

**Informe jurídico en relación con el Anteproyecto de ley de modificación de la Ley 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático, en cuanto al impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono de los vehículos de tracción mecánica**

## **Antecedentes**

Se presenta a la Autoridad Catalana de Protección de Datos el Anteproyecto de ley de modificación de la Ley 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático, en cuanto al impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono de los vehículos de tracción mecánica, a fin de que la Autoridad emita su parecer al respecto.

El Anteproyecto consta de un artículo único que comprende doce apartados, una disposición adicional, una derogatoria y una final. Se acompaña de la Memoria general y del informe sobre el tratamiento de datos tributarios y de carácter personal en la gestión del impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono de los vehículos de tracción mecánica elaborado por el delegado de protección de datos del 'Agencia Tributaria de Cataluña.

Examinado el Anteproyecto y la documentación que le acompaña, teniendo en cuenta la normativa vigente aplicable, y de acuerdo con el informe de la Asesoría Jurídica emito el siguiente informe.

## **Fundamentos jurídicos**

y

(...)

II

El Anteproyecto que se examina tiene por objeto la modificación de la Ley 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático, por lo que hace la regulación del impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono de los vehículos de tracción mecánica.

Tal y como se desprende de la exposición de motivos "Al amparo de las competencias de la Generalidad de Cataluña en materia de medio ambiente y de creación de impuestos propios, reconocidas en los artículos 144 y 202 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, respectivamente, el Parlamento de Cataluña creó el impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono de los vehículos de tracción mecánica en la Ley 5/2017, de 28 de marzo, de medidas fiscales, administrativas, financieras y del sector público y de creación y regulación de los impuestos sobre grandes establecimientos comerciales, sobre estancias en establecimientos turísticos, sobre elementos radiotóxicos, sobre bebidas azucaradas envasadas y sobre emisiones de dióxido de carbono. Posteriormente, la regulación de este impuesto se incorpora a la Ley 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático."

En concreto, en lo que se refiere a los artículos 40 a 50 reguladores de este impuesto, se señala que la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de junio de 2019 ha validado estos preceptos, que fueron objeto de recurso de inconstitucionalidad por parte del presidente del Gobierno del Estado.

Se expone que la puesta en marcha de la implantación efectiva del impuesto ha hecho evidentes ciertas carencias de la regulación vigente que hacen necesaria la modificación legislativa, como la regulación de una cuantificación alternativa de las emisiones del dióxido de carbono para los vehículos cuya ficha técnica no incluye esta información, así como el procedimiento de gestión del impuesto mediante el sistema de padrón, entre otros.

En este contexto, se examinan, a continuación, aquellas previsiones del Anteproyecto que tienen especial incidencia en el derecho fundamental a la protección de datos personales, perspectiva desde la que se emite este informe.

### III

Según se desprende del artículo 41.1, el impuesto tiene por objeto gravar las emisiones de dióxido de carbono de los vehículos aptos para circular por las vías públicas incluidos en las categorías descritas en el mismo precepto. A tal efecto, el apartado 2 considera que son aptos para circular por las vías públicas “los vehículos a los que se refiere el apartado 1 matriculados en los registros públicos correspondientes, mientras no hayan sido dados de baja definitiva o temporal por robo , y los vehículos provistos de permisos temporales.”

De acuerdo con el artículo 42 del texto propuesto, son sujetos pasivos del impuesto, entre otros “a) Las personas físicas que sean titulares del vehículo y tengan su domicilio fiscal en Cataluña.”

Según lo previsto en el artículo 47.1, la gestión del impuesto se realizará mediante un padrón que elaborará y aprobará la Agencia Tributaria de Cataluña a partir de los datos de que dispone.

El tratamiento de los datos de las personas físicas titulares de los vehículos sujetos al impuesto por parte de la Agencia Tributaria de Cataluña, previsto en este anteproyecto deberá adecuarse a las previsiones del RGPD y de la Ley orgánica 3 /2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales (en adelante, LOPDGDD).

El artículo 5.1.a) del RGPD establece que todo tratamiento de datos personales debe ser lícito, leal y transparente en relación con el interesado (principio de licitud, lealtad y transparencia).

De acuerdo con el artículo 6.1 del RGPD para llevar a cabo un tratamiento es necesario contar con una base jurídica que legitime este tratamiento, ya sea el consentimiento de la persona afectada, ya sea alguna de las demás circunstancias, como que “el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento” (letra 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” (letra e).

Tal y como se desprende del artículo 6.3 del RGPD y recoge expresamente el artículo 8 de Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales (en adelante LOPDGDD), el tratamiento de datos sólo podrá considerarse fundamentado en estas bases jurídicas del artículo 6.1. c) y e) del RGPD cuando así lo establezca una norma con rango de ley.

A estos efectos, la base jurídica que habilitaría al ATC, organismo encargado, entre otras funciones, de “Gestionar, liquidar, inspeccionar y recaudar los tributos, cuando su aplicación corresponda a la Generalidad” (artículo 211-2 .Ley 17/2017, de 1 de agosto, del Código tributario de Cataluña y de aprobación de los libros primero, segundo y tercero, relativos a la Administración tributaria de la Generalidad)- para el tratamiento de los datos de los titulares de los vehículos sujetos al impuesto se deriva de las previsiones contenidas en la ley que lo regula. Por tanto, el tratamiento puede ampararse en el artículo 6.1.e) del RGPD.

Apuntar que el propio RGPD establece los requisitos exigibles a esta “base jurídica”. En este sentido, el citado artículo 6.3 in fine dispone:

“La finalidad del tratamiento deberá quedar determinada en dicha base jurídica o, en lo relativo al tratamiento a que se refiere el apartado 1, letra e), será necesaria para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento. Dicha base jurídica podrá contener disposiciones específicas para adaptar la aplicación de normas del presente Reglamento, entre otras: las condiciones generales que rigen la licitud del tratamiento por parte del responsable; los tipos de datos objeto de tratamiento; los interesados afectados; las entidades a las que se pueden comunicar datos personales y los fines de tal comunicación; la limitación de la finalidad; los plazos de conservación de los datos, así como las operaciones y los procedimientos del tratamiento, incluidas las medidas para garantizar un tratamiento lícito y equitativo, como las relativas a otras situaciones específicas de tratamiento a tenor del capítulo IX. El Derecho de la Unión o de los Estados miembros cumplirá un objetivo de interés público y será proporcional al fin legítimo perseguido.”

Y en cualquier caso, esta "base jurídica" "debe ser clara y precisa y su aplicación previsible para sus destinatarios, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (...) y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos" (considerando 41 in fine).

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, TEDH) ha manifestado reiteradamente que cualquier limitación al ejercicio de un derecho fundamental debe superar el llamado "test de límites". Es decir, debe estar prevista en una ley, debe ser necesaria en una sociedad democrática para conseguir una finalidad legítima y debe ser proporcionada en relación con la finalidad que se pretende conseguir en cada caso (SSTEDH Amann c. Suiza , de 16.02.2000, Rotaru c. Rumanía, de 4.05.2000; Cochete c. Rumanía, de 3.06.2003; Liberty y otros c. Reino Unido, de 1.10.2008, entre otros.

#### IV

El artículo 47 que regula el padrón dispone en el apartado 1: “ El impuesto se gestiona mediante padrón y es elaborado y aprobado por la Agencia Tributaria de Cataluña a partir de los datos de que dispone, de acuerdo con lo que se establece en los siguientes apartados. (...).

El apartado 3, detalla los datos que se incluirán para cada sujeto pasivo en el padrón, entre ellos el nombre y apellidos de la persona titular del vehículo, y los datos de identificación del vehículo.

El apartado 8, dispone que “el alta, modificación o baja en el padrón del impuesto se puede producir también como consecuencia de un procedimiento de comprobación iniciado por los órganos de Gestión Tributaria de la Agencia Tributaria de Cataluña a partir de los datos de que dispone la Administración, o de una actuación de investigación de la inspección de los tributos de la Generalidad de Cataluña.”

Si bien es cierto que el apartado 2 del artículo 42 considera a efectos de este impuesto que los titulares de los vehículos serán las personas identificadas con esta condición en los registros públicos correspondientes, no queda claro en el articulado de donde se obtienen los datos para configurar el padrón de vehículos sujetos al impuesto.

Según la memoria general que acompaña a la propuesta de modificación de la Ley “la elaboración del padrón parte de la necesidad del ATC de disponer de los datos completos del parque de vehículos sujetos a tributación, que constan en el Registro de Vehículos, gestionado por la DGT, mediante un convenio de colaboración entre las dos administraciones con el que se acuerda la entrega bimestral de los datos necesarios para la elaboración del padrón del impuesto.”

La utilización de datos del Registro de vehículos a tal fin resulta compatible y proporcionada con la utilización a efectos de aplicar este impuesto (art. 6.4 RGPD).

Al respecto, recordar que estas comunicaciones sólo podrán considerarse adecuadas a la normativa de protección de datos en la medida en que se limiten a los datos personales que se requieran para la gestión del impuesto.

Dicho esto, si los datos sobre los titulares de los vehículos para la elaboración del padrón se obtienen del Registro de Vehículos, cuando se hace referencia en el artículo 47.1 al padrón, debería clarificarse en el texto articulado que el padrón se elabora a partir de los datos que constan en este registro.

En este sentido, se propone la siguiente redacción para el apartado 1 del artículo 47:

“ El impuesto se gestiona mediante padrón y es elaborado y aprobado por la Agencia Tributaria de Cataluña, a partir de los datos obtenidos del Registro de Vehículos de la Dirección General de Transit, de acuerdo con lo que se establece en los apartados siguientes. (...).

En cualquier caso, pero hay que hacer notar que existen determinados datos a los que se refiere el artículo 47.3 que no se obtendrán de este Registro, como sería el caso de los datos relativos a la domiciliación y núm. de cuenta. Habría que reflejarlo también en este artículo.

Más allá de ello, desde el punto de vista del derecho a la protección de datos personales, es necesario velar por que el tratamiento de los datos que se obtengan del Registro de Vehículos, aparte de contar con legitimación suficiente, se adecue, entre otros, a los principios de limitación de la finalidad (artículo 5.1.b) RGPD) y minimización de datos (artículo 5.1.c) RGPD).

Según estos principios, los datos personales que se recojan deben ser adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario para alcanzar los fines que justifican su tratamiento (minimización de datos (art. 5.1.c RGPD)) y, por otra parte, deben ser recogidas con fines determinados, explícitos y legítimos, no siendo posible su tratamiento posterior de manera incompatible con estos fines (limitación de la finalidad (art. 5.1.b RGPD)).

La Ley enumera los tipos de datos que recogerá el padrón sobre los titulares de los vehículos (sujetos pasivos del impuesto), lo que se valora positivamente, y visto el detalle de información que se incorpora, se puede considerar que se adecua al principio de minimización, aunque cabe destacar que posiblemente faltaría los datos de contacto de los sujetos pasivos.

Por otra parte, desde el punto de vista del principio de finalidad, el informe del delegado de protección de datos del ATC (en adelante, DPD) añade que se ha firmado un convenio con la Dirección General de Tráfico al amparo del artículo 95 de la Ley General Tributaria, de acuerdo con el cual: 1. Las datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración tributaria en el

desempeño de sus funciones tienen carácter reservado y sólo podrán ser utilizados para la efectiva aplicación de los tributos o recursos cuya gestión tenga encomendada y para la imposición de las sanciones que procedan, sino que puedan ser cedidos o comunicados a terceros, salvo que la cesión tenga por objeto: (...) b) La colaboración con otras Administraciones tributarias a efectos del cumplimiento de obligaciones fiscales en el ámbito de sus competencias.”. Estas previsiones se adecuarían al principio de finalidad.

#### IV

El artículo 47.4 prevé la publicación en la sede electrónica de la ATC del padrón provisional, que tiene, para cada una de las personas interesadas, el carácter de propuesta de liquidación y que se expone al público del 1 al 15 de mayo del año natural posterior al devengo. Esta exposición pública debe ser objeto de anuncio previo mediante edicto publicado en el DOG. La misma exposición pública se contempla para el padrón definitivo (art. 47.5).

De la memoria general y del informe del DPD se desprende que el acceso a los datos contenidos en el padrón provisional o definitivo sólo lo podrán realizar los respectivos titulares. Teniendo en cuenta esto, sería aconsejable aclarar que se realizará la exposición pública a efectos de que las personas interesadas puedan consultar sus datos retributivos.

En este sentido, se propone la siguiente redacción para los apartados 4 y 5 del artículo 47:

4. Con carácter previo a la elaboración definitiva del padrón, jefe o jefa de la Oficina Central de Gestión Tributaria de la Agencia Tributaria de Cataluña elabora un padrón provisional, que tiene, para cada una de las personas interesadas, el carácter de propuesta de liquidación.

El padrón provisional se expone al público, para su consulta mediante un sistema que permita la identificación digital de las personas afectadas, del 1 al 15 de mayo del año natural posterior al de devengo, mediante su publicación en la sede electrónica de la Agencia Tributaria de Cataluña. Esta exposición pública debe ser objeto de anuncio previo por medio de un edicto publicado en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya.”

5. El padrón definitivo es aprobado por el jefe o jefa de la Oficina Central de Gestión Tributaria y se expone al público del 1 al 15 de septiembre del año natural posterior al de devengo, mediante su publicación en la sede electrónica de la Agencia Tributaria de Cataluña para su consulta mediante un sistema que permita la identificación digital de las personas afectadas. Esta exposición pública debe ser objeto de anuncio previo por medio de un edicto publicado en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, que debe incluir los siguientes datos (...).”

#### V

Más allá de las previsiones que pueda contener la Ley, y en relación con la implementación del sistema de gestión y acceso a los datos tributarios de los contribuyentes contenidos en el padrón, conviene poner de manifiesto la necesidad de, entre otras actuaciones en materia de seguridad, adoptar mecanismos apropiados que permitan la correcta identificación y autenticación de los usuarios.

de esta plataforma de gestión, a efectos de garantizar, tal y como exige el RGPD, que no se producirán tratamientos no autorizados (artículo 5.1.f)).

Se hace necesario, pues, llevar a cabo un análisis de riesgos con carácter previo a la puesta en funcionamiento de la plataforma prevista, a fin de establecer las medidas de seguridad técnicas y organizativas apropiadas para salvaguardar el derecho a la protección de datos de las personas destinatarias de la prestación (titular y miembros de la unidad familiar).

El informe del DPD del ATC, apunta a que se ha diseñado un sistema de acceso en el que sólo se pueda acceder a los datos tributarios del impuesto, introduciendo en el N.º. de NIF y la matrícula del vehículo.

Advertir que si bien la combinación de ambos datos permite identificarse, lo cierto es que se trata de datos que pueden ser fácilmente conocidos por terceras personas. En este sentido, se considera que la sustitución del n.º. de matrícula por el núm. de bastidor (en caso de que la ATC la dispusiera) u otra clave no conocida por terceras personas, o la utilización de un sistema basado en un certificado electrónico serían una medida de seguridad más adecuadas.

Apuntar, sobre el establecimiento de medidas organizativas, que un modelo integral de seguridad exige también la adopción y la implantación de medidas de formación del personal que deben tratar los datos personales.

Recuerde también que, en el caso de las administraciones públicas, la aplicación de las medidas de seguridad estará marcada por los criterios establecidos en el Esquema Nacional de Seguridad, aprobado por el Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, que, actualmente, está siendo objeto de

En este sentido, la Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales (en adelante, LOPDGDD), dispone que:

“Disposición adicional primera. Medidas de seguridad en el ámbito del sector público.

1. El Esquema Nacional de Seguridad incluirá las medidas que deban implantarse en caso de tratamiento de datos de carácter personal, para evitar su pérdida, alteración o acceso no autorizado, adaptando los criterios de determinación del riesgo en el tratamiento de los datos a lo establecido en el artículo 32 del Reglamento (UE) 2016/679.

2. Los responsables enumerados en el artículo 77.1 de esta ley orgánica deberán aplicar a los tratamientos de datos personales las medidas de seguridad que correspondan de las previstas en el Esquema Nacional de Seguridad, así como impulsar un grado de implementación de medidas equivalentes en las empresas o fundaciones vinculadas a los mismos sujetos al Derecho privado.

En los casos en los que un tercero preste un servicio en régimen de concesión, encomienda de gestión o contrato, las medidas de seguridad se corresponderán con las de la Administración pública de origen y se ajustarán al Esquema Nacional de Seguridad.”

Señalar que, entre los responsables del tratamiento incluidos en el artículo 77.1 del LOPDDDD, al que expresamente hace referencia esta DA1a, se encuentran las administraciones de las comunidades autónomas, así como sus organismos públicos y entidades de derecho público, entre otros. Por tanto, hay que tener presente que, en el presente caso, la aplicación de las medidas de seguridad establecidas en el Esquema Nacional de Seguridad resultará obligatoria.

## **Conclusiones**

**Examinado el Anteproyecto de ley de modificación de la Ley 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático, en cuanto al impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono de los vehículos de tracción mecánica, no resultaría contrario a las previsiones establecidas en la normativa de protección de datos personales si se tienen en cuenta las consideraciones que se hacen en e**

**Barcelona, 2 de septiembre de 2019**

Traducción Automática