

Dictamen en relación con la consulta planteada por un ente público de una Administración, relativa al acceso a datos del Padrón Municipal de Habitantes y de la tramitación del IAE de los Ayuntamientos de Cataluña

Se presenta ante la Agencia Catalana de Protección de Datos un escrito emitido por el director de un ente público de una Administración, en el que se solicita la opinión de la Agencia sobre la legitimidad de que los Ayuntamientos de Cataluña faciliten a dicho ente público copia de los contratos de alquiler que obtienen mediante el Padrón Municipal de Habitantes, como mínimo, la información estrictamente necesaria para conocer la identidad de los arrendadores, así como, dentro del marco de gestión del IAE, los datos referentes a las personas físicas y/o jurídicas que allí constan dadas de alta.

Analizada la consulta, teniendo en cuenta la normativa vigente aplicable, y visto el informe de la Asesoría Jurídica, se emite el dictamen siguiente:

I

[...]

II

Es voluntad de un ente público dependiente de una Administración (en adelante, el ente público) conocer qué propietarios de fincas urbanas en régimen de alquiler no han cumplido la obligación legal de depósito de fianza. En el escrito de consulta, el ente público manifiesta que la obtención de esta información persigue una doble finalidad: por un lado, disponer de una adecuada información sobre la situación del parque de viviendas de alquiler, y por otro, aumentar el volumen del importe total de las fianzas depositadas, el cual se invierte en la construcción pública de viviendas (con especial atención a las promociones en régimen de alquiler) y en actuaciones directas en núcleos antiguos o sujetos a un proceso de renovación urbana.

El ente público parte de la presunción de que un determinado número de arrendadores no cumple con la obligación legal de depósito de la fianza. Por esto plantea dos consultas relativas a la legitimidad de realizar dos tratamientos de datos cuya finalidad es verificar el cumplimiento de la obligación que tienen los propietarios-arrendadores de depositar en el ente público la fianza de los contratos de alquiler de las fincas urbanas de las que son titulares, a fin de, en su caso, exigir el cumplimiento de la obligación de depósito. Así:

- En primer lugar, consulta si es conforme a la normativa sobre protección de datos que los Ayuntamientos faciliten al ente público copia de los contratos de alquiler que obtienen mediante el Padrón Municipal de Habitantes o, en su defecto, la información estrictamente necesaria para conocer la identidad de los ciudadanos que son propietarios-arrendatarios de las fincas urbanas situadas en los municipios gobernados por dichos Ayuntamientos.

- En segundo lugar, consulta si es conforme a la normativa sobre protección de datos que los Ayuntamientos comuniquen al ente público los datos referentes a personas físicas y/o jurídicas que consten dadas de alta del Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE), su identidad y la dirección de las fincas en las que desarrollen su actividad.

III

Como cuestión común a ambas consultas, hay que manifestar que, en la medida en que las dos actuaciones pretendidas por el ente público comportan el tratamiento de datos correspondientes a personas físicas identificadas o identificables, resulta aplicable la normativa sobre protección de datos personales. Por consiguiente, ambos tratamientos están sujetos a los principios y obligaciones de dicha normativa, especialmente a la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal y al Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, de desarrollo de la Ley Orgánica (en adelante, LOPD y RLOPD, respectivamente).

A contrario sensu, los datos referidos a personas jurídicas quedan fuera del ámbito de aplicación de la normativa sobre protección de datos, ya que no son datos personales, salvo, eso sí, los datos referidos a los representantes legales de aquellas, ya que, en la medida en que son personas físicas, sus datos también reciben esta calificación.

En segundo lugar, hay que poner de manifiesto que los tratamientos previstos en ambos casos suponen una «comunicación o cesión de datos», entendida como cualquier revelación de datos efectuada a una persona diferente del interesado (artículo 3 i) de la LOPD). Esta comunicación de datos se prevé desde los Ayuntamientos de Cataluña hacia el ente público, en el primer caso en relación con ciertos datos de cada Padrón Municipal de Habitantes y en el segundo caso en relación con ciertos datos de los archivos municipales correspondientes a la gestión del IAE.

El artículo 11 de la LOPD regula el régimen general de la comunicación de datos, según el cual, los datos sólo pueden ser comunicados a un tercero para el cumplimiento de finalidades directamente relacionadas con las funciones legítimas del cedente y del cesionario, y con el consentimiento previo del interesado; consentimiento que no es necesario cuando, entre otras circunstancias, la cesión está autorizada en una ley.

Hay que poner de manifiesto que el artículo 21.1 de la LOPD establece una regulación específica para los supuestos de comunicaciones de datos entre Administraciones públicas. En principio, este precepto debería ser el aplicable en este supuesto, dado que se trata de la regulación especial prevista para las comunicaciones de datos entre Administraciones públicas. Dicho artículo exige a las Administraciones públicas de la obligación de recavar el consentimiento de las personas interesadas cuando la comunicación de datos se produce en relación con competencias que no son diferentes o no tratan materias diferentes. Concretamente, el apartado 1 de dicho artículo dispone que los datos de carácter personal recogidos o elaborados por las Administraciones públicas para el ejercicio de sus atribuciones no deben ser comunicados a otras Administraciones públicas «para el ejercicio de competencias diferentes o de competencias que traten materias diferentes», excepto cuando la comunicación tenga como objeto el tratamiento posterior de los datos con finalidades históricas, estadísticas o científicas. En este sentido, se puede afirmar que los tratamientos derivados de la gestión del IAE y los derivados del Registro de Fianzas se realizan en virtud de competencias y materias diferentes (competencia tributaria y recaudación de la fianza en materia de vivienda, respectivamente), por lo que la comunicación pretendida no es subsumible en el supuesto previsto en el artículo 21 de la LOPD. En el caso de los datos del Padrón Municipal de Habitantes, lo que determina la no aplicación del artículo 21 de la LOPD no es tanto el hecho de que los tratamientos derivados de la gestión del padrón se realicen en virtud de competencias y materias diferentes, que ciertamente también es así (intervención en la actividad de los vecinos del municipio y registro de los vecinos en el Padrón Municipal de

Habitantes, frente a vivienda y control del depósito de la fianza del arrendamiento, respectivamente), sino por el hecho de que existe un régimen especial que regula la comunicación de los datos del Padrón Municipal de Habitantes a otras Administraciones, como se analizará más adelante.

Por consiguiente, hay que atenerse al régimen general de las cesiones de datos establecido en el artículo 11 de la LOPD, el cual —salvo supuestos excepcionales— parte de la obligación de recavar el consentimiento de las personas interesadas.

Así pues, hay que analizar en el marco del artículo 11 de la LOPD si la finalidad perseguida está directamente relacionada con las funciones legítimas del cedente (el Ayuntamiento correspondiente en cada caso) y del cesionario (el ente público), y, en su caso, si es necesario el consentimiento de los interesados o bien existe habilitación legal que exima de la prestación del consentimiento.

A continuación se analizará la consulta referida a los datos del Padrón Municipal de Habitantes, y en el epígrafe posterior se analizará la consulta referida a los datos del IAE existentes en los archivos municipales.

IV

En primer lugar, el ente público consulta si es conforme a la normativa sobre protección de datos que los Ayuntamientos faciliten al ente público copia de los contratos de alquiler que obtienen mediante el Padrón Municipal de Habitantes o, en su defecto, la información estrictamente necesaria para conocer la identidad de los ciudadanos que son propietarios-arrendatarios de las fincas urbanas situadas en los municipios gobernados por aquellos Ayuntamientos en los que, con ocasión de la inscripción en el Padrón de alguno de sus residentes, se haya aportado un contrato de alquiler.

4.1. En cuanto a las funciones del cesionario, es decir, el ente público, la Ley 29/1994, de 24 noviembre, de Arrendamientos Urbanos establece que en la celebración de los contratos de arrendamientos urbanos destinados a vivienda o a otros usos es obligatoria la exigencia y la prestación de fianza en metálico en una cantidad equivalente a una mensualidad de la renta en el caso de los arrendamientos de viviendas, y de dos en el caso de arrendamientos para otros usos (artículos 1 y 36.1). También dispone que las comunidades autónomas pueden establecer la obligación de que los arrendadores de fincas urbanas depositen el importe de la fianza a disposición de la Administración autonómica o del ente público que se designe, hasta la extinción del contrato de arrendamiento (disposición adicional tercera). En el apartado 4 del preámbulo de dicha ley se justifica el depósito público de la fianza en atención al hecho de que ésta constituye una importante fuente de financiación de las políticas autonómicas de vivienda.

En cuanto a la normativa catalana, el artículo 66.3 de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del Derecho a la Vivienda establece la obligatoriedad de depositar la fianza derivada de la formalización de un contrato de alquiler de fincas urbanas en el Registro de Fianzas de los Contratos de Alquiler de Fincas Urbanas, de la forma siguiente:

«3. En la formalización de los contratos de alquiler de fincas urbanas es obligatoria la prestación de una fianza en los términos establecidos por la legislación sobre arrendamientos urbanos. Esta fianza debe depositarse en el Registro de Fianzas de los Contratos de Alquiler de Fincas Urbanas, en el que deben inscribirse los datos correspondientes a los contratos suscritos entre los arrendadores y los arrendatarios referentes a los inmuebles situados en Cataluña, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley

13/1996, de 29 de julio, del Registro y el depósito de fianzas de los contratos de alquiler de fincas urbanas y de modificación de la Ley 24/1991, de la Vivienda.»

En relación con la Ley 13/1996, de 29 de julio, del Registro y el depósito de fianzas de los contratos de alquiler de fincas urbanas y de modificación de la Ley 24/1991, de la Vivienda, hay que destacar lo siguiente:

El Registro de Fianzas de los Contratos de Alquiler de Fincas Urbanas depende del ente público (artículo 1); la inscripción de los contratos de alquiler en este Registro es obligatoria para el arrendador (artículo 2), el cual, además, debe depositar en el ente público la fianza en metálico a la que se refiere la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, en el plazo de dos meses a contar desde la formalización del contrato, tanto si el local se destina a vivienda como a otros usos (artículo 3); el arrendador debe entregar al arrendatario una copia de la documentación justificativa del cumplimiento de la obligación de depositar la fianza o la actualización de ésta (artículo 5); el ente público puede utilizar la vía ejecutiva para el ingreso de las fianzas no depositadas y de las sanciones que se deriven en caso de incumplimiento (artículo 6); el ente público debe destinar el importe de las fianzas que tenga en depósito a inversiones para la construcción pública de viviendas, con una atención especial a las promociones en régimen de alquiler y a actuaciones directas en núcleos antiguos o sujetos a un proceso de renovación urbana (artículo 7.1); son infracciones graves la falta de depósito de la fianza o de las actualizaciones de ésta (artículo 8.2), y el órgano competente para imponer la sanción correspondiente es el gerente del ente público (así se desprende de los artículos 9.1 a y 10 a).

De la normativa expuesta se desprende que el ente público consultante es el competente para velar por el cumplimiento de la obligación de los arrendadores de fincas urbanas de depositar la fianza en el Registro de Fianzas de los Contratos de Alquiler de Fincas Urbanas, haciendo uso, si es necesario, de la vía ejecutiva. Por consiguiente, se puede afirmar que la finalidad que persigue el ente público con la comunicación de datos prevista (verificar el cumplimiento de la obligación que tienen los propietarios-arrendadores de depositar en el ente público la fianza de los contratos de alquiler de las fincas urbanas de las que son titulares, a fin de, en su caso, exigir el cumplimiento de la obligación de depósito) está relacionada directamente con las funciones del ente público.

4.2. En cuanto a las funciones legítimas del cedente, es decir, del Ayuntamiento al que corresponde cada Padrón Municipal de Habitantes, hay que señalar lo siguiente:

El Padrón Municipal de Habitantes es un registro de carácter administrativo que se encuentra regulado en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL). El artículo 16 de esta ley dispone el siguiente:

«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 fehaciente para todos los efectos administrativos.»

El artículo 16.2 de la LBRL (en la redacción dada por la Ley 4/1996, de 10 de enero, y por la Ley Orgánica 14/2003, de 20 noviembre) establece que la inscripción en el padrón contendrá, como obligatorios, los datos siguientes: nombre y apellidos, sexo, domicilio habitual, nacionalidad, fecha y lugar de nacimiento, número del documento de identidad (o para los extranjeros, tarjeta de residencia o número del documento acreditativo de su identidad), certificado o título escolar o académico y, finalmente, los datos que puedan ser necesarios para la elaboración de los censos electorales, siempre que se respeten los derechos fundamentales. El artículo 57 del Real Decreto

1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación de las Entidades Locales amplió esta relación con los datos que se pueden recoger con carácter voluntario: la designación de las personas que pueden representar a cada vecino ante la Administración municipal a efectos padronales y el número de teléfono.

De acuerdo con la LBRL, en el Padrón Municipal de Habitantes deben inscribirse las personas residentes en un municipio con una triple finalidad: determinar la población de un municipio, ser requisito para adquirir la condición de vecino y servir para acreditar la residencia y el domicilio habitual (artículos 15 y 16 de la LBRL). Además de estas funciones, la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG) establece la elaboración del censo electoral a partir de los datos incluidos en el padrón, que también sirve para elaborar estadísticas oficiales. A esto hay que añadir, complementariamente, que la Administración General del Estado y las Administraciones de las comunidades autónomas pueden solicitar al Instituto Nacional de Estadística, sin el consentimiento del interesado, una copia actualizada de determinados datos (nombre, apellidos, sexo y fecha de nacimiento) que constan en los padrones municipales de habitantes y en los censos electorales correspondientes en los territorios donde ejerzan sus competencias, para llevar a cabo la creación de ficheros o registros de población (disposición adicional segunda de la LOPD).

De acuerdo con el artículo 17.1 de la LBRL, la formación, el mantenimiento, la revisión y la custodia del Padrón Municipal de Habitantes corresponden al Ayuntamiento.

El Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, se pronuncia en el mismo sentido que la LBRL, concretamente en los artículos 39 a 42.

Aparte de las funciones legítimas del cedente que se acaban de exponer, de la normativa transcrita también se desprende que los datos sobre el contrato de alquiler o sobre la calificación de arrendadores de fincas urbanas de los vecinos del municipio son datos que no constan en el Padrón Municipal de Habitantes, ni como datos obligatorios ni como a datos voluntarios.

El Ayuntamiento sólo tiene acceso al dato sobre el contrato de alquiler en la medida en que sirva para comprobar la veracidad de los datos sobre el domicilio habitual consignados por los vecinos que desean inscribirse en el Padrón Municipal de Habitantes. Así se desprende 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 relación con el artículo 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», artículo que establece que el Ayuntamiento puede comprobar la veracidad de los datos consignados por los vecinos exigiendo, al efecto, la presentación del documento nacional de identidad o la tarjeta de residencia, el libro de familia, el título que legitime el ocupación de la vivienda u otros documentos análogos.

4.3. En cuanto a la segunda cuestión sobre el artículo 11 de la LOPD, de si para efectuar la comunicación es necesario el consentimiento de los interesados o bien existe habilitación legal que exima de la obligación de prestar el consentimiento, hay que señalar lo siguiente:

El artículo 16.3 de la LBRL regula expresamente la cesión de datos contenidos en Padrón Municipal de Habitantes como sigue:

«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. [...]»

Cuando el artículo 16.3 de la LBRL se refiere a «los datos del Padrón Municipal», hay que entender que se refiere —haciendo una interpretación sistemática del precepto— a los datos a los que se refieren los artículos 16.2 de la LBRL y 57 del Real Decreto 1690/1986, es decir: nombre y apellidos, sexo, domicilio habitual, nacionalidad, fecha y lugar de nacimiento, número del documento de identidad (o para los extranjeros, la tarjeta de residencia o el número del documento acreditativo de su identidad), certificado o título escolar o académico, aquellos datos que puedan ser necesarios para la elaboración de los censos electorales (siempre que se respeten los derechos fundamentales), la designación de las personas que pueden representar a cada vecino ante la Administración municipal a efectos padronales y el número de teléfono. Por consiguiente, *a contrario sensu*, podemos afirmar que el artículo 16.3 de la LBRL no se refiere a la existencia de un contrato de alquiler.

Por consiguiente, el artículo 16.3 de la LBRL no habilita para comunicar los datos personales que contiene el contrato de alquiler, ni los datos que identifican a un ciudadano empadronado como arrendador o arrendatario.

A falta de habilitación legal y, por tanto, no siendo aplicable el supuesto excepcional del artículo 11.2 a) de la LOPD —ni ningún otro del apartado 2—, hay que concluir que la comunicación al ente público de estos datos de cada Padrón Municipal de Habitantes requiere el consentimiento previo de las personas afectadas.

4.4. En cualquier caso, y con independencia de lo que se acaba de expresar, hay que advertir sobre la eficacia limitada de la comunicación de los datos del Padrón Municipal de Habitantes a los efectos pretendidos por el ente público, y ello por varios motivos:

Por un lado, hay que tener en cuenta los límites que se desprenden de la interpretación *a contrario sensu* del artículo 15 de la LBRL, que dispone lo siguiente:

«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.»

Por consiguiente, el Padrón Municipal de Habitantes sólo contiene los datos de los domicilios habituales, que son aquellos en los que las personas residen habitualmente. *A contrario sensu*, podemos afirmar que el Padrón Municipal de Habitantes no contiene información sobre:

- Los arrendamientos urbanos de viviendas ocasionales o alternativas, como podría ser el caso de las segundas residencias.

- Los arrendamientos urbanos de viviendas de los vecinos que, aun residiendo durante una parte del año en el municipio al que pertenece esa vivienda, la mayor parte del año lo hace en otro municipio.

- Los arrendamientos urbanos de viviendas que tienen un uso diferente al de domicilio.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que el contrato de alquiler no es un dato que obligatoriamente deba constar en el Padrón Municipal de Habitantes, de acuerdo con el artículo 16.2 de la LBRL. Lo que es obligatorio es el dato correspondiente al domicilio habitual. Otra cosa es que la manera de acreditar el domicilio habitual pueda ser a través de la aportación del contrato de alquiler, pero no necesariamente tiene que ser así.

En este sentido, ya hemos señalado que el artículo 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, establece que el Ayuntamiento puede comprobar la veracidad de los datos consignados por los vecinos exigiendo diferente documentación, entre ella, el título que legitima la ocupación de la vivienda, como sería el caso del contrato de alquiler.

Asimismo, de acuerdo con 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 finalidad del Padrón Municipal de Habitantes es reflejar el domicilio en el que residen las personas que viven en España, con independencia de los derechos que ostenten los vecinos que viven en aquellos domicilios, respectivamente, por lo que —y así lo dispone la resolución— el título que acredita el domicilio puede ser una escritura de propiedad o un contrato de arrendamiento, pero también un contrato de suministro de un servicio de la vivienda (agua, gas, electricidad, teléfono, etc.), entre otros.

V

En segundo lugar, el ente público consulta si es conforme a la normativa sobre protección de datos que los Ayuntamientos comuniquen al ente público dependiente de otra Administración los datos referentes a personas físicas y/o jurídicas que consten dadas de alta del IAE, su identidad y la dirección de las fincas en las que desarrollen su actividad, con la finalidad de verificar el cumplimiento de la obligación de depósito de la fianza de los contratos de alquiler de las fincas urbanas.

Con carácter previo, hay que constatar una falta de justificación, al menos aparente, de los datos del IAE a los que se quiere acceder, consistentes en la identidad y la dirección de las personas dadas de alta de este impuesto, ya que, en la medida en que no aportan información sobre la existencia de un contrato de arrendamiento ni sobre la constitución o no del depósito de fianza, no parece que el acceso a los mismos permita lograr la finalidad pretendida, que es verificar el cumplimiento de la obligación de depósito de la fianza de los contratos de alquiler de las fincas urbanas. Se incumpliría, pues, el principio de calidad de los datos (artículo 4 de la LOPD).

Sin perjuicio de esta cuestión, a continuación se analizará el tratamiento de datos previsto.

5.1. En primer lugar, resulta necesario hacer unas consideraciones sobre el alcance de la aplicación de la normativa sobre protección de datos en atención al sujeto pasivo del impuesto:

El artículo 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 adelante, LRHL) define el Impuesto de Actividades Económicas (IAE) de la manera siguiente:

«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.»

O sea que el IAE grava el mero ejercicio de una actividad económica, entendiendo ésta de acuerdo con el artículo 79.1 de la 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.»

Las personas afectadas por este impuesto están obligadas a presentar la correspondiente declaración de alta y a contribuir por este impuesto.

Teniendo en cuenta el sujeto pasivo del impuesto, hay que poner de manifiesto lo siguiente:

- En cuanto a los datos referentes a personas jurídicas, como hemos dicho en el epígrafe II, quedan fuera del ámbito de aplicación de la normativa sobre protección de datos, ya que no son datos personales, salvo, eso sí, los datos referidos a los representantes legales de aquellas.

- En cuanto a los datos referentes a las personas físicas, es evidente que, con independencia de si éstas resultan o no exentas del impuesto, están sujetas al impuesto y sus datos que se empleen para la gestión del impuesto pueden ser, en principio, datos personales, por lo que serían objeto de protección por la normativa sobre protección de datos.

Ahora bien, en este caso, hay que tener en cuenta un supuesto excepcional o singular previsto en el artículo 2.3 del RLOPD, el cual establece determinados casos en que ciertos datos personales de personas físicas quedan excluidos del ámbito de aplicación del régimen de protección de datos de carácter personal. Hay que advertir que la interpretación que se haga de este supuesto del RLOPD no debe contradecir lo que se pueda desprender de la LOPD y, por tanto, hay que hacer una interpretación restrictiva de este precepto, a fin de evitar que determinados supuestos de tratamiento de datos de carácter personal queden fuera del control de la normativa de protección de datos.

Partiendo de esta premisa, el supuesto previsto en el artículo 2.3 del RLOPD, que queda fuera del régimen de protección de datos, hay que entenderlo referido exclusivamente a los empresarios individuales que tienen la condición de comerciantes, industriales o navieros (o a las personas físicas que actúan en nombre de éstos), y sólo cuando los datos del empresario individual se utilicen en un contexto que podríamos calificar como estrictamente profesional. Por lo tanto, *a contrario sensu*, quedarán sujetos a la LOPD y al RLOPD, entre otra normativa, los datos personales referidos a profesionales liberales y a empresarios que no tienen la condición de empresarios individuales, o bien que, teniendo esta condición, no se pueden incluir en ninguna de las tres categorías mencionadas (comerciantes, industriales o navieros) o los datos que se utilizan en un ámbito que no es el estrictamente profesional.

De acuerdo con lo expuesto, y partiendo del hecho de que los datos de los empresarios que constan en los archivos de gestión del IAE se utilizan en un contexto

profesional (el correspondiente a la imputación y la exacción del impuesto por la actividad económica ejercida como empresario), hay que concluir que los datos personales que consten en dichos archivos, referidos a los empresarios individuales que tienen la condición de comerciantes, industriales o navieros (o a las personas físicas que actúen en nombre de éstos), también quedarán fuera del régimen de protección de datos.

5.2. En cuanto a las funciones del cesionario, es decir, el ente público consultante, son aplicables las mismas consideraciones hechas en el epígrafe 3.1, en el sentido de que la finalidad pretendida por el ente público (verificar el cumplimiento de la obligación que tienen los propietarios-arrendadores de depositar en el Registro correspondiente la fianza de los contratos de alquiler de las fincas urbanas de las que son titulares, a fin de, en su caso, exigir el cumplimiento de la obligación de depósito), está relacionada directamente con las funciones del ente público.

5.3. En cuanto a las funciones legítimas del cedente, es decir, el Ayuntamiento encargado de la gestión del IAE, hay que señalar lo siguiente:

En lo que se refiere a la gestión del tributo, el artículo 91.2 de la LRHL establece que la liquidación y la recaudación del IAE, así como la revisión de los actos dictados en vía de gestión tributaria, corresponden a los Ayuntamientos, y comprenderán las funciones de concesión y denegación de exenciones y bonificaciones.

Concretamente, los Ayuntamientos son competentes para la exacción de las cuotas mínimas municipales en relación con las actividades que se realicen en su término municipal (artículo 85.4.a de la LRHL).

En relación con las cuotas municipales, los Ayuntamientos también pueden asumir competencias, por delegación, en la formación de la matrícula del impuesto, la calificación de las actividades económicas, la fijación de las cuotas correspondientes y, en general, la gestión censal del tributo (artículo 91.1 de la LRHL).

5.4. En cuanto a la segunda cuestión sobre el artículo 11 de la LOPD, de si para efectuar la comunicación es necesario el consentimiento de los interesados o bien existe habilitación legal que exima de la obligación de prestar el consentimiento, hay que señalar lo siguiente:

En cuanto a la comunicación de los datos que obran en poder de la Administración Tributaria del Estado, el artículo 95.1 de la Ley 58/2003, de 17 diciembre, General Tributaria establece que estos datos tienen carácter reservado y que sólo se pueden utilizar para la gestión de los tributos, salvo los supuestos excepcionales previstos en el mismo apartado 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: [...]»

Estos supuestos excepcionales en los que se permite la comunicación de datos tributarios a terceros se refieren a casos en que el sujeto cesionario es un Juez o Tribunal, el Ministerio Fiscal, las Administraciones Tributarias, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, el Parlamento (Comisión de Investigación) y el Tribunal de Cuentas, entre otros, y el objeto de la cesión es la investigación de delitos, el cumplimiento de las obligaciones fiscales, la lucha contra el fraude de las prestaciones

de la Seguridad Social, la protección de los menores e incapacitados, la ejecución de resoluciones judiciales firmes y el control de actividades de financiación del terrorismo, entre otras.

La cesión al ente público no es subsumible en ninguno de estos supuestos legales, ya que no se da ninguna identidad entre aquellos supuestos y la comunicación de datos pretendida por el ente público, tanto en lo que se refiere al sujeto cesionario como al objeto de la cesión, salvo, eso sí, el supuesto previsto en el apartado k), de acuerdo con el cual es posible la cesión cuando ésta tenga por objeto:

«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 supuesto previsto en el apartado k) equivale al supuesto de comunicación de datos cuando existe el consentimiento previo de las personas afectadas. Este supuesto es plenamente aplicable en este caso, en el que el ente público, en ejercicio de sus funciones (verificar el cumplimiento de la obligación de depósito de la fianza), puede solicitar la colaboración de la Administración tributaria (en este caso, de la Hacienda local), la cual le comunicará los datos solicitados si tiene la autorización de los obligados tributarios. Por lo tanto, de acuerdo con el apartado k), sería necesario el consentimiento de la persona afectada.

Finalmente, convendría hacer una breve mención del supuesto previsto en el apartado j), de acuerdo con el cual se pueden ceder datos de la Administración tributaria cuando la cesión tenga por objeto:

«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.»

Este apartado exime de la necesidad de disponer del consentimiento de los obligados tributarios cuando se trata de una entidad de derecho público que tiene que recaudar recursos públicos no tributarios, y que necesita acceder a los datos que obran en poder de la Administración tributaria para la correcta identificación de los obligados al pago.

Aunque la Ley 13/1996, de 29 de julio, del Registro y el depósito de fianzas de los contratos de alquiler de fincas urbanas y de modificación de la Ley 24/1991, de la Vivienda, no dice nada sobre la naturaleza jurídica del depósito de fianza, el depósito de fianza no se puede considerar un recurso público no tributario, dada la calificación del hecho jurídico como depósito. Por ello, salvo que el depósito de la fianza mereciera dicha calificación, el apartado j) del artículo 95 de la Ley General Tributaria no habilitaría la comunicación de datos al ente público sin el consentimiento de las personas afectadas.

5.5. Finalmente, y para el caso de que se disponga del consentimiento previo de las personas afectadas por la comunicación, hay que advertir sobre la eficacia limitada de la comunicación de los datos del censo del IAE a los efectos pretendidos por el ente público, y ello por los motivos que exponemos a continuación.

Hay que tener en cuenta que el IAE se gestiona a partir de su matrícula, la cual es constituida anualmente por la Administración tributaria del Estado o por la entidad que asume la gestión censal del tributo. La matrícula se constituye a partir de censos que incluyen las actividades económicas, los sujetos pasivos, las cuotas mínimas y, en su

caso, el recargo provincial (artículo 90.1 de la LRHL). Los sujetos pasivos están obligados a presentar las correspondientes declaraciones censales de alta, manifestando todos los elementos necesarios para su inclusión en la matrícula (artículo 90.2 de la LRHL). Y la matrícula, que está a disposición del público en los respectivos Ayuntamientos, contiene determinados datos de los sujetos pasivos que no están exentos del impuesto, entre ellos, los datos identificativos de los sujetos pasivos, y los domicilios de la actividad y fiscales de éstos (artículo 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 lo expuesto se desprende que, ciertamente, el censo del IAE que obra en poder de los Ayuntamientos contiene los datos a los que el ente público quiere acceder, consistentes en la identidad de las personas dadas de alta en el IAE y la dirección en la que desarrollan su actividad económica. Ahora bien, como hemos dicho al principio de este epígrafe V, éstos son datos que, por sí solos, no aportan información sobre la existencia de un contrato de arrendamiento ni sobre la constitución o no del depósito de fianza.

Por consiguiente, no parece que el acceso a dichos datos permita lograr la finalidad pretendida, consistente en verificar el cumplimiento de la obligación de depósito de la fianza de los contratos de alquiler de las fincas urbanas.

Esto nos lleva a señalar que los tratamientos de datos personales —entre ellos, el acceso y la comunicación de datos— deben hacerse en conformidad con el principio de calidad de los datos, ex artículo 4 de la LOPD, según el cual, sólo se pueden recoger para ser tratados los datos personales cuando sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con el ámbito y las finalidades determinadas, explícitas y legítimas para las que se obtuvieron.

De acuerdo con lo que hemos señalado, y sin perjuicio de que puedan existir otros elementos no explicitados en la consulta que puedan justificar la solicitud de los datos, no parece que los datos a los que se desea acceder se puedan considerar adecuados para la finalidad pretendida.

Conclusiones

El artículo 16.3 de la LBRL, que habilita la cesión de datos del Padrón Municipal de Habitantes en determinados supuestos, no habilita la comunicación del dato relativo a la existencia de un contrato de alquiler, por lo que, a falta de otra norma habilitante, la comunicación de los Ayuntamientos, hacia el ente público dependiente de otra Administración, de los datos del contrato de alquiler aportado con ocasión de la inscripción en el Padrón Municipal de Habitantes requiere el consentimiento de estas personas afectadas.

La comunicación, por parte de los Ayuntamientos, hacia el ente público de otra Administración, de los datos que conforman el censo del IAE, y en general de los que sirven para la gestión del IAE, requiere el consentimiento previo de las personas afectadas. Por consiguiente, a falta de consentimiento, no está permitida dicha comunicación de datos.

En todo caso, la determinación de los datos personales que pueden ser objeto de comunicación y de posteriores tratamientos debe respetar el principio de calidad de los datos, ex artículo 4 de la LOPD.