

Informe jurídic en relació amb l'Avantprojecte de Llei de modificació de la Llei 16/2017, de l'1 d'agost, del canvi climàtic, pel que fa a l'impost sobre les emissions de diòxid de carboni dels vehicles de tracció mecànica

Antecedents

Es presenta a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades l'Avantprojecte de Llei de modificació de la Llei 16/2017, de l'1 d'agost, del canvi climàtic, pel que fa a l'impost sobre les emissions de diòxid de carboni dels vehicles de tracció mecànica, per tal que l'Autoritat emeti el seu parer al respecte.

L'Avantprojecte consta d'un article únic que comprèn dotze apartats, una disposició addicional, una derogatòria, i una final. S'acompanya de la Memòria general i de l'informe sobre el tractament de dades tributàries i de caràcter personal en la gestió de l'impost sobre les emissions de diòxid de carboni dels vehicles de tracció mecànica elaborat pel delegat de protecció de dades de l'Agència Tributària de Catalunya.

Examinat l'Avantprojecte i la documentació que l'acompanya, tenint en compte la normativa vigent aplicable, i d'acord amb l'informe de l'Assessoria Jurídica emeto l'informe següent.

Fonaments jurídics

I

L'article 36.4 del Reglament (UE) 2016/679, del Parlament i del Consell, de 27 d'abril de 2016, relatiu a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de dades personals i a la lliure circulació d'aquestes dades (en endavant, RGPD), disposa que *"los Estados miembros garantizarán que se consulte a la autoridad de control durante la elaboración de toda propuesta de medida legislativa que haya de adoptar un Parlamento nacional, o de una medida reglamentaria basada en dicha medida legislativa, que se refiera al tratamiento."*

De conformitat amb allò establert a l'article 5.m) de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, li correspon a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades emetre informe, amb caràcter preceptiu, sobre les disposicions que afectin la protecció de dades de caràcter personal.

L'article 8.2.f) de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, disposa que és funció de la directora de l'Autoritat emetre informe, amb caràcter preceptiu, dels avantprojectes de Llei, dels projectes de disposicions normatives que elabori el Govern per raó d'una delegació legislativa i dels projectes de reglaments o disposicions de caràcter general que afectin la protecció de dades de caràcter personal.

En conseqüència, el present informe s'emet en base a les esmentades previsions de l'article 36 de l'RGPD i dels articles 5 i 8 de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades.

II

L'Avantprojecte que s'examina té per objecte la modificació de la Llei 16/2017, de l'1 d'agost, del canvi climàtic, per que fa la regulació de l'impost sobre les emissions de diòxid de carboni dels vehicles de tracció mecànica.

Tal com es desprèn de l'exposició de motius *"A l'empara de les competències de la Generalitat de Catalunya en matèria de medi ambient i de creació d'impostos propis, reconegudes als articles 144 i 202 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, respectivament, el Parlament de Catalunya va crear l'impost sobre les emissions de diòxid de carboni dels vehicles de tracció mecànica en la Llei 5/2017, de 28 de març, de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic i de creació i regulació dels impostos sobre grans establiments comercials, sobre estades en establiments turístics, sobre elements radiotòxics, sobre begudes ensucrades envasades i sobre emissions de diòxid de carboni. Posteriorment, la regulació d'aquest impost s'incorpora a la Llei 16/2017, de l'1 d'agost, del canvi climàtic."*

En concret, pel que fa als articles 40 a 50 reguladors d'aquest impost, s'assenyala que la Sentència del Tribunal Constitucional de 20 de juny de 2019 ha validat aquests preceptes, que van ser objecte de recurs d'inconstitucionalitat per part del president del Govern de l'Estat.

S'exposa que la posada en marxa de la implantació efectiva de l'impost ha fet evidents certes mancances de la regulació vigent que fan necessària la modificació legislativa, com la regulació d'una quantificació alternativa de les emissions del diòxid de carboni per als vehicles la fitxa tècnica dels quals no inclou aquesta informació, així com el procediment de gestió de l'impost mitjançant el sistema de padró, entre d'altres.

En aquest context, s'examinen, a continuació, aquelles previsions de l'Avantprojecte que tenen especial incidència en el dret fonamental a la protecció de dades personals, perspectiva des de la qual s'emet aquest informe.

III

Segons es desprèn de l'article 41. 1, l'impost té per objecte gravar les emissions de diòxid de carboni dels vehicles aptes per a circular per les vies públiques inclosos dins les categories descrites en el mateix precepte. A tal efecte, l'apartat 2 considera que són aptes per circular per les vies públiques *"els vehicles a què fa referència l'apartat 1 matriculats en els registres públics corresponents, mentre no n'hagin estat donats de baixa definitiva o temporal per robatori, i els vehicles proveïts de permisos temporals."*

D'acord amb l'article 42 del text proposat, són subjectes passius de l'impost, entre d'altres *"a) Les persones físiques que siguin titulars del vehicle i tinguin el domicili fiscal a Catalunya."*

Segons el que preveu l'article 47.1, la gestió de l'impost es farà mitjançant un padró que elaborarà i aprovarà l'Agència Tributària de Catalunya a partir de les dades de què disposa.

El tractament de les dades de les persones físiques titulars dels vehicles subjectes a l'impost per part de l'Agència Tributària de Catalunya, previst en aquest avantprojecte haurà d'adequar-se a les previsions de l'RGPD i de la Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals (en endavant, LOPDGDD).

L'article 5.1.a) de l'RGPD estableix que tot tractament de dades personals ha de ser lícit, lleial i transparent en relació amb l'interessat (principi de licitud, lleialtat i transparència).

D'acord amb l'article 6.1 de l'RGPD per a dur a terme un tractament cal comptar amb una base jurídica que legítimi aquest tractament, ja sigui el consentiment de la persona afectada, ja sigui alguna de les altres circumstàncies, com ara que *"el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento"* (lletra 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"* (lletra e).

Tal com es desprèn de l'article 6.3 de l'RGPD i recull expressament l'article 8 de Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals (en endavant LOPDGDD), el tractament de dades només podrà considerar-se fonamentat en aquestes bases jurídiques de l'article 6.1. c) i e) de l'RGPD quan així ho estableixi una norma amb rang de llei.

A aquests efectes, la base jurídica que habilitaria a l'ATC,-organisme encarregat, entre d'altres funcions, de *"Gestionar, liquidar, inspeccionar i recaptar els tributs, quan la seva aplicació correspongui a la Generalitat"* (article 211-2. Llei 17/2017, de l'1 d'agost, del Codi tributari de Catalunya i d'aprovació dels llibres primer, segon i tercer, relatius a l'Administració tributària de la Generalitat)- per al tractament de les dades dels titulars dels vehicles subjectes a l'impost es deriva de les previsions contingudes en la llei que el regula. Per tant, el tractament pot emparar-se en l'article 6.1.e) de l'RGPD.

Apuntar que el mateix RGPD estableix els requisits exigibles a aquesta "base jurídica". En aquest sentit, l'esmentat article 6.3 *in fine* disposa:

"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."

I en qualsevol cas, aquesta "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"* (considerant 41 *in fine*).

El Tribunal Europeu de Drets Humans (en endavant, TEDH) ha manifestat reiteradament que qualsevol limitació a l'exercici d'un dret fonamental ha de superar l'anomenat "test de límits".

És a dir, ha d'estar prevista en una llei, ha de ser necessària en una societat democràtica per aconseguir una finalitat legítima i ha de ser proporcionada en relació amb la finalitat que es pretén aconseguir en cada cas (SSTEDH Amann c. Suïssa, de 16.02.2000; Rotaru c. Romania, de 4.05.2000; Cotlet c. Romania, de 3.06.2003; Liberty i altres c. Regne Unit, d'1.10.2008, entre d'altres).

IV

L'article 47 que regula el padró disposa en l'apartat 1 : “ *L'impost es gestiona mitjançant padró i és elaborat i aprovat per l'Agència Tributària de Catalunya a partir de les dades de què disposa, d'acord amb el que s'estableix en els apartats següents. (...)* ”.

L'apartat 3, detalla les dades que s'inclouran per a cada subjecte passiu en el padró, entre les quals hi ha el nom i cognoms de la persona titular del vehicle, i les dades d'identificació del vehicle.

L'apartat 8, disposa que “ *l'alta, la modificació o la baixa en el padró de l'impost es pot produir també com a conseqüència d'un procediment de comprovació iniciat pels òrgans de Gestió Tributària de l'Agència Tributària de Catalunya a partir de les dades de què disposa l'Administració, o d'una actuació d'investigació de la inspecció dels tributs de la Generalitat de Catalunya.* ”

Si bé és cert que l'apartat 2 de l'article 42 considera a efectes d'aquest impost que els titulars dels vehicles seran les persones identificades amb aquesta condició en els registres públics corresponents, no queda clar en l'articulat d'on s'obtenen les dades per configurar el padró de vehicles subjectes a l'impost.

Segons la memòria general que acompanya la proposta de modificació de la Llei “*l'elaboració del padró parteix de la necessitat de l'ATC de disposar de les dades completes del parc de vehicles subjectes a tributació, les quals consten en el Registre de Vehicles, gestionat per la DGT, mitjançant un conveni de col·laboració entre les dues administracions amb el qual s'acorda el lliurament bimestral de les dades necessàries per a l'elaboració del padró del impost.* ”

La utilització de dades del Registre de vehicles amb aquesta finalitat resulta compatible i proporcionada amb la utilització a efectes d'aplicar aquest impost (art. 6.4 RGPD).

Sobre això, recordar que aquestes comunicacions només podran considerar-se adequades a la normativa de protecció de dades en la mesura que es limitin a les dades personals que es requereixin per a la gestió de l'impost.

Dit això, si les dades sobre els titulars dels vehicles per a l'elaboració del padró s'obtenen del Registre de Vehicles, quan es fa referència a l'article 47.1 al padró, caldria que en el text articulat es clarifiqués que el padró s'elabora a partir de les dades que consten en aquest registre.

En aquest sentit, es proposa la següent redacció per a l'apartat 1 de l'article 47:

“ *L'impost es gestiona mitjançant padró i és elaborat i aprovat per l'Agència Tributària de Catalunya, a partir de les dades obtingudes del Registre de Vehicles de la Direcció General de Transit, d'acord amb el que s'estableix en els apartats següents. (...)* ”.

En qualsevol cas, però cal fer notar que hi ha determinades dades a les quals es refereix l'article 47.3 que no s'obtidran d'aquest Registre, com seria el cas de les dades relatives a la domiciliació i núm. de compte. Caldria reflectir-ho també en aquest article.

Més enllà d'això, des del punt de vista del dret a la protecció de dades personals, és necessari vetllar perquè el tractament de les dades que s'obtinguin del Registre de Vehicles, a banda de comptar amb legitimació suficient, s'adeqüi, entre d'altres, als principis de limitació de la finalitat (article 5.1.b) RGPD) i minimització de dades (article 5.1.c) RGPD).

Segons aquests principis, les dades personals que es recullin han d'ésser adequades, pertinents i limitades al que és necessari per assolir els fins que justifiquen el seu tractament (minimització de dades (art. 5.1.c RGPD)) i, per altra banda, han d'ésser recollides amb fins determinats, explícits i legítims, no sent possible el seu tractament posterior de manera incompatible amb aquests fins (limitació de la finalitat (art. 5.1.b RGPD)).

La Llei enumera els tipus de dades que recollirà el padró sobre els titulars dels vehicles (subjectes passius de l'impost), la qual cosa es valora positivament, i vist el detall d'informació que s'incorpora, es pot considerar que s'adequa al principi de minimització, tot i que cal fer notar que possiblement hi mancarien les dades de contacte dels subjectes passius.

Per altra banda, des del punt de vista del principi de finalitat, l'informe del delegat de protecció de dades de l'ATC (en endavant, DPD) afegeix que s'ha signat un conveni amb la Direcció General de Trànsit a l'empara de l'article 95 de la Llei General Tributària, d'acord amb el qual:

1. Los 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, sin 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."

Aquestes previsions s'adequarien al principi de finalitat.

IV

L'article 47.4 preveu la publicació a la seu electrònica de l'ATC del padró provisional, que té, per a cadascuna de les persones interessades, el caràcter de proposta de liquidació i que s'exposa al públic de l'1 al 15 de maig de l'any natural posterior a la meritació. Aquesta exposició pública ha de ser objecte d'anunci previ per mitjà d'edicta publicat al DOG. La mateixa exposició pública es preveu per al padró definitiu (art. 47.5).

De la memòria general i de l'informe del DPD es desprèn que l'accés a les dades contingudes en el padró provisional o definitiu només el podran fer els respectius titulars. Tenint en compte això, seria aconsellable aclarir que es realitzarà l'exposició pública a efectes que les persones interessades puguin consultar les seves dades retributives.

En aquest sentit, es proposa la redacció següent per als apartats 4 i 5 de l'article 47:

4. Amb caràcter previ a l'elaboració definitiva del padró, el cap o la cap de l'Oficina Central de Gestió Tributària de l'Agència Tributària de Catalunya elabora un padró provisional, que té, per a cadascuna de les persones interessades, el caràcter de proposta de liquidació.

*El padró provisional s'exposa al públic, **per a la seva consulta mitjançant un sistema que permeti la identificació digital de les persones afectades**, de l'1 al 15 de maig de l'any natural posterior al de meritació, mitjançant la seva publicació a la seu electrònica de l'Agència Tributària de Catalunya. Aquesta exposició pública ha de ser objecte d'anunci previ per mitjà d'un edicte publicat al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya."*

*5. El padró definitiu és aprovat pel cap o la cap de l'Oficina Central de Gestió Tributària i s'exposa al públic del 1 al 15 de setembre de l'any natural posterior al de meritació, mitjançant la seva publicació a la seu electrònica de l'Agència Tributària de Catalunya per a la seva consulta **mitjançant un sistema que permeti la identificació digital de les persones afectades**. Aquesta exposició pública ha de ser objecte d'anunci previ per mitjà d'un edicte publicat al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, que ha d'incloure les dades següents (...)."*

V

Més enllà de les previsions que pugui contenir la Llei, i en relació amb la implementació del sistema de gestió i accés a les dades tributàries dels contribuents contingudes al padró, convé fer avinent la necessitat de, entre d'altres actuacions en matèria de seguretat, adoptar mecanismes apropiats que permetin la correcta identificació i autenticació dels usuaris d'aquesta plataforma de gestió, als efectes de garantir, tal com exigeix l'RGPD, que no es produiran tractaments no autoritzats (article 5.1.f)).

Es fa necessari, doncs, dur a terme un anàlisi de riscos amb caràcter previ a la posada en funcionament de la plataforma prevista, per tal d'establir les mesures de seguretat tècniques i organitzatives apropiades per salvaguardar el dret a la protecció de dades de les persones destinatàries de la prestació (titular i membres de la unitat familiar).

L'informe del DPD de l'ATC, apunta a que s'ha dissenyat un sistema d'accés en que només es pugui accedir a les dades tributàries de l'impost, introduint en el Núm. de NIF i la matrícula del vehicle.

Advertir que si bé la combinació d'ambdues dades permet identificar-se, el cert és que es tracta de dades que poden ser fàcilment conegudes per terceres persones. En aquest sentit, es considera que la substitució del núm. de matrícula pel núm. de bastidor (en el cas que l'ATC en disposés) o una altra clau no coneguda per terceres persones, o la utilització d'un sistema basat en un certificat electrònic serien una mesura de seguretat més adequades.

Apuntar, sobre l'establiment de mesures organitzatives, que un model integral de seguretat exigeix també l'adopció i la implantació de mesures de formació del personal que ha de tractar les dades personals.

Fer també avinent que, en el cas de les administracions públiques, l'aplicació de les mesures de seguretat estarà marcada pels criteris establerts a l'Esquema Nacional de Seguretat, aprovat pel Reial Decret 3/2010, de 8 de gener, que, actualment, està sent objecte de revisió.

En aquest sentit, la Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals (en endavant, LOPDGDD), disposa 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 sujetas 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.”

Assenyalar que, entre els responsables del tractament inclosos a l'article 77.1 de l'LOPDGDD, a què expressament fa referència aquesta DA1a, hi trobem les administracions de les comunitats autònomes, així com llurs organismes públics i entitats de dret públic, entre d'altres. Per tant, cal tenir present que, en el present cas, l'aplicació de les mesures de seguretat establertes a l'Esquema Nacional de Seguretat resultarà obligatòria.

Conclusions

Examinat l'Avantprojecte de llei de modificació de la Llei 16/2017, de l'1 d'agost, del canvi climàtic, pel que fa a l'impost sobre les emissions de diòxid de carboni dels vehicles de tracció mecànica, no resultaria contrari a les previsions establertes a la normativa de protecció de dades personals si es tenen compte les consideracions que es fan en aquest informe.

Directora