

Dictamen en relació amb una consulta sobre la cessió de dades dels establiments turístics i de les persones que s'hi allotgen a l'administració tributària catalana

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit de consulta sobre la possible cessió de dades dels establiments turístics i de les persones que s'hi allotgen a l'administració tributària catalana, i la seva adequació a la normativa de protecció de dades personals.

Analitzada la petició i vist l'informe de l'Assessoria Jurídica, es dictamina el següent:

I

(...)

II

L'administració pública consultant exposa, en el seu escrit de consulta, que l'administració tributària catalana els ha sol·licitat informació relacionada amb els establiments turístics, així com amb les persones que s'hi allotgen, per tal de dur a terme actuacions de comprovació tributària de l'impost sobre estades en establiments turístics.

En concret, segons manifestacions de l'administració consultant, les dades que l'administració tributària catalana sol·licita són, en relació amb l'establiment turístic, el CIF/NIF, el nom de l'establiment, l'adreça, el municipi i la província; i, en relació amb la persona allotjada, el número del document, el tipus de document, la data d'expedició, nom i cognoms, sexe, data de naixement, nacionalitat i data d'entrada a l'establiment.

Com bé s'indica en l'escrit de consulta, es tracta d'informació de què disposa l'administració consultant, atesa l'obligació de registre documental i de comunicació a la Direcció General de la Policia de les persones que s'allotgen en els establiments d'hostalatge ubicats a Catalunya que la normativa vigent imposa a aquests establiments (Llei orgànica 1/1992, de 21 de febrer, sobre protecció de la seguretat ciutadana i Ordre IRP/418/2010, de 5 d'agost).

L'administració també fa avinent que, d'acord amb la petició d'informació rebuda, l'interès en conèixer aquesta informació per part de l'administració tributària no seria puntual respecte un establiment o establiments concrets, sinó més aviat que es desprèn un interès de tramesa continua i de manera sistemàtica d'aquesta informació des de l'administració.

Atesos aquests fets, es plantegen dues qüestions concretes a aquesta Autoritat:

1. Que, d'acord amb la legislació tributària aplicable, es determini la manera més idònia -a través d'una disposició de caràcter general o bé mitjançant requeriments concrets- de comunicar la informació a l'administració tributària catalana, per tal de donar resposta a la seva petició.
2. Que, atesa la configuració jurídica de l'impost sobre les estades en establiments turístics i les dades personals de què disposa l'administració en el registre de persones que s'allotgen als establiments d'hostalatge ubicats a Catalunya, es determini quines

dades de l'establiment i de les persones allotjades haurien de facilitar a l'administració tributària catalana en compliment del deure d'informació regulat a la Llei 58/2003, de 17 de desembre, general tributària, i, alhora, no vulnerar la normativa de protecció de dades personals.

A aquestes qüestions ens referim en els apartats següents d'aquest dictamen.

III

La Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (LOPD) és d'aplicació *"a les dades de caràcter personal registrades en suport físic, que les faci susceptibles de tractament, i a qualsevol modalitat d'ús posterior d'aquestes dades pels sectors públic i privat"* (article 2.1), entenent per dada de caràcter personal *"qualsevol informació referent a persones físiques identificades o identificables"* (article 3.a).

L'article 5.1.f) del Reial decret 1720/2007, de 21 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament de desenvolupament de la LOPD (RLOPD) afegeix que és dada de caràcter personal *"qualsevol informació numèrica, alfabètica, gràfica, fotogràfica, acústica o de qualsevol altre tipus que concerneix persones físiques identificades o identificables"*.

En aquest sentit, el RLOPD concreta que és identificable *"qualsevol persona la identitat de la qual es pugui determinar, directament o indirectament, mitjançant qualsevol informació referida a la seva identitat física, fisiològica, psíquica, econòmica, cultural o social. Una persona física no es considera identificable si la dita identificació requereix terminis o activitats desproporcionats"* (article 5.1.o)

D'acord amb aquests preceptes, és clar que la LOPD estén el seu àmbit d'aplicació a les persones físiques o als col·lectius de persones físiques sobre les quals es pretén obtenir dades de caràcter personal, quedant fora del control de la legislació de protecció de dades, per tant, la informació que es refereix a persones jurídiques, tret que aquesta informació objecte de tractament faci referència a les persones físiques que actuen en representació d'aquestes persones jurídiques.

D'acord amb les manifestacions efectuades en l'escrit de consulta, i tenint en compte els annexos 1 i 2 de l'Ordre IRP/418/2010, de 5 d'agost, sobre l'obligació de registre i comunicació a la Direcció General de la Policia de les persones que s'allotgen als establiments d'hostalatge ubicats a Catalunya, la informació que seria comunicada a l'administració tributària catalana comprendria, per una banda, dades dels establiments d'hostalatge, això és dades relatives a persones jurídiques, sense constar-hi, entre aquesta informació, les dades de les persones físiques que actuen en representació dels establiments, i, per l'altra, dades de les persones físiques que s'hi allotgen.

Per tant, cal tenir en compte, d'entrada, que pel que fa a la informació relativa als establiments d'hostalatge (persones jurídiques), en restar fora de l'àmbit de protecció de la normativa de protecció de dades, no hi hauria cap impediment, des de la vessant del dret a la protecció de dades personals, per a que l'administració la comunicés a l'administració tributària.

Pel que fa a la informació sobre les persones que s'allotgen en els establiments, cal assenyalar que, des de la perspectiva del dret a la protecció de dades de caràcter personal, la seva comunicació a l'administració tributària, en la mesura que comportaria una *"revelació de dades efectuada a una persona diferent de l'interessat"*, constitueix una cessió de dades (article 3.i) LOPD) i, com a tal, s'ha d'efectuar de conformitat amb el règim

previst, amb caràcter general, per a les comunicacions o cessions de dades personals a l'article 11 de la LOPD.

Aquest article disposa, com a norma general, que les dades objecte de tractament “*només poden ser comunicades a un tercer per al compliment de finalitats directament relacionades amb les funcions legítimes del cedent i del cessionari amb el consentiment previ de l'interessat*” (apartat 1). Aquesta regla general troba però determinades excepcions, entre les quals, la possibilitat que la comunicació estigui autoritzada en una llei o norma amb rang de llei (apartat 2.a)).

Així doncs, per tal que es pugui cedir les dades sobre les persones que s'allotgen en els establiments d'hostalatge de què disposa l'administració en el seu registre a l'administració tributària, als efectes que aquesta dugui a terme actuacions de comprovació tributària de l'impost sobre estades en establiments turístics, és necessari comptar amb el consentiment previ dels afectats o bé, a manca d'aquest, amb una norma amb rang de llei que l'habiliti, entre d'altres supòsits (article 11.2 LOPD).

Partint de la base de que no es disposaria d'aquest consentiment, cal analitzar si existeix una llei o norma amb rang de llei que habiliti la cessió de dades pretesa (article 11.2.a) LOPD).

IV

En l'escrit de consulta s'assenyala que l'administració tributària fonamenta la seva petició d'informació a l'administració en les previsions de l'article 94 de la Llei 58/2003, de 17 de desembre, general tributària (LGT), segons el qual:

*“1. Las autoridades, cualquiera que sea su naturaleza, los titulares de los órganos del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las entidades locales; los organismos autónomos y las entidades públicas empresariales; las cámaras y corporaciones, colegios y asociaciones profesionales; las mutualidades de previsión social; las demás entidades públicas, incluidas las gestoras de la Seguridad Social y quienes, en general, ejerzan funciones públicas, estarán obligados a suministrar a la Administración tributaria cuantos **datos, informes y antecedentes con trascendencia tributaria recabe ésta** mediante disposiciones de carácter general o a través de requerimientos concretos, y a prestarle, a ella y a sus agentes, apoyo, concurso, auxilio y protección para el ejercicio de sus funciones.*

Asimismo, participarán en la gestión o exacción de los tributos mediante las advertencias, repercusiones y retenciones, documentales o pecuniarias, de acuerdo con lo previsto en las leyes o disposiciones reglamentarias vigentes.

2. (...)

3. (...)

4. (...)

*5. La cesión de datos de carácter personal que se deba efectuar a la Administración tributaria conforme a lo dispuesto en el artículo anterior, en los apartados anteriores de este artículo o en otra norma de rango legal, **no requerirá el consentimiento del afectado**. En este ámbito no será de aplicación lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 21 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.”*

De conformitat amb aquest article, per tal que la LGT habiliti la cessió pretesa en el present cas és necessari que la informació personal objecte de cessió vers l'administració tributària tingui “transcendència tributària” i que sigui requerida per aquesta mitjançant una disposició de caràcter general o a través de requeriments concrets.

Tal com es va posar de manifest en el dictamen CNS 21/2014 de l'Autoritat (disponible al web www.apd.cat), la "transcendència tributària" és un concepte jurídic indeterminat que es considera clau per determinar, en casos com el plantejat, si la cessió pretesa, sense consentiment de l'afectat, s'ajusta a la LOPD.

En aquest sentit, convé assenyalar que, d'acord amb l'anàlisi jurisprudencial d'aquest concepte, té "transcendència tributària" aquella informació requerida per la hisenda el coneixement de la qual li resulti necessari per esbrinar si els subjectes passius estan o no al corrent de les seves obligacions tributàries (STS de 12 de novembre de 2003, entre d'altres), així com també aquella informació que la hisenda consideri que pot servir o tenir eficàcia en l'aplicació dels tributs (STS de 7 de juny de 2003, entre d'altres), és a dir, no només la necessària per establir la relació tributària, sinó qualsevol informació que porti a l'aplicació efectiva dels tributs.

Seguint aquesta doctrina sobre el concepte de "transcendència tributària", les dades relatives a les persones que s'allotgen en els establiments d'hostalatge tindrien tal caràcter si el seu coneixement per part de l'Administració tributària és necessari per a l'aplicació efectiva de l'impost sobre estades en establiments turístics, així com, en el seu cas, per controlar si el subjecte passiu n'està al corrent.

En aquest punt, cal fer referència a la Llei 5/2012, de 20 de març, de mesures fiscals, financeres i administratives i de creació de l'impost sobre les estades en establiments turístics, modificada pel Decret Llei 3/2012, de 16 d'octubre, de reordenació urgent de determinades garanties financeres del sector públic de la Generalitat de Catalunya i de modificacions tributàries.

L'article 103 de la Llei 5/2012, relatiu al fet imposable d'aquest impost, estableix que:

- “1. Constitueix el fet imposable de l'impost sobre estades en establiments turístics **l'estada que fa el contribuent** en un dels establiments i equipaments a què fa referència l'article 103.3, situats a Catalunya.*
- 2. Als efectes del que estableix aquesta llei, **s'entén per estada el gaudiment del servei d'allotjament, per dia o fracció, amb pernoctació o sense**, d'acord amb l'article 100.2.*
- 3. Resten subjectes a l'impost els establiments i equipaments següents:*
 - a) **Els establiments hotelers**, els apartaments turístics, els càmpings i els establiments de turisme rural, d'acord amb la legislació aplicable en matèria de turisme.*
 - b) Els albergs de joventut, d'acord amb la legislació aplicable en matèria d'equipaments i instal·lacions juvenils.*
 - c) Els habitatges d'ús turístic, d'acord amb la legislació aplicable en matèria de turisme.*
 - d) Les àrees de pernoctació destinades a albergs mòbils.*
 - e) Les embarcacions de creuer turístic. S'entén per embarcació de creuer turístic, als efectes del que estableix aquesta llei, la que fa transport per mar o per vies navegables amb l'única finalitat de plaer o esbarjo, completat amb altres serveis i amb estança a bord superior a dues nits, amarrada en un port marítim, segons el que defineix la normativa de la Unió Europea.*
 - f) Qualsevol altre establiment o equipament que s'estableixi per llei.”*

D'acord amb l'article 104 de la Llei 5/2012 és contribuent de l'impost "**la persona física que faci una estada** en qualsevol dels establiments i equipaments a què fa referència l'article 103.3. També ho és la persona jurídica a nom de la qual es lliura la corresponent

factura o document anàleg per l'estada de persones físiques en els dits establiments i equipaments.”

Per a la determinació de la quantificació de l'impost, la Llei 5/2012, modificada pel Decret llei 3/2012, estableix que:

“Article 107. Quota tributària

1. La quota tributària s'obté de **multiplicar el nombre d'estades pel tipus del gravamen corresponent segons el tipus d'establiment** o equipament turístic, d'acord amb la tarifa de l'apartat 3.

2. S'estableix un import màxim de quota, corresponent a set unitats d'estada per persona.

3. Tarifa:

Tipus d'establiment	Tarifa Barcelona	Tarifa resta Catalunya (en euros)
Hotel de 5 estrelles, gran luxe i embarcació de creuer	2,25	2,25
Hotel de 4 estrelles i 4 superior	1,10	0,90
Resta d'establiments i equipaments	0,65	0,45”

D'acord amb l'article 110 de la Llei 5/2012 “les **persones físiques o jurídiques titulars de l'explotació dels establiments o equipaments** a què fa referència l'article 103.3, per llur condició de substituïts del contribuent, **estan obligades a presentar l'autoliquidació de l'impost i a efectuar-ne l'ingrés corresponent** dins el termini que s'assenyali reglamentàriament.”

D'aquesta regulació es desprèn, als efectes que interessen en el present dictamen, que, tant per a l'aplicació efectiva de l'impost sobre estades en establiments turístics com per a la realització d'actuacions de comprovació tributària de l'impost, l'administració tributària hauria de tenir coneixement, a banda de la informació relativa als establiments d'hostalatge, del “nombre d'unitats d'estada” subjectes a l'impost, això és el nombre de persones que s'ha allotjat en un determinat establiment d'hostalatge, així com el nombre d'estades que hagi efectuat cadascuna d'aquestes persones (en què el màxim se situaria en set).

Sent així, pot entendre's que la informació sol·licitada en el present cas a l'administració— les dades dels establiments d'hostalatge i les de les persones allotjades— té “transcendència tributària”, per la qual cosa, en principi, podria ser objecte de comunicació o cessió a l'administració tributària a l'empara de l'article 94.1 de la LGT.

V

Ara bé, a banda de la “transcendència tributària” de la informació requerida, per tal que la previsió de l'article 94 de la LGT a què s'ha fet referència habiliti la seva comunicació a l'Administració tributària sense consentiment dels afectats, és necessari que, com s'ha vist, la dita informació sigui requerida “mediante disposiciones de carácter general o a través de requerimientos concretos (...)”.

En aquest sentit, l'administració planteja quina de les dues modalitats de comunicació d'informació previstes a la LGT seria la més idònia per donar compliment en el present cas

a la petició d'informació de l'administració tributària, tenint en compte que aquesta no semblaria ser puntual, sinó que més aviat es pretén una comunicació d'informació sistemàtica i continua.

Aquesta qüestió resulta clarament pertinent des del punt de vista de la protecció de dades, atès que la proporcionalitat del tractament, en aquest cas de la petició d'informació, és un element clau a l'hora de valorar la seva legitimitat, tal com es desprèn de l'article 4 de la LOPD, relatiu al principi de qualitat de les dades.

Doncs bé, l'existència de requeriments generals d'informació amb transcendència tributària, *“siempre que aparezcan suficientemente motivados y se adopten siguiendo los cauces previstos en la norma”*, pot entendre's que troben la seva justificació, d'acord amb la jurisprudència (STS de 13 de novembre de 2014, entre d'altres), en el fet que *“en principio, todo sujeto pasivo de no importa qué tributos está sujeto a la potestad de comprobación e inspección de la Administración tributaria”*.

En aquests casos *“la Administración puede obtener información, (...) imponiendo a ciertas personas a través de normas de carácter general la obligación de suministrar periódicamente los citados datos con trascendencia fiscal, no mediando requerimiento; (...)”* (STS de 7 de febrer de 2014, entre d'altres).

En el cas que ens ocupa, la petició d'informació per part de l'administració tributària catalana a l'administració consultant s'efectua en relació amb el conjunt d'obligats tributaris de l'impost sobre les estades en establiments turístics (contribuents i substituïts del contribuents, això és els establiments) en exercici de les seves funcions de comprovació i inspecció del dit impost que li atribueix la legislació vigent (article 111 de la Llei 5/2012, d'acord amb l'article 2 de la Llei 7/2007, del 17 de juliol, de l'ATC).

Tractant-se, per tant, d'un requeriment general d'informació amb transcendència tributària, es requeriria disposar d'una disposició de caràcter general que preveïés expressament aquesta sol·licitud d'informació.

VI

Arribats a aquest punt, per tal de donar resposta a l'altra qüestió plantejada per l'administració en el seu escrit de consulta, això és quines dades haurien de facilitar a l'administració tributària catalana, es considera pertinent fer les consideracions següents.

Com s'ha vist, l'article 94 de la LGT podria habilitar la comunicació d'informació amb transcendència tributària de què disposa l'administració vers l'administració tributària si aquesta requerís la informació, en aquest cas, per mitjà d'una disposició de caràcter general, en tractar-se d'informació necessària per dur a terme actuacions de comprovació tributària de l'impost sobre estades en establiments turístics.

Tal com s'ha indicat en apartats anteriors, en concret l'administració tributària hauria de tenir coneixement, a banda de la informació relativa als establiments d'hostalatge, del “nombre d'unitats d'estada” subjectes a l'impost, això és el nombre de persones que s'ha allotjat en un determinat establiment d'hostalatge, així com el nombre d'estades que hagi efectuat cadascuna d'aquestes persones (en què el màxim se situaria en set).

En aquest sentit, cal apuntar que la informació relativa en concret al nombre d'estades que hagi efectuat un determinat contribuïent en l'establiment en què s'hagi allotjat és una informació que, a la vista del que disposa l'Ordre IRP/418/2010, podria no constar en el registre de persones que s'allotgen als establiments d'hostalatge ubicats a Catalunya de

què disposa l'administració, atès que els establiments d'hostalatge només estan obligats a registrar i comunicar a la Direcció General de la Policia la data d'entrada a l'establiment de la persona que s'allotja (annexes 1 i 2). La informació sobre els dies d'estada que aquesta té previstos efectuar és una dada opcional (annex 1).

Es tracta d'un aspecte rellevant en aquest cas, atès que el fet de no disposar d'aquesta informació no permetria calcular la quota tributària de l'impost sobre les estades en establiments turístics a satisfer pel contribuent ni, per tant, comprovar, quan escaigui, si les autoliquidacions de l'impost efectuades pels establiments turístics, en aquest cas d'hostalatge, són correctes (article 110 Llei 5/2012), motiu pel qual l'administració tributària sol·licita, pel que es desprèn de les manifestacions efectuades en l'escrit de consulta, la informació que consta en el registre de persones que s'allotgen als establiments d'hostalatge ubicats a Catalunya de l'administració consultant.

No obstant això, partint de la base que l'administració consultant podria disposar del conjunt d'informació amb transcendència tributària que necessita l'Administració tributària per dur a terme actuacions de comprovació tributària de l'impost, cal fer avinent que la seva cessió o comunicació, com qualsevol tractament de dades personals (article 3.c) LOPD), s'hauria de realitzar sempre de conformitat amb la resta de principis establerts per la legislació de protecció de dades i, particularment, amb el principi de finalitat (article 4.1 LOPD), de tal manera que les dades personals a què l'administració tributària tingués accés haurien de limitar-se a aquelles que fossin estrictament necessàries, pertinents i adequades per donar compliment a la finalitat per la qual les ha sol·licitat.

Així, si el motiu és, com s'ha dit, dur a terme actuacions de comprovació tributària de l'impost sobre estades en establiments turístics, tenint en compte que la quota d'aquest impost es determina multiplicant el "nombre d'unitats d'estada" efectuades pel contribuent (la persona que s'allotja) pel tipus de gravamen corresponent segons l'establiment de què es tracti (article 107 Llei 5/2012), no semblaria necessari que es comunicés a l'Administració tributària la informació sobre les persones allotjades en l'establiment de què es tracti de manera que aquestes resultin identificables (article 5.1.o) RLOPD).

Per assolir la finalitat pretesa amb la cessió de les dades a l'administració tributària semblaria suficient comunicar la informació sol·licitada en aquest sentit de manera agregada (el nombre de persones que s'ha allotjat en un determinat establiment d'hostalatge i el nombre d'estades que hagi efectuat cadascuna d'aquestes persones), és a dir, sense permetre la identificació de cap persona física concreta.

De fet, si la informació sobre les persones allotjades en els establiments de què disposa l'administració consultant es facilita de manera anonimitzada, no existiria cap limitació, des de la vessant de la protecció de dades, per poder comunicar-la a l'administració tributària (article 11.6 LOPD). Ara bé, cal tenir present que, perquè la dissociació pugui ser considerada suficient als efectes de la LOPD, cal que amb l'aplicació del procés de dissociació (article 3.j) LOPD) resulti realment impossible associar una determinada dada amb un individu determinat. Es considera, en aquest sentit, que l'afectat no és determinable o identificable quan la seva identificació exigeixi terminis o activitats desproporcionades (article 5.1.o) RLOPD).

Aquesta seria la manera més respectuosa amb el dret a la protecció de dades personals (article 18.4 CE) de facilitar la informació requerida per l'administració tributària catalana.

D'acord amb les consideracions fetes en aquest dictamen en relació amb la consulta plantejada, es fan les següents,

Conclusions

La cessió generalitzada d'informació sobre els establiments d'hostalatge i les persones que s'hi allotgen des d'una administració pública a l'administració tributària catalana a l'empara de l'article 94 de la LGT, als efectes de dur a terme actuacions de comprovació tributària de l'impost sobre les estades en establiments turístics (Llei 5/2012), requeriria d'una disposició de caràcter general que preveïés expressament aquesta comunicació.

En el cas que una disposició de caràcter general estableixi de forma general l'obligació de facilitar aquesta informació, les exigències derivades del principi de qualitat de les dades haurien de portar a requerir només informació dissociada sobre el nombre d'estades efectuades en cada establiment.

Barcelona, 25 de febrer de 2015