

PD 17/2019

Informe jurídico en relación con la Propuesta presentada por el Departamento de la Vicepresidencia y de Economía y Hacienda, a incluir en el Anteproyecto de ley de medidas fiscales para 2020 (M-185.1)

Se presenta a la Autoridad Catalana de Protección de Datos la Propuesta presentada por el Departamento de Vicepresidencia y de Economía y Hacienda, a incluir en el Anteproyecto de ley de medidas fiscales para 2020 (M-185.1), para el estudio y emisión del correspondiente informe.

El texto de la Propuesta se acompaña de copia de la Memoria general y de la Memoria de evaluación de impacto.

Examinada la Propuesta, teniendo en cuenta la normativa vigente aplicable y visto el informe de la Asesoría Jurídica, se emite el siguiente informe.

Fundamentos jurídicos

(...)

II

La Propuesta presentada por el Departamento de la Vicepresidencia y de Economía y Hacienda, se refiere a una propuesta de modificación del Decreto legislativo 3/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña, a incluir en el Anteproyecto de ley de medidas fiscales para 2020 (en adelante, la Propuesta).

La Propuesta que se informa consiste en la adición de una nueva Disposición adicional vigésima novena, en el Texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña, aprobado por el Decreto legislativo 3/2003, de 4 de noviembre (en adelante, DL 3/2003), con el siguiente contenido:

“Disposición adicional vigésima novena

Tratamiento de los datos personales contenidos en las declaraciones tributarias.

1. La Agencia Catalana del Agua recoge y trata los datos de carácter personal en el marco de las competencias tributarias, sin que sea necesario el consentimiento de la persona afectada por la comunicación de estos datos a efectos de establecer el existencia de una relación tributaria con los usuarios de agua, así como para facilitar la aplicación y comprobación de los tributos que gestiona.

2. Para cumplir con estos fines, las entidades suministradoras de agua que, como obligadas tributarias deben declarar e ingresar o repercutir el canon, deben comunicar a la ACA los datos necesarios, incluidos en las prescripciones técnicas y en los modelos tributarios que se aprueben por resolución de la Dirección de la ACA. También deben

comunicar los datos que la ACA le requiera, aunque no estén incluidos en los modelos, entre otros, los que están vinculados con la situación física de los aparatos de medida o de la actividad que implica la utilización del agua, incluida su geolocalización mediante coordenadas UTM u otros medios que permitan su correcta identificación.”

(...).

Dicho esto, según la Memoria general que acompaña a la Propuesta, ésta pretende ampliar el ámbito de la información de carácter personal a facilitar a la ACA para la efectiva y correcta gestión del canon del agua, en el marco de lo previsto en el artículo 93 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, general tributaria (LGT).

Según la Memoria general, la Propuesta pretende que quede recogido “en un texto con rango de ley que el ACA puede solicitar datos personales que se requieran en las prescripciones técnicas y en los modelos tributarios que se aprueben por resolución de la dirección de la ACA, y estos datos que declaren las entidades suministradoras pueden ser usados para establecer la existencia de una relación tributaria, así como para facilitar la aplicación de los tributos, a efectos estadísticos, para la elaboración de la normativa tributaria .”

III

De acuerdo con el Reglamento (UE) 2016/679, de 27 de abril, general de protección de datos (RGPD), se entiende por tratamiento “cualquier operación o conjunto de operaciones realizadas sobre datos personales o conjuntos de datos personales, ya sea por procedimientos automatizados o no, como la recogida, registro, organización, estructuración, conservación, adaptación o modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma de habilitación de acceso, concejal o interconexión, limitación, supresión o destrucción” (artículo 4.2)).

El RGPD establece que todo tratamiento de datos personales debe ser lícito (artículo 5.1.a)) y, en este sentido, establece un sistema de legitimación del tratamiento de datos que se fundamenta en la necesidad de que concurra alguna de las bases jurídicas establecidas en su artículo 6.

El artículo 6.1 del RGPD establece que es necesario 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 demás circunstancias previstas, como entre otros, 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 dispone el artículo 6.3 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)).

La remisión a la base legítima establecida conforme el derecho interno de los Estados miembros a que se refiere el artículo 6.3 del RGPD requiere, en el caso del Estado Español, que la norma de desarrollo, por tratarse de un derecho fundamental, tenga rango de ley (artículo 53 CE), y según ha concretado el artículo 8 de la Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD).

La Propuesta que se presenta a informe parece tener la vocación de ser la “base jurídica” que debería legitimar el flujo informativo en relación con la efectiva y correcta gestión del canon del agua por parte de la ACA.

En este punto cabe señalar que el propio RGPD establece los requisitos exigibles a esta “base jurídica”, en el citado artículo 6.3 in fine, según el cual:

“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.”

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; Cochet c. Rumanía, de 3.06.2003; Liberty y otros c. Reino Unido, de 1.10.2008, entre otros).

Es decir, la medida que establezca la ley debe responder a una finalidad legítima en una sociedad democrática, debe ser proporcionada y además debe ser “accesible” y “predecible”, en el sentido de que los ciudadanos afectados puedan comprender el alcance de la limitación del derecho.

Es en este contexto que es necesario examinar, a continuación, el texto de la Propuesta que se somete a informe.

IV

Según la Memoria general, “la finalidad de la medida que se propone, es que en todo caso los datos personales que recoge y requiere la ACA en el ejercicio de sus funciones tributarias sean tratadas de forma lícita, leal y transparente en relación con el interesado”, por lo que “se considera oportuno que una norma con rango de Ley prevea qué tratamiento se dará a los datos tributarios que tienen carácter personal. Y qué requerimientos de datos tributarios con contenido personal, puede llevar a cabo la ACA.”

De entrada, hay que valorar positivamente que la Propuesta prevea concretar en una norma (en este caso, con rango de ley), el flujo informativo que debe producirse en relación con el canon del agua, con el fin de llevar a cabo un tratamiento lícito, leal y transparente (art. 5.1.a) RGPD), de los datos de los afectados.

Ahora bien, dicho esto, conviene referirse en primer lugar al apartado 1 de la disposición adicional de la propuesta, según el cual: “1. la Agencia Catalana del Agua recoge y trata los datos de carácter personal en el marco de las competencias tributarias, sin que sea necesario el consentimiento de la persona afectada por la comunicación de estos datos a efectos de establecer la existencia de una relación tributaria con las personas usuarias de agua, así como para facilitar la aplicación y comprobación de los tributos que gestiona.”

Este primer apartado está formulado en términos muy amplios, que no parecen referirse únicamente al tributo que nos ocupa (el canon del agua), sino que se refiere en términos generales a “la aplicación y comprobación de los tributos que gestiona ” el ACA.

Según el artículo 7.1 del DL 3/2003, la ACA es la autoridad que ejerce las competencias de la Generalidad de Cataluña en materia de aguas y obras hidráulicas (art. 4 DL 3/2003), y el artículo 8.2 del DL 3/2003 concreta las funciones que corresponden a la ACA como Administración hidráulica de la Generalidad de Cataluña, en ejercicio de sus funciones tributarias, que abarcan diferentes tributos.

Esta entidad también tendría funciones tributarias respecto al canon de utilización y ocupación del dominio público hidráulico (art. 80 DL 3/2003), el canon de regulación que se aplica a los usuarios que se benefician directamente de la regulación de embalses (art. 78 DL 3/2003), así como en relación con las diferentes tasas que pueda prever la normativa. Todos estos cánones y tasas son tributos que gestiona la ACA, entre otros recursos económicos de los que dispone.

Como ha quedado dicho, se desprende de las Memorias que acompañan a la Propuesta que el objetivo de ésta es clarificar la información que puede recoger la ACA, en concreto, de las empresas suministradoras, en relación con la gestión del canon del agua (art. 13.a) DL 3/2013), sin que se haga referencia, en la documentación disponible, a la obtención de información en relación con otros tributos. Así, el objeto de la propuesta es la de ampliar la información personal que hay que facilitar a la ACA, “para la efectiva y correcta gestión del canon del agua, en el marco de lo previsto en el artículo 93 de la Ley General Tributaria”, sin que se haga referencia, en dichas Memorias ni en la Propuesta, a que el flujo informativo previsto deba referirse a la gestión de otros tributos que corresponden igualmente a la ACA.

Notemos que la Memoria de evaluación de impacto pone de manifiesto que esta Autoridad analizó el requerimiento de datos de la ACA a las entidades suministradoras en relación específicamente con el canon del agua, en concreto, en los Dictámenes 2/ 2018 y 21/2018, a los que nos remitimos.

En síntesis, en dichos Dictámenes se analizaba desde la perspectiva de la protección de datos, los requerimientos que la ACA formula a las entidades suministradoras para la gestión del canon del agua, con el fin de obtener información de los abonados, en base a la previsión del artículo 93 de la LGT. En concreto, la ACA solicitaba a las empresas la comunicación de los datos del nombre y NIF del abonado; dirección de suministro; número de póliza; número de contador; así como las coordenadas UTM.

La Memoria de evaluación de impacto destaca la necesidad de “tener un marco legal adecuado para requerir los datos personales de los abonados (de los contribuyentes del canon del agua) con clara trascendencia tributaria a las entidades suministradoras, y poder realizar un tratamiento

con finalidades siempre fiscales de estos datos sin necesidad de requerir el consentimiento de las personas afectadas y con requerimientos individualizados.”

Por todo ello, el primer apartado de la disposición adicional propuesta debería concretar mejor su finalidad.

En este caso, se propone la siguiente redacción para el apartado 1 de la disposición adicional vigésima novena que se añadiría al DL 3/2003:

“1. La Agencia Catalana del Agua recoge y trata los datos de carácter personal en el marco de las competencias tributarias en relación con el canon del agua, sin que sea necesario el consentimiento de la persona afectada por la comunicación de estos datos por parte de las empresas suministradoras a efectos de establecer la existencia de una relación tributaria con las personas usuarias de agua, así como para facilitar la aplicación y comprobación de este tributo.”

V

Dicho esto, el apartado 2 de la disposición adicional de la Propuesta, se refiere, específicamente, al flujo informativo entre las empresas suministradoras y la ACA, con la siguiente redacción:

“2. Para cumplir con estos fines, las entidades suministradoras de agua que, como obligadas tributarias deben declarar e ingresar o repercutir el canon, deben comunicar a la ACA los datos necesarios, incluidos en las prescripciones técnicas y en los modelos tributarios que se aprueben por resolución de la Dirección de la ACA. También deben comunicar los datos que la ACA le requiera, a pesar de no estar incluidos en los modelos, entre otros, los que están vinculados con la situación física de los aparatos de medida o de la actividad que implica la utilización del agua, incluida su geolocalización mediante coordenadas UTM u otros medios que permitan su correcta identificación.”

Teniendo en cuenta las consideraciones que se han hecho en este informe, es necesario valorar positivamente la voluntad de la Propuesta examinada en el sentido de explicitar, en este segundo apartado, que las entidades suministradoras estarían obligadas a facilitar información a la ACA, en relación con el canon del agua.

En este sentido la Propuesta concreta, por una parte, los cedentes obligados a facilitar la información (las entidades suministradoras), y por otra, los afectados (a los efectos que interesan, a las personas físicas que sean usuarios finales), lo que contribuye a que los afectados conozcan que se va a producir la comunicación de datos.

Dicho esto, se prevé que la concreción de la información se va a producir posteriormente, a través de “prescripciones técnicas o modelos tributarios”. La disposición adicional añade que, además de la información que pueda preverse en estos instrumentos, las empresas deberán facilitar datos que no estarían incluidos en estos modelos, entre otros, el dato sobre geolocalización.

Según el apartado 3.3 de la Memoria de evaluación de impacto: “la comprobación y efectiva recaudación del canon a menudo se requiere disponer de los datos para confirmar y calcular bases imponibles declaradas o no, elementos determinantes del tributo (coeficiente reductor sobre el tipo de gravamen general...) punto de geolocalización, y otros.”

Así, a efectos de la concreción y de la certeza que la norma debe dar a los afectados, se debe valorar positivamente que se haya explicitado en la disposición adicional que la ACA podrá exigir a

las empresas suministradoras la comunicación de los datos necesarios de geolocalización (coordenadas UTM).

Por todo esto se hacen las siguientes,

Conclusiones

Examinada la Propuesta presentada por el Departamento de la Vicepresidencia y de Economía y Hacienda, a incluir en el Anteproyecto de ley de medidas fiscales para 2020 (M-185.1), se considera adecuada a las previsiones establecidas en la normativa sobre protección de datos de carácter personal, siempre que se tengan en cuenta las consideraciones hechas en el Fundamento Jurídico IV de este informe.

Barcelona, 4 de diciembre de 2019

Traducción Automática