

Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, Sentencia de 12 Abr. 2002, rec.
928/2000

Ponente: Buisán García, María Nieves.
Nº de Recurso: 928/2000
Jurisdicción: CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

FALTAS Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS. Protección de datos de carácter personal. Archivo de actuaciones por prescripción de la infracción. Vulneración del deber de secreto. Infracción permanente y continuada. El cómputo del plazo de prescripción de dos años comienza a contar desde que se finalice la actividad o se produzca el último acto que consuma la infracción.

Normativa aplicada

TEXTO

Madrid, a 12 Abr. 2002

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Por el recurrente se interpuso recurso contencioso administrativo mediante escrito presentado el día 2 Oct. 2000, acordándose por providencia de 6 Oct. siguiente su tramitación, la publicación por edictos en el B.O.E. del anuncio prevenido por la Ley y la reclamación del expediente administrativo. SEGUNDO. En el momento procesal oportuno la parte actora formalizó la demanda mediante escrito presentado el día 12 Dic. 2000, en el cual, tras alegar los hechos y fundamentos de derecho que estimó procedentes, terminó suplicando se dictara sentencia por la que «Declare la nulidad de la resolución que se recurre, revocándola y acordando continuar el expediente contra la funcionaria D.ª Manuela C. B. declarando que los accesos producidos en los datos fiscales del recurrente son ilegítimos, indebidos y la información facilitada a terceros constitutiva de una falta "muy grave", y alternativamente estimar que la infracción que no se cometió en el momento del acceso a los datos confidenciales sino en el de su aportación y posterior utilización judicial que es cuando se consuma la infidelidad y ser en esa fecha 17 Feb. 2000 cuando mi representado tiene conocimiento de que sus datos personales y patrimoniales han sido vulnerados ilícitamente.»

TERCERO. El Sr. Abogado del Estado contestó la demanda mediante escrito presentado el día 15 Feb. 2001, en el cual, tras alegar los hechos y los fundamentos jurídicos que estimó aplicables, terminó suplicando se dictara sentencia en la que se inadmitiera el recurso y, en su defecto, se desestimara el mismo, confirmándose la resolución administrativa impugnada dada su conformidad a Derecho». CUARTO. Habiéndose solicitado el recibimiento a prueba, se acordó el mismo mediante Auto de 5 Mar. 2001, practicándose la prueba de confesión, así como la documental y la testifical propuestas con el resultado que consta en las actuaciones. A continuación se dio traslado para conclusiones a la parte actora, y después al Sr. Abogado del Estado, quienes las evacuaron en sendos escritos, en los que concretaron y reiteraron sus respectivos pedimentos.

QUINTO. Conclusos los autos, se señaló para votación y fallo de este recurso el día 10 Abr. 2002 en que se deliberó y votó, habiéndose observado en la tramitación las prescripciones legales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Se impugna en el presente recurso la resolución de la Agencia de Protección de Datos de 26 Jul. 2000, por la que se desestima el recurso de reposición interpuesto por don Emilio T. V. contra la resolución de la misma APD de 15 Jun. 2000 mediante la que se procedió al archivo de las actuaciones al considerar que el plazo de prescripción de la infracción tipificada como «grave», de dos años, había sido rebasado ampliamente entre la fecha en que se produjeron los hechos (24 Nov. 1997) y la fecha en que se presenta la denuncia en tal la Agencia de Protección de Datos (1 Feb. 2000).

La referida resolución de 26 Jul. 2000 declara inadmisibile el recurso del demandante por carecer de la condición de interesado al incumplir los requisitos exigidos por los Art. 35 y 37 de la Ley de Régimen Jurídico al no haber «solicitado don Emilio T. V. ser parte interesada y no reuniendo los requisitos exigidos en la norma para poder acceder al expediente en los términos expuestos». Se cita abundante Jurisprudencia del Tribunal Supremo a cuyo tenor el denunciante no tiene la condición de interesado en los términos del artículo 31 de la Ley 30/1992.

En la Inspección que había sido efectuada, en febrero de 2000, por el personal inspector de datos del Departamento de Informática Tributaria (DIT) de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), se constató lo siguiente: en el período comprendido entre el 18 Mar. y el 24 Nov. 1997 se efectuaron ocho accesos a la información del afectado y de D.^a Leticia D. G. incluidos en la Base de Datos Nacional de la Agencia Tributaria por parte del usuario «A» de los ejercicios tributarios de 1991, 1994 y 1996 de los datos de patrimonio, cuentas bancarias, activos financieros, transmisiones y rendimientos de trabajo, resultando que tal código de usuaria corresponde a «C. B., Manuela», de la Administración de Hacienda de Ciudad Lineal.

En el transcurso de la citada inspección se requirió a la AEAT para que remitiera a la APD descripción de los motivos y causa de los accesos a los datos del contribuyente don Emilio T. V. y D.^a Leticia D. G., emitiéndose contestación por el DIT en el sentido de que «Por la Agencia Tributaria no se ha podido determinar si los accesos al contribuyente en cuestión por el funcionario A son indebidos y se han realizado al margen de las funciones que le han sido atribuidas.»

SEGUNDO. La parte actora, en la demanda, argumenta que la acreditada cesión de los datos contenidos en ficheros de la AEAT sin consentimiento del actor por parte de la funcionaria D.^a Manuela C. B. a la ex esposa del mismo (D.^a Leticia D. G.), quien los ha aportado al Juzgado en el período de prueba, es lo que sanciona la Ley independientemente del número de accesos efectuados, habiendo resultado acreditado, a través de la inspección llevada a cabo por el Departamento de Informática Tributaria (DIT), que en el período comprendido entre el 18 Mar. y 24 Nov. 1997 se produjeron ocho accesos. D.^a Manuela C. esta casada con el hermano de D.^a Leticia D., por lo que la denuncia presentado por don Emilio T. ante la APD con fecha de 1 Feb. 2000 se realizó con pleno conocimiento de que los datos suministrados en el proceso civil habían sido obtenidos a través de la Agencia Tributaria de forma ilegítima dado que la demanda incidental de modificación de efectos de divorcio fue instada por la recurrente en fecha 29 Oct. 1997. Anteriormente, en junio de 1997, el actor había sido requerido para que se personara en autos de ejecución de sentencia instada por su ex esposa y en dicho escrito de ejecución, al igual que ocurriese en la ampliación y proposición de prueba del incidente de modificación de medidas (de 17 Feb. 1998) se ponían en conocimiento del Juzgado nombres de sociedades familiares constituidas con posterioridad al divorcio y liquidación de gananciales, y que por tanto era imposible que la Sra. D. pudiera conocer. Es evidente que existe ausencia de consentimiento por parte de mi representado para cesión de sus datos personales ni tampoco pertenecen éstos a ningún archivo público, por lo que la intencionalidad y gravedad de la funcionaria en relación a los presentes hechos debe ser sancionada como infracción «muy grave». Además, cuando el «Servicio de Auditoría Interna» solicitó aclaración a tal funcionaria, esta manifestó que «no recuerda el motivo del acceso realizado dado el tiempo transcurrido. En mis funciones como Jefe de Sección de requerimientos en la Administración de Ciudad Lineal atendía a multitud de contribuyentes a los que informaba respecto al cumplimiento de sus obligaciones tributarias, por lo que podría ser un caso más de los múltiples contribuyentes atendidos». La ilícita actuación de D.^a Manuela C., continúa la demanda, podría encuadrarse dentro del artículo 417 del Código Penal ya que comporta una vulneración del artículo 10 «Deber de secreto» de la

Ley 15/1999 por lo que la infracción calificada por la APD como grave en atención a las circunstancias expuestas podría calificarse de muy grave al concurrir los requisitos del art 44.4 de la LO 15/1999, máxime cuando, precisamente la representación procesal de D.ª Leticia D. solicitó al Juzgado de 1ª Instancia núm. 25 oficio dirigido a la AT para que certificara y remitiera declaración de renta y patrimonio de don Emilio T. y dicha Administración Tributaria no las facilitó al tener los datos carácter reservado. Teniendo en cuenta que el escrito de proposición de prueba de la ex esposa es de fecha 17 Feb. 1998 y es en dicho momento cuando mi representado tiene conocimiento de que se han accedido a todos sus datos personales y patrimoniales, y nunca antes, no habrían transcurrido los dos años invocados por la APD para las infracciones graves al presentarse la denuncia con fecha de 1 Feb. 2000.

La demanda considera vulnerado el artículo 18.4 de la Constitución, así como el 24.1 de la misma y también los artículos 9,10,11 y 12 de la LO 15/1999. La funcionaria vulnera la garantía de intimidad informática de unos datos tan personalísimos y que están tan estrechamente vinculados a la dignidad y personalidad humana (reciben una especial protección en el Art. 7 de la LORTAD) que su temeraria conducta quedaría tipificada en el Art. 199 del Código Penal, que contempla una agravante de especial interés, cual es la revelación de secretos ajenos relativos a datos informatizados y al haber accedido a los mismos por razón del ejercicio de su oficio. Circunstancia desconocida por el actor hasta el pasado 17 Feb. 1998 y que menoscaba no solo su intimidad, sino la de terceras personas ajenas al procedimiento de modificación de medidas como son los hermanos del actor así como las esposas de cada uno de ellos. Concurren todas las circunstancias para tipificar la conducta como «infracción muy grave», concluye la demanda, estableciéndose para ello un plazo de prescripción de tres años.

El Abogado del Estado se opone a la demanda invocando, en primer término, la excepción procesal del Art. 69.b) en relación con el Art. 19 de la Ley 29/98 por cuanto, como denunciante, el actor carece de interés legítimo para recurrir la resolución atacada, tal y como se desprende del Art. 18 del RD 1332/94 y de la Jurisprudencia del Tribunal Supremo. En cuanto al fondo, se alega que la Administración calificó acertadamente los hechos denunciados (acceso ilegal por funcionario público a los datos tributarios del denunciante para difundirlos), como infracción grave del Art. 44.3.g) de la Ley 15/99 la cual se encuentra prescrita dado que desde el 24 Nov. 1997, en que según la inspección tuvieron lugar los hechos infractores, y hasta el 1 Feb. 2000, en que se interpuso la denuncia, transcurrió en exceso el plazo bianual de prescripción del Art. 47.1 de la Ley 15/99.

TERCERO Ha de ser analizada, con carácter prioritario, la falta de legitimación que como causa de inadmisibilidad opone por el Abogado del Estado en la contestación a la demanda y a que asimismo se refiere la resolución de la APD de 26 Jul. 2000. Al respecto, la Sala debe indicar que ciertamente, de la condición de denunciante, únicamente y por si misma, no se deriva legitimación para impugnar la resolución sancionadora, pues como se viene reiteradamente sosteniendo por la Jurisprudencia el concepto de denunciante no es coincidente con el de parte interesada o titularidad de un derecho o interés legítimo en palabras del Art. 19 de la Ley de la Jurisdicción (Sentencias del Tribunal Supremo de 16 Mar. 1982 y de 28 Nov. 1983). Ahora bien, de lo anterior no deriva que el denunciante no tenga legitimación, pues la tendrá cuando además de ser denunciante sea titular de un interés legítimo. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 Ene. 2000, sostiene que el denunciante puede tener legitimación activa cuando «la anulación del acto que se recurre produzca de modo inmediato un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio) actual o futuro para el legitimado». En el mismo sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 Mar. 1992 entendió que estaba legitimado la persona que denunció a un médico por emitir un certificado sobre su estado de salud sin reconocerle, pues entiende el Tribunal que «el paciente tiene un interés directo en que se esclarezca la conducta de quien emitió un directamente sobre su persona sin haberlo reconocido previamente.»

Por último, la sentencia del Tribunal Supremo de 3 Jun. 1998 sostiene que existe legitimación: «perjudicada por una determinada conducta de una empresa turística, de tal forma que la resolución que se dicte en el expediente le va a afectar, por la repercusión que pudiera producir en el litigio en el que se ventila una posible responsabilidad civil de dicha empresa, en orden a la constatación o no de la realidad de los hechos que la determinan. Por eso no se le puede considerar como simple denunciante, a los efectos de denegar su legitimación.»

Aplicando la anterior doctrina al caso de autos, esta Sala entiende que el recurrente D Emilio T., además de denunciante, puede hallarse afectado por la resolución que aquí se dicte, y en consecuencia se encuentra legitimado, pues además de que es el primer y principal interesado en que los hechos Denunciados no vuelvan a producirse, en el caso de que prosperara su denuncia y obtuviera una eventual declaración de condena, siempre podría ejercitar la reclamación de responsabilidad prevista en el artículo 19 de la Ley Orgánica 15/1999 de 13 Dic. de Protección de Datos de Carácter Personal (artículo 17 de la anterior Ley 5/1992) conforme al cual: «Los interesados que, como consecuencia del incumplimiento de lo dispuesto en la presente Ley por el responsable o encargado del tratamiento, sufran daño o lesión en sus bienes o derechos tendrán derecho a ser indemnizados» De hecho los artículos 18 y 19.7 del Real Decreto 428/1993 utilizan el término «afectado», claro indicador de que el denunciante en este tipo de procesos es titular de un interés en la medida en que la conducta denunciada supone una afección o lesión de los bienes jurídicos de los que es titular y la Ley protege.

CUARTO. La resolución de la APD impugnada, de 14 Jun. 2000, declara el archivo de las actuaciones al considerar que el plazo de prescripción de la infracción tipificada como «grave», de dos años, había sido rebasado ampliamente entre la fecha en que se produjeron los hechos (24 Nov. 1997) y la fecha en que se presenta la denuncia en tal la Agencia de Protección de Datos (1 Feb. 2000). La demanda se opone a tal prescripción en base, fundamentalmente, a dos motivos: que la infracción cometida por la funcionaria de Hacienda no ha de ser calificada como «grave», sino como «muy grave», por lo que el plazo de prescripción de la misma sería el de tres años del artículo 47 de la Ley Orgánica 15/1999. Y que el demandante no tuvo conocimiento de los hechos sino hasta que con fecha de 17 Feb. 1998 se propuso prueba por su ex esposa en el incidente de modificación de medidas (cuando se ponían en conocimiento del juzgado nombres de sociedades familiares constituidas con posterioridad al divorcio y liquidación de gananciales), por lo que el día inicial del cómputo de tal prescripción, en su caso, ha de llevarse a cabo desde dicho 17 Feb. 1998.

La conducta investigada y que ha dado lugar al expediente analizado, consiste en que en el período comprendido entre el 18 Mar. y el 24 Nov. 1997 se efectuaron ocho accesos a la información del afectado y de D.^a Leticia D. G. incluidos en la Base de Datos Nacional de la Agencia Tributaria por parte del usuario «A» de los ejercicios tributarios de 1991, 1994 y 1996 de los datos de patrimonio, cuentas bancarias, activos financieros, transmisiones y rendimientos de trabajo, resultando que tal código de usuaria corresponde a «C. B., Manuela», de la Administración de Hacienda de Ciudad Lineal.

De un lado la parte actora reiteradamente manifiesta en la demanda que la infracción cometida ha de ser calificada como muy grave, pero sin concretar en absoluto en qué tipo de los previstos en el artículo 44.4 de la Ley de Protección de Datos tendría adecuado encaje la conducta denunciada lo cual ya sería bastante para desestimar el recurso dado que esta Sala no puede irrogarse facultades que no le corresponden y tampoco puede suplir las deficiencias de la demanda efectuando calificaciones jurídicas que es a la parte a quien corresponde proponer. En cualquier caso, además, consideramos que la tipificación efectuada por la Agencia de Protección de Datos ha de ser confirmada en esta sede ya que los hechos relatados con anterioridad tienen correcto encuadre en el Artículo 44.3 de la Ley Orgánica 15/1999 de 13 Dic. de Protección de Datos de Carácter Personal, califica como infracción grave, en su apartado g) «La vulneración del deber de guardar secreto sobre los datos de carácter personal incorporados a ficheros que contengan datos relativos a la comisión de infracciones administrativas o penales, Hacienda Pública, servicios financieros, prestación de servicios de solvencia patrimonial y crédito, así como aquellos otros ficheros que contengan un conjunto de datos de carácter personal suficientes para obtener una evaluación de la personalidad del individuo». Pues en definitiva la funcionaria en cuestión lo que ha vulnerado con su conducta es el deber de secreto contenido en el artículo 10 de dicha Ley 15/1999, a cuyo tenor «EL responsable del fichero y quienes intervengan en cualquier fase de tratamiento de datos de carácter personal están obligados al secreto profesional respecto de los mismos y al deber de guardarlos, obligaciones que subsistirán aún después de finalizar sus relaciones con el titular del fichero o, en su caso, con el responsable del mismo»

QUINTO. En cuanto al cómputo del «dies a quo» de dicha prescripción el artículo 47 de la Ley Orgánica 15/1999 el que en su

párrafo 2 señala que». El plazo de prescripción comenzará a contarse desde el día en que la infracción se hubiese cometido, precepto de redacción casi idéntica a la del Art. 132.2 de la Ley 30/1992. Y si bien es cierto que en el presente caso nos hallamos ante una infracción permanente y continuada, dado que en el ámbito administrativo sancionador existen las denominadas «infracciones permanentes» (sentencias del Tribunal Supremo de 7 Abr. 1989 y 23 Ene. 1990), en las que hay que entender como «dies a quo» del plazo prescriptivo no el de los actos, hechos y operaciones iniciales, sino el de la finalización de la actividad o la del último acto con el que la infracción se consuma, también lo es que los ocho accesos a la información del afectado que según ha quedado acreditado se efectuaron por la cuñada de la Sra. D. G. lo fueron entre el 18 Mar. y el 24 Nov. 1997, por lo que será esta última fecha la del inicio del cómputo prescriptivo, con independencia de aquella en la que el demandante tuviera conocimiento de los hechos tal y como se desprende con meridiana claridad de lo preceptuado en el ordinal 2 del artículo 47 de la LO 15/1999.

Razones todas las anteriores que conducen a la desestimación del recurso, sin que concurran las causas expresadas en el Art. 139 de la LJCA para la imposición de las costas a ninguna de las partes.

FALLAMOS

Que desestimando la causa de inadmisibilidad opuesta por el Abogado del Estado y desestimando el recurso contencioso administrativo interpuesto por la representación procesal de don Emilio T. V. contra la resolución de la Agencia de Protección de Datos de 14 Jun. 2000, declaramos dicha resolución conforme a Derecho, sin expresa imposición de costas.

Así, por esta nuestra sentencia de la que se llevara testimonio a las actuaciones, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACIÓN.

Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por la Iltra. Sra. Magistrada Ponente de la misma, estando celebrando audiencia pública en el mismo día de la fecha, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia nacional. Doy fe.