

Dictamen en relación con la consulta planteada sobre la idoneidad de hacer un requerimiento de datos de trascendencia tributaria para la correcta identificación de dónde se produce el hecho imponible del canon del agua.

Se presenta ante la Autoridad Catalana de Protección de Datos una consulta en relación con la información requerida por la ACA (Agencia Catalana del Agua) a las entidades suministradoras de agua, en base a sus funciones tributarias.

Según la consulta, la ACA quiere solicitar a las entidades suministradoras información asociada a sus abonados (sujetos pasivos del canon del agua) sobre las coordenadas UTM del punto de suministro o del contador. Esto permitiría la correcta identificación de dónde se produce el hecho imponible del canon del agua, el uso del agua e, incluso, la comprobación de la base imponible del tributo —metros cúbicos utilizados con diferentes finalidades— y, por lo tanto, según la consulta, constituiría una información con trascendencia tributaria.

Una vez analizados la petición, la normativa vigente aplicable y el informe de la asesoría jurídica, se dictamina lo siguiente:

I

(...)

II

Hay que mencionar el Dictamen CNS 2/2018 de esta Autoridad, referido a la solicitud de datos de los abonados de una empresa suministradora, por parte de la ACA, a través del *“Requerimiento de información tributaria en relación con el canon del agua”*, en el que la ACA solicitaba determinada información en relación con el procedimiento de declaración e ingreso del canon del agua repercutido por las entidades suministradoras, en concreto:

“1. NIF del abonado; 2. Nombre del abonado; 3. Dirección de suministro; 4. Número de póliza; 5. Número de contador; 6. Coordenadas UTM sistema de referencia ETRS89”.

El requerimiento que en aquel caso formulaba la ACA a una empresa suministradora exponía que:

“En referencia a la relación detallada de la facturación, y de acuerdo con las prescripciones técnicas actuales, la identificación de los abonados se realiza mediante la dirección postal, el número de póliza y el número de contador. Sin embargo, la geolocalización del punto de suministro o del contador proporciona una buena información complementaria para identificar al abonado sujeto pasivo del canon del agua.

Mientras esta información no sea de utilización mayoritaria y no se incorpore a las prescripciones técnicas de la relación detallada de facturación, hay que abrir un procedimiento de requerimiento de información tributaria para disponer de esta información de las entidades suministradoras que ya la disponen”.

La consulta expone que conocer las coordenadas UTM permitiría la correcta identificación de dónde se produce el hecho imponible del canon del agua, el uso del agua e, incluso, la comprobación de la base imponible del tributo —metros cúbicos utilizados con diferentes finalidades—. Según la consulta, el dato solicitado tendría trascendencia tributaria.

La consulta explica que es frecuente que usuarios de una cierta entidad utilicen dos tipos de suministro, el que procede de la red de abastecimiento que gestiona la entidad suministradora y el procedente de fuentes propias (pozos, minas...), con el que satisfacen gran parte de sus necesidades de consumo de agua. Según la consulta, a través de diferentes actuaciones, la ACA habría constatado que en muchos casos se estaría utilizando agua procedente de captaciones no declaradas, de manera que podría haber un fraude por parte de usuarios que no declaran toda el agua consumida. Según la consulta, el conocimiento de datos geográficos (catastro), hidrológicos y de la climatología es de gran utilidad para determinar las necesidades hídricas reales de los contribuyentes.

Según la consulta, conocer los puntos de suministro permitiría hacer aflorar desviaciones fiscales de usuarios que no declaran toda el agua que consumen, *“para poder hacer una comparación de lo consumido con la estimación que se haya efectuado en relación con las necesidades de consumo de cada contribuyente”.*

La consulta concluye que disponer de esta información *“permite a la ACA detectar incumplimientos en las obligaciones de declaración de la totalidad de los volúmenes de agua utilizados por los obligados tributarios, que conforman la base imponible del tributo, y regularizar, si procede, su situación fiscal, mediante la incoación y tramitación, con las garantías legalmente previstas, de los procedimientos de verificación o de comprobación limitada recogidos en los artículos 136 y siguientes de la Ley general tributaria, con el objetivo ya expuesto de luchar contra el fraude fiscal”.*

Por todo lo expuesto, se solicita un dictamen sobre la idoneidad de hacer este tipo de requerimiento con trascendencia tributaria a las entidades administradoras.

III

Situada la consulta en estos términos, hay que partir de la base de que, según el artículo 4.1 del Reglamento (UE) 2016/679, de 27 de abril, general de protección de datos (RGPD), en vigor desde el 25 de mayo de 2016, y plenamente aplicable a partir del 25 de mayo de 2018 (artículo 99 RGPD), son datos de carácter 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 número, 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 se refiere, específicamente, al tratamiento (art. 4.2 RGPD) del dato referido a las coordenadas UTM del punto de suministro o del contador. Esta información haría

referencia a un sistema de posicionamiento sobre la superficie terrestre, es decir, un sistema de geolocalización que permite identificar un punto determinado, en este caso, por la información disponible, *“el punto de suministro o del contador”*.

La información referida a la geolocalización de un contador de suministro de agua, cuando se vincula directa o indirectamente con otros datos de personas físicas (por ejemplo, el nombre y apellidos o el NIF), sería información personal.

La comunicación por parte de entidades suministradoras de agua (art. 2.8 del Texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña, aprobado por el Decreto legislativo 3/2003, de 4 de noviembre (DL 3/2003), a esta autoridad pública (ACA) de las coordenadas de los puntos de suministro de los abonados de empresas suministradoras, junto con otros datos de la factura que identifican a los usuarios, queda sometida a los principios y garantías de la normativa de protección de datos (RGPD), entre otros, al principio de licitud (art. 5.1.a RGPD).

Asimismo, cabe tener en cuenta que el RGPD ha dado carta de naturaleza al principio de minimización, entendido como la exigencia de que solo se traten los datos en la medida en que estos resulten completamente imprescindibles para el cumplimiento de la finalidad pretendida (artículo 5.1.c).

El artículo 6.1 del RGPD establece que hay que contar con una base que legitime el tratamiento, ya sea el consentimiento de la persona afectada (art. 6.1.a), ya sea alguna de las otras circunstancias previstas, como por ejemplo, entre otras, 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 esto hay que añadir que, según lo dispuesto en el artículo 6.3 del RGPD, la base del tratamiento indicado en el artículo 6.1, letras c y e, debe estar establecida por el Derecho de la Unión Europea (art. 6.3.a), o por el derecho de los Estados miembros que se aplique al responsable del tratamiento (art. 6.3.b).

Con todo ello, a falta del consentimiento de las personas físicas, abonadas al servicio de suministro de agua, habrá que examinar las previsiones de la normativa aplicable, a fin de analizar si la comunicación a la ACA de la información solicitada se ajusta a los principios de la normativa de protección de datos.

IV

La consulta expone que la ACA, en ejercicio de sus funciones tributarias, puede efectuar requerimientos al amparo del artículo 93 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, general tributaria (en adelante, LGT), según el cual:

*“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”.*

Como recordó esta autoridad en el citado Dictamen 2/2018, al que nos remitimos dado que las consideraciones que contiene no se ven desvirtuadas por la información que se aporta con la consulta, a fin de que la LGT pueda ser norma habilitante para la cesión de datos a la ACA, es necesario que la información personal objeto de cesión tenga “trascendencia tributaria” y que sea requerida por la Administración tributaria (en este caso, por la ACA, en relación con las competencias que le atribuye la normativa en relación con el canon del agua), en la forma que se determine reglamentariamente, o a través de requerimientos individualizados.

Como también ha recordado esta autoridad en ocasiones anteriores (dictámenes CNS 50/2017, CNS 22/2016, CNS 6/2015, CNS 48/2015 o CNS 21/2014), disponibles en la web www.apdcat.gencat.cat, tiene “trascendencia tributaria”, de acuerdo con el análisis jurisprudencial de este concepto jurídico indeterminado, la información requerida por la hacienda cuyo conocimiento le resulte necesario para averiguar si los sujetos pasivos están o no al corriente de sus obligaciones tributarias (STS de 12 de noviembre de 2003, entre otras), así como también aquella información que la hacienda considere que puede servir o tener eficacia en la aplicación de los tributos (STS de 7 de junio de 2003, entre otras), es decir, no solo la necesaria para establecer la relación tributaria, sino cualquier información que lleve a la aplicación efectiva de los tributos. En definitiva, las solicitudes de información, para tener trascendencia tributaria, deben referirse al cumplimiento de obligaciones tributarias propias o de terceras personas (obligados tributarios) como serían, en este caso, los abonados a los que la empresa suministradora factura el servicio de suministro de agua.

Vista la normativa estudiada, la información solicitada (información relativa a los abonados, a los que presta el servicio de suministro de agua la empresa) se puede vincular con la gestión de un tributo concreto, como es el canon del agua.

De entrada, teniendo en cuenta la regulación del canon del agua (arts. 62 y ss. DL 3/20103), no se puede descartar que, para determinadas finalidades de control, de inspección o de gestión del canon del agua, conocer la información sobre las coordenadas UTM de los contadores pueda ser relevante.

En concreto, la consulta expone que la información requerida permitiría a la ACA detectar incumplimientos en las obligaciones de declaración de la totalidad de los volúmenes de agua utilizados por los obligados tributarios y regularizar, si procede, su situación fiscal, mediante la incoación y tramitación de los procedimientos de verificación o de comprobación limitada (arts. 136 y siguientes LGT), con el objetivo ya expuesto de luchar contra el fraude fiscal.

El artículo 131 de la LGT dispone que la Administración tributaria puede iniciar un “procedimiento de verificación de datos” en determinados supuestos, entre otros:

“(…)

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, (...)."*

Según lo dispuesto en el artículo 132.1 de la 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".*

En cuanto al procedimiento de comprobación limitada, el artículo 136 de la LTRG dispone 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 se formula en términos amplios, en relación con usuarios "de una cierta entidad" que podrían utilizar dos tipos de suministro (el procedente de la red de abastecimiento que gestiona la empresa suministradora, y el de fuentes propias).

Sin perjuicio de que, en casos específicos, la ACA pueda incoar uno de los procedimientos a que se refiere la consulta y que, en el marco de las actuaciones correspondientes, se pueda solicitar la información sobre las coordenadas UTM, las previsiones normativas estudiadas no permiten considerar que hay una habilitación, desde la perspectiva de los principios de protección de datos, para solicitar dicha información, de forma previa (con la finalidad genérica de contrastar otra información de la que pueda disponer la ACA), en relación con el conjunto de los usuarios a los que prestan servicio las empresas suministradoras.

Es decir, aunque no se puede descartar que en determinados casos, y para determinadas finalidades de control, de inspección, o de gestión del canon del agua (como podría ser la incoación de los procedimientos de verificación mencionados), conocer la información sobre las coordenadas UTM en casos concretos pueda ser relevante, no se desprende de la normativa estudiada que las empresas suministradoras tengan que comunicar a la ACA, de forma generalizada, el dato relativo a las coordenadas UTM junto con datos que identifican a todas las personas

físicas que son sujetos pasivos del canon del agua (ex. art. 66.2 DL 3/2003), a las que estas empresas prestan servicio.

Así, la finalidad de hacer aflorar desviaciones fiscales de usuarios que no declaran toda el agua consumida no justificaría una comunicación previa, “preventiva” y generalizada, por parte de las empresas suministradoras, en relación con sus usuarios, en los términos de la consulta, y por lo tanto no se puede considerar que, en todos los casos, concurrirá el elemento de relevancia o “trascendencia tributaria” respecto de todos los sujetos pasivos que podrían quedar afectados por este requerimiento, previsto en la normativa (art. 93 LGT), que pueda justificar una comunicación de la información “Coordenadas UTM”, junto con el resto de datos personales del conjunto de los afectados, en los términos que plantea la consulta.

Desde la perspectiva del principio de proporcionalidad o minimización, hay que tener en cuenta que, si bien la solicitud de información sería “individualizada” con respecto al receptor directo (una determinada empresa suministradora del servicio), no lo es con respecto a sus destinatarios finales, que son los usuarios y obligados tributarios de empresas suministradoras y, por lo tanto, los titulares de los datos personales tratados.

Así, un requerimiento de información puede referirse no solo a una persona concreta, sino también a un conjunto de personas, en este caso, obligadas tributarias del canon del agua.

Ahora bien, en el caso que nos ocupa, y más allá de apuntar que el dato requerido (Coordenadas UTM) podría permitir hacer aflorar casos de fraude fiscal, no queda justificado el motivo por el que sería necesario conocer esta información respecto de todos los sujetos pasivos a los que prestan servicio las empresas suministradoras, los cuales podrían estar relacionados o no con incumplimientos de sus obligaciones fiscales con respecto al canon del agua.

Por eso, no es posible considerar suficientemente justificada, desde la perspectiva del principio de minimización (art. 5.1.c RGPD), la necesidad de comunicar la información objeto de consulta, referida a la totalidad de los abonados sujetos pasivos a los que prestarían servicio las empresas suministradoras requeridas por la ACA, en los términos de la consulta, es decir, a través de un “requerimiento individualizado” de la ACA.

V

A pesar de lo que se acaba de exponer, en el sentido de que, atendiendo a las previsiones del artículo 93 de la LTC, no se puede considerar que en el caso que nos ocupa concorra en la información solicitada una trascendencia tributaria respecto de todos los sujetos afectados que habilite un requerimiento generalizado en los términos planteados en la consulta, hay que recordar lo siguiente:

El artículo 93 de la LTG dispone que la obligación de comunicar datos, informes, antecedentes y justificantes a la Administración tributaria se puede prever en normas reglamentarias.

Como recuerda la jurisprudencia: *“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 febrero de 2014, entre otras).

Teniendo en cuenta esto, hay que recordar que en caso de concurrir una previsión en normativa reglamentaria, en los términos previstos en el artículo 93.2 de la LTG, que determine la obligación de los obligados tributarios a comunicar información en relación con el canon del agua, eso permitiría a la ACA, como Administración tributaria, solicitar a las empresas suministradoras la comunicación del dato relativo a las coordenadas UTM, en relación con el conjunto de los sujetos afectados, es decir, en relación con todos los obligados tributarios a los que dichas empresas prestan el servicio de agua.

Por todo lo expuesto, en línea con las conclusiones del Dictamen 2/2018, hay que reiterar que, desde la perspectiva de la protección de datos, la comunicación de la información objeto de consulta (Coordenadas UTM), a partir de lo establecido en la LGT (art. 93), sería posible, si la ACA acredita la trascendencia tributaria de esta información en relación con determinadas personas afectadas, o bien si se determina reglamentariamente.

De acuerdo con estas consideraciones, se realizan las siguientes

Conclusiones

A la vista de la información de la que se dispone al emitir este dictamen, no se desprende de la normativa estudiada y de la información aportada que las empresas suministradoras tengan que comunicar a la ACA el dato relativo a las coordenadas UTM junto con el resto de datos que identifican a las personas físicas afectadas, en los términos expuestos en la consulta.

Sin perjuicio de lo que se acaba de mencionar, la comunicación de la información requerida, a partir de lo establecido en la LGT (art. 93), sería posible si la ACA acredita la trascendencia tributaria de esta información en relación con determinadas personas afectadas o si se determina reglamentariamente.

Barcelona, 5 de junio de 2018