

**Dictamen en relació amb la consulta plantejada per un Ajuntament en relació amb la petició d'un grup municipal, que demana un informe de Secretaria sobre la situació dels impostos municipals a nom dels regidors de l'Ajuntament**

Es presenta davant l'Agència Catalana de Protecció de Dades un Decret d'alcaldia, en el qual es sol·licita el parer de l'Agència respecte una petició d'informació que realitza un grup municipal.

Segons consta en la consulta, el grup municipal de l'Ajuntament, en concret, un regidor d'aquest grup, demana un informe de secretaria sobre la situació dels impostos municipals a nom dels regidors d'aquest Ajuntament a data 24 de maig de 2010.

La consulta de l'Ajuntament es formula a través d'un Decret d'alcaldia, en el que es resol sol·licitar l'emissió d'un dictamen a la directora de l'Agència, i ordenar a la Secretaria-Intervenció de la Corporació que tramiti còpia de l'expedient a l'Agència, així com comunicar el present acord al regidor del grup municipal que sol·licita la informació. Cal fer constar que no s'ha tramès a l'Agència còpia de l'expedient, més enllà de trametre el Decret d'alcaldia referit. Així mateix, el Decret d'alcaldia acorda que, un cop emès el dictamen de l'Agència, es resoldrà la sol·licitud del regidor en el sentit que assenyali dit dictamen.

Analitzada la consulta inclosa en el Decret d'alcaldia citat, que no s'acompanya de cap altra documentació, i la normativa vigent aplicable, i vist l'informe de l'Assessoria Jurídica, es dictamina el següent:

I

(...)

II

A partir de la consulta formulada, cal dir que la Llei Orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (en endavant LOPD) defineix en el seu article 3.a) les dades de caràcter personal com "qualsevol informació referent a persones físiques identificades o identificables". Per tant, aquelles dades que poden donar informació que es refereixi directa o indirectament a una persona física, com ho serien les dades referides a la situació respecte el pagament d'impostos per part d'una persona física, o a deutes d'aquesta persona, entre d'altres, són dades de caràcter personal, i estan sotmeses al control i protecció de la LOPD.

Aquesta normativa resulta doncs d'aplicació, tant pel que fa a l'accés que es pugui produir a la informació objecte de consulta, com pel que fa a qualsevol altra fase del tractament, entenent per tractament de dades *"les operacions i els procediments tècnics de caràcter automatitzat o no, que permetin recollir, gravar, conservar, elaborar, modificar, bloquejar i cancel·lar, així com les cessions de dades que derivin de comunicacions, consultes, interconnexions i transferències"* (article 3.c) de la LOPD).

Cal aclarir també amb caràcter previ que tot i que l'accés a la informació sol·licitada es pot considerar que comporta una comunicació de dades, la petició del regidor no constitueix pròpiament una comunicació en el sentit previst a la LOPD.

La LOPD defineix com cessió o comunicació de dades, qualsevol revelació de dades efectuada a una persona diferent de l'interessat (article 3.i). La comunicació de dades de caràcter personal resta sotmesa al règim general aplicable que es preveu en els articles 11 i 21 de la LOPD. Seguint la definició àmplia de la comunicació de dades prevista en la LOPD, l'ús pels propis òrgans i serveis d'un Ajuntament o, en aquest cas, per un regidor, es podria considerar que consisteix en un accés a dades de caràcter personal de tercers diferents de l'interessat.

Ara bé, en el cas que ens ocupa, cal tenir en compte allò que disposa la normativa aplicable. En concret, segons disposa l'article 19.1 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (en endavant, LRBRL), el govern i l'administració municipal correspon a l'Ajuntament, el qual està integrat per l'alcalde i els regidors. D'aquesta manera, atès que els regidors formen part integrant de l'Ajuntament, no estariem pròpiament davant d'un tercer aliè a la relació entre l'interessat, és a dir, la persona física titular de les dades (en aquest cas, els propis regidors, segons l'article 3 e) de la LOPD), i el propi Ajuntament.

Així doncs l'accés que realitza el regidor del grup municipal a la informació objecte de la consulta es fa en tant que part integrant del consistori.

D'altra banda, l'article 77.1 de la LRBRL disposa que:

*"Tots els membres de les Corporacions locals tenen dret a obtenir de l'Alcalde o President o de la Comissió de Govern els antecedents, dades o informacions en poder dels serveis de la Corporació que resultin precisos per al desenvolupament de la seva funció."*

Per tant, és clar que el dret d'accés es configura com un dret per a tots els regidors, independentment del fet que es trobin en l'equip de govern o bé en l'oposició, sens perjudici que caldrà tenir en compte les diverses funcions que, en base a la normativa, pot desenvolupar cada regidor.

En aquest sentit cal puntualitzar, com es desprèn de les consideracions d'aquesta Agència en anteriors dictàmens (que es poden consultar a la pàgina web: [www.apd.cat](http://www.apd.cat)), que el dret d'accés dels regidors a determinada informació no s'ha de configurar com un dret que s'exerciti de manera indistinta o uniforme per a tots els regidors pel que fa a l'accés a una determinada informació, sinó que caldrà tenir en compte les concretes funcions que poden tenir atribuïdes els regidors en relació amb matèries concretes, i per tant, l'accés a determinada informació serà pertinent sempre i quan aquest accés resulti necessari per al desenvolupament de les funcions que pot tenir atribuïdes un regidor en concret. Aquesta consideració deriva del propi article 164.1 del TRLMRLC, que estipula que la informació a la que han d'accedir els regidors ha de ser "necessària per al desenvolupament de llur funció". Les funcions de cada regidor poden diferir entre sí, ja que, si ens atenim a les previsions del mateix article 164, apartat 2, poden respondre a l'exercici de funcions delegades, o a la seva condició de membres d'un òrgan col·legiat, entre d'altres.

Així doncs, a continuació s'examinarà la possibilitat d'accés a informació personal per part del regidor del grup municipal, en atenció a la normativa aplicable.

### III

D'acord amb la LRBRL, els membres de les Corporacions locals exerceixen una sèrie de funcions en base a les competències que els atorga la legislació, en tant que membres de la Corporació que ostenten delegacions o responsabilitats de gestió, o bé com a membres de determinats òrgans col·legiats (articles 19 i ss. de la LRBRL), així com funcions de control de les activitats de l'Ajuntament, en relació amb les quals tenen reconegut un dret d'accés a determinada informació. L'exercici d'aquest dret d'accés estarà sotmès a determinades condicions, previstes en el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (en endavant, TRLMRLC), aprovat pel Decret legislatiu 2/2003, i en el Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de les entitats locals (ROF), aprovat pel Reial decret 2568/1986, de 28 de novembre.

En concret, l'article 164.1 del Text refós, citat, explicita que:

*“Tots els membres de les corporacions locals tenen dret a obtenir (...) tots les antecedents, les dades o les informacions que són en poder dels serveis de la corporació i són necessaris per al desenvolupament de la seva funció.”*

L'article 164, en els seus apartats 2 i 3, disposa en quins casos els serveis de la corporació han de facilitar directament informació als membres de les corporacions, i quan s'ha de sol·licitar la informació. Per a aquests casos, la norma preveu que la resolució denegatòria s'ha de motivar i que pot fonamentar-se en què el coneixement o la difusió de la informació pugui vulnerar el dret constitucional a l'honor, la intimitat personal o familiar o a la pròpia imatge, o bé quan es tracti de matèries afectades per la legislació general sobre secrets oficials o per secret sumarial.

Finalment l'article 164.4 del Decret legislatiu citat disposa que:

*“El que disposen els apartats anteriors s'entén sens perjudici de l'obligació de facilitar a tots els membres de la corporació la documentació íntegra de tots els assumptes inclosos en l'ordre del dia de les sessions dels òrgans col·legiats, des del mateix moment de la convocatòria. Quan es tracti d'un assumpte inclòs per declaració d'urgència, s'haurà de distribuir, com a mínim, la documentació indispensable per poder tenir coneixement dels aspectes essencials de la qüestió sotmesa a debat.”*

En el cas que ens ocupa, en què partim de la base que la informació requerida es troba protegida per la LOPD, caldrà conciliar els dos drets, d'una banda, el dret d'accés d'aquests, i de l'altra, el dret a la protecció de dades personals, en concret, les possibles limitacions a l'accés derivades dels principis i garanties de la LOPD.

Segons el principi de qualitat (article 4.1 de la LOPD), les dades de caràcter personal només es poden recollir per ser tractades, així com sotmetre-les a aquest tractament, quan siguin adequades, pertinents i no excessives en relació amb l'àmbit i les finalitats determinades, explícites i legítimes per a les quals s'han obtingut. Complementàriament, el principi de

finalitat disposa que les dades de caràcter personal objecte de tractament no es poden utilitzar per a finalitats incompatibles amb aquelles per a les quals les dades hagin estat recollides (article 4.2 de la LOPD).

Tant la necessitat de fonamentar l'accés a les dades en una finalitat determinada, explícita i legítima, com la impossibilitat de tractar les dades, posteriorment, per a finalitats incompatibles, són qüestions que aquesta Agència ha examinat amb detall, entre d'altres, en el Dictamen 3/2009, al qual ens remetem, en què s'analitzava la necessària conciliació del dret d'accés dels regidors i del dret a la protecció de dades, per la qual cosa pot resultar il·lustratiu en el cas que ens ocupa.

Cal fer notar, encara en relació amb l'aplicació dels esmentats principis de qualitat i de finalitat, que la LOPD vincula el tractament de dades personals, i per tant, entre d'altres, l'accés i posterior utilització de les mateixes, a la concurrència d'una habilitació derivada del consentiment inequívoc del titular, -per aplicació de l'article 6 de la LOPD-, sens perjudici que una norma amb rang de llei disposi altra cosa, és a dir, que prevegi un tractament sense necessitat de comptar amb el dit consentiment. Caldrà vincular l'habilitació, sigui per norma amb rang legal o pel consentiment de l'interessat, a la finalitat específica que s'al·lega en cada cas.

#### IV

Fetes les anteriors consideracions generals, val a dir que en la consulta es precisa que el regidor demana un informe sobre la situació dels impostos municipals a nom dels regidors a una data concreta. Es podria deduir que es sol·licita informació sobre els impostos que han estat abonats pels regidors i, si escau, informació sobre possibles impagaments en relació amb els dits impostos.

En aquest context, podem recordar, com ja va posar de manifest aquesta Agència en el Dictamen 5/2010, relatiu a la comunicació a una regidora d'informació relativa als deutes dels regidors que no tenen caràcter municipal, que hi ha previsions en normes amb rang de llei, relatives a les causes d'inelegibilitat i d'incompatibilitat per a la condició de regidor, que poden habilitar el coneixement per part dels regidors de l'existència de deutes contrets per aquests amb la pròpia Corporació.

Atès que resulta d'interès per al cas que ens ocupa, i sens perjudici d'altres consideracions que es faran més endavant, destaquem el que s'apuntava en el Fonament Jurídic V de l'esmentat Dictamen 5/2010:

“(…) segons l'article 177.2 de la LOREG, ser deutor directe o subsidiari de la corresponent Corporació local és causa d'inelegibilitat per al càrrec d'alcalde o regidor, si s'ha expedit manament d'apremi per resolució judicial.

Cal complementar aquesta previsió amb aquella que disposa que la causa d'inelegibilitat esmentada és també causa d'incompatibilitat per a la condició de regidor (com es desprèn de l'article 178.1 de la LOREG). L'apartat 3 del mateix article 178 concreta que quan es produeixi una situació d'incompatibilitat els afectats hauran d'optar entre la renúncia a la condició de regidor o l'abandó de la situació que dóna origen a la incompatibilitat.

L'article 167.1 del Decret legislatiu 2/2003, citat, preveu que en l'exercici del seu càrrec, els membres de les corporacions locals han d'observar en tot moment les normes sobre incompatibilitats establertes per l'ordenament vigent.

(...)

Es desprèn de la normativa aplicable que, en el marc del desenvolupament de la funció general de control dels regidors (LRBRL), existeix un deure específic de vetllar perquè la normativa sobre incompatibilitats es compleixi. Per fer-ho, és clar que els regidors necessiten conèixer la informació que resulti pertinent, adequada i no excessiva (en atenció al principi de qualitat de l'article 4 de la LOPD) per al compliment d'aquesta funció de control i de compliment de la legalitat, ja sigui en matèria d'incompatibilitats o, per extensió, al compliment de la funció general de control dels regidors.

(...), des de la perspectiva dels principis de qualitat i de finalitat exposats es pot considerar que el dret d'accés de la regidora a la informació relativa a l'existència o inexistència de deutes dels regidors amb la pròpia Corporació local, troba la seva justificació en la funció de control que els regidors tenen atribuït, en relació, en concret, amb la comprovació de les citades causes d'incompatibilitat o d'inelegibilitat. Aquest dret d'accés, partint sempre de la base que ens trobem davant de la finalitat apuntada, s'hauria de referir a les dades necessàries, és a dir, a les que es relacionen directament amb les causes d'inelegibilitat i d'incompatibilitat citades. Als efectes que ens ocupen, aquestes dades són les referides a l'existència de deutes contrets amb la pròpia Corporació local -supòsit previst en els articles citats de la LOREG-.

El dret d'accés de la regidora, doncs, es veuria correctament i suficientment acomplert amb la informació relativa a l'existència o no de deutes contrets amb la Corporació local pels regidors (informació respecte la que, d'altra banda, l'Ajuntament no qüestiona l'accés de la regidora), doncs és en relació amb aquests deutes, i no amb d'altres qüestions, que la LOREG estableix una possible causa d'inelegibilitat, o d'incompatibilitat posterior a l'elecció dels regidors. És a dir, l'accés a una certificació emesa per l'Ajuntament, positiva o negativa, en relació amb l'existència de deutes contrets exclusivament amb la Corporació local que serien causa d'inelegibilitat o bé de posterior incompatibilitat, resulta ajustat a les exigències dels principis de qualitat i de finalitat, esmentats.

Des d'aquesta perspectiva, i en atenció a les preguntes formulades per l'Ajuntament, l'accés a una certificació de l'Ajuntament en els termes apuntats (existència o inexistència de deutes de regidors amb la pròpia Corporació local) no fa necessari el consentiment exprés de l'interessat, doncs existeix una suficient cobertura en una norma amb rang legal (articles 177.2 i 178.1 de la LOREG). Com ha quedat dit, la LOPD vincula el tractament de dades personals, i per tant, entre d'altres, l'accés i posterior utilització de les mateixes, a la concurrència d'una habilitació derivada del consentiment inequívoc del titular o bé d'una norma amb rang de llei que doni cobertura suficient al tractament de les dades. "

## V

A banda que, com veiem, en relació amb supòsits d'inelegibilitat o d'incompatibilitat per a la condició de regidor, existeixin previsions amb rang legal que habilitarien l'accés a informació relativa a deutes contrets amb la Corporació, qüestió relacionada amb la consulta que es formula, la finalitat de comprovar causes d'inelegibilitat o d'incompatibilitat no esgota les

possibilitats d'accés legítim per part dels regidors a informació relativa, més en general, a la situació dels impostos municipals, entre d'altres, a nom dels regidors.

Com ja s'ha apuntat, els regidors tenen atribuïdes diverses funcions de control de les activitats de l'Ajuntament, del propi govern d'aquest i de l'administració del municipi, derivades de les previsions de la normativa (LRBRL). Partint de com s'articula legalment l'organització municipal (article 20 de la LRBRL), es preveu que al ple, que recordem que està integrat per tots els regidors, juntament amb l'alcalde, li correspon, entre d'altres, el control i fiscalització dels òrgans de govern; també la determinació dels recursos propis de caràcter tributari; l'aprovació i modificació dels pressupostos, i la disposició de despeses en matèria de la seva competència i l'aprovació dels comptes, aquestes darreres qüestions, d'acord amb el que disposa la Llei reguladora de les Hisendes Locals.

Pel que fa a la normativa reguladora de les hisendes locals, el Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei reguladora de les Hisendes Locals (en endavant, LHL), regula els diferents recursos de les entitats locals, entre els quals, els tributs propis classificats en taxes, contribucions especials i impostos, així com els recàrrecs exigibles sobre els impostos de les Comunitats autònomes o d'altres entitats locals. A més, per al cobrament dels tributs, la Hisenda local ostenta una sèrie de prerrogatives previstes legalment, i actua conforme als procediments administratius corresponents (article 2 de la LHL). Pel que fa al ROF, preveu també que al municipi, que gaudeix d'autonomia per a la gestió dels seus interessos en els termes de la LRBRL, li corresponen en tot cas les potestats tributària i financera (article 4.1.b) del ROF).

En aquest context, es desprèn de la citada normativa que correspon als ajuntaments gestionar, liquidar, inspeccionar i recaptar els tributs locals. En concret, ja que la consulta es refereix a informació sobre impostos municipals, val a dir que l'article 59 de la citada LHL, disposa que:

*"1. Los ayuntamientos exigirán, de acuerdo con esta ley y las disposiciones que la desarrollan, los siguientes impuestos:*

*a) Impuesto sobre Bienes Inmuebles.*

*b) Impuesto sobre Actividades Económicas.*

*c) Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica.*

*2. Asimismo, los ayuntamientos podrán establecer y exigir el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras y el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, de acuerdo con esta ley, las disposiciones que la desarrollen y las respectivas ordenanzas fiscales."*

Tret dels supòsits previstos en el citat article 59.1 de la LHL, les entitats locals han d'acordar la imposició i supressió dels seus tributs propis, i aprovar les corresponents ordenances fiscals que els regulen, amb el contingut que detalla la norma (articles 15 i 16 de la LHL).

Aquestes i altres qüestions relatives als impostos o, més en general, als tributs municipals, detallades en la corresponent normativa, porten a considerar que la informació sol·licitada

pel regidor està directament relacionada amb la gestió que el propi Ajuntament fa dels dits tributs, i per tant, que la informació no és aliena a les pròpies funcions dels regidors, entre les quals està la de controlar que la gestió dels tributs municipals, entre d'altres, es realitzi correctament (funció de control).

Els regidors, part integrant del consistori, han de poder tenir accés a tota aquella informació que resulti pertinent per a l'exercici de les seves funcions. En el cas que ens ocupa, per la informació de què es disposa, no hi ha motius per considerar que l'accés a la informació resulta contrari als principis de qualitat i de finalitat esmentats, ni desproporcionat, ja que ens trobem amb una informació que es circumscriu de forma clara a una matèria que gestiona l'Ajuntament (tributs municipals) i per tant els regidors n'han de tenir el coneixement necessari, per a l'exercici de les seves funcions.

Per tant, l'accés dels regidors a la informació concreta sobre la situació dels impostos municipals a nom dels regidors, es pot considerar legítima, ja que es refereix a informació que es troba en poder de la pròpia corporació, i que pot resultar necessària per tal de realitzar aquelles funcions que li corresponen al regidor, ja sigui la funció general de control de les activitats del propi Ajuntament en relació amb la gestió de tributs locals, o bé, si escau, per funcions específiques de gestió que pugui tenir atribuïdes el regidor en aquesta matèria. En qualsevol cas, cal insistir en què aquest accés, legítim, ha de portar a un tractament de les dades acord a la finalitat que justifica l'accés, i no per a d'altres finalitats incompatibles, qüestió a la qual ja ens hem referit.

Finalment, cal tenir present que amb caràcter general el dret d'accés dels regidors a la informació sempre ha de regir-se, entre d'altres, pel deure de reserva, en els termes de l'article 164.6 del Decret legislatiu 2/2003, i de l'article 16.3 del Reial decret 2568/1986, citats. Segons aquest article, els membres de la Corporació tenen el deure de guardar reserva en relació amb les informacions que se'ls faciliti per a fer possible el desenvolupament de la seva funció, en connexió amb el deure de secret que es preveu explícitament en l'article 10 de la LOPD, segons el qual:

*“El responsable del fitxer i els que intervinguin en qualsevol fase del tractament de les dades de caràcter personal estan obligats al secret professional pel que fa a les dades i al deure de guardar-les, obligacions que subsisteixen fins i tot després de finalitzar les seves relacions amb el titular del fitxer o, si s'escau, amb el seu responsable.”*

Atès el context de la informació que ens ocupa, de tipus tributari, i des de la perspectiva del deure de secret, resulta rellevant tenir en compte també la previsió de l'article 95.3 de la Llei 58/2003, de 17 de desembre, General Tributària, segons la qual:

*“La Administración tributaria adoptará las medidas necesarias para garantizar la confidencialidad de la información tributaria y su uso adecuado.*

*Cuantas autoridades o funcionarios tengan conocimiento de estos datos, informes o antecedentes estarán obligados al más estricto y completo sigilo respecto de ellos, salvo en los casos citados. Con independencia de las responsabilidades penales o civiles que pudieran derivarse, la infracción de este particular deber de sigilo se considerará siempre falta disciplinaria muy grave.*

(...)”.

En relació encara amb el deure de secret, segons disposa el Codi Penal, citat, en els articles 197 i 198, l'autoritat o funcionari públic que, fora dels casos permesos en la llei i prevalent-se del seu càrrec, difongui, reveli o cedeixi a tercers determinades dades, estaria realitzant una conducta que podria ser constitutiva del delictes de descobriment i revelació de secrets.

Per tant, a banda que el regidor que accedeix a determinada informació personal ha de tractar les dades amb la única finalitat legítima, determinada i explícita que justifica l'accés, en aquest cas, pel desenvolupament de la funció que la llei atribueix als regidors, sense que es pugui produir un canvi de finalitat i una utilització per a finalitats incompatibles, caldrà que es respecti el citat deure de confidencialitat, en els termes apuntats.

D'acord amb les consideracions fetes en aquests fonaments jurídics, es fan les següents,

## **Conclusions**

La normativa aplicable atribueix als regidors un dret d'accés a la informació sens perjudici que caldrà tenir en compte les diverses funcions que, en base a la normativa, desenvolupa cada regidor.

L'accés, a la informació, per resultar legítim, ha de comportar un tractament de les dades ajustat a la finalitat que legitima l'accés, i no per a d'altres finalitats que puguin resultar incompatibles.

La informació sol·licitada està directament relacionada amb la gestió que el propi Ajuntament fa dels tributs municipals, i per tant, la informació no és aliena a les pròpies funcions dels regidors –que són part integrant del consistori-, entre les quals està la de controlar que la gestió dels tributs municipals es realitzi de forma ajustada a la normativa.

L'accés dels regidors a la informació sobre la situació dels impostos municipals a nom dels regidors, es pot considerar legítima, ja que pot resultar necessària per tal de realitzar aquelles funcions que els corresponen, ja sigui la funció general de control de les activitats del propi Ajuntament en relació amb la gestió de tributs locals, o bé, si escau, per funcions específiques de gestió que pugui tenir atribuïdes el regidor en qüestió.

L'accés per part de regidors a les dades de caràcter personal ha de regir-se pel deure de secret, en els termes de l'article 10 de la LOPD i la resta de normativa aplicable.