

Dictamen en relación con la consulta planteada por un Ayuntamiento respecto a la petición de un grupo municipal que solicita un informe de Secretaría sobre la situación de los impuestos municipales a nombre de los concejales del Ayuntamiento

Se presenta ante la Agencia Catalana de Protección de Datos un Decreto de Alcaldía en el que se solicita la opinión de la Agencia respecto a una petición de información que realiza un grupo municipal.

Según consta en la consulta, un grupo municipal del Ayuntamiento, y concretamente, un concejal de este grupo, pide un informe de Secretaría sobre la situación de los impuestos municipales a nombre de los concejales de dicho Ayuntamiento a fecha 24 de mayo de 2010.

La consulta del Ayuntamiento se formula a través de un Decreto de Alcaldía, en el que se resuelve solicitar la emisión de un dictamen a la directora de la Agencia, y ordenar a la Secretaría-Intervención de la corporación que remita copia del expediente a la Agencia, así como comunicar el presente acuerdo al concejal del grupo municipal que solicita la información. Hay que hacer constar que no se ha remitido a la Agencia copia del expediente, más allá del envío de dicho Decreto de Alcaldía. Asimismo, el Decreto de Alcaldía acuerda que, una vez emitido el dictamen de la Agencia, se resolverá la solicitud del concejal en el sentido que señale dicho dictamen.

Analizada la consulta incluida en dicho Decreto de Alcaldía, que no se acompaña de ninguna otra documentación, y la normativa vigente aplicable, y visto el informe de la Asesoría Jurídica, se dictamina lo siguiente:

I

[...]

II

A partir de la consulta planteada, cabe decir que la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (en adelante, LOPD) define en su artículo 3.a) los datos de carácter personal como «cualquier información referente a personas físicas identificadas o identificables». Por lo tanto, los datos que pueden dar información que se refiera directa o indirectamente a una persona física, como lo serían los datos referidos a la situación respecto al pago de impuestos por parte de una persona física, o a deudas de dicha persona, entre otros, son datos de carácter personal, y están sometidos al control y la protección de la LOPD.

Así pues, dicha normativa resulta de aplicación, tanto respecto al acceso que se pueda producir a la información objeto de consulta, como en cuanto a cualquier otra fase del tratamiento, entendiéndose por tratamiento de datos «las operaciones y los procedimientos técnicos de carácter automatizado o no, que permitan la recogida, grabación, conservación, elaboración, modificación, bloqueo y cancelación, así como las cesiones de datos que resulten de comunicaciones, consultas, interconexiones y transferencias» (artículo 3.c) de la LOPD).

Asimismo, hay que aclarar, con carácter previo, que aunque se podría considerar que el acceso a la información solicitada conlleva una comunicación de datos, la petición del concejal no constituye propiamente una comunicación en el sentido contemplado en la LOPD.

La LOPD define como cesión o comunicación de datos cualquier revelación de datos realizada a una persona distinta del interesado (artículo 3.i). La comunicación de datos de carácter personal queda sometida al régimen general aplicable establecido en los artículos 11 y 21 de la LOPD. De acuerdo con la definición amplia de comunicación de datos establecida en la LOPD, se podría considerar que el uso por parte de los propios órganos y servicios de un Ayuntamiento o, en este caso, por un concejal, consiste en un acceso a datos de carácter personal de terceros distintos del interesado.

Ahora bien, en el caso que nos ocupa, hay que tener en cuenta lo dispuesto en la normativa aplicable. Concretamente, según dispone el artículo 19.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL), el gobierno y la administración municipal corresponden al Ayuntamiento, el cual está integrado por el alcalde y los concejales. De este modo, dado que los concejales forman parte integrante del Ayuntamiento, no estaríamos propiamente ante un tercero ajeno a la relación entre el interesado, es decir, la persona física titular de los datos (en este caso, los propios concejales, según el artículo 3.e) de la LOPD) y el propio Ayuntamiento.

Así pues el acceso que realiza el concejal a la información objeto de la consulta se hace como parte integrante del consistorio.

Por otro lado, el artículo 77.1 de la LRBRL dispone que:

«Todos los miembros de las corporaciones locales tienen derecho a obtener del Alcalde o Presidente o de la Comisión de Gobierno cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función.»

Por lo tanto, es evidente que el derecho de acceso se configura como un derecho para todos los concejales, independientemente de que se encuentren en el equipo de gobierno o en la oposición, sin perjuicio de que habrá que tener en cuenta las diversas funciones que, en base a la normativa, puede desarrollar cada concejal.

En este sentido, hay que puntualizar, como se desprende de las consideraciones de esta Agencia en dictámenes anteriores (que se pueden consultar en la web: www.apd.cat), que el derecho de acceso de los concejales a determinada información no se debe configurar como un derecho que se ejercite de manera indistinta o uniforme por parte de todos los concejales en cuanto al acceso a una información determinada, sino que habrá que tener en cuenta las funciones concretas que puedan tener atribuidas los concejales en relación con materias o ámbitos concretos, por lo que el acceso a determinada información será pertinente siempre y cuando dicho acceso resulte necesario para el desarrollo de las funciones que pueda tener atribuidas un concejal en concreto. Esta consideración se deriva del propio artículo 164.1 del TRLMRLC, que estipula que la información a la que han de acceder los concejales debe ser «necesaria para el desarrollo de su función». Las funciones de cada concejal pueden diferir entre sí, ya que, si nos atenemos a las disposiciones del mismo artículo 164, apartado 2, pueden responder al ejercicio de funciones delegadas, o a su condición de miembros de un órgano colegiado, entre otras.

Así pues, a continuación se examinará la posibilidad de acceso a información personal por parte del concejal de un grupo municipal, en atención a la normativa aplicable.

III

De acuerdo con la LRBRL, los miembros de las corporaciones locales ejercen una serie de funciones en base a las competencias que les otorga la legislación, en tanto que miembros de la corporación que ostentan delegaciones o responsabilidades de gestión, o bien como miembros de determinados órganos colegiados (artículos 19 y ss. de la LRBRL), así como funciones de control de las actividades del Ayuntamiento, en relación con las cuales tienen reconocido un derecho de acceso a determinada información. El ejercicio de este derecho de acceso estará sometido a determinadas condiciones, establecidas en el Texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña (en adelante, TRLMRLC), aprobado por el Decreto Legislativo 2/2003, y en el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF), aprobado por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.

Concretamente, dicho artículo 164.1 del Texto refundido explicita que:

«Todos los miembros de las corporaciones locales tienen derecho a obtener [...] todos los antecedentes, los datos o las informaciones que están en poder de los servicios de la corporación y son necesarios para el desarrollo de su función.»

El artículo 164, en sus apartados 2 y 3, dispone en qué casos los servicios de la corporación deben facilitar directamente información a los miembros de las corporaciones, y cuándo hay que solicitar la información. Para estos casos, la norma contempla que la resolución denegatoria se debe motivar y que puede fundamentarse en que el conocimiento o la difusión de la información pueda vulnerar el derecho constitucional al honor, la intimidad personal o familiar o a la propia imagen, o bien cuando se trate de materias afectadas por la legislación general sobre secretos oficiales o por secreto sumarial.

Finalmente, el artículo 164.4 de dicho Decreto Legislativo establece que:

«Lo que disponen los apartados anteriores se entiende sin perjuicio de la obligación de facilitar a todos los miembros de la corporación la documentación íntegra de todos los asuntos incluidos en el orden del día de las sesiones de los órganos colegiados, desde el mismo momento de la convocatoria. Cuando se trate de un asunto incluido por declaración de urgencia, tendrá que distribuirse, como mínimo, la documentación indispensable para poder tener conocimiento de los aspectos esenciales de la cuestión sometida a debate.»

En el caso que nos ocupa, en el que partimos de la base de que la información requerida se encuentra protegida por la LOPD, se tendrán que conciliar los dos derechos: por un lado, el derecho de acceso de los concejales, y por otro, el derecho a la protección de datos personales, y concretamente, las posibles limitaciones al acceso derivadas de los principios y garantías de la LOPD.

Según el principio de calidad (artículo 4.1 de la LOPD), los datos de carácter personal sólo se podrán recoger para su tratamiento, así como someterlos a dicho tratamiento, cuando sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con el ámbito y las finalidades determinadas, explícitas y legítimas para las que se hayan obtenido. Complementariamente, el principio de finalidad dispone que los datos de carácter

personal objeto de tratamiento no se pueden utilizar para finalidades incompatibles con aquellas para las que los datos hayan sido recogidos (artículo 4.2 de la LOPD).

Tanto la necesidad de fundamentar el acceso a los datos en una finalidad determinada, explícita y legítima, como la imposibilidad de tratar los datos, posteriormente, para finalidades incompatibles, son cuestiones que esta Agencia ha examinado con detalle, entre otros, en el Dictamen 3/2009, al que nos remitimos, en el que se analizaba la necesaria conciliación del derecho de acceso de los concejales y del derecho a la protección de datos, por lo que puede resultar ilustrativo en el caso que nos ocupa.

Hay que hacer notar, también en relación con la aplicación de dichos principios de calidad y finalidad, que la LOPD vincula el tratamiento de datos personales, y por tanto, entre otros, el acceso y la posterior utilización de los mismos, a la concurrencia de una habilitación derivada del consentimiento inequívoco del titular —por aplicación del artículo 6 de la LOPD—, sin perjuicio de que una norma con rango de ley disponga otra cosa, es decir, que contemple un tratamiento sin necesidad de contar con dicho consentimiento. Se tendrá que vincular la habilitación, sea por norma con rango legal o por el consentimiento del interesado, a la finalidad específica que se alegue en cada caso.

IV

Hechas las anteriores consideraciones generales, cabe decir que en la consulta se precisa que el concejal pide un informe sobre la situación de los impuestos municipales a nombre de los concejales a una fecha concreta. Se podría deducir que se solicita información sobre los impuestos que han sido abonados por los concejales y, en su caso, información sobre posibles impagos en relación con dichos impuestos.

En este contexto, podemos recordar, como ya puso de manifiesto esta Agencia en el Dictamen 5/2010, relativo a la comunicación, a una concejala, de información relacionada con las deudas de los concejales que no tienen carácter municipal, que hay disposiciones, en normas con rango de ley, referidas a las causas de inelegibilidad y de incompatibilidad para la condición de concejal, que pueden habilitar el conocimiento, por parte de los concejales, de la existencia de deudas contraídas por estos con la propia corporación.

Dado que resulta de interés para el caso que nos ocupa, y sin perjuicio de otras consideraciones que se harán más adelante, destacamos lo que se apuntaba en el Fundamento Jurídico V de dicho Dictamen 5/2010:

«[...] según el artículo 177.2 de la LOREG, ser deudor directo o subsidiario de la correspondiente corporación local contra quien se haya entregado mandamiento de apremio por resolución judicial.

Debe complementarse esta previsión con aquella que dispone que la causa de inelegibilidad mencionada es también causa de incompatibilidad para la condición de concejal (como se desprende del artículo 178.1 de la LOREG). El apartado 3 del mismo artículo 178 concreta que cuando se produzca una situación de incompatibilidad los afectados deberán optar entre la renuncia a la condición de concejal o el abandono de la situación que da origen a la incompatibilidad.

El artículo 167.1 del Decreto Legislativo 2/2003 citado prevé que en el ejercicio de su cargo los miembros de las corporaciones locales deben observar en todo momento las normas sobre incompatibilidades establecidas por el ordenamiento vigente.

[...]

Se desprende de la normativa aplicable que, en el marco del desarrollo de la función general de control de los concejales (LRBRL), existe un deber específico de velar por que se cumpla la normativa sobre incompatibilidades. Para ello, es evidente que los concejales necesitan conocer la información que resulte pertinente, adecuada y no excesiva (en atención al principio de calidad del artículo 4 de la LOPD) para el cumplimiento de dicha función de control y cumplimiento de la legalidad, ya sea en materia de incompatibilidades o, por extensión, en el cumplimiento de la función general de control de los concejales.

[...], desde la perspectiva de los principios de calidad y de finalidad expuestos, puede considerarse que el derecho de acceso de la concejala a la información relativa a la existencia o inexistencia de deudas de los concejales con la propia corporación local halla su justificación en la función de control que los concejales tienen atribuida, en relación, en concreto, con la comprobación de las citadas causas de incompatibilidad o inelegibilidad. Este derecho de acceso, partiendo siempre de la base de que nos encontramos ante la finalidad apuntada, debería referirse a los datos necesarios, es decir, a los que se relacionan directamente con las causas de inelegibilidad e incompatibilidad citadas. A los efectos que nos ocupan, dichos datos son los referidos a la existencia de deudas contraídas con la propia corporación local, supuesto previsto en los artículos citados de la LOREG.

Así pues, el derecho de acceso de la concejala se vería correcta y suficientemente reconocido respecto a la información relativa a la existencia o no de deudas contraídas con la corporación local por los concejales (información respecto a la cual, por otro lado, el Ayuntamiento no cuestiona el acceso de la concejala), pues es en relación con dichas deudas y no con otras cuestiones con las que la LOREG establece una posible causa de inelegibilidad, o de incompatibilidad posterior a la elección de los concejales. Es decir, el acceso a una certificación emitida por el Ayuntamiento, positiva o negativa, en relación con la existencia de deudas contraídas exclusivamente con la corporación local que serían causa de inelegibilidad o bien de posterior incompatibilidad, resulta ajustado a las exigencias de los principios de calidad y de finalidad mencionados.

Desde esta perspectiva, y en atención a las preguntas formuladas por el Ayuntamiento, el acceso a una certificación del Ayuntamiento en los términos apuntados (existencia o inexistencia de deudas de concejales con la propia corporación local) no precisa el consentimiento expreso del interesado, pues existe una suficiente cobertura en una norma con rango legal (artículos 177.2 y 178.1 de la LOREG). Como se ha dicho, la LOPD vincula el tratamiento de datos personales y, por tanto, entre otros, el acceso a ellos y su posterior utilización, con la concurrencia de una habilitación derivada del consentimiento inequívoco del titular o bien de una norma con rango de ley que dé cobertura suficiente al tratamiento de los datos.»

V

Además de que, como vemos, en relación con supuestos de inelegibilidad o de incompatibilidad para la condición de concejal, existan disposiciones con rango legal que habilitarían el acceso a información relativa a deudas contraídas con la corporación, cuestión relacionada con la consulta que se plantea, la finalidad de comprobar causas de inelegibilidad o de incompatibilidad no agota las posibilidades de acceso legítimo por parte de los concejales a información relativa, más en general, a la situación de los impuestos municipales, entre otros, a nombre de los concejales.

Como ya se ha apuntado, los concejales tienen atribuidas diversas funciones de control de las actividades del Ayuntamiento, del propio gobierno de este y de la administración del municipio, derivadas de las disposiciones de la normativa (LRBRL). Partiendo de cómo se articula legalmente la organización municipal (artículo 20 de la LRBRL), se prevé que al pleno, que recordemos que está integrado por todos los

concejales, junto con el alcalde, le corresponde, entre otras funciones, el control y la fiscalización de los órganos de gobierno, así como la determinación de los recursos propios de carácter tributario, la aprobación y modificación de los presupuestos, y la disposición de gastos en materia de su competencia y la aprobación de las cuentas, estas últimas cuestiones, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

En cuanto a la normativa reguladora de las Haciendas Locales, el 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, LHL), regula los diferentes recursos de las entidades locales, entre los cuales se encuentran los tributos propios clasificados en tasas, contribuciones especiales e impuestos, así como los recargos exigibles sobre los impuestos de las Comunidades Autónomas o de otras entidades locales. Además, para el cobro de tributos, la Hacienda Local ostenta una serie de prerrogativas establecidas legalmente, y actúa conforme a los procedimientos administrativos correspondientes (artículo 2 de la LHL). En cuanto al ROF, establece también que al municipio, que goza de autonomía para la gestión de sus intereses en los términos de la LRBRL, le corresponden en todo caso las potestades tributaria y financiera (artículo 4.1.b) del ROF).

En este contexto, de la normativa citada se desprende que corresponde a los Ayuntamientos gestionar, liquidar, inspeccionar y recaudar los tributos locales. En concreto, ya que la consulta se refiere a información sobre impuestos municipales, cabe decir que el artículo 59 de dicha LHL dispone 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.»

Salvo en los supuestos contemplados en el citado artículo 59.1 de la LHL, las entidades locales deben acordar la imposición y la supresión de sus tributos propios, y aprobar las correspondientes ordenanzas fiscales que los regulan, con el contenido que detalla la norma (artículos 15 y 16 de la LHL).

Estas y otras cuestiones relativas a los impuestos o, más en general, a los tributos municipales, detalladas en la correspondiente normativa, llevan a considerar que la información solicitada por el concejal está directamente relacionada con la gestión que el propio Ayuntamiento hace de dichos tributos, y por tanto, que la información no es ajena a las propias funciones de los concejales, entre las cuales está la de controlar que la gestión de los tributos municipales, entre otros, se realice correctamente (función de control).

Los concejales, que son parte integrante del consistorio, deben poder tener acceso a toda la información que resulte pertinente para el ejercicio de sus funciones. En el caso que nos ocupa, por la información de que se dispone, no hay motivos para considerar que el acceso a la información resulte contrario a los principios de calidad y

finalidad mencionados, ni desproporcionado, ya que nos encontramos con una información que se circunscribe de forma clara dentro de una materia que gestiona el Ayuntamiento (tributos municipales), por lo que los concejales deben tener el conocimiento necesario para el ejercicio de sus funciones.

Por consiguiente, el acceso de los concejales a la información concreta sobre la situación de los impuestos municipales a nombre de los concejales se puede considerar legítima, ya que se refiere a información que obra en poder de la propia corporación, y que puede resultar necesaria para realizar las funciones que le corresponden al concejal, ya sea la función general de control de las actividades del propio Ayuntamiento en relación con la gestión de tributos locales, ya sea, en su caso, para funciones específicas de gestión que pueda tener atribuidas el concejal en esta materia. En cualquier caso, hay que insistir en que este acceso, legítimo, debe llevar a un tratamiento de los datos conforme a la finalidad que justifica el acceso, y no para otros fines incompatibles, cuestión a la que ya nos hemos referido.

Finalmente, hay que tener presente que, con carácter general, el derecho de acceso de los concejales a la información siempre debe regirse, entre otros, por el deber de reserva, en los términos del artículo 164.6 del Decreto legislativo 2/2003, y del artículo 16.3 del Real Decreto 2568/1986, antes citados. Según este artículo, los miembros de la corporación tienen el deber de guardar reserva en relación con las informaciones que se les facilite para hacer posible el desarrollo de su función, en conexión con el deber de secreto que se establece explícitamente en el artículo 10 de la LOPD, según el cual:

«El responsable del fichero y quienes intervengan en cualquier fase del tratamiento de los datos de carácter personal están obligados al secreto profesional respecto de los mismos y al deber de guardarlos, obligaciones que subsistirán aun después de finalizar sus relaciones con el titular del fichero o, en su caso, con el responsable del mismo.»

Dado el contexto de la información que nos ocupa, de tipo tributario, y desde la perspectiva del deber de secreto, resulta relevante tener en cuenta también lo dispuesto en el artículo 95.3 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, según la cual:

«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.

[...].»

Y en relación también con el deber de secreto, según dispone el Código Penal en los artículos 197 y 198, la autoridad o funcionario público que, fuera de los casos permitidos en la Ley y prevaleciéndose de su cargo, difunda, revele o ceda a terceros determinados datos, estaría realizando una conducta que podría ser constitutiva del delito de descubrimiento y revelación de secretos.

Por consiguiente, además de que el concejal que accede a determinada información personal debe tratar los datos con la única finalidad legítima, determinada y explícita que justifica el acceso, en este caso, el desarrollo de la función que la ley atribuye a

los concejales, sin que se pueda producir un cambio de finalidad y una utilización para finalidades incompatibles, será necesario que se respete el citado deber de confidencialidad, en los términos apuntados.

De acuerdo con las consideraciones efectuadas en estos fundamentos jurídicos, se formulan las siguientes

Conclusiones

La normativa aplicable atribuye a los concejales un derecho de acceso a la información, sin perjuicio de que se deberán tener en cuenta las diferentes funciones que, en base a la normativa, desarrolle cada concejal.

El acceso a la información, para resultar legítimo, debe comportar un tratamiento de los datos ajustado a la finalidad que legitima dicho acceso, y no para otros fines que puedan resultar incompatibles.

La información solicitada está directamente relacionada con la gestión que el propio Ayuntamiento hace de los tributos municipales, por lo que la información no es ajena a las propias funciones de los concejales, que son parte integrante del consistorio, y entre las cuales está la de controlar que la gestión de los tributos municipales se realice de forma ajustada a la normativa.

El acceso de los concejales a la información sobre la situación de los impuestos municipales a nombre de los concejales se puede considerar legítimo, ya que puede resultar necesario para realizar las funciones que les corresponden, ya sea la función general de control de las actividades del propio Ayuntamiento en relación con la gestión de tributos locales, ya sea, en su caso, para funciones específicas de gestión que pueda tener atribuidas el concejal en cuestión.

El acceso por parte de concejales a los datos de carácter personal debe regirse por el deber de secreto, en los términos del artículo 10 de la LOPD y demás normativa aplicable.