

Dictamen en relació amb la consulta plantejada per un ens públic d'una Administració, relativa a l'accés a dades del Padró Municipal d'Habitants i de la tramitació de l'IAE dels ajuntaments de Catalunya

Es presenta davant l'Agència Catalana de Protecció de Dades un escrit emès pel director d'un ens públic d'una Administració, en el qual es sol·licita el parer de l'Agència sobre la legitimitat que els Ajuntaments de Catalunya facilitin a dit ens públic còpia dels contractes de lloguer que obtenen mitjançant el Padró Municipal d'Habitants, com a mínim, la informació estrictament necessària per conèixer la identitat dels arrendadors, així com, dins el marc de gestió de l'IAE, les dades referents a les persones físiques i/o jurídiques que hi constin donades d'alta.

Analitzada la consulta, tenint en compte la normativa vigent aplicable, i vist l'informe de l'Assessoria Jurídica, s'emet el següent Dictamen:

I

(...)

II

És voluntat d'un ens públic dependent d'una Administració (en endavant, ens públic) conèixer quins propietaris de finques urbanes en règim de lloguer no han complert amb l'obligació legal de dipòsit de fiança. En l'escrit de consulta, l'ens públic manifesta que l'obtenció d'aquesta informació persegueix una doble finalitat: l'una, disposar d'una adequada informació sobre la situació del parc d'habitatges de lloguer, i l'altra, augmentar el volum de l'import total de les fiances dipositades, el qual s'inverteix en la construcció pública d'habitatges -amb especial atenció a les promocions en règim de lloguer-, i en actuacions directes en nuclis antics o subjectes a un procés de renovació urbana.

l'ens públic parteix de la presumpció que un determinat nombre d'arrendadors no compleix amb l'obligació legal de dipòsit de la fiança. I per això formula dues consultes relatives a la legitimitat de realitzar dos tractaments de dades que tenen per finalitat verificar el compliment de l'obligació que tenen els propietaris-arrendadors de dipositar en l'ens públic la fiança dels contractes de lloguer de les finques urbanes de les quals són titulars, per tal de, si és el cas, exigir el compliment de l'obligació de dipòsit. Així:

- En primer lloc, sol·licita si és conforme amb la normativa sobre protecció de dades que els ajuntaments facilitin a l'ens públic còpia dels contractes de lloguer que obtenen mitjançant el Padró Municipal d'Habitants o, en el seu defecte, la informació estrictament necessària per conèixer la identitat dels ciutadans que són propietaris-llogaters de les finques urbanes situades en els municipis governats per aquells Ajuntaments.

- En segon lloc, sol·licita si és conforme amb la normativa sobre protecció de dades que els ajuntaments comuniquin a l'ens públic les dades referents a persones físiques i/o jurídiques que constin donades d'alta de l'Impost sobre Activitats Econòmiques (IAE), la seva identitat i l'adreça de les finques on desenvolupin la seva activitat.

III

Com a qüestió comuna a les dues consultes, cal manifestar que, en la mesura que les dues actuacions preteses per l'ens públic comporten el tractament de dades corresponents a persones físiques identificades o identificables, resulta aplicable la normativa sobre protecció de dades personals. Consegüentment, ambdós tractaments estan subjectes als principis i obligacions de dita normativa, especialment a la Llei Orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal i al Reial Decret 1720/2007, de 21 de desembre, de desenvolupament de la Llei Orgànica (en endavant, LOPD i RLOPD, respectivament).

A *sensu contrari*, les dades referides a persones jurídiques queden fora de l'àmbit d'aplicació de la normativa sobre protecció de dades, ja que no són dades personals, tret, això sí, de les dades referides als representants legals d'aquelles, ja que, en la mesura que són persones físiques, les seves dades també reben aquesta qualificació.

En segon lloc, cal posar de manifest que els tractaments previstos en tots dos casos suposen *una comunicació o cessió de dades*, entesa com qualsevol revelació de dades efectuada a una persona diferent de l'interessat (art. 3.i LOPD). Aquesta comunicació de dades es preveu des dels ajuntaments de Catalunya envers l'ens públic, en el primer cas en relació amb certes dades de cada Padró Municipal d'Habitants i en el segon cas en relació amb certes dades dels arxius municipals corresponents a la gestió de l'IAE.

L'article 11 de la LOPD regula el règim general de la comunicació de dades, segons el qual, les dades només poden ser comunicades a un tercer per al compliment de finalitats directament relacionades amb les funcions legítimes del cedent i el cessionari, i amb el consentiment previ de l'interessat, consentiment que no és necessari quan, entre d'altres circumstàncies, la cessió està autoritzada en una llei.

Cal posar de manifest que l'article 21.1 de la LOPD preveu una regulació específica per als supòsits de comunicacions de dades entre administracions públiques. En principi, aquest precepte hauria de ser l'aplicable en aquest supòsit, atès que es tracta de la regulació especial prevista per a les comunicacions de dades entre administracions públiques. Aquest article exigeix les administracions públiques de l'obligació de recavar el consentiment de les persones interessades quan la comunicació de dades es produeix en relació amb competències que no són diferents o no tracten matèries diferents. En concret, l'apartat 1 d'aquest article disposa que les dades de caràcter personal recollides o elaborades per les administracions públiques per a l'exercici de les seves atribucions no han de ser comunicades a altres administracions *públiques per a l'exercici de competències diferents o de competències que tractin matèries diferents*, excepte quan la comunicació tingui com a objecte el tractament posterior de les dades amb finalitats històriques, estadístiques o científiques. En aquest sentit, es pot afirmar que els tractaments derivats de la gestió de l'IAE i els derivats del Registre de Fiances es realitzen en virtut de competències i matèries diferents (competència tributària i recaptació de la fiança en matèria d'habitatge, respectivament), per la qual cosa la comunicació pretesa no és subsumible en el supòsit previst a l'article 21 de la LOPD. En el cas de les dades del Padró Municipal d'Habitants, allò que determina la no-aplicació de l'article 21 LOPD no és tant pel fet que els tractaments derivats de la gestió del Padró es realitzen en virtut de competències i matèries diferents, que certament també és així (intervenció en l'activitat dels veïns del municipi i registre dels veïns al Padró Municipal d'Habitants, front habitatge i control del dipòsit de la fiança de

l'arrendament, respectivament), sinó pel fet que existeix un règim especial que regula la comunicació de les dades del Padró Municipal d'Habitants a altres administracions, com s'analitzarà més endavant.

Conseqüentment, cal estar al règim general de les cessions de dades previst a l'article 11 de la LOPD, el qual –i tret de supòsits excepcionals- parteix de l'obligació de recavar el consentiment de les persones interessades.

Cal, doncs, analitzar en el marc de l'article 11 de la LOPD si la finalitat perseguida està directament relacionada amb les funcions legítimes del cedent (l'Ajuntament corresponent en cada cas) i del cessionari (l'ens públic), i, en el seu cas, si cal el consentiment dels interessats o bé existeix habilitació legal que eximeix de la prestació del consentiment.

A continuació s'analitzarà la consulta referida a les dades del Padró Municipal d'Habitants, i en l'epígraf següent s'analitzarà al consulta referida a les dades de l'IAE que obren en els arxius municipals.

IV

En primer lloc, l'ens públic sol·licita si és conforme amb la normativa sobre protecció de dades que els ajuntaments facilitin a l'ens públic còpia dels contractes de lloguer que obtenen mitjançant el Padró Municipal d'Habitants o, en el seu defecte, la informació estrictament necessària per conèixer la identitat dels ciutadans que són propietaris-llogaters de les finques urbanes situades en els municipis governats per aquells Ajuntaments, en què amb ocasió de la inscripció al Padró d'algun dels seus residents s'hagi aportat un contracte de lloguer.

4.1. Pel que fa a les funcions del cessionari, és a dir, l'ens públic, la *Ley 29/1994, de 24 noviembre, de Arrendamientos Urbanos* estableix que en la celebració dels contractes d'arrendaments urbans destinats a habitatge o a altres usos és obligatòria l'exigència i la prestació de fiança en metàl·lic en una quantitat equivalent a una mensualitat de la renda en el cas dels arrendaments d'habitatges, i de dues en el cas d'arrendaments per a altres usos (arts. 1 i 36.1). També estableix que les comunitats autònomes poden establir l'obligació que els arrendadors de finques urbanes dipositin l'import de la fiança a disposició de l'Administració autonòmica o de l'ens públic que es designi fins a l'extinció del contracte d'arrendament (Disposició Addicional Tercera). En l'apartat 4 del preàmbul d'aquesta llei es justifica el dipòsit públic de la fiança en atenció al fet que aquesta constitueix una important font de finançament de les polítiques autonòmiques d'habitatge.

Pel que fa a la normativa catalana, l'article 66.3 de la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge estableix l'obligatorietat de dipositar la fiança derivada de la formalització d'un contracte de lloguer de finques urbanes en el Registre de Fiances dels Contractes de Lloguer de Finques Urbanes, com segueix:

“3. En la formalització dels contractes de lloguer de finques urbanes és obligatòria la prestació d'una fiança en els termes establerts per la legislació sobre arrendaments urbans. Aquesta fiança s'ha de dipositar en el Registre de Fiances dels Contractes de Lloguer de finques Urbanes, en el qual s'han d'inscriure les dades corresponents als contractes subscrits entre els arrendadors i els arrendataris referents als immobles situats a Catalunya, d'acord amb el que disposa la Llei 13/1996, de 29 de juliol, del Registre i el dipòsit de fiances dels contractes de lloguer de finques urbanes i de modificació de la Llei 24/1991, de l'habitatge.”

En relació amb la Llei 13/1996, de 29 de juliol, del Registre i el dipòsit de fiances dels contractes de lloguer de finques urbanes i de modificació de la Llei 24/1991, de l'habitatge, cal destacar el següent:

El Registre de Fiances dels Contractes de Lloguer de Finques Urbanes depèn de l'ens públic (article 1); la inscripció dels contractes de lloguer en aquest Registre és obligatòria per a l'arrendador (article 2) el qual, a més, ha de disposar a l'ens públic la fiança en metàl·lic a què es refereix la *Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos*, en el termini de dos mesos a comptar de la formalització del contracte, tant si l'habitatge es destina a habitatge com a altres usos (article 3); l'arrendador ha de lliurar a l'arrendatari una còpia de la documentació justificativa del compliment de l'obligació de disposar la fiança o l'actualització d'aquesta (article 5); l'ens públic pot utilitzar la via executiva per a l'ingrés de les fiances no dipositades i de les sancions que es derivin en cas d'incompliment (article 6); l'ens públic ha de destinar l'import de les fiances que tinguin en dipòsit a inversions per a la construcció pública d'habitatges, amb una atenció especial a les promocions en règim de lloguer i a actuacions directes en nuclis antics o subjectes a un procés de renovació urbana (article 7.1); són infraccions greus la manca de dipòsit de la fiança o de les actualitzacions d'aquesta (article 8.2), i l'òrgan competent per a imposar la sanció corresponent és el gerent de l'ens públic (així es desprèn dels articles 9.1.a i 10.a).

De la normativa exposada es desprèn que l'ens públic consultant és el competent per vetllar pel compliment de l'obligació dels arrendadors de finques urbanes de disposar la fiança en el Registre de Fiances dels Contractes de Lloguer de Finques Urbanes, fent ús, si cal, de la via executiva. Conseqüentment, es pot afirmar que la finalitat que persegueix l'ens públic amb la comunicació de dades prevista (verificar el compliment de l'obligació que tenen els propietaris-arrendadors de disposar en l'ens públic la fiança dels contractes de lloguer de les finques urbanes de les quals són titulars per tal de, si és el cas, exigir el compliment de l'obligació de dipòsit), està relacionada directament amb les funcions de l'ens públic.

4.2. Pel que fa a les funcions legítimes del cedent, és a dir, de l'Ajuntament al què correspon cada Padró Municipal d'Habitants, cal assenyalar el següent:

El Padró Municipal d'Habitants és un registre de caràcter administratiu que es troba regulat a la *Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local* (en endavant, LBRL). L'article 16 d'aquesta llei disposa el següent:

“El padrón municipal es el registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio. Sus datos constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo. Las certificaciones que de dichos datos se expidan tendrán carácter de documento público y fehaciente para todos los efectos administrativos”.

L'article 16.2 de la LBRL (en la redacció donada per la *Ley 4/1996, de 10 de enero*, i per la *Ley Orgánica 14/2003, de 20 noviembre*) estableix que la inscripció en el Padró contindrà com a obligatòries les dades següents: nom i cognoms, sexe, domicili habitual, nacionalitat, data i lloc de naixement, número del document d'identitat (o pels estrangers la tarja de residència o número del document acreditatiu de la seva identitat), certificat o títol escolar o acadèmic, i finalment aquelles dades que puguin ésser necessàries per a l'elaboració dels censos electorals, sempre que es respectin els drets fonamentals. L'article 57 del *Decreto 1690/1986, d'11 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de Població i Demarcació territorial de les entitats locals* va ampliar aquesta relació amb les dades que es poden recollir amb caràcter voluntari: la designació de les persones que poden representar a cada veí davant l'Administració municipal a efectes padronals i el número de telèfon.

D'acord amb la LBRL, en el Padró Municipal d'Habitants s'han d'inscriure les persones residents en un municipi amb una triple finalitat: determinar la població d'un municipi, ésser requisit per adquirir la condició de veí i servir per acreditar la residència i el domicili habitual (articles 15 i 16 LBRL). A més d'aquestes funcions, la Llei de Règim Electoral General (LOREG) preveu l'elaboració del cens electoral a partir de les dades incloses al Padró que també serveix per a elaborar estadístiques oficials. A això cal afegir, complementàriament, que l'Administració General de l'Estat i les administracions de les comunitats autònomes poden sol·licitar a l'Institut Nacional d'Estadística, sense el consentiment de l'interessat, una còpia actualitzada de determinades dades (nom, cognoms, sexe i data de naixement) que consten als padrons municipals d'habitants i en el censos electorals corresponents en els territoris on exerceixen les seves competències, per tal de dur a terme la creació de fitxers o registres de població (D.A. 2a LOPD).

D'acord amb l'article 17.1 LBRL, la formació, el manteniment, la revisió i la custòdia del Padró Municipal d'Habitants correspon a l'Ajuntament.

El Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, es pronuncia en el mateix sentit que la LBRL, concretament als articles 39 a 42.

A banda de les funcions legítimes del cedent que s'acaben d'exposar, de la normativa transcrita també es desprèn que les dades sobre el contracte de lloguer o sobre la qualificació d'arrendadors de finques urbanes dels veïns del municipi són dades que no consten en el Padró Municipal d'Habitants, ni com a dades obligatòries ni com a dades voluntàries.

L'Ajuntament només té accés a la dada sobre el contracte de lloguer en la mesura que serveixi per a comprovar la veracitat de les dades sobre el domicili habitual consignades pels veïns que es volen inscriure al Padró Municipal d'Habitants. Així es desprèn de la *Resolución de 4 de julio de 1997, conjunta de la Presidenta del Instituto Nacional de Estadística y del Director general de Cooperación Territorial, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre actualización del Padrón municipal* en relació amb l'article 59.2 del *Real Decreto 1690/1986, de 11 julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales*, article el qual estableix que l'Ajuntament pot comprovar la veracitat de les dades consignades pels veïns exigint, a l'efecte, la presentació del document nacional d'identitat o tarja de residència, el llibre de família, el títol que legitimi l'ocupació de l'habitatge o altres documents anàlegs.

4.3. Pel que fa a la segona qüestió sobre l'article 11 de la LOPD, aquesta és, si per a fer la comunicació cal el consentiment dels interessats o bé existeix habilitació legal que eximeix de l'obligació de prestar el consentiment, cal assenyalar el següent:

L'article 16.3 de la LBRL regula expressament la cessió de dades contingudes al Padró Municipal d'Habitants, com segueix:

“Los datos del Padrón Municipal se cederán a otras Administraciones Públicas que lo soliciten sin consentimiento previo del afectado solamente cuando les sean necesarios para el ejercicio de sus respectivas competencias y exclusivamente para asuntos en los que la residencia o el domicilio sean datos relevantes. (...)”

Quan l'article 16.3 LBRL es refereix a “los datos del Padrón Municipal”, cal entendre'l referit –fent una interpretació sistemàtica del precepte- a les dades a què fan referència els articles 16.2 de la LBRL i 57 del Decret 1690/1986, és a dir: nom i cognoms, sexe, domicili habitual,

nacionalitat, data i lloc de naixement, número del document d'identitat (o pels estrangers la tarja de residència o número del document acreditatiu de la seva identitat), certificat o títol escolar o acadèmic, aquelles dades que puguin ésser necessàries per a l'elaboració dels cens electorals (sempre que es respectin els drets fonamentals), la designació de les persones que poden representar a cada veí davant l'Administració municipal a efectes padronals i el número de telèfon. Per tant, *a sensu contrari*, podem afirmar que l'article 16.3 LBRL no es refereix a l'existència d'un contracte de lloguer.

Consegüentment, l'article 16.3 LBRL no habilita per a comunicar les dades personals que conté el contracte de lloguer, ni les dades que identifiquen a un ciutadà empadronat com a arrendador o arrendatari.

A manca d'habilitació legal, i, per tant, no essent aplicable el supòsit excepcional de l'article 11.2.a) LOPD – ni cap altre de l'apartat 2-, cal concloure que la comunicació a l'ens públic d'aquestes dades de cada Padró Municipal d'Habitants requereix el consentiment previ de les persones afectades.

4.4. En qualsevol cas, i amb independència del que s'acaba d'expressar, cal advertir de l'eficàcia limitada de la comunicació de les dades del Padró Municipal d'Habitants als efectes pretesos per l'ens públic, i això per diversos motius:

D'una banda, cal tenir en compte els límits que es desprenen de la interpretació a *sensu contrari* de l'article 15 de la LBRL, el qual disposa el següent:

“Toda persona que viva en España está obligada a inscribirse en el Padrón del municipio en el que resida habitualmente. Quien viva en varios municipios deberá inscribirse únicamente en el que habite durante más tiempo al año.”

Així, el Padró Municipal d'Habitants només conté les dades dels domicilis habituals, que són aquells on les persones resideixen habitualment. A *sensu contrari*, podem afirmar que el Padró Municipal d'Habitants no conté informació sobre:

- Els arrendaments urbans d'habitatges ocasionals o alternatius, com podria ser el cas de les segones residències.
- Els arrendaments urbans d'habitatges dels veïns que, tot i residir durant una part de l'any en el municipi a què pertany aquest habitatge, la major part de l'any ho fan en un altre municipi.
- Els arrendaments urbans d'habitatges que tenen un ús diferent al domicili.

D'altra banda, cal tenir en compte que el *contracte de lloguer* no és una dada que obligatòriament hagi de constar en el Padró Municipal d'Habitants d'acord amb l'article 16.2 de la LBRL. El que és obligatori és la dada corresponent al domicili habitual. Altra cosa és que la manera d'acreditar el domicili habitual pugui ser a través de l'aportació del contracte de lloguer, però no necessàriament ha de ser així.

En aquest sentit, ja hem assenyalat que l'article 59.2 del *Real Decreto 1690/1986, de 11 julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales*, estableix que l'Ajuntament pot comprovar la veracitat de les dades

consignades pels veïns exigint diversa documentació, entre aquesta, el títol que legitima l'ocupació de l'habitatge, com seria el cas del contracte de lloguer.

Igualment, d'acord amb la *Resolución de 4 de julio de 1997, conjunta de la Presidenta del Instituto Nacional de Estadística y del Director general de Cooperación Territorial, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre actualización del Padrón municipal*, la finalitat del Padró Municipal d'Habitants és reflectir el domicili on resideixen les persones que viuen a Espanya, amb independència dels drets que ostenten els veïns que viuen en aquells domicilis, respectivament, per la qual cosa –i així ho disposa la Resolució– el títol que acredita el domicili pot ser una escriptura de propietat o un contracte d'arrendament, però també un contracte de subministrament d'un servei de l'habitatge (aigua, gas, electricitat, telèfon, etc), entre d'altres.

V

En segon lloc, l'ens públic sol·licita si és conforme amb la normativa sobre protecció de dades que els ajuntaments comuniquin a l'ens públic dependent d'una altra Administració les dades referents a persones físiques i/o jurídiques que constin donades d'alta de l'IAE, la seva identitat i l'adreça de les finques on desenvolupin la seva activitat, amb la finalitat de verificar el compliment de l'obligació de dipòsit de la fiança dels contractes de lloguer de les finques urbanes.

Amb caràcter previ, cal constatar una manca de justificació, si més no aparent, de les dades de l'IAE a les què es vol accedir, consistents en la identitat i l'adreça de les persones donades d'alta d'aquest impost, ja que, en la mesura que no aporten informació sobre l'existència d'un contracte d'arrendament ni sobre la constitució o no del dipòsit de fiança, no sembla que l'accés a les mateixes permeti assolir la finalitat pretesa, aquesta és, verificar el compliment de l'obligació de dipòsit de la fiança dels contractes de lloguer de les finques urbanes. S'incompliria, doncs, el principi de qualitat de les dades (art. 4 LOPD).

Sens perjudici d'aquesta qüestió, a continuació s'analitzarà el tractament de dades previst.

5.1. En primer lloc, esdevé necessari fer unes consideracions sobre l'abast de l'aplicació de la normativa sobre protecció de dades en atenció al subjecte passiu de l'impost:

L'article 78 del *Real decreto legislativo 2/2004 de 5 de marzo por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales* (en endavant, LRHL) defineix l'Impost d'Activitats Econòmiques (IAE) de la manera següent:

“1. El Impuesto sobre Actividades Económicas es un tributo directo de carácter real, cuyo hecho imponible está constituido por el mero ejercicio, en territorio nacional, de actividades empresariales, profesionales o artísticas, se ejerzan o no en local determinado y se hallen o no especificadas en las tarifas del impuesto.”

Així, l'IAE grava el mer exercici d'una activitat econòmica, entenent aquesta d'acord amb l'article 79.1 LRHL:

“1. Se considera que una actividad se ejerce con carácter empresarial, profesional o artístico, cuando suponga la ordenación por cuenta propia de medios de producción y de recursos humanos o de uno de ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes y servicios”.

Les persones afectades per aquest impost estan obligades a presentar la corresponent declaració d'alta i a contribuir per aquest impost.

Tenint en compte el subjecte passiu de l'impost, cal posar de manifest el següent:

- Pel que fa les dades referents a persones jurídiques, com hem dit en l'epígraf II queden fora de l'àmbit d'aplicació de la normativa sobre protecció de dades, ja que no són dades personals, tret, això sí, de les dades referides als representants legals d'aquelles.

- Pel que fa a les dades referents a les persones físiques, és clar que, amb independència de si aquestes resulten o no exemptes de l'impost, estan subjectes a l'impost i les seves dades que s'emprin per a la gestió de l'impost poden ser, en principi, dades personals, per la qual cosa serien objecte de protecció per la normativa sobre protecció de dades.

Ara bé, en aquest cas cal tenir en compte un supòsit excepcional o singular previst a l'article 2.3 del RLOPD, el qual preveu determinats casos on certes dades personals de persones físiques queden excloses de l'àmbit d'aplicació del règim de protecció de dades de caràcter personal. Cal advertir que la interpretació que es faci d'aquest supòsit del RLOPD no ha de contradir el que es pugui desprendre de la LOPD i, per tant, s'ha de fer una interpretació restrictiva d'aquest precepte per tal d'evitar que determinats supòsits de tractament de dades de caràcter personal quedin fora del control de la normativa de protecció de dades.

Partint d'aquesta premissa, el supòsit previst a l'article 2.3 del RLOPD, que queda fora del règim de protecció de dades, cal entendre'l referit exclusivament als empresaris individuals que tenen la condició de comerciants, industrials o naviliers (o a les persones físiques que actuen en nom d'aquests), i només quan les dades de l'empresari individual s'utilitzin en un context que podríem qualificar com estrictament professional. Per tant, *a sensu contrari*, quedaran subjectes a la LOPD i al RLOPD, entre d'altra normativa, les dades personals referides a professionals liberals, a empresaris que no tenen la condició d'empresaris individuals, o bé que, tenint aquesta condició, no es poden encabir en cap de les tres categories esmentades (comerciants, industrials o naviliers) o les dades s'utilitzen en un àmbit que no és l'estrictament professional.

D'acord amb l'exposat, i partint del fet que les dades dels empresaris que consten en els arxius de gestió de l'IAE s'utilitzen en un context professional (el corresponent a la imputació i exacció de l'impost per l'activitat econòmica exercida com a empresari), cal concloure que les dades personals que consten en aquests arxius, referides als empresaris individuals que tenen la condició de comerciants, industrials o naviliers (o a les persones físiques que actuen en nom d'aquests), també quedaran fora del règim de protecció de dades.

5.2. Pel que fa a les funcions del cessionari, és a dir, l'ens públic consultant, són aplicables les mateixes consideracions fetes en l'epígraf 3.1, en el sentit que la finalitat pretesa per l'ens públic (verificar el compliment de l'obligació que tenen els propietaris-arrendadors de dipositar en el Registre corresponent la fiança dels contractes de lloguer de les finques urbanes de les quals són titulars per tal de, si és el cas, exigir el compliment de l'obligació de dipòsit), està relacionada directament amb les funcions de l'ens públic.

5.3. Pel que fa a les funcions legítimes del cedent, és a dir, l'Ajuntament encarregat de la gestió de l'IAE, cal assenyalar el següent:

Pel que fa a la gestió del tribut, l'article 91.2 de la LRHL estableix que la liquidació i la recaptació de l'IAE, així com la revisió dels actes dictats en via de gestió tributària, correspon als ajuntaments, i comprendrà les funcions de concessió i denegació d'exempcions i bonificacions.

En concret, els ajuntaments són competents per a l'exacció de les quotes mínimes municipals en relació amb les activitats que es realitzin en el seu terme municipal (article 85.4.A de la LRHL).

En relació amb les quotes municipals, els ajuntaments també poden assumir competències -per delegació- en la formació de la matrícula de l'impost, la qualificació de les activitats econòmiques, l'assenyalament de les quotes corresponents i, en general, la gestió censal del tribut (art. 91.1 de la LRHL).

5.4. Pel que fa a la segona qüestió sobre l'article 11 de la LOPD, aquesta és, si per a fer la comunicació cal el consentiment dels interessats o bé existeix habilitació legal que eximeix de l'obligació de prestar el consentiment, cal assenyalar el següent:

Pel que fa a la comunicació de les dades que obren en poder de l'Administració tributària de l'Estat, l'article 95.1 de la *Ley 58/2003, de 17 diciembre, General Tributaria* estableix que aquestes dades tenen caràcter reservat i que només es poden utilitzar per a la gestió dels tributs, tret dels supòsits excepcionals previstos en el mateix apartat 1:

“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: (...)”

Aquests supòsits excepcionals on es permet la comunicació de dades tributàries a tercers, es refereixen a casos on el subjecte cessionari és un Jutge o Tribunal, el Ministeri Fiscal, les Administracions tributàries, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, el Parlament (comissió d'investigació), el Tribunal de Cuentas, entre d'altres, i l'objecte de la cessió és la investigació de delictes, el compliment de les obligacions fiscals, la lluita contra el frau de les prestacions de la Seguretat Social, la protecció dels menors i incapacitats, l'execució de resolucions judicials fermes, el control d'activitats de finançament del terrorisme, entre d'altres.

La cessió a l'ens públic no és subsumible en cap d'aquests supòsits legals, ja que no es dona cap identitat entre aquells supòsits i la comunicació de dades pretesa per l'ens públic, tant pel que fa al subjecte cessionari com a l'objecte de la cessió, tret, això sí, del supòsit previst a l'apartat k), d'acord amb el qual, és possible la cessió quan aquesta tingui per objecte:

*“k) La colaboración con las Administraciones públicas para el desarrollo de sus funciones, **previa autorización** de los obligados tributarios a que se refieran los datos suministrados.”*

El supòsit previst a l'apartat K) equival al supòsit de comunicació de dades quan existeix el consentiment previ de les persones afectades. Aquest supòsit és plenament aplicable en aquest cas on l'ens públic, en exercici de les seves funcions (verificar el compliment de l'obligació de dipòsit de la fiança), pot sol·licitar la col·laboració de l'Administració tributària

(en aquest cas de la Hisenda local), la qual li comunicarà les dades sol·licitades si té l'autorització dels obligats tributaris. Per tant, d'acord amb l'apartat k) seria necessari el consentiment de la persona afectada.

Finalment, convindria fer una breu menció del supòsit previst a l'apartat j), d'acord amb el qual es poden cedir dades de l'Administració tributària quan la cessió tingui per objecte:

“j) La colaboración con órganos o entidades de derecho público encargados de la recaudación de recursos públicos no tributarios para la correcta identificación de los obligados al pago.”

Aquest apartat eximeix de la necessitat de disposar del consentiment dels obligats tributaris quan es tracta d'una entitat de dret públic que ha de recaptar recursos públics no tributaris, i que necessita accedir a les dades que obren en poder de l'Administració tributària per a la correcta identificació dels obligats al pagament.

Encara que la Llei 13/1996, de 29 de juliol, del Registre i el dipòsit de fiances dels contractes de lloguer de finques urbanes i de modificació de la Llei 24/1991, de l'habitatge, no diu res sobre la naturalesa jurídica del dipòsit de fiança, el dipòsit de fiança no es pot considerar un recurs públic no tributari atesa la qualificació del fet jurídic com a dipòsit. Per la qual cosa, i tret que el dipòsit de la fiança mereixés aquella qualificació, l'apartat j) de l'article 95 LGT no habilitaria la comunicació de dades a l'ens públic sense el consentiment de les persones afectades.

5.5. Finalment, i per al cas que es disposi del consentiment previ de les persones afectades per la comunicació, cal advertir de l'eficàcia limitada de la comunicació de les dades del cens de l'IAE als efectes pretesos per l'ens públic, i això pels motius que exposem a continuació.

Cal tenir en compte que l'IAE es gestiona a partir de la seva matrícula, la qual es forma anualment per l'Administració tributària de l'Estat o per l'entitat que assumeix la gestió censal del tribut. La matrícula es constitueix a partir de censos comprensius de les activitats econòmiques, els subjectes passius, les quotes mínimes i, si s'escau, del recàrrec provincial (art. 90.1. LRHL). Els subjectes passius estan obligats a presentar les corresponents declaracions censals d'alta manifestant tots els elements necessaris per a la seva inclusió en la matrícula (art. 90.2 LRHL). I la matrícula, que està a disposició del públic en els respectius ajuntaments, conté determinades dades dels subjectes passius que no estan exempts de l'impost, entre elles, les dades identificatives dels subjectes passius, i els domicilis de l'activitat i fiscals d'aquests (article 2 del *Real Decreto 243/1995, de 17 de febrero, por el que se dictan normas para la gestión del impuesto sobre actividades económicas y se regula la delegación de competencias en materia de gestión censal de dicho impuesto*).

De l'exposat es desprèn que, certament, el cens de l'IAE que obra en poder dels ajuntaments conté les dades a les què l'ens públic vol accedir, consistents en la identitat de les persones donades d'alta a l'IAE i l'adreça on desenvolupen la seva activitat econòmica. Ara bé, com hem dit al començament d'aquest epígraf V, aquestes són dades que, per si soles, no aporten informació sobre l'existència d'un contracte d'arrendament ni sobre la constitució o no del dipòsit de fiança.

Consegüentment, no sembla que l'accés a les mateixes permeti assolir la finalitat pretesa, consistent en verificar el compliment de l'obligació de dipòsit de la fiança dels contractes de lloguer de les finques urbanes.

Això ens porta a assenyalar que els tractaments de dades personals –entre ells, l'accés i la comunicació de dades- han de fer-se de conformitat amb *el principi de qualitat de les dades*, ex article 4 LOPD, segons el qual, només es poden recollir per ser tractades les dades personals quan sigui adequades, pertinents i no excessives en relació amb l'àmbit i les finalitats determinades, explícites i legítimes per a les quals s'han obtingut.

D'acord amb el que hem assenyalat, i sens perjudici que puguin existir altres elements no explicitats a la consulta que puguin justificar la sol·licitud de les dades, no sembla que les dades a les què es vol accedir es puguin considerar adequades per a la finalitat pretesa.

Conclusions

L'article 16.3 LBRL, que habilita la cessió de dades del Padró Municipal d'Habitants en determinats supòsits, no habilita la comunicació de la dada relativa a l'existència d'un contracte de lloguer, per la qual cosa, i a manca d'una altra norma habilitant, la comunicació dels ajuntaments envers l'ens públic dependent d'una altra Administració de les dades del contracte de lloguer aportat amb ocasió de la inscripció al Padró Municipal d'Habitants requereix el consentiment d'aquestes persones afectades.

La comunicació per part dels ajuntaments envers l'ens públic d'una altra Administració de les dades que conformen el cens de l'IAE, i en general de les que serveixen per a la gestió de l'IAE, requereix el consentiment previ de les persones afectades. Consegüentment, a manca de consentiment no és permesa aquesta comunicació de dades.

En tot cas, la determinació de les dades personals que poden ser objecte de comunicació i de posteriors tractaments ha de respectar el principi de qualitat de les dades, ex article 4 LOPD.