

Dictamen en relació amb la consulta d'un regidor d'un Ajuntament sobre l'accés al padró de l'IBI.

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit d'un regidor, en què exposa que ha sol·licitat, en dues ocasions, tenir accés a informació del padró de l'impost sobre béns immobles (IBI), accés que l'Ajuntament hauria denegat, per la qual cosa el regidor sol·licita informe d'aquesta Autoritat.

En una primera sol·licitud, el regidor hauria sol·licitat disposar del padró de l'IBI del municipi, amb la següent informació: Titular de l'immoble, referència cadastral, tipus d'immoble, valor cadastral, tipus d'IBI aplicat i import a pagar en format base de dades o full de càlcul editable.

Atesa la negativa de l'Ajuntament a facilitar la informació, el regidor hauria sol·licitat poder disposar de l'IBI *"de tots els immobles que no són habitatges a través de llistats anonimitzats amb les dades de valor cadastral, tipus d'IBI aplicat i import a pagar en format base de dades o full de càlcul editable"*, amb la finalitat d'estudiar, segons la consulta, la viabilitat d'aplicar l'article 71.4 del Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals a l'IBI del municipi.

Analitzada la petició, que s'acompanya de còpia dels dos escrits de sol·licitud d'accés a informació (de data 21 de juliol i 20 de setembre), així com dels dos escrits de resposta de l'Ajuntament (de data 16 de setembre i 7 de febrer), la normativa vigent aplicable, i l'informe de l'Assessoria Jurídica, es dictamina el següent.

I

(...)

II

La consulta del regidor es planteja arran de dues sol·licituds d'accés a dades del padró de l'IBI (impost sobre béns immobles).

En una primera sol·licitud, el regidor hauria sol·licitat disposar del padró de l'IBI del municipi, amb la següent informació: Titular de l'immoble, referència cadastral, tipus d'immoble, valor cadastral, tipus d'IBI aplicat i import a pagar en format base de dades o full de càlcul editable. En resposta a aquesta sol·licitud, l'Ajuntament al·lega que el padró de l'IBI no és de titularitat municipal, per la qual cosa no pot facilitar-ne còpies, i que en el dit padró hi consten dades personals protegides, fet que impedeix poder-les cedir, segons l'escrit de l'Ajuntament.

Posteriorment, el regidor hauria sol·licitat poder disposar de l'IBI *"de tots els immobles que no són habitatges a través de llistats anonimitzats amb les dades de valor"*

cadastral, tipus d'IBI aplicat i import a pagar en format base de dades o full de càlcul editable". El regidor, en el seu escrit, afegeix que la finalitat de la sol·licitud és estudiar la viabilitat d'aplicar l'article 71.4 del 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, LRHL), a l'IBI del municipi.

En resposta a aquesta segona petició d'accés, l'Ajuntament considera que, vista la normativa aplicable, en concret, el Text refós de la Llei del Cadastre immobiliari, aprovat per Reial decret legislatiu 1/2004, les dades relatives als béns immobles i, per tant, les dades del padró de l'IBI, es consideren dades protegides, per la qual cosa s'hauria de comptar amb l'autorització expressa dels titulars.

Situada la consulta en aquests termes, cal partir de la base que les dades personals, enteses com qualsevol informació que identifiqui directa o indirectament les persones físiques, queden protegides per la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (LOPD) i pel Reial decret 1720/2007, de 21 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament de desplegament de l'LOPD (RLOPD), així com pel Reglament general de protecció de dades (UE) 2016/679 (RGPD), que va entrar en vigor el 25 de maig de 2016, i que serà aplicable a partir del 25 de maig de 2018 (art. 99 RGPD)).

L'article 60 del Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, que aprova el Text refós de la Llei reguladora d'hisendes locals (LRHL) defineix l'IBI com a *"tribut directe de caràcter real que grava el valor dels béns immobles"*. Per tant, el padró de l'IBI ha de recollir la informació necessària per tal de gestionar el cobrament del dit impost.

El fet imposable de l'IBI és la titularitat de drets sobre béns immobles rústics i urbans (art. 61.1 LRHL); els subjectes passius, a títol de contribuents, són les persones naturals i jurídiques i les entitats que ostenten la titularitat del dret que, en cada cas, i en els termes de la Llei 58/2003, de 17 de desembre, general tributària (LGT), sigui constituït del fet imposable (art. 63 LRHL).

Així, la gestió i recaptació de l'IBI pot fer necessari el tractament (art. 3.c) LOPD) de dades i informacions de diversa índole, entre d'altres, dades de caràcter personal (art. 3.a) LOPD) dels subjectes obligats que siguin persones físiques, respecte les quals caldrà aplicar els principis i garanties de la normativa de protecció de dades.

Com ha fet avinent aquesta Autoritat en ocasions anteriors (entre d'altres, en els Dictàmens CNS 81/2016, 66/2016, 45/2016, 21/2016, 59/2015, o 50/2015), que es poden consultar al web www.apdcat.cat), l'ordenament jurídic reconeix a tots els regidors municipals un dret d'accés a informació que pugui resultar necessària per al desenvolupament de les seves funcions (art. 77 Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LRBRL) i, en el mateix sentit, art. 164.1 del Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril (TRLMRLC)), en relació amb el qual caldrà tenir en compte la normativa de protecció de dades personals, quan aquesta informació contingui dades protegides per l'LOPD.

En principi, la comunicació de dades personals del padró de l'IBI al regidor, en un sentit ampli, podria considerar-se com una comunicació de dades (art. 3.i) LOPD), per la qual cosa hauria de comptar amb el consentiment de les persones afectades (art. 3.e) LOPD), a menys que la cessió es trobi habilitada en una norma amb rang de llei (article 11 LOPD).

Ara bé, segons l'article 19.1 de la LRBRL, el govern i l'administració municipal correspon a l'Ajuntament, que està integrat per l'alcalde i els regidors, i per tant aquests formen part integrant de l'Ajuntament. Així, un regidor no és pròpiament un "tercer aliè" a la relació entre l'interessat, és a dir, la persona física titular de les dades, i el propi Ajuntament.

Cal tenir en compte la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació i bon govern (LTC), en relació amb el dret d'accés dels regidors a la "informació pública" (article 2.b) LTC). La disposició addicional primera, apartat 2, de la LTC, estableix que "l'accés a la informació pública en les matèries que tenen establert un règim d'accés especial és regulat per llur normativa específica i, amb caràcter supletori, per aquesta llei."

Atès que la persona que sol·licita l'accés a dades del padró de l'IBI té la condició de regidor de l'Ajuntament, són d'aplicació les disposicions que estableix la legislació de règim local, fonamentalment, la LRBRL, citada, i TRLMRLC pel que fa a l'accés dels regidors a la informació municipal.

Això, sens perjudici que al regidor se li hagi de reconèixer com a mínim les mateixes garanties pel que fa a l'accés a la informació (en els termes dels articles 23 i 24 de la LTC), incloent la possibilitat d'interposar reclamació davant la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (art. 39 Llei 19/2014), que a la resta de ciutadans que no tinguin aquesta condició, atesa l'aplicació supletòria de la LTC (disposició addicional primera, apartat 2).

III

Fem avinent que aquesta Autoritat ha analitzat específicament l'accés per part de regidors municipals a dades contingudes en els padrons fiscals municipals, en concret, el padró de l'IBI, en els Dictàmens CNS 33/2012 i 21/2016, que resulten d'especial interès en el cas que ens ocupa.

Dit això, ateses les previsions normatives sobre l'IBI (articles 60 a 72 TRLHL), es pot suposar que l'Ajuntament tracta determinada informació de les persones físiques que siguin obligats tributaris en relació amb la gestió, la liquidació i el cobrament d'aquest tribut propi de les entitats locals (art. 2.1.b) TRLHL i arts. 105 i seg. LRBRL).

Així, es pot deduir que l'Ajuntament podria tractar dades identificatives relacionades amb la gestió de l'IBI –nom i cognoms, DNI, telèfon, adreça fiscal i tributària...-, i altres tipus de dades, com ara informació fiscal i econòmica dels subjectes tributaris obligats (dades fiscals), entre d'altres, dades bancàries, etc.

A això cal afegir que, part de la informació que els Ajuntaments tracten en relació amb la gestió de l'IBI, s'obté a partir de la informació del cadastre (informació, entre d'altres, sobre la identificació i el valor cadastral dels immobles), i d'altres documents elaborats per la Direcció General del Cadastre, tenint en compte el que disposen els articles 60 i següents de la LRHL, citada.

Pel que fa a la informació cadastral, l'article 51 de Reial decret legislatiu 1/2004, de 5 de març, que aprova el Text refós de la Llei del Cadastre immobiliari (LC), disposa el següent:

"A l'efecte del que disposa aquest títol, tenen la consideració de dades protegides el nom, els cognoms, la raó social, el codi d'identificació i el domicili dels qui figurin inscrits en el cadastre immobiliari com a titulars, així com el valor cadastral i els

valors cadastrals del sòl i, si s'escau, de la construcció dels béns immobles individualitzats.”

Així, el nom i cognoms i el domicili dels titulars de béns immobles, entre d'altres dades que consten en el cadastre, tenen la consideració de dades protegides. Previsió que limita els accessos que es poden produir a aquesta informació.

D'altra banda, en relació amb l'especial tractament que la normativa preveu respecte les dades personals tributàries, l'article 95 de la LGT estableix una detallada regulació del caràcter reservat d'aquestes dades.

“1. Les dades, els informes o antecedents obtinguts per l'Administració tributària en el compliment de les seves funcions tenen caràcter reservat i només poden ser utilitzats per a l'efectiva aplicació dels tributs o recursos la gestió dels quals tingui encomanada i per a la imposició de les sancions que siguin procedents, sense que puguin ser cedits o comunicats a tercers, llevat que la cessió tingui per objecte:

(...)

3. L'Administració tributària ha d'adoptar les mesures necessàries per garantir la confidencialitat de la informació tributària i el seu ús adequat.

Totes les autoritats o funcionaris que tinguin coneixement d'aquestes dades, informes o antecedents estan obligats al més estricte i complet sigil respecte d'aquests, excepte en els casos esmentats. (...).”

És clar, doncs, que la normativa aplicable (LC i LGT) protegeix determinada informació referida als propietaris cadastrals i obligats tributaris, i en condiciona l'accés i el tractament a unes determinades finalitats.

Per altra banda, s'ha de tenir en compte que aquesta informació es sol·licita respecte tot el conjunt de la població del municipi.

Per això, i atesa la finalitat per a la qual es sol·licita la informació, el principi de qualitat i de minimització (art. 4.1 LOPD i art. 5.1.c) RGPD), obliga a analitzar altres possibles fórmules que permetin assolir igualment la finalitat per a la qual es sol·licita l'accés però que comportin un menor sacrifici per al dret a la protecció de dades de les persones afectades.

Per tant, en principi, i com ha fet avinent aquesta Autoritat en dictàmens anteriors, atesa la normativa estudiada no hi hauria suficient habilitació legal per considerar que els regidors municipals poden tenir un accés generalitzat a totes les dades personals contingudes en un padró fiscal, en aquest cas, el padró de l'IBI, amb identificació de totes les persones afectades. Al menys, als efectes que interessin, en els termes en què ho hauria sol·licitat el regidor en la seva primera sol·licitud de 21 de juliol de 2016.

Això, sens perjudici que, com ha fet avinent aquesta Autoritat, en determinats casos, en funció de quina informació concreta sol·liciti el regidor, i de la finalitat legítima pretesa amb la sol·licitud d'accés, la normativa de protecció de dades pugui habilitar l'accés a determinades dades incloses en la informació municipal relativa a l'IBI, referides a determinades persones o determinats immobles, sense consentiment d'aquestes, quan l'accés sigui necessari per al desenvolupament de les funcions de control de les activitats de la Corporació municipal, o d'altres que puguin tenir atribuïdes, en els termes previstos en l'LRBRL.

IV

Dit això, als efectes que interessin, cal destacar que en la segona sol·licitud formulada pel regidor en data 20 de setembre, aquest demana informació *“de tots els immobles*

que no són habitatges a través de llistats anonimitzats amb les dades de valor cadastral, tipus d'IBI aplicat i import a pagar en format base de dades o full de càlcul editable”.

Com ha quedat dit, per bé que no hi hauria suficient habilitació legal, atesa la normativa estudiada, per donar accés al regidor a totes les dades personals del padró de l'IBI de totes les persones afectades, això no implica que la comunicació no es pugui produir en uns altres termes, de manera que aquesta resulti ajustada a la normativa de protecció de dades.

En aquest punt cal tenir en compte els principis de qualitat i de minimització (art. 4.1 LOPD i art. 5.1.c) RGPD), esmentats, així com al principi de finalitat (art. 4.2 LOPD), d'acord amb els quals únicament es pot tractar les dades adequades, pertinents i no excessives que resultin necessàries per a les finalitats determinades, explícites i legítimes per a les quals s'han obtingut les dades.

Com ha fet avinent aquesta Autoritat en anteriors ocasions, entre d'altres, en els Dictàmens CNS 21/2016, o 33/2012, des de la perspectiva dels principis esmentats, no s'ha de descartar en alguns casos la possibilitat de donar la informació als regidors de forma dissociada o anonimitzada, si aquesta possibilitat no desvirtua la legítima finalitat que preveu l'LRBRL i la resta de normativa esmentada en relació amb el regidor.

Aquesta possibilitat, que no s'exigeix amb caràcter general i que caldrà valorar en cada cas, pot ser pertinent en aquells casos en què sense incloure dades personals concretes que puguin fer identificades o identificables a les persones físiques, seguint els termes de l'article 3.a) de l'LOPD, es pugui donar resposta satisfactòria a la petició dels regidors.

La possibilitat de donar la informació al regidor de forma anonimitzada implica que aquella informació, que ha d'arribar igualment al regidor per a l'exercici de les seves funcions de control, es transmeti de manera que no es permeti la identificació de persones físiques concretes.

L'article 3.f) de l'LOPD, defineix el procediment de dissociació com *“qualsevol tractament de dades personals de manera que la informació que s'obtingui no es pugui associar a una persona identificada o identificable.”*

En el cas plantejat, per la informació aportada, el regidor hauria concretat la finalitat de l'accés en la possibilitat *“d'estudiar la viabilitat d'aplicar l'article 71.4 de la LRHL”*, referit al còmput de la quota de l'IBI, segons el qual:

- “1. La cuota íntegra de este impuesto será el resultado de aplicar a la base liquidable el tipo de gravamen a que se refiere el artículo siguiente.*
- 2. La cuota líquida se obtendrá minorando la cuota íntegra en el importe de las bonificaciones previstas legalmente.”*

Per tant, es pot deduir que la finalitat de la sol·licitud d'accés seria poder contrastar si s'ha produït una correcta aplicació de les previsions de la LRHL, és a dir, si s'ha realitzat el còmput adequat en cada cas, als efectes de calcular les quotes a abonar.

D'entrada, atesa la finalitat pretesa, no sembla que sigui necessari ni rellevant conèixer les persones físiques concretes afectades.

A més, la comunicació d'informació que sol·licita el regidor (amb identificació dels immobles que no són habitatges, amb el valor cadastral, tipus d'IBI aplicat i import a pagar), de forma anonimitzada, és a dir, sense incloure dades identificatives de les

persones físiques afectades, permetria donar correcte compliment a la finalitat de control de la gestió d'un tribut municipal, que resulta legítima i s'emmarca en les funcions de control que la legislació atorga a tots els regidors.

Per tot l'exposat, en el cas examinat, la comunicació de la informació sol·licitada pel regidor, en data 20 de setembre, "*de tots els immobles que no són habitatges a través de llistats anonimitzats amb les dades de valor cadastral, tipus d'IBI aplicat i import a pagar en format base de dades o full de càlcul editable*", no resulta contrària a la normativa de protecció de dades personals.

En qualsevol cas, arran de la tramesa d'informació al regidor en els termes apuntats (informació anonimitzada), no es pot descartar la possibilitat, en supòsits concrets, de la comunicació ulterior d'informació específica relativa a determinats immobles o a determinades persones (obligades tributàries), si això resulta justificat per al compliment de les funcions del regidor.

V

Finalment, cal fer recordatori que el dret d'accés de tots els 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 TRLMRLC, segons el qual:

"Els membres de la corporació han de respectar la confidencialitat de la informació a què tenen accés per raó del càrrec si el fet de publicar-ho pot perjudicar els interessos de l'ens local o de tercers."

En el mateix sentit, l'article 16.3 del Reial decret 2568/1986, de 28 de novembre, que aprova el Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de les entitats locals (ROF), disposa el següent:

"Los miembros de la Corporación tienen el deber de guardar reserva en relación con las informaciones se les faciliten para hacer posible el desarrollo de su función, singularmente de las que han de servir de antecedente para decisiones que aún se encuentren pendientes de adopción, así como para evitar la reproducción de la documentación que pueda serles facilitada, en original o copia, para su estudio."

Aquest deure de secret també es preveu explícitament en l'article 10 de l'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."

En relació amb el deure de secret, segons disposa el Codi Penal (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.

D'acord amb les consideracions fetes fins ara, es fan les següents,

Conclusions,

Tenint en compte la normativa aplicable, i els principis de qualitat, de minimització, i de finalitat, la comunicació de la informació sol·licitada pel regidor, referida a *“tots els immobles que no són habitatges a través de llistats anonimitzats amb les dades de valor cadastral, tipus d'IBI aplicat i import a pagar en format base de dades o full de càlcul editable”*, no resulta contrària a la normativa de protecció de dades personals.

No es pot descartar la possibilitat, en supòsits concrets, de la comunicació ulterior d'informació específica relativa a determinats immobles o a determinades persones (obligades tributàries), si això resulta justificat per al compliment de les funcions del regidor.

Barcelona, 20 de febrer de 2016