

**Dictamen en relació amb la consulta plantejada sobre la idoneïtat de fer un requeriment de dades de transcendència tributària per a la correcta identificació d'on es produeix el fet imposable del cànon de l'aigua.**

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades una consulta en relació amb la informació requerida per l'ACA (Agència Catalana de l'Aigua) a les entitats subministradores d'aigua, en base a les seves funcions tributàries.

Segons la consulta, l'ACA vol sol·licitar a les entitats subministradores informació associada als seus abonats (subjectes passius del cànon de l'aigua), sobre les coordenades UTM del punt de subministrament o del comptador. Això permetria la correcta identificació d'on es produeix el fet imposable del cànon de l'aigua, l'ús de l'aigua i, fins i tot, la comprovació de la base imposable del tribut –metres cúbics utilitzats amb diferents finalitats- i, per tant, segons la consulta, constituiria una informació amb transcendència tributària.

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

I

(...)

II

Cal fer esment del Dictamen CNS 2/2018, d'aquesta Autoritat, referit a la sol·licitud de dades dels abonats d'una empresa subministradora, per part de l'ACA, a través del "*Requeriment d'informació tributària en relació al cànon de l'aigua*", en el que l'ACA sol·licitava determinada informació en relació amb el procediment de declaració i ingrés del cànon de l'aigua repercutit per les entitats subministradores, en concret:

*"1. NIF de l'abonat; 2. Nom de l'abonat; 3. Adreça de subministrament; 4. Número de pòlissa; 5. Número de comptador; 6. Coordenades UTM sistema de referència ETRS89".*

El requeriment que en aquell cas formulava l'ACA a una empresa subministradora, exposava que:

*"En referència a la relació detallada de la facturació, i d'acord amb les prescripcions tècniques actuals, la identificació dels abonats es realitza mitjançant la direcció postal, el número de pòlissa i el número de comptador. Tanmateix, la geolocalització del punt de subministrament o del comptador dona una bona informació complementària per tal d'identificar l'abonat subjecte passiu del cànon de l'aigua.*

*Mentre aquesta informació no sigui d'utilització majoritària i no s'incorpori a les prescripcions tècniques de la relació detallada de facturació, cal obrir un*

*procediment de requeriment d'informació tributària per tal de disposar d'aquesta informació de les entitats subministradores que ja la disposen.”*

La consulta exposa que conèixer les coordenades UTM permetria la correcta identificació d'on es produeix el fet imposable del cànon de l'aigua, l'ús de l'aigua i, fins i tot, la comprovació de la base imposable del tribut –metres cúbics utilitzats amb diferents finalitats-. Segons la consulta, la dada sol·licitada tindria transcendència tributària.

La consulta explica que és freqüent que usuaris d'una certa entitat emprin dos tipus de subministrament, el provinent de la xarxa d'abastament que gestiona l'entitat subministradora, i el provinent de fonts pròpies (pous, mines...), amb el que satisfan gran part de les seves necessitats de consum d'aigua. Segons la consulta, a través de diferents actuacions, l'ACA hauria constatat que en molts casos s'estaria utilitzant aigua provinent de captacions no declarades, de manera que hi podria haver un frau per part d'usuaris que no declaren tota l'aigua consumida. Segons la consulta, el coneixement de dades geogràfiques (cadastre), hidrològiques i la climatologia, són de gran utilitat per determinar les necessitats hídriques reals dels contribuents.

Segons la consulta, conèixer els punts de subministrament permetria fer aflorar desviacions fiscals d'usuaris que no declaren tota l'aigua que consumeixen, *“per tal de poder fer una comparació d'allò consumit amb l'estimació que s'hagi efectuat en relació amb les necessitats de consum de cada contribuent”*.

La consulta conclou que disposar d'aquesta informació *“permet a l'ACA detectar incompliments en les obligacions de declaració de la totalitat dels volums d'aigua utilitzats pels obligats tributaris, que conformen la base imposable del tribut, i regularitzar, si s'escau, la seva situació fiscal, mitjançant la incoació i tramitació, amb les garanties legalment previstes, dels procediments de verificació o de comprovació limitada recollits en els articles 136 i següents de la Llei general tributària, amb l'objectiu ja exposat de lluitar contra el frau fiscal”*.

Per tot l'exposat, es sol·licita un dictamen sobre la idoneïtat de fer aquest tipus de requeriment amb transcendència tributària a les entitats administradores.

### III

Situada la consulta en aquests termes, cal partir de la base que, segons l'article 4.1) del Reglament (UE) 2016/679, de 27 d'abril, general de protecció de dades (RGPD), en vigor des del 25 de maig de 2016, i plenament aplicable a partir del 25 de maig de 2018 (article 99 RGPD), són dades de caràcter personal *“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;”*.

La consulta es refereix, específicament, al tractament (art. 4.2 RGPD) de la dada referida a les coordenades UTM del punt de subministrament o del comptador. Aquesta informació faria referència a un sistema de posicionament sobre la superfície terrestre, és a dir, un sistema de geolocalització que permet identificar un determinat punt, en aquest cas, per la informació disponible, *“el punt de subministrament o del comptador”*.

La informació referida a la geolocalització d'un comptador de subministrament d'aigua, quan es vincula directa o indirectament amb altres dades de persones físiques (per exemple, el nom i cognoms, o el NIF), seria informació personal.

La comunicació per part d'entitats subministradores d'aigua (art. 2.8 del Text refós de la legislació en matèria d'aigües de Catalunya, aprovat per Decret legislatiu 3/2003, de 4 de novembre (DL 3/2003)) a aquesta autoritat pública (ACA), de les coordenades dels punts de subministrament dels abonats d'empreses subministradores, juntament amb altres dades de la factura que identifiquen els usuaris, queda sotmesa als principis i garanties de la normativa de protecció de dades (RGPD), entre d'altres, al principi de licitud (art. 5.1.a) RGPD).

Així mateix, cal tenir en compte que l'RGPD ha donat carta de naturalesa al principi de minimització, entès com l'exigència que només es tractin les dades en la mesura que aquestes resultin completament imprescindibles per al compliment de la finalitat pretesa (article 5.1.c)).

L'article 6.1 de l'RGPD estableix que cal comptar amb una base que legitimi el tractament, ja sigui el consentiment de la persona afectada (art. 6.1.a)), ja sigui alguna de les altres circumstàncies previstes, com ara, entre d'altres, que *"el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento"* (art. 6.1.c)), o que *"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"* (art. 6.1.e)).

A això cal afegir que, segons disposa l'article 6.3 RGPD, la base del tractament indicat a l'article 6.1, lletres c) i e), ha d'estar establerta pel Dret de la Unió Europea (art. 6.3.a)), o pel dret dels Estats membres que s'apliqui al responsable del tractament (art. 6.3.b)).

Amb tot això, a manca del consentiment de les persones físiques, abonades al servei de subministrament d'aigua, caldrà examinar les previsions de la normativa aplicable, per tal d'analitzar si la comunicació a l'ACA de la informació sol·licitada s'ajusta als principis de la normativa de protecció de dades.

#### IV

La consulta exposa que l'ACA, en exercici de les seves funcions tributàries, pot efectuar requeriments a l'empara de l'article 93 de la Llei 58/2003, de 17 de desembre, general tributària (en endavant, LGT), segons el qual:

*"1. Las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, así como las entidades mencionadas en el apartado 4 del artículo 35 de esta ley, estarán **obligadas a proporcionar a la Administración tributaria toda clase de datos, informes, antecedentes y justificantes con trascendencia tributaria** relacionados con el cumplimiento de sus propias obligaciones tributarias o deducidos de sus relaciones económicas, profesionales o financieras con otras personas.  
(...).*

*2. Las obligaciones a las que se refiere el apartado anterior deberán cumplirse con carácter general en la forma y plazos que **reglamentariamente se determinen, o mediante requerimiento individualizado** de la Administración*

*tributaria que podrá efectuarse en cualquier momento posterior a la realización de las operaciones relacionadas con los datos o antecedentes requeridos.”*

Com va fer avinent aquesta Autoritat en el Dictamen 2/2018, citat, al qual ens remetem atès que les consideracions que s’hi contenen no es veuen desvirtuades per la informació que s’aporta amb la consulta, per tal que la LGT pugui ser norma habilitant per a la cessió de dades a l’ACA, és necessari que la informació personal objecte de cessió tingui “transcendència tributària” i que sigui requerida per l’Administració tributària (en aquest cas, per l’ACA, en relació amb les competències que li atribueix la normativa en relació amb el cànon de l’aigua), en la forma que es determini reglamentàriament, o a través de requeriments individualitzats.

Com també ha fet avinent aquesta Autoritat en ocasions anteriors (Dictàmens CNS 50/2017, CNS 22/2016, CNS 6/2015, CNS 48/2015, o CNS 21/2014), disponibles al web [www.apdcat.gencat.cat](http://www.apdcat.gencat.cat)), té “transcendència tributària”, d’acord amb l’anàlisi jurisprudencial d’aquest concepte jurídic indeterminat, 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. En definitiva, les sol·licituds d’informació, per tenir transcendència tributària, han de referir-se al compliment d’obligacions tributàries pròpies o de terceres persones (obligats tributaris) com serien, en aquest cas, els abonats als quals l’empresa subministradora factura el servei de subministrament d’aigua.

Vista la normativa estudiada, la informació sol·licitada (informació relativa als abonats, als quals presta el servei de subministrament d’aigua l’empresa), es pot vincular amb la gestió d’un tribut concret, com és el cànon de l’aigua.

D’entrada, tenint en compte la regulació del cànon de l’aigua (arts. 62 i ss. DL 3/20103), no es pot descartar que, per a determinades finalitats de control, d’inspecció, o de gestió del cànon de l’aigua, conèixer la informació sobre les coordenades UTM dels comptadors pugui ser rellevant.

En concret, la consulta exposa que la informació requerida permetria a l’ACA detectar incompliments en les obligacions de declaració de la totalitat dels volums d’aigua utilitzats pels obligats tributaris i regularitzar, si s’escau, la seva situació fiscal, mitjançant la incoació i tramitació, dels procediments de verificació o de comprovació limitada (arts. 136 i següents LGT), amb l’objectiu ja exposat de lluitar contra el frau fiscal.

L’article 131 LGT disposa que l’Administració tributària pot iniciar un “procediment de verificació de dades” en determinats supòsits, entre d’altres:

*“(…)*

*b) Cuando los datos declarados no coincidan con los contenidos en otras declaraciones presentadas por el mismo obligado o con los que obren en poder de la Administración tributaria.*

*c) Cuando se aprecie una aplicación indebida de la normativa que resulte patente de la propia declaración o autoliquidación presentada o de los justificantes aportados con la misma.*

*d) Cuando se requiera la aclaración o justificación de algún dato relativo a la declaración o autoliquidación presentada, (...).”*

Segons disposa l'article 132.1 LGT: *“El procedimiento de verificación de datos se podrá iniciar mediante requerimiento de la Administración para que el obligado tributario aclare o justifique la discrepancia observada o los datos relativos a su declaración o autoliquidación, o mediante la notificación de la propuesta de liquidación cuando la Administración tributaria cuente con datos suficientes para formularla.”*

Pel que fa al procediment de comprovació limitada, l'article 136 LTG disposa que:

*“1. En el procedimiento de comprobación limitada la Administración tributaria podrá comprobar los hechos, actos, elementos, actividades, explotaciones y demás circunstancias determinantes de la obligación tributaria.*

*2. En este procedimiento, la Administración Tributaria podrá realizar únicamente las siguientes actuaciones:*

*a) Examen de los datos consignados por los obligados tributarios en sus declaraciones y de los justificantes presentados o que se requieran al efecto.*

*b) Examen de los datos y antecedentes en poder de la Administración Tributaria que pongan de manifiesto la realización del hecho imponible o del presupuesto de una obligación tributaria, o la existencia de elementos determinantes de la misma no declarados o distintos a los declarados por el obligado tributario.*

*(...).”*

La consulta es formula en termes amplis, en relació amb usuaris “d’una certa entitat” que podrien emprar dos tipus de subministrament (el provinent de la xarxa d’abastament que gestiona l’empresa subministradora, i el de fonts pròpies).

Sens perjudici que, en casos específics, l’ACA pugui incoar un dels procediments a què es refereix la consulta i que, en el marc de les actuacions corresponents, es pugui sol·licitar la informació sobre les coordenades UTM, les previsions normatives estudiades no permeten considerar que hi ha una habilitació, des de la perspectiva dels principis de protecció de dades, per a sol·licitar la dita informació, de forma prèvia (amb la finalitat genèrica de contrastar altra informació de què pugui disposar l’ACA), en relació amb el conjunt dels usuaris als que presten servei les empreses subministradores.

És a dir, tot i que no es pot descartar que en determinats casos, i per a determinades finalitats de control, d’inspecció, o de gestió del cànon de l’aigua (com podria ser la incoació dels procediments de verificació esmentats), conèixer la informació sobre les coordenades UTM en casos concrets pugui ser rellevant, no es desprèn de la normativa estudiada que les empreses subministradores hagin de comunicar a l’ACA, de forma generalitzada, la dada relativa a les coordenades UTM juntament amb dades que identifiquen les totes les persones físiques que són subjectes passius del cànon de l’aigua (ex. art. 66.2 DL 3/2003), a les que aquestes empreses presten servei.

Així, la finalitat de fer aflorar desviacions fiscals d’usuaris que no declaren tota l’aigua consumida, no justificaria una comunicació prèvia, “preventiva” i generalitzada, per part de les empreses subministradores, en relació amb els seus usuaris, en els termes de la consulta, i per tant no es pot considerar que, en tots els casos, concorrerà l’element de

rellevància o “transcendència tributària” respecte de tots els subjectes passius que podrien quedar afectats per aquest requeriment, previst a la normativa (art. 93 LGT), que pugui justificar una comunicació de la informació “Coordenades UTM”, juntament amb la resta de dades personals del conjunt dels afectats, en els termes que planteja la consulta.

Des de la perspectiva del principi de proporcionalitat o minimització, cal tenir en compte que, si bé la sol·licitud d’informació seria “individualitzada” pel que fa al receptor directe (una determinada empresa subministradora del servei), no ho és pel que fa als seus destinataris finals, que són els usuaris i obligats tributaris d’empreses subministradores i, per tant, els titulars de les dades personals tractades.

Així, un requeriment d’informació pot referir-se no només a una persona concreta, sinó també a un conjunt de persones, en aquest cas, obligades tributàries del cànon de l’aigua.

Ara bé, en el cas que ens ocupa, i més enllà d’apuntar que la dada requerida (Coordenades UTM) podria permetre fer aflorar casos de frau fiscal, no queda justificat el motiu pel qual seria necessari conèixer aquesta informació respecte de tots els subjectes passius als quals presten servei les empreses subministradores, els quals podrien estar o no relacionats amb incompliments de les seves obligacions fiscals pel que fa al cànon de l’aigua.

Per això, no és possible considerar suficientment justificada, des de la perspectiva del principi de minimització (art. 5.1.c) RGPD), la necessitat de comunicar la informació objecte de consulta, referida a la totalitat dels abonats subjectes passius als quals prestarien servei les empreses subministradores requerides per l’ACA, en els termes de la consulta, és a dir, a través d’un “requeriment individualitzat” de l’ACA.

## V

Malgrat el que s’acaba d’exposar, en el sentit que, atenent a les previsions de l’article 93 LTC, no es pot considerar que en el cas que ens ocupa concorri en la informació sol·licitada una transcendència tributària respecte de tots els subjectes afectats que habiliti un requeriment generalitzat en els termes plantejats en la consulta, cal fer avinent el següent.

L’article 93 LTG disposa que l’obligació de comunicar dades, informes, antecedents i justificants a l’Administració tributària, es pot preveure en normes reglamentàries.

Com fa avinent la jurisprudència: “*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).

Tenint en compte això, cal fer avinent que en cas de concórrer una previsió en normativa reglamentària, en els termes previstos en l’article 93.2 LTG, que determini l’obligació dels obligats tributaris a comunicar informació en relació amb el cànon de l’aigua, això permetria a l’ACA, com a Administració tributària, sol·licitar a les empreses subministradores la comunicació de la dada relativa a les coordenades UTM, en relació amb el conjunt dels subjectes afectats, és a dir, en relació amb tots els obligats tributaris als que les dites empreses presten el servei d’aigua.

Per tot l'exposat, en línia amb les conclusions del Dictamen 2/2018, cal reiterar que, des de la perspectiva de la protecció de dades, la comunicació de la informació objecte de consulta (Coordenades UTM), a partir del que estableix la LGT (art. 93), seria possible, si l'ACA acredita la transcendència tributària d'aquesta informació en relació amb determinades persones afectades, o bé si es determina reglamentàriament.

D'acord amb aquestes consideracions, es fan les següents,

### **Conclusions,**

A la vista de la informació de què es disposa en emetre aquest dictamen, no es desprèn de la normativa estudiada i de la informació aportada, que les empreses subministradores hagin de comunicar a l'ACA la dada relativa a les coordenades UTM juntament amb la resta de dades que identifiquen les persones físiques afectades, en els termes exposats en la consulta.

Sens perjudici del que s'acaba de dir, la comunicació de la informació requerida, a partir del que estableix la LGT (art. 93), seria possible si l'ACA acredita la transcendència tributària d'aquesta informació en relació amb determinades persones afectades o si es determina reglamentàriament.

Barcelona, 5 de juny de 2018