

Asunto C-175/20**Resumen de la petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 98, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia****Fecha de presentación:**

14 de abril de 2020

Órgano jurisdiccional remitente:

Administratīvā apgabaltiesa (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo, Letonia)

Fecha de la resolución de remisión:

11 de marzo de 2020

Parte demandante y recurrente:

SIA SS

Parte demandada y otra parte en el procedimiento de apelación:

Valsts ieņēmumu dienests (Administración tributaria del Estado, Letonia)

Objeto del procedimiento principal

Recurso de anulación dirigido contra una decisión de la demandada (Administración tributaria) —por la que se desestimó la reclamación presentada por la demandante y se confirmó la solicitud de información remitida a esta— basado en que dicha decisión es contraria a las disposiciones del Reglamento (UE) 2016/679 (Reglamento general de protección de datos; en lo sucesivo, RGPD).

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

Sobre la base del artículo 267 TFUE, el órgano jurisdiccional remitente solicita que se interpreten varias disposiciones del RGPD y pregunta, en primer lugar, sobre la posibilidad de aplicar los requisitos establecidos en dicho Reglamento, en particular, en su artículo 5, apartado 1, a una solicitud de información emitida por la Administración tributaria; en segundo lugar, sobre la existencia de un objetivo legítimo que pueda justificar la solicitud de datos en una cantidad y un período de

tiempo no delimitados, sin indicar el propósito del tratamiento de tales datos y referida a un grupo no especificado de interesados, y, en tercer lugar, sobre los criterios que permiten determinar si la Administración tributaria, actuando como responsable del tratamiento, garantiza la conformidad del tratamiento de datos con los requisitos establecidos en dicho Reglamento, en particular, en lo que respecta a la legitimidad del tratamiento de los datos, su carácter ocasional, sus objetivos, su alcance y su forma.

Cuestiones prejudiciales

- 1) ¿Deben interpretarse los requisitos establecidos en el Reglamento general de protección de datos en el sentido de que una solicitud de información emitida por la Administración tributaria, como la controvertida en el presente asunto, mediante la que se solicita que se aporte información que contiene una cantidad considerable de datos personales, debe cumplir los requisitos establecidos en el Reglamento general de protección de datos (en particular, en su artículo 5, apartado 1)?
- 2) ¿Deben interpretarse los requisitos establecidos en el Reglamento general de protección de datos en el sentido de que la Administración tributaria puede apartarse de lo dispuesto en el artículo 5, apartado 1, de dicho Reglamento, aun cuando la normativa vigente en la República de Letonia no confiere tal facultad a la referida Administración?
- 3) ¿Puede considerarse, al interpretar los requisitos establecidos en el Reglamento general de protección de datos, que existe un objetivo legítimo que justifique la obligación, impuesta mediante una solicitud de información como la controvertida en el presente asunto, de facilitar todos los datos solicitados en una cantidad y un período de tiempo no delimitados, sin que se establezca una fecha de expiración para la ejecución de dicha solicitud de información?
- 4) ¿Puede considerarse, al interpretar los requisitos establecidos en el Reglamento general de protección de datos, que existe un objetivo legítimo que justifique la obligación, impuesta mediante una solicitud de información como la controvertida en el presente asunto, de facilitar todos los datos solicitados, aun cuando en la solicitud de información no se indique (o se indique de manera incompleta) la finalidad de la comunicación de la información?
- 5) ¿Puede considerarse, al interpretar los requisitos establecidos en el Reglamento general de protección de datos, que existe un objetivo legítimo que justifique la obligación, impuesta mediante una solicitud de información como la controvertida en el presente asunto, de facilitar todos los datos solicitados, aun cuando en la práctica ello se refiera absolutamente a todos los interesados que hayan publicado anuncios en la sección «Turismos» de un portal?

- 6) ¿Qué criterios deben aplicarse para verificar si la Administración tributaria, actuando como responsable del tratamiento, garantiza debidamente que el tratamiento de datos (incluida, asimismo, la obtención de la información) es conforme a los requisitos establecidos en el Reglamento general de protección de datos?
- 7) ¿Qué criterios deben aplicarse para verificar si una solicitud de información como la controvertida en el presente asunto está debidamente motivada y tiene carácter ocasional?
- 8) ¿Qué criterios deben aplicarse para verificar si el tratamiento de datos personales se lleva a cabo en la medida necesaria y de manera compatible con los requisitos establecidos en el Reglamento general de protección de datos?
- 9) ¿Qué criterios deben aplicarse para verificar si la Administración tributaria, actuando como responsable del tratamiento, garantiza la conformidad del tratamiento de datos con los requisitos establecidos en el artículo 5, apartado 1, del Reglamento general de protección de datos (responsabilidad proactiva)?

Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas

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: considerandos 1 y 31, artículo 5 (principios relativos al tratamiento), artículo 6 (licitud del tratamiento) y artículo 23 (limitaciones), apartado 1, letra e).

Disposiciones de Derecho nacional invocadas

Likums «Par nodokļiem un nodevām» (Ley de impuestos y tributos): artículo 15, apartado 6, (en la redacción vigente en el momento en que se emitió la solicitud de información).

Fizisko personu datu apstrādes likums (Ley sobre el tratamiento de datos personales): artículo 25, apartado 1.

Jurisprudencia del Tribunal de Justicia

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 16 de enero de 2019, *Deutsche Post* (C-496/17, EU:C:2019:26), apartado 53.

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

- 1 El 28 de agosto de 2018, el director de la Nodokļu kontroles pārvalde (Oficina de inspección tributaria) del Valsts ieņēmumu dienests (Administración tributaria del Estado; en lo sucesivo, «VID») remitió a la demandante una solicitud de información en la que, sobre la base del artículo 15, apartado 6, de la Ley de impuestos y tributos, la instaba a renovar el acceso del VID a la información sobre los números de teléfono de los anunciantes y los números de bastidor de los vehículos que figuraban en los anuncios publicados en el portal www.ss.com mantenido por la demandante, y a proporcionar, a más tardar el 3 de septiembre de 2018, información sobre los anuncios publicados en la sección «Turismos» del referido portal durante el período comprendido entre el 14 de julio y el 31 de agosto de 2018. Se le pedía que transmitiese la información electrónicamente en un formato en el que fuera posible filtrar y seleccionar los datos. Se le pedía igualmente que el archivo incluyera la siguiente información: enlace al anuncio, texto del anuncio, marca del vehículo, modelo, número de bastidor, precio, números de teléfono del vendedor. En caso de que no fuera posible renovar el acceso, se le solicitaba que informara del motivo y se le pedía que aportara la mencionada información en relación con los anuncios publicados en el mes anterior, a más tardar, el tercer día de cada mes.
- 2 La demandante presentó una reclamación ante el director general en funciones del VID impugnando la mencionada solicitud de información. Según la demandante, el alcance de la solicitud de información no está justificado por la ley (que no especifica la cantidad de información que debe proporcionarse) y no es conforme con el principio de proporcionalidad ni con el principio de minimización del tratamiento de datos personales establecidos en el RGPD, que el VID, en su condición de responsable del tratamiento, debe observar, puesto que la información solicitada son datos personales. Pues bien, en la solicitud de información no se especifica ni un grupo de interesados concreto, ni el propósito o el alcance del tratamiento previsto, ni tampoco el tiempo que durará la obligación [de facilitar la información].
- 3 Mediante decisión de 30 de octubre de 2018 (en lo sucesivo, «decisión») el VID desestimó dicha reclamación y confirmó la solicitud de información.
- 4 En los motivos de la decisión se afirma, en esencia, que, al realizar el tratamiento de estos datos, la Administración tributaria ejerce las funciones y facultades que le confiere la ley. En concreto, dicha Administración es responsable de la recaudación y el control de los impuestos, tributos y otras exacciones, y está obligada legalmente, en el marco de estas funciones, a supervisar las actividades económicas y financieras de las personas físicas y jurídicas con el fin de garantizar que dichos pagos se abonen a las arcas del Estado y al presupuesto de la Unión. La recaudación oportuna de impuestos redundaría en el interés público. Para desempeñar estas funciones, la ley confiere a los funcionarios del VID la facultad de recabar los documentos y la información necesarios para llevar a cabo la contabilización y el registro de los hechos imposables o para proceder al control

de los impuestos y tributos. En particular, con arreglo al artículo 15, apartado 6, de la Ley de impuestos y tributos (en la redacción vigente en el momento en que se emitió la solicitud de información) los proveedores de servicios de publicación de anuncios en Internet están obligados a facilitar, a petición de la Administración tributaria del Estado, la información de que dispongan en relación con los sujetos pasivos que hayan publicado anuncios utilizando dichos servicios y sobre los anuncios publicados por ellos. Por su parte, el artículo 25, apartado 1, de la Ley sobre el tratamiento de datos personales dispone que se permitirá el tratamiento de tales datos cuando concurra al menos uno de los motivos especificados en el artículo 6, apartado 1, del RGPD. Las disposiciones del artículo 6, apartados 2 y 3, del Reglamento, relativas al tratamiento de datos a efectos del cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento, de una misión realizada en interés público por dicho responsable del tratamiento o para que este pueda ejercer los poderes públicos que se le han conferido por ley, se especifican en los actos normativos relativos al área correspondiente. Además, la información confidencial en poder de la demandada está protegida por la ley, en particular, mediante la prohibición de divulgarla impuesta a los empleados de la Administración tributaria

- 5 La demandante interpuso recurso de anulación contra la decisión ante la Administratīvā rajona tiesa (Tribunal de Primera Instancia de lo Contencioso-Administrativo), alegando que la motivación de la decisión tampoco indicaba la finalidad concreta del tratamiento de datos ni la cantidad de datos necesaria a tal efecto. Así pues, la demandante considera que la referida decisión vulnera los principios del tratamiento de datos personales establecidos en el artículo 5 del RGPD, que la demandada, en su condición de responsable del tratamiento, debía observar; a saber, indicar criterios claramente definidos con arreglo a los cuales se ha de seleccionar la información solicitada en relación con un grupo específico de personas identificables.
- 6 Mediante sentencia de 21 de mayo de 2019, la Administratīvā rajona tiesa desestimó el recurso al considerar fundada, en esencia, la argumentación expuesta por la demandada, según la cual no puede imponerse restricción alguna a la cantidad de información a la que puede acceder la Administración tributaria en relación con cualquier persona, a menos que se considere que la información en cuestión no es conforme a los objetivos de la administración tributaria. Según dicho órgano jurisdiccional, no cabe duda a este respecto, ya que la información solicitada es necesaria para identificar actividades económicas no declaradas y las disposiciones del RGPD se aplican únicamente al demandante en su condición de prestador de servicios, pero no al VID.
- 7 La demandante interpuso recurso de apelación contra dicha sentencia ante el órgano jurisdiccional remitente reiterando las alegaciones expuestas tanto en la reclamación inicial como en el recurso interpuesto en primera instancia relativas a la obligación de la demandada de exponer sus consideraciones acerca de la utilidad de la cantidad de información solicitada y de observar el principio de proporcionalidad, puesto que, a su parecer, en el contexto de dicha solicitud de

información, la demandada también debe ser considerada responsable del tratamiento de los datos y, por lo tanto, debe cumplir los requisitos establecidos en el Reglamento. Según la demandante, el RGPD no establece excepciones en virtud de las cuales una administración nacional quede dispensada del cumplimiento de los requisitos que establece y pueda proceder al tratamiento de datos personales a su propia discreción.

- 8 La demandante solicitó al órgano jurisdiccional remitente que planteara al Tribunal de Justicia de la Unión Europea cuestiones prejudiciales acerca de la interpretación de las disposiciones del RGPD.

Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal

- 9 La demandante estima que el RGPD es aplicable en el caso de autos, dado que, en lo que concierne a los datos personales recabados mediante la solicitud de información, debe considerarse que la demandada es responsable del tratamiento en el sentido de dicho Reglamento y, por lo tanto, debe cumplir los requisitos establecidos en él. Sin embargo, según la demandante, con la emisión de la solicitud de información, la demandada ha vulnerado el principio de proporcionalidad, dado que exige que, cada mes, se le proporcione una cantidad considerable de datos relativos a un número no delimitado de anuncios, sin indicar contribuyentes concretos contra los que se haya iniciado una inspección fiscal. Afirma que en la solicitud de información no se indica cuánto tiempo durará la obligación impuesta a la demandante de facilitar a la demandada la información mencionada en dicha solicitud. Así pues, considera que la demandada ha vulnerado los principios del tratamiento de datos personales enunciados en el artículo 5 del RGPD (licitud, lealtad y transparencia). Aduce que, ni en la solicitud de información ni en la motivación de la decisión se especifican el marco concreto (finalidad) en el que se inscribe el tratamiento de la información previsto por la demandada, ni el volumen de información necesario (minimización de datos). A su parecer, en la solicitud de información, la autoridad administrativa debe incluir criterios claramente definidos con arreglo a los cuales se ha de seleccionar la información requerida por dicha autoridad en relación con un grupo determinado de personas identificables.
- 10 La demandada afirma, basándose en el razonamiento expuesto en el apartado 4 del presente resumen, que los requisitos establecidos en la normativa de la Unión no pueden influir en el contenido de la decisión impugnada.

Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial

- 11 El litigio versa sobre las disposiciones aplicables y sobre la interpretación de estas, así como sobre la cuestión de si la motivación jurídica expuesta en la solicitud de información del VID y en la fundamentación de la decisión justifican la obligación impuesta al demandante mediante el acto administrativo impugnado.

- 12 El 23 de noviembre de 2016, se introdujeron modificaciones en el artículo 15 de la Ley de impuestos y tributos, que entraron en vigor el 1 de enero de 2017 y añadieron un apartado 6 a dicho artículo.
- 13 El acto administrativo impugnado se basa en el artículo 15, apartado 6, de la Ley de impuestos y tributos (en la redacción vigente en el momento en que se emitió la solicitud de información), que establecía que los proveedores de servicios de publicación de anuncios en Internet estaban obligados a facilitar, a petición de la Administración tributaria del Estado, la información de que dispusieran relativa a los sujetos pasivos que hubiesen publicado anuncios utilizando dichos servicios y sobre los anuncios publicados por ellos.
- 14 De la exposición de motivos de la modificación legislativa puede deducirse que se tuvieron en cuenta consideraciones relativas a la proporcionalidad, entre otras, desde la perspectiva de la normativa en materia de protección de datos. En la exposición de motivos se indica que, para que el VID pueda identificar actividades económicas no declaradas en Internet, es necesario obligar, entre otros, a los prestadores de servicios de publicación de anuncios, a facilitar a la Administración tributaria los datos de que dispongan o que conserven relativos a las actividades económicas de otros sujetos pasivos. La normativa que confiere al VID la facultad de solicitar dicha información también es proporcionada desde el punto de vista de las disposiciones normativas relativas a la protección de datos. Los derechos y libertades fundamentales de las personas físicas y, en particular, el derecho al respeto de la vida privada, están protegidos, en lo que concierne al tratamiento de datos personales, por la Fizisko personu datu aizsardzības likums (Ley de protección de datos personales de las personas físicas). Este derecho se deriva del artículo 96 de la Latvijas Republikas Satversme (Constitución de la República de Letonia), que establece que toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada, de su domicilio y de su correspondencia. Por su parte, el artículo 116 de la Constitución dispone que este derecho podrá limitarse en los casos previstos por la ley para proteger los derechos de terceros, la organización política democrática y la seguridad, el bienestar y la moral públicos. La normativa contenida en el proyecto de ley persigue un objetivo legítimo, esto es, fomentar el bienestar de la sociedad. La lucha contra la evasión fiscal incrementa los ingresos de la hacienda pública y mejora el entorno empresarial. Además, al solicitar información a las entidades especificadas en el proyecto de ley, el VID podrá obtener información que, por lo general, habida cuenta de los principios de la economía digital (por ejemplo, ciertas entidades almacenan información en forma digital sobre el comercio en Internet de otros sujetos pasivos o sobre las cantidades percibidas al vender bienes o prestar servicios en el entorno digital), no es posible obtener por otros medios menos restrictivos. Por otra parte, la cantidad de información que recabará el VID no será superior a lo necesario para alcanzar un objetivo legítimo. La información que se recabará de los [...] proveedores de servicios de publicación de anuncios en Internet será aquella que sea necesaria para identificar al operador económico y [...] contendrá datos relacionados con la actividad económica de los sujetos pasivos, y no con la vida privada. Habida cuenta de lo anterior, el beneficio que se procurará a la sociedad será mayor que la

restricción de los derechos de las personas, por lo que la regulación incluida en el proyecto de ley es proporcionada.

- 15 [En su versión actual, aplicable] en el momento de adoptar la resolución de remisión, el artículo 15, apartado 6, la referida Ley dispone que los proveedores de servicios de publicación de anuncios en Internet estarán obligados a facilitar, a petición de Administración tributaria del Estado, la información de que dispongan en relación con los anuncios publicados y con quienes los hayan publicado (anunciantes). La impugnación o los recursos interpuestos contra la solicitud de información de la Administración tributaria del Estado no tendrán efecto suspensivo.
- 16 Así pues, en la actualidad, esta disposición ya no identifica a un grupo de personas concreto, esto es, no dispone que los proveedores de servicios de publicación de anuncios en Internet deban facilitar información sobre *los sujetos pasivos* que hayan publicado anuncios utilizando dichos servicios y sobre los anuncios publicados por ellos.
- 17 En el presente asunto, es pacífico que la ejecución de la solicitud de información del VID está inextricablemente vinculada al tratamiento de datos personales.
- 18 Es pacífico asimismo que el VID tiene la facultad de recabar los datos que estén en poder de los proveedores de servicios de publicación de anuncios en Internet que sean necesarios para llevar a cabo determinadas medidas de administración tributaria. La demandante acepta facilitar la información necesaria a la Administración tributaria siempre que la solicitud se haga de conformidad con los requisitos establecidos en el RGPD.
- 19 Así pues, lo que se discute es en qué medida el VID puede solicitar información y si la cantidad de información solicitada puede ser ilimitada. Además, de la solicitud de información de que se trata en el presente asunto se desprende que toda la información debe facilitarse a más tardar el tercer día de cada mes, sin que se fije un término para dicha obligación.
- 20 La controversia versa asimismo sobre qué tipo de información debe incluirse en la solicitud de información, habida cuenta de que la práctica de las autoridades que implica un tratamiento de datos personales en el sentido del artículo 4, punto 2, del RGPD, debe respetar la normativa de la Unión relativa a la protección de dichos datos (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de enero de 2019 *Deutsche Post*, C-496/17, EU:C:2019:26, apartado 53).
- 21 El artículo 15, apartado 6, de la Ley de impuestos y tributos no establece el contenido de la solicitud de información. El VID alega que le es necesaria toda la información relativa a todos los interesados. La Administración tributaria desea, en esencia, llevar a cabo controles continuos y exhaustivos con el fin de determinar si se han realizado operaciones ocultas, si se ha llevado a cabo una actividad empresarial no declarada y si es necesario adoptar medidas concretas de administración tributaria.

- 22 De la exposición de motivos de la modificación legislativa antes mencionada procede concluir que ya se apreció la proporcionalidad desde la perspectiva de la normativa relativa a la protección de datos; sin embargo, se observan contradicciones en lo que concierne a los requisitos impuestos por el RGPD.
- 23 Las cuestiones de interpretación de las disposiciones del RGPD en el contexto del presente litigio no han sido objeto de un análisis en profundidad. No cabe duda de que el tratamiento de la información a que se refiere la solicitud de información puede afectar a los derechos fundamentales de un amplio grupo de personas (puesto que en la solicitud de información no se identifica a las personas en cuestión), por ello, el tratamiento de los datos de que se trata no puede efectuarse sin cumplir los requisitos establecidos en el RGPD. En lo que respecta a la solicitud de información de que se trata en el presente asunto, procede señalar que su motivación es deficiente, si bien ello queda en cierto modo compensado por la fundamentación de la decisión. No es posible concluir de manera inequívoca que tal solicitud de información pueda considerarse debidamente motivada y ocasional y que no se refiera a toda la información incluida en la rúbrica «Turismos», ya que la Administración tributaria desea, en esencia, llevar a cabo un control continuo y exhaustivo.
- 24 El órgano jurisdiccional remitente alberga dudas acerca de si puede considerarse que el tratamiento de datos personales previsto por el VID es conforme con la normativa en materia de protección de datos que sea de aplicación en función de la finalidad del tratamiento, en el sentido del considerando 31 del RGPD.
- 25 En el marco del examen del presente asunto contencioso administrativo, es preciso determinar si el tratamiento de datos personales se efectúa de manera transparente para los interesados, si la información contenida en la solicitud de información se ha solicitado con fines determinados, explícitos y legítimos, y si el tratamiento de los datos personales solo se efectúa en la medida estrictamente necesaria para el ejercicio de las funciones del VID (minimización de datos), en el sentido del artículo 5, apartado 1, del RGPD.
- 26 Para verificar los elementos mencionados, es preciso interpretar correctamente los requisitos establecidos en el RGPD a la luz de las circunstancias del caso de autos. Los actos normativos no contienen criterios específicos con arreglo a los cuales pueda apreciarse si el responsable del tratamiento garantiza debidamente que se cumple lo dispuesto por el artículo 5, apartado 1, del RGPD (responsabilidad proactiva). La normativa letona no contiene normas más específicas sobre la problemática relativa a la aplicación de las disposiciones del RGPD en lo que concierne a un tratamiento de datos personales como el controvertido en el presente asunto. Por lo tanto, es necesario determinar los criterios con arreglo a los cuales debe apreciarse si la solicitud de información formulada por el VID respeta en lo esencial los derechos y libertades fundamentales y si la solicitud de información en cuestión puede considerarse necesaria y proporcionada en una sociedad democrática, para salvaguardar objetivos importantes de interés público de la Unión y de Letonia en los ámbitos fiscal y presupuestario.

- 27 Debe tenerse en cuenta que en la solicitud de información de que se trata no hace referencia a ninguna «investigación concreta» llevada a cabo por el VID en el sentido de las disposiciones del Reglamento.
- 28 En la mencionada solicitud de información no se pide información sobre personas concretas, sino sobre todos aquellos interesados que hayan publicado anuncios en la sección «Turismos» del portal; además se solicita que dicha información se facilite a más tardar el tercer día de cada mes (es decir, que la demandante debe facilitar al VID toda la información relativa a los anuncios publicados el mes anterior).
- 29 Habida cuenta de lo anterior, el órgano jurisdiccional remitente alberga dudas acerca de si puede considerarse que esta manera de actuar de una administración nacional es conforme con los requisitos establecidos en el RGPD.
- 30 A la hora de decidir si procedía dirigirse al Tribunal de Justicia de la Unión Europea para plantearle cuestiones prejudiciales, el órgano jurisdiccional remitente ha tenido en cuenta lo siguiente:
 - 1) las dudas existentes acerca de la correcta interpretación del RGPD;
 - 2) la importancia de una correcta interpretación de la normativa de la Unión Europea para la aplicación uniforme de las normas en los Estados miembros;
 - 3) la falta de criterios definidos de manera concreta con arreglo a los cuales pueda apreciarse si el responsable del tratamiento ha garantizado debidamente la conformidad del tratamiento de datos (incluida, asimismo, la obtención de la información) con los requisitos establecidos en el Reglamento;
 - 4) la importancia determinante de la interpretación del Tribunal de Justicia de la Unión Europea para resolver de manera correcta y equitativa el litigio contencioso administrativo de que conoce.