

Dictamen en relació amb la consulta formulada per un ajuntament sobre l'ús d'informació de diverses bases de dades per a l'aplicació d'un recàrrec sobre l'Impost de Béns Immobles als habitatges permanentment desocupats

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit del Delegat de protecció de Dades d'un Ajuntament en el qual es demana que l'Autoritat emeti un dictamen sobre la possibilitat d'utilitzar una base de dades municipal amb informació tributària per a una finalitat diferent consistent en aplicar sancions als propietaris d'habitatges desocupats injustificadament.

Atès que la informació facilitada en la consulta no permetia conèixer amb claredat les dades personals objecte de tractament, l'origen d'aquestes dades, ni la finalitat concreta pretesa, se sol·licita un aclariment a l'Ajuntament sobre aquests aspectes.

En resposta a aquest requeriment, l'Ajuntament facilita la informació següent:

- La base de dades amb informació tributària és la relativa a la gestió de l'Impost sobre Béns Immobles (IBI).
- En aquesta base de dades consta informació sobre el subjecte passiu i obligat tributari, i les necessàries per establir la base imposable i el deute tributari.
- La finalitat ulterior per a la qual es vol disposar d'aquestes dades és la liquidació del recàrrec sobre l'IBI a aquells habitatges buits o permanentment desocupats del municipi, previst a l'article 72.4 del Text refós de la Llei reguladora d'hisendes locals (TRLHL), aprovat pel Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, i desenvolupat per l'ordenança fiscal número 3.
- Per determinar els habitatges susceptibles d'aquest recàrrec s'emprarien les dades següents:
 - o Dades sobre els consums de l'aigua dels habitatges, que les proporcionaria la societat que presta el servei, participada i gestionada al 100% per l'Ajuntament.
 - o Dades del Padró municipal d'habitants, per comprovar si hi ha persones empadronades.
 - o Dades del padró de l'IBI relatives als titulars dels habitatges afectats pel recàrrec.

L'Ajuntament planteja si, tenint en compte que no es tractaria d'una comunicació o cessió de dades, es podria dur a terme el tractament esmentat per a la finalitat ulterior indicada i sobre quina base jurídica.

Analitzada la consulta i la informació facilitada, vista la normativa vigent aplicable, i d'acord amb l'informe de l'Assessoria Jurídica emeto el següent dictamen.

I

(...)

II

L'Ajuntament planteja la possibilitat d'emprar determinada informació de diferents bases de dades per aplicar un recàrrec sobre l'IBI a determinats habitatges del municipi amb motiu de trobar-se desocupats amb caràcter permanent.

D'entrada, per tal de detectar els immobles als quals aplicar l'esmentat recàrrec, es vol fer servir les dades relatives als consums d'aigua que facilitaria la societat que presta el servei de subministrament d'aigua, i també les dades del Padró municipal d'habitants.

El Reglament (UE) 2016/679, del Parlament i del Consell Europeu, de 27 d'abril de 2016, General de Protecció de Dades (en endavant, RGPD), estén el seu àmbit de protecció a les dades personals enteses com *“toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»)*. *Se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona”* (article 4.1).

Queden, per tant, excloses de l'àmbit de protecció de l'RGPD les dades de les persones jurídiques, tal i com especifica el mateix RGPD en establir que *“la protección otorgada por el presente Reglamento debe aplicarse a las personas físicas, independientemente de su nacionalidad o de su lugar de residencia, en relación con el tratamiento de sus datos personales. El presente Reglamento no regula el tratamiento de datos personales relativos a personas jurídicas y en particular a empresas constituidas como personas jurídicas, incluido el nombre y la forma de la persona jurídica y sus datos de contacto”* (Considerant 14).

Per tant, convé puntualitzar que la informació sobre els consums d'aigua d'un habitatge no sempre constitueix una dada personal sotmesa als principis i obligacions de l'RGPD. La informació relativa als consums d'un habitatge del qual sigui titular una persona jurídica, si no es pot associar o relacionar sense esforços desproporcionats amb persones físiques identificades o identificables, no seria, en principi, una informació personal protegida per la normativa de protecció de dades.

En canvi, la informació sobre consums d'aigua que puguin referir-se directa o indirectament a persones físiques (propietaris, llogaters o ocupants), de què disposa la companyia subministradora d'aigües, són dades personals que queden protegides per l'RGPD.

III

L'RGPD defineix tractament de dades com *“cualquier operación o conjunto de operaciones realizadas sobre datos personales o conjuntos de datos personales, ya sea por procedimientos automatizados o no, como la recogida, registro, organización, estructuración, conservación, adaptación o modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión,*

difusión o cualquier otra forma de habilitación de acceso, cotejo o interconexión, limitación, supresión o destrucción” (article 4.2).

L'article 5.1.a) de l'RGPD estableix que tot tractament de dades personals ha de ser lícit, lleial i transparent (principi de licitud, lleialtat i transparència).

L'article 6.1 de l'RGPD regula les bases jurídiques en les que pot fonamentar-se el tractament de dades personals, entre les quals convé destacar la base jurídica de l'apartat 1.e), relativa a que *“el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento”*.

Cal tenir en consideració que, tal com es desprèn de l'article 6.3 de l'RGPD i recull expressament l'article 8 de la Llei orgànica 3/2018, de 5 de de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals (LOPDGDD), el tractament de dades només podrà considerar-se fonamentat en la base jurídica de l'article 6.1.e) de l'RGPD esmentada quan així ho estableixi una norma amb rang de llei.

El servei d'abastament domiciliari d'aigua potable és un servei de titularitat pública, tal com es desprèn de l'article 66.3.l) del Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril (TRLMRLC)).

D'acord amb els articles 67.a) del TRLMRLC i 26.1.a) de la Llei 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del règim local (LRBRL), l'abastament d'aigua potable és un dels serveis públics mínims que han de prestar tots els municipis. L'Ajuntament, com a titular del servei, és responsable de garantir als usuaris el correcte funcionament del mateix i està obligat a que la seva gestió es faci de la manera més sostenible i eficient possible, directament o indirecta (article 249 TRLMRLC).

Per tant, en atenció a aquestes previsions de la normativa de règim local, l'Ajuntament està legitimat per al tractament de les dades necessàries per a la prestació del servei sobre la base jurídica de l'article 6.1.e) de l'RGPD.

L'Ajuntament pot optar per un sistema de gestió directa o indirecta del servei d'abastament d'aigua potable. En el present cas, segons manifesta el mateix consistori, el servei es gestiona de manera directa a través d'una societat anònima de capital íntegrament municipal.

Per tant, des del punt de vista de la normativa de protecció de dades, l'Ajuntament tindrà en aquest cas la condició de responsable del tractament (article 4.7 RGPD) de les dades dels usuaris necessàries per a la prestació del servei.

L'Ajuntament també és responsable i està legitimat per al tractament de les dades necessàries per a la gestió del Padró municipal d'habitants sobre la base jurídica de l'article 6.1.e) de l'RGPD i les previsions de la normativa de règim local sobre aquest registre.

D'acord amb l'article 16.1 de l'LRBRL, *“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. (...)”*.

L'LRBRL, i en el mateix sentit el TRLMRLC, estableix l'obligació de tot resident d'inscriure's al Padró del municipi on ha fixat la seva residència amb una triple finalitat: determinar la població d'un municipi, ésser requisit per adquirir la condició de veí i servir per acreditar la residència i el domicili habitual (articles 15 i 16 LRBRL).

I l'article 17.1 de l'LRBRL disposa que *"la formación, mantenimiento, revisión y custodia del Padrón municipal corresponde al Ayuntamiento, de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado. (...). "*

En aquest punt, cal assenyalar que els tractaments de dades efectuats per les administracions públiques estan subjectes també, i entre d'altres, al principi de limitació de la finalitat (article 5.1.b) RGPD), segons el qual les dades s'han de recollir per fins determinats, explícits i legítims, i no s'han de tractar ulteriorment de manera incompatible amb aquests fins.

Per tant, cal tenir en consideració que el tractament que realitzi l'Ajuntament de les dades personals esmentades hauria de ser, d'entrada, el que resultés necessari per assolir les finalitats de prestar el servei de subministrament d'aigua i de gestió del Padró municipal d'habitants indicades.

Amb tot, tal com es desprèn de l'article 5.1.b) de l'RGPD, citat, aquestes dades també es podrien emprar per a una finalitat ulterior diferent, com seria l'aplicació d'un recàrrec sobre l'IBI, en la mesura que resulti una finalitat compatible amb la que, en cada cas, va justificar la recollida inicial de les dades.

IV

En relació amb la possible compatibilitat de finalitats, cal fer esment a l'article 6.4 de l'RGPD, el qual estableix el següent:

"4. Cuando el tratamiento para otro fin distinto de aquel para el que se recogieron los datos personales no esté basado en el consentimiento del interesado o en el Derecho de la Unión o de los Estados miembros que constituya una medida necesaria y proporcional en una sociedad democrática para salvaguardar los objetivos indicados en el artículo 23, apartado 1, el responsable del tratamiento, con objeto de determinar si el tratamiento con otro fin es compatible con el fin para el cual se recogieron inicialmente los datos personales, tendrá en cuenta, entre otras cosas:

- a) cualquier relación entre los fines para los cuales se hayan recogido los datos personales y los fines del tratamiento ulterior previsto;*
- b) el contexto en que se hayan recogido los datos personales, en particular por lo que respecta a la relación entre los interesados y el responsable del tratamiento;*
- c) la naturaleza de los datos personales, en concreto cuando se traten categorías especiales de datos personales, de conformidad con el artículo 9, o datos personales relativos a condenas e infracciones penales, de conformidad con el artículo 10;*
- d) las posibles consecuencias para los interesados del tratamiento ulterior previsto;*
- e) la existencia de garantías adecuadas, que podrán incluir el cifrado o la seudonimización."*

Així, cal tenir en compte, a manca de consentiment de les persones afectades, l'existència d'una norma amb rang de llei que pugui donar cobertura a la utilització de les dades abans esmentades (consums d'aigua i dades padronals) per a una nova finalitat.

Com s'ha vist, en el present cas la informació vol emprar-se amb la finalitat d'aplicar un recàrrec sobre l'IBI.

L'article 60 del TRLHL defineix l'IBI com a *"tributo directo de carácter real que grava el valor de los bienes inmuebles en los términos establecidos en esta ley"*.

El fet imposable de l'IBI és la titularitat de drets sobre béns immobles, ja siguin rústics, urbans o els anomenats immobles de característiques especials (article 61.1 TRLHL), i són subjectes passius, a títol de contribuents, els titulars del dret sobre l'immoble, ja siguin persones físiques o jurídiques o les entitats sense personalitat a què es refereix l'article 35.4 de la Llei 58/2003, de 17 de desembre, general tributària (article 63).

La base imposable de l'IBI és el valor cadastral fixat d'acord amb el que estableix el Text refós de la Llei del cadastre immobiliari, aprovat pel Reial decret legislatiu 1/2004, de 5 de març. Sobre la base liquidable, que és el resultat de practicar a la base imposable la reducció prevista a l'article 67 del TRLHL, s'aplica el tipus de gravamen establert per l'Ajuntament respectiu dins dels límits de l'article 72 de l'TRLHL. I els articles 73 i 74 del TRLHL preveuen les bonificacions obligatòries i potestatives, respectivament, que s'apliquen a la quota íntegra per determinar la quota líquida.

L'article 72.4 del TRLHL regula un recàrrec sobre la quota líquida d'aquest tribut per immobles urbans d'ús residencial desocupats amb caràcter permanent i estableix el procediment per a la seva aplicació, en els termes següents:

“(…)

*Tratándose de **inmuebles de uso residencial que se encuentren desocupados con carácter permanente, los ayuntamientos podrán exigir un recargo de hasta el 50 por ciento de la cuota líquida del impuesto. Dentro de este límite, los ayuntamientos podrán determinar mediante ordenanza fiscal un único recargo o varios en función de la duración del período de desocupación del inmueble.***

*El recargo, que **se exigirá a los sujetos pasivos de este tributo, se devengará el 31 de diciembre y se liquidará anualmente por los ayuntamientos, una vez constatada la desocupación del inmueble en tal fecha, juntamente con el acto administrativo por el que esta se declare.***

*A estos efectos tendrá la consideración de inmueble desocupado con carácter permanente aquel que permanezca desocupado de acuerdo con lo que se establezca en la correspondiente normativa sectorial de vivienda, autonómica o estatal, con rango de ley, y conforme a los requisitos, medios de prueba y procedimiento que establezca la ordenanza fiscal. En todo caso, **la declaración municipal como inmueble desocupado con carácter permanente exigirá la previa audiencia del sujeto pasivo y la acreditación por el Ayuntamiento de los indicios de desocupación, a regular en dicha ordenanza, dentro de los cuales podrán figurar los relativos a los datos del padrón municipal, así como los consumos de servicios de suministro.***

Per a la determinació de què s'ha d'entendre per immoble desocupat amb caràcter permanent, l'article 72.4 del TRLHL transcrit fa una remissió al que estableixi la normativa sectorial d'habitatge autonòmica o estatal amb rang de llei, amb els requisits i mitjans de prova i del procediment que haurà d'establir la corresponent ordenança fiscal.

L'article 3.d) de la Llei 18/2007, de 28 de setembre, del dret a l'habitatge (LDH), a què remet aquest article del TRLHL, defineix habitatge buit com aquell “**que roman desocupat permanentment, sense causa justificada, per un termini de més de dos anys. A aquest efecte, són causes justificades el trasllat per raons laborals, el canvi de domicili per una situació de dependència, l'abandonament de l'habitatge en una zona rural en procés de pèrdua de**

població i el fet que la propietat de l'habitatge sigui objecte d'un litigi judicial pendent de resolució. L'ocupació sense títol legítim no impedeix que es pugui considerar buit un habitatge”.

Per la seva part, l'article 7 de l'Ordenança fiscal reguladora de l'IBI del municipi estableix, als efectes que interessin, el següent:

“C) - S'aplica un recàrrec del 50 per cent de la quota líquida del impost als immobles d'ús residencial que es trobin desocupats amb caràcter permanent.

El recàrrec es meritara a 31 de desembre i es liquidarà anualment per l'ajuntament, un cop constatada la desocupació del immoble en aquesta data, juntament amb l'acte administratiu pel qual aquesta es declari.

A aquests efectes tindrà la consideració d'immoble desocupat amb caràcter permanent aquell que romangui desocupat d'acord amb els requisits establerts en la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge de la Generalitat de Catalunya.

D'acord amb l'article 3.d) de la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge de la Generalitat de Catalunya, no tindran la condició d'habitatge desocupat sense causa justificada, els immobles desocupats per trasllat per raons laborals, el canvi de domicili per una situació de dependència, l'abandonament de l'habitatge en una zona rural en procés de pèrdua de població i el fet que la propietat de l'habitatge sigui objecte d'un litigi judicial pendent de resolució.

*En tot cas, **la declaració municipal** com immoble desocupat amb caràcter permanent **exigirà** la prèvia audiència del subjecte passiu i **l'acreditació per l'ajuntament dels indicis de desocupació, que s'hauran de donar** simultàniament i sense solució de continuïtat, **durant almenys els 2 anys anteriors a la meritació del recàrrec, i que es fonamentaran en:***

- **La no inclusió en el padró municipal d'habitants de cap resident** que tingui declarat aquest habitatge com a domicili de residència.*
- **La manca de contracte o pòlissa del servei de subministrament d'aigua potable, o en cas de disposar, no presentar consums en el període de dos anys de desocupació.***

Aquests elements seran apreciats d'ofici per l'Ajuntament, prèvia obtenció de la informació necessària dels serveis i entitats dependents del municipi, en aplicació de l'art. 94 de la Llei 58/2003, de 17 de desembre, General Tributària.

***El procediment de declaració** de bé immoble d'ús residencial desocupat permanentment **s'iniciarà mitjançant resolució on es facin constar els indicis de la desocupació, que serà notificada a qui ostenti la condició de subjecte passiu de l'IBI de l'immoble afectat** pel procediment a la data de meritament del recàrrec.*

En el termini de 15 dies, a comptar des de l'endemà de la notificació de la resolució esmentada, l'interessat podrà formular les al·legacions que estimi oportunes, així com aportar qualsevol mitjà de prova en defensa del seu dret (art. 99 de la Llei 58/2003, de 17 de desembre, general tributària).

En base a les al·legacions i proves aportades el procediment finalitzarà amb la declaració, si procedeix, d'immoble d'ús residencial desocupat amb caràcter permanent i la liquidació

del recàrrec del 50% de la quota líquida de l'impost corresponent a la data de meritació del recàrrec.

Contra la declaració d'immoble d'ús residencial desocupat amb caràcter permanent l'interessat podrà interposar recurs de reposició en el termini d'un mes."

Per tant, d'acord amb aquestes previsions, l'aplicació del recàrrec sobre l'IBI requereix la prèvia declaració municipal de l'immoble com a desocupat amb caràcter permanent, la qual s'ha d'efectuar necessàriament a partir de l'acreditació per part de l'Ajuntament dels indicis que pugui tenir respecte la desocupació de l'immoble.

L'article 72.4 del TRLHL preveu expressament com a indicis de desocupació tant els relatius a les dades del Padró municipal d'habitants com als consums dels serveis de subministrament, en els termes concretats en la corresponent ordenança municipal. En aquest cas, l'ordenança aplicable preveu emprar amb aquestes finalitats la manca de persones empadronades en l'habitatge i la manca de contracte del servei de subministrament d'aigua potable o bé la manca de consums d'aigua en aquell habitatge, durant mínim els dos anys anteriors a la meritació del recàrrec.

Per tant, aquest precepte del TRLHL seria la norma jurídica habilitant del canvi de finalitat en el tractament de les dades vinculades a la prestació del servei de subministrament d'aigua al municipi i a la gestió del Padró municipal d'habitants, a què es refereix la present consulta.

En conseqüència, pot concloure's que, en el marc del procediment per aplicar el recàrrec sobre l'IBI establert per l'article 72.4 del TRLHL i concretat a l'ordenança fiscal, es podria utilitzar la informació de què disposa l'Ajuntament sobre els habitatges respecte dels quals no existeixin consums d'aigua ni persones empadronades en els darrers dos anys.

Qüestió diferent seria que les dades sobre els consums d'aigua i del Padró municipal es volguessin emprar per a la detecció d'habitatges desocupats en el marc del procediment per declarar la utilització anòmla dels habitatges regulat a l'article 41.3 de l'LDH.

En aquest cas, convé apuntar que la utilització de la dita informació per a aquesta altra finalitat no comptaria amb suficient habilitació legal, atès que l'LDH només preveu el seu ús un cop detectada l'existència de determinats habitatges desocupats al municipi a través dels sistemes explicitats a l'article 41.4 de l'LDH o d'altres mecanismes que es puguin establir (com inspeccions), amb l'única finalitat de confirmar a posteriori aquesta situació, i no abans.

Sobre aquesta qüestió, que difereix a l'ara examinada, ens remetem a les consideracions efectuades en el dictamen [CNS 19/2017](#), que es pot consultar en el web de l'Autoritat.

V

Un cop detectats els habitatges susceptibles d'aplicar el recàrrec sobre l'IBI examinat, es planteja també la utilització de les dades del Padró de l'IBI relatives als titulars d'aquests habitatges (identitat i adreça fiscal, base imposable i quota líquida de l'IBI de l'any immediatament anterior al de la meritació del recàrrec) amb aquesta finalitat.

De conformitat amb els articles 60 i següents del TRLHL, abans esmentats, l'Ajuntament disposa d'aquesta informació amb transcendència tributària per a l'aplicació efectiva de l'IBI i està legitimat per al seu tractament sobre la base jurídica de l'article 6.1.e) de l'RGPD.

L'article 95.1 de la Llei 58/2003, de 17 de desembre, general tributària (LGT), d'aplicació a les hisendes locals (article 2 TRLHL), estableix que *“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: (...)”*.

Per aplicació de l'LGT, les dades personals que ha de tractar l'Ajuntament com a responsable de la gestió de l'IBI tenen caràcter reservat i només poden ser objecte de tractament per a l'aplicació efectiva d'aquest tribut municipal (o, si fos el cas, per a la imposició de sancions en matèria tributària).

En el present cas, ens trobem davant un recàrrec que es fixa en un 50% de la quota líquida de l'IBI i que s'exigeix a qui ostenti la condició de subjecte passiu de l'IBI de l'immoble declarat com a desocupat amb caràcter permanent a la data de la meritació del recàrrec, això és a 31 de desembre (article 72.4 TRLHL i article 7.c) Ordenança fiscal).

D'acord amb l'article 58 de l'LGT, el deute tributari està constituït per la quota o quantitat a ingressar que resulti de l'obligació tributària principal o de les obligacions de realitzar pagaments a compte i també, si escau, pels recàrrecs exigibles legalment sobre les bases o les quotes, a favor del Tresor o d'altres ens públics (apartat 2.d)).

La liquidació del recàrrec formaria part de l'aplicació efectiva de l'IBI, atès que la seva determinació és necessària per establir el deute tributari a satisfer pel subjecte passiu d'aquest tribut, en qui es doni la circumstància de ser titular d'un immoble permanentment desocupat.

Per tant, en aquest cas, no ens trobaríem davant un canvi de finalitat en el tractament de les dades del padró de l'IBI de què disposa l'Ajuntament, sinó davant una utilització d'informació tributària per a l'aplicació efectiva dels tributs tal com preveu expressament l'article 95.1 de l'LGT.

En conseqüència, es pot accedir a les dades del padró de l'IBI relatives al subjecte passiu de l'IBI d'aquest tipus d'immobles, a què fa esment la consulta, que són necessàries per a la liquidació del recàrrec.

D'acord amb les consideracions fetes fins ara en relació amb la consulta plantejada, es fan les següents,

Conclusions

Als efectes d'aplicar el recàrrec previst a l'article 72.4 del TRLHL es pot accedir a la informació de què disposa el mateix Ajuntament relativa als habitatges respecte dels quals no existeixin consums d'aigua ni persones empadronades en els darrers dos anys, així com les dades del Padró de l'IBI relatives als titulars d'aquests habitatges.

Barcelona, 24 de març de 2022