines del tratamiento a que se destinan los datos personales y la base jurídica del tratamiento;
- d) cuando el tratamiento se base en el artículo 6, apartado 1, letra f), los intereses legítimos del responsable o de un tercero;
- e) los destinatarios o las categorías de destinatarios de los datos personales, en su caso;
- f) en su caso, la intención del responsable de transferir datos personales a un tercer país u organización internacional y la existencia o ausencia de una decisión de adecuación de la Comisión, o, en el caso de las transferencias indicadas en los artículos 46 o 47 o el artículo 49, apartado 1, párrafo segundo, referencia a las garantías adecuadas o apropiadas y a los medios para obtener una copia de estas o al hecho de que se hayan prestado.

2. Además de la información mencionada en el apartado 1, el responsable del tratamiento facilitará al interesado, en el momento en que se obtengan los datos personales, la siguiente información necesaria para garantizar un tratamiento de datos leal y transparente:

- a) el plazo durante el cual se conservarán los datos personales o, cuando no sea posible, los criterios utilizados para determinar este plazo;

- b) la existencia del derecho a solicitar al responsable del tratamiento el acceso a los datos personales relativos al interesado, y su rectificación o supresión, o la limitación de su tratamiento, o a oponerse al tratamiento, así como el derecho a la portabilidad de los datos;
  - c) cuando el tratamiento esté basado en el artículo 6, apartado 1, letra a), o el artículo 9, apartado 2, letra a), la existencia del derecho a retirar el consentimiento en cualquier momento, sin que ello afecte a la licitud del tratamiento basado en el consentimiento previo a su retirada;
  - d) el derecho a presentar una reclamación ante una autoridad de control;
  - e) si la comunicación de datos personales es un requisito legal o contractual, o un requisito necesario para suscribir un contrato, y si el interesado está obligado a facilitar los datos personales y está informado de las posibles consecuencias de que no facilitar tales datos;
  - f) la existencia de decisiones automatizadas, incluida la elaboración de perfiles, a que se refiere el artículo 22, apartados 1 y 4, y, al menos en tales casos, información significativa sobre la lógica aplicada, así como la importancia y las consecuencias previstas de dicho tratamiento para el interesado.
3. Cuando el responsable del tratamiento proyecte el tratamiento ulterior de datos personales para un fin que no sea aquel para el que se recogieron, proporcionará al interesado, con anterioridad a dicho tratamiento ulterior, información sobre ese otro fin y cualquier información adicional pertinente a tenor del apartado 2.
4. Las disposiciones de los apartados 1, 2 y 3 no serán aplicables cuando y en la medida en que el interesado ya disponga de la información.

En este punto, la normativa de defensa de la competencia no limita específicamente este derecho en los términos previstos en el artículo 23 del RGPD, sin que tampoco sean de aplicación las limitaciones derivadas del tratamiento de la información confidencial del artículo 42 LDC, el deber de secreto del artículo 43 o el carácter reservado de las actuaciones previas a las que se refiere el artículo 49.2 LDC, ya que se trata de datos personales que se obtienen directamente del propio afectado.

Por lo tanto, la única limitación sería la prevista en el apartado 4 del artículo 13 del RGPD, no siendo necesario cumplir con este deber cuando el interesado ya disponga de la información.

Por otro lado, en cuanto al cumplimiento del mismo, debe tenerse en cuenta lo previsto en el artículo 11 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, que regula la denominada “información por capas”, de modo que dicho deber de información podrá cumplirse facilitando al afectado la información básica, si bien, indicándole una dirección electrónica u otro medio que permita acceder de forma sencilla e inmediata a la restante información:

## Artículo 11. Transparencia e información al afectado.

1. Cuando los datos personales sean obtenidos del afectado el responsable del tratamiento podrá dar cumplimiento al deber de información establecido en el artículo 13 del Reglamento (UE) 2016/679 facilitando al afectado la información básica a la que se refiere el apartado siguiente e indicándole una dirección electrónica u otro medio que permita acceder de forma sencilla e inmediata a la restante información.

2. La información básica a la que se refiere el apartado anterior deberá contener, al menos:

- a) La identidad del responsable del tratamiento y de su representante, en su caso.
- b) La finalidad del tratamiento.
- c) La posibilidad de ejercer los derechos establecidos en los artículos 15 a 22 del Reglamento (UE) 2016/679.

Si los datos obtenidos del afectado fueran a ser tratados para la elaboración de perfiles, la información básica comprenderá asimismo esta circunstancia. En este caso, el afectado deberá ser informado de su derecho a oponerse a la adopción de decisiones individuales automatizadas que produzcan efectos jurídicos sobre él o le afecten significativamente de modo similar, cuando concorra este derecho de acuerdo con lo previsto en el artículo 22 del Reglamento (UE) 2016/679.

3. Cuando los datos personales no hubieran sido obtenidos del afectado, el responsable podrá dar cumplimiento al deber de información establecido en el artículo 14 del Reglamento (UE) 2016/679 facilitando a aquel la información básica señalada en el apartado anterior, indicándole una dirección electrónica u otro medio que permita acceder de forma sencilla e inmediata a la restante información.

En estos supuestos, la información básica incluirá también:

- a) Las categorías de datos objeto de tratamiento.
- b) Las fuentes de las que procedieran los datos.

Por consiguiente, siempre que los datos personales se obtengan directamente del interesado, deberá informarse al mismo en los términos señalados anteriormente, (por ejemplo, en los formularios de denuncia o en las actas en las que se documente la correspondiente actuación), salvo que el interesado ya disponga de dicha información.

Por el contrario, en los casos en que los datos no se obtengan del interesado, que como se señala en la consulta, es la situación que se produce con más frecuencia, como consecuencia de las denuncias recibidas, inspecciones y requerimientos de información, resultará de aplicación lo previsto en el artículo 14 del RGPD, cuyo apartado 5 incluye mayores supuestos de limitación respecto al deber de informar, ya que no deberá de cumplirse con el mismo, además de en los supuestos en que el interesado ya

disponga de la información, cuando “la obtención o la comunicación esté expresamente establecida por el Derecho de la Unión o de los Estados miembros que se aplique al responsable del tratamiento y que establezca medidas adecuadas para proteger los intereses legítimos del interesado” o “cuando los datos personales deban seguir teniendo carácter confidencial sobre la base de una obligación de secreto profesional regulada por el Derecho de la Unión o de los Estados miembros, incluida una obligación de secreto de naturaleza estatutaria” (artículo 14.5 letras c y d). Asimismo, el artículo 23 del RGPD, ya transcrito, prevé la posibilidad de que el Derecho de la Unión o de los Estados Miembros puedan limitar este derecho por razón de “g) otros objetivos importantes de interés público general de la Unión o de un Estado miembro, en particular un interés económico o financiero importante de la Unión o de un Estado miembro, inclusive en los ámbitos fiscal, presupuestario y monetario, la sanidad pública y la seguridad social” y “h) una función de supervisión, inspección o reglamentación vinculada, incluso ocasionalmente, con el ejercicio de la autoridad pública en los casos contemplados en las letras a) a e) y g)”.

En este sentido, estando prevista la comunicación de la información en la LDC y en la Ley 3/2013 y las limitaciones derivadas del tratamiento de la información confidencial, del deber de secreto y de la tramitación de la información reservada con carácter previo a la incoación del procedimiento sancionador, implican que no resulte de aplicación el deber de información previsto en el artículo 14 del RGPD con carácter previo a la incoación del correspondiente procedimiento sancionador, siendo el acuerdo de incoación la primera actuación que la DC tiene obligación de notificar al interesado conforme al artículo 49.1 de la LDC y el artículo 64.1 de la Ley 39/2015. Una vez incoado el correspondiente procedimiento sancionador, deberá darse cumplimiento al deber de informar salvo que dicha información hubiera sido facilitada con anterioridad. En este sentido se pronunció ya esta Agencia en el Informe 201/2016:

Cierto es, en respuesta concreta a la pregunta realizada, que el artículo 5.4 LOPD no requiere expresamente que la información que ha de darse en virtud de dicho artículo lo sea en el acuerdo de inicio expediente sancionador, por cuanto, como bien apunta la consulta, dicho artículo tan sólo establece que el interesado habrá de ser informado del contenido del tratamiento, de la procedencia de los datos, y de lo previsto en las letras a), d) y e) del apartado 1 del artículo 5, si no hubiese sido ya informado con anterioridad (y siempre en el plazo de los tres meses siguientes al momento del registro de los datos). Ello supone que si con anterioridad un tercero (por ejemplo la Guardia Civil, como expone la consulta) o el propio responsable del fichero –a través de la Inspección– han informado al interesado de las circunstancias previstas en dicho apartado 5.4 LOPD, no es necesario una nueva información a este respecto. Por ello, si ya ha existido dicha información previa no será necesaria una nueva información, ya sea en el acuerdo de inicio del

procedimiento sancionador o mediante una notificación específica al respecto.

Todo ello sin perjuicio de que a las personas que faciliten los datos se les deba informar, respecto del tratamiento de sus datos personales, en los términos del artículo 13 del RGPD, según lo visto anteriormente.

En cuanto a la información a los interesados que deben facilitar los responsables del tratamiento de las empresas o entidades que faciliten información a la DC, y sin perjuicio de que las mismas han debido cumplir con el deber de información a los interesados en el momento en que obtuvieron los datos en los términos de los artículos 13 y 14, en el momento en que se procede a su comunicación a la DC es cuando resulta de aplicación lo previsto en el artículo 4.9) del RGPD al definir el concepto de destinatario: “la persona física o jurídica, autoridad pública, servicio u otro organismo al que se comuniquen datos personales, se trate o no de un tercero. No obstante, no se considerarán destinatarios las autoridades públicas que puedan recibir datos personales en el marco de una investigación concreta de conformidad con el Derecho de la Unión o de los Estados miembros; el tratamiento de tales datos por dichas autoridades públicas será conforme con las normas en materia de protección de datos aplicables a los fines del tratamiento”. Como hemos visto anteriormente, se trata de una previsión que ya se contenía en el artículo 2, letra g) de la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos: “g) «destinatario»: la persona física o jurídica, autoridad pública, servicio o cualquier otro organismo que reciba comunicación de datos, se trate o no de un tercero. No obstante, las autoridades que puedan recibir una comunicación de datos en el marco de una investigación específica no serán considerados destinatarios”.

Dicho precepto despliega toda su virtualidad en relación con el deber de informar conforme a los artículos 13 y 14 del RGPD, que impone la obligación al responsable de informar sobre “los destinatarios o las categorías de destinatarios de los datos personales, en su caso”, no teniendo esta consideración la DC.

La aplicación de dicha regla, unida a las limitaciones derivadas del tratamiento de la información confidencial, del deber de secreto y el carácter reservado de la información previa suponen que las empresas o entidades que faciliten información a la DC no deban suministrar al afectado la información prevista en los artículos 13 y 14 del RGPD.

## X

La última cuestión se plantea en cuanto al ejercicio de los derechos de los interesados regulados en los artículos 15 a 22 del RGPD, singularmente respecto de los derechos de acceso, rectificación, limitación del tratamiento, supresión y oposición.

Para ello debemos de partir del hecho de que, a diferencia de lo que ocurre en otras normativas sectoriales, la normativa de defensa de la competencia no establece limitaciones específicas de estos derechos, por lo que deberá analizarse si existen otros límites generales incompatibles con el ejercicio de los mismos amparados en el ya citado artículo 23 del RGPD, especialmente en sus letras e) y h), teniendo en cuenta que conforme a lo previsto en el artículo 12.5 de la LOPDGDD “Cuando las leyes aplicables a determinados tratamientos establezcan un régimen especial que afecte al ejercicio de los derechos previstos en el Capítulo III del Reglamento (UE) 2016/679, se estará a lo dispuesto en aquellas”.

Comenzando con el derecho de acceso regulado en el artículo 15 del RGPD el mismo se define como el derecho del interesado a obtener del responsable del tratamiento confirmación de si se están tratando o no datos personales que le conciernen y, en tal caso, derecho de acceso a los datos personales y a la información que el precepto detalla, incluyendo como novedad el RGPD la obligación del responsable del tratamiento de facilitar una copia de los datos personales objeto de tratamiento. En el presente caso, tratándose de la tramitación de procedimientos administrativos, y conforme a lo previsto en el citado artículo 12.5. de la LOPDGDD, deberá atenderse a la normativa común de procedimiento administrativo que desarrolla, con trámites específicos, el derecho de los interesados en un procedimiento administrativo a conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados y a acceder y a obtener copia de los documentos contenidos en los citados procedimientos recogido en el artículo 53.1.a) de la Ley 39/2015, lo que incluye el acceso a los datos personales que figuren en el procedimiento..

Por lo tanto, el acceso al expediente administrativo y la obtención de copias de los documentos deberá sujetarse a lo previsto en la normativa reguladora de los correspondientes procedimientos, al igual que la rectificación de los datos inexactos o incompletos deberá instarse en los trámites previstos por la citada normativa.



Por otro lado, y aunque no se plantee en la consulta, hay que recordar que el derecho de acceso comprende el derecho del interesado a acceder a sus propios datos personales, pero no a los datos personales de terceros, ya que en este caso se trataría de una comunicación de datos, que encontraría su legitimación en el derecho de acceso al expediente administrativo reconocido por el artículo 53 de la Ley 39/2015, si bien deberá ser conforme a los principios de protección de datos personales del artículo 5 del RGPD, especialmente a los de limitación de la finalidad y minimización. De manera que solamente procederá la cesión de aquellos datos de terceros cuyo conocimiento sea relevante para el ejercicio de los derechos del interesado, como es el de defensa.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 7ª de 26 de enero de 2011, casación 302/2010, estudiando el artículo 35.a) de la Ley 30/1992 (que se corresponde con el actual artículo 53.1.a) de la Ley 39/2015) y su finalidad primordial de garantizar el derecho de defensa, señaló lo siguiente:

“Para decidir esa cuestión debe comenzar afirmándose que el derecho reconocido en el apartado a) de ese tan repetido artículo 35 de la LRJ/PAC está ciertamente dirigido a facilitar el derecho de defensa, y esto lo que significa es ofrecer al interesado la posibilidad de conocer en un procedimiento administrativo todos los hechos y datos que puedan resultar relevantes para la tutela de sus derechos e intereses que quiera ejercitar por cualquier vía (esto es, por la administrativa o por la judicial). Y desde esta inicial consideración son acertados los razonamientos antes transcritos que la sentencia recurrida utiliza para rechazar tanto la vulneración del artículo 35 de la LRJ/PAC como la de los derechos fundamentales reconocidos en el artículo 24 CE . Debe coincidirse con dicha sentencia en que ese artículo 35 .a) no otorga un derecho absoluto a atender peticiones genéricas e indiscriminadas de la entrega de copia de la integridad del procedimiento como preconiza el recurso de casación, pues lo que se reconoce es el derecho a acceder al procedimiento para tomar conocimiento de la totalidad del mismo y, a la vista de lo así conocido, obtener "copia de documentos contenidos en ellos".

Así, considerando el principio de proporcionalidad, y que el fin perseguido por el citado artículo art. 35.a) de la Ley 30/1992 es garantizar el derecho de defensa, al interesado del procedimiento, sólo se comunicarán aquellos datos obrantes en el expediente que sean relevantes para el ejercicio de sus derechos, como pueda ser el derecho de defensa, debiendo plantearse si al dar traslado de la documentación que se solicita se incorporarán o se eliminarán aquellos datos personales de terceros que no resulten adecuados ni

pertinentes en relación con dicha finalidad de defensa. Se trataría, en definitiva, de una ponderación entre dos derechos fundamentales, el de defensa del art. 24 CE y el de protección de datos de carácter personal del art. 18.4 CE en relación con la STC 292/2000.

En este sentido se ha venido pronunciando esta Agencia respecto al acceso por parte del denunciado a los datos personales del denunciante desde el informe 142/2007, de 25 de julio de 2007:

“En consecuencia, aquella persona o personas que ostenten la condición de interesado en los términos del artículo 31 de la Ley 30/1992, tendrá derecho a conocer el estado de la tramitación del expediente y a obtener copia de los documento que contenga, incluida la identidad de la persona denunciante, resultando la comunicación de los referidos datos conforme a los establecido en el artículo 11,2.a) de la Ley 15/1999.

Ello no obstante, si tal y como ocurre en los procedimientos sancionadores en materia tributaria, la denuncia no formara parte del expediente administrativo no existirá obligación por parte de la consultante de poner en conocimiento del denunciado ni la existencia de una denuncia previa ni la identidad del denunciante.

Por otro lado, el procedimiento sancionador es uno de los que se inician de oficio, y no a instancia de persona interesada, tal y como indica el artículo 11.1 del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora, no teniendo la denuncia otro efecto que el de poner en conocimiento del órgano administrativo

la existencia de un determinado hecho que pudiera constituir infracción administrativa (artículo 11.1.d) del Reglamento), sin que ello imponga a la Administración la obligación de incoar expediente sancionador a instancia de parte. Igualmente, el artículo 11.2 del Reglamento sancionador insiste en que “la formulación de una petición no vincula al órgano competente para iniciar el procedimiento sancionado”.

Una vez iniciado el procedimiento el artículo 3 del Reglamento sancionador y en base al deber de transparencia del procedimiento, el mismo se desarrollará de acuerdo con el principio de acceso permanente refiriéndose a la aplicación en el procedimiento sancionador de los derechos previstos en el artículo 35 de la Ley 30/1992 al que se hacía referencia en párrafos anteriores, y que establecen el derecho del presunto responsable a conocer en cualquier momento, el estado de la tramitación del procedimiento, y a obtener copias de los documento contenidos en ellos.

Ello no obstante, sería posible entender que de este derecho debe excluirse el derecho a la obtención de copias de documentos respecto de los que el artículo 37 de la Ley 30/1992 impide su consulta, entre los que se incluyen aquellos que contengan datos “referentes a la intimidad de las personas” y aquellos “documentos de carácter nominativo”.

Es decir, si el denunciante ha manifestado expresamente su deseo de confidencialidad o a juicio de la Unidad que deba resolver se entiende la necesidad de garantizar la identidad del denunciante en condiciones de confidencialidad, podrá denegarse el acceso solicitado mediante resolución debidamente motivada del órgano que deba resolver. Y en todo caso, por aplicación del apartado 3 del citado artículo 37, el solicitante deberá acreditar “un interés legítimo y directo” que justifique la cesión, a juicio de la Unidad responsable de resolver, habida cuenta que será una norma con rango de Ley (la propia Ley 30/1992) la que posibilite la cesión cuando concurren determinadas circunstancias”.

Asimismo, invocando el principio de minimización en relación con el tratamiento de datos personales en procedimientos administrativos, el informe 162/2018 reitera la necesidad de no facilitar datos personales que no sean estrictamente necesarios:

“El consultante es presidente de una comunidad de propietarios que ha planteado ante los órganos correspondientes de la Administración catastral un procedimiento tributario de subsanación de discrepancias, por entender que el solar que conforma dicha comunidad de propietarios en realidad debe extenderse a una zona que se asignaba a un solar vecino. Personas residentes en dicha parte a la que se extiende la discrepancia han presentado alegaciones ante la Administración catastral y esta ha transmitido al consultante los escritos de alegaciones de aquellos, pero anonimizando (borrando) los datos del nombre y DNI de estas personas. El consultante considera que “la comunidad que preside tiene derecho a conocer la identidad de la persona o personas que plantean un contencioso con ella que supone un claro perjuicio para sus intereses”.

A ello cabe dar contestación de la siguiente manera:

Uno de los principios esenciales que todo tratamiento de datos ha de cumplir es el de minimización de datos, según el cual, tal y como lo define el art. 5.1.c) del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos,

RGPD), los datos personales serán “adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados («minimización de datos»).

El procedimiento de subsanación de discrepancias es un procedimiento administrativo, establecido en la legislación catastral, cuyo objeto es la modificación de datos catastrales cuando la Administración tenga conocimiento de la falta de concordancia entre la descripción catastral de los bienes inmuebles y la realidad inmobiliaria y su origen no se deba al incumplimiento de la obligación de declarar o comunicar.

Tal y como se advierte de esta definición, y del procedimiento mismo regulado en el art. 18 y concordantes del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, dado que el procedimiento se dirige a que la realidad material-inmobiliaria coincida con la catastral, es indiferente quiénes sean los terceros interesados que realizan alegaciones (sin perjuicio de que haya que darles audiencia para dichas alegaciones) porque lo importante es que las alegaciones que realicen pongan de manifiesto a la Administración, o no, dicha concordancia o discordancia entre la realidad inmobiliaria y la registral. Al titular de la finca sobre la cual recae el procedimiento (en este caso la Comunidad de propietarios consultante) le es igualmente irrelevante “quién” presenta las alegaciones, mientras pueda alegar acerca de las manifestaciones que dicho tercero realiza sobre la realidad inmobiliaria de su finca y aportar la prueba que corresponda a sus intereses. Para ello no necesita conocer el nombre, apellidos y DNI de los interesados.

En definitiva, siendo irrelevante al titular catastral “quién” realiza las alegaciones (no por supuesto “qué” alegaciones realiza), se considera por esta Agencia que la Administración obró conforme a la normativa de protección de datos personales al anonimizar en el documento enviado al presidente de la Comunidad de propietarios consultante el nombre, apellidos y DNI de los interesados que realizaron alegaciones, por considerarse dicho criterio conforme con el principio de minimización de datos previsto en el RGPD.”

En cuanto al derecho de supresión, no resultará de aplicación conforme al artículo 17.3.b del RGPD, al ser el tratamiento necesario para para el cumplimiento de una obligación legal que requiera el tratamiento de datos impuesta por el Derecho de la Unión o de los Estados miembros que se aplique al responsable del tratamiento, o para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable.

Respecto del derecho de oposición, en principio resultará de aplicación con carácter general, al tratarse de tratamientos legitimados en la letra e) del artículo 6.1. del RGPD, salvo en los supuestos concretos en que el tratamiento se fundamente en la letra c) de dicho precepto, según lo analizado anteriormente. No obstante, podrá denegarse el mismo por “motivos legítimos imperiosos para el tratamiento que prevalezcan sobre los intereses, los derechos y las libertades del interesado” conforme al artículo 21.1 del RGPD, al perjudicar el ejercicio de la potestad sancionadora e impedir la tramitación de los correspondientes procedimientos, tal y como específicamente ha reconocido el legislador al modificar, mediante la disposición final duodécima de la LOPDGDD el artículo 28.2 de la Ley 39/2015:

“Los interesados tienen derecho a no aportar documentos que ya se encuentren en poder de la Administración actuante o hayan sido elaborados por cualquier otra Administración. La administración actuante podrá consultar o recabar dichos documentos salvo que el interesado se opusiera a ello. No cabrá la oposición cuando la aportación del documento se exigiera en el marco del ejercicio de potestades sancionadoras o de inspección”.