

**Dictamen en relación con la consulta formulada por un ayuntamiento sobre el uso de información de diversas bases de datos para la aplicación de un recargo sobre el Impuesto de Bienes Inmuebles en viviendas permanentemente desocupadas**

Se presenta ante la Autoridad Catalana de Protección de Datos un escrito del Delegado de protección de Datos de un Ayuntamiento en el que se pide que la Autoridad emita un dictamen sobre la posibilidad de utilizar una base de datos municipal con información tributaria por a una finalidad distinta consistente en aplicar sanciones a los propietarios de viviendas desocupadas injustificadamente.

Dado que la información facilitada en la consulta no permitía conocer con claridad los datos personales objeto de tratamiento, el origen de estos datos, ni la finalidad concreta pretendida, se solicita una aclaración al Ayuntamiento sobre estos aspectos.

En respuesta a este requerimiento, el Ayuntamiento facilita la siguiente información:

- La base de datos con información tributaria es la relativa a la gestión del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI).
- En esta base de datos consta información sobre el sujeto pasivo y obligado tributario, y las necesarias para establecer la base imponible y la deuda tributaria.
- La finalidad ulterior para la que se quiere disponer de estos datos es la liquidación del recargo sobre el IBI a aquellas viviendas vacías o permanentemente desocupadas del municipio, previsto en el artículo 72.4 del Texto refundido de la Ley reguladora de haciendas locales (TRLHL), aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, y desarrollado por la ordenanza fiscal número 3.
- Para determinar las viviendas susceptibles de este recargo se utilizarían los datos siguientes:
  - o Datos sobre los consumos del agua de las viviendas, que les proporcionaría la sociedad que presta el servicio, participada y gestionada al 100% por el Ayuntamiento.
  - o Datos del Padrón municipal de habitantes, para comprobar si hay personas empadronadas.
  - o Datos del padrón del IBI relativos a los titulares de las viviendas afectadas por el recargo.

El Ayuntamiento plantea si, dado que no se trataría de una comunicación o cesión de datos, se podría llevar a cabo el tratamiento mencionado para la finalidad ulterior indicada y sobre qué base jurídica.

Analizada la consulta y la información facilitada, vista la normativa vigente aplicable, y de acuerdo con el informe de la Asesoría Jurídica emito el siguiente dictamen.

(...)

## II

El Ayuntamiento plantea la posibilidad de utilizar determinada información de diferentes bases de datos para aplicar un recargo sobre el IBI a determinadas viviendas del municipio con motivo de encontrarse desocupadas con carácter permanente.

De entrada, para detectar los inmuebles a los que aplicar dicho recargo, se quiere utilizar los datos relativos a los consumos de agua que facilitaría la sociedad que presta el servicio de suministro de agua, así como los datos del Padrón municipal de habitantes.

El Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento y del Consejo Europeo, de 27 de abril de 2016, General de Protección de Datos (en adelante, RGPD), extiende su ámbito de protección a los datos personales entendidos como “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 número, un número de identificación, datos de localización, un identificador online o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona” (artículo 4.1).

Quedan, por tanto, excluidos del ámbito de protección del RGPD los datos de las personas jurídicas, tal y como especifica el propio RGPD al establecer que “la protección otorgada por el presente Reglamento debe aplicarse a las personas físicas, independientemente de nacionalidad o 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 número y forma de la persona jurídica y sus datos de contacto” (Considerando 14).

Por tanto, conviene puntualizar que la información sobre los consumos de agua de una vivienda no siempre constituye un dato personal sometido a los principios y obligaciones del RGPD. La información relativa a los consumos de una vivienda de la que sea titular una persona jurídica, si no se puede asociar o relacionar sin esfuerzos desproporcionados con personas físicas identificadas o identificables, no sería, en principio, una información personal protegida por la normativa de protección de datos.

En cambio, la información sobre consumos de agua que puedan referirse directa o indirectamente a personas físicas (propietarios, inquilinos u ocupantes), de que dispone la compañía suministradora de aguas, son datos personales que quedan protegidos por el RGPD.

## III

El RGPD define tratamiento de datos como “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, concejal o interconexión, limitación, supresión o destrucción” (artículo 4.2).

El artículo 5.1.a) del RGPD establece que todo tratamiento de datos personales debe ser lícito, leal y transparente (principio de licitud, lealtad y transparencia).

El artículo 6.1 del RGPD regula las bases jurídicas en las que puede fundamentarse el tratamiento de datos personales, entre las que conviene destacar la base jurídica del apartado 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”.

Hay que tener en consideración que, tal y como se desprende del artículo 6.3 del RGPD y recoge expresamente el artículo 8 de la Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD), el tratamiento de datos sólo podrá considerarse fundamentado en la base jurídica del artículo 6.1.e) de la mencionada RGPD cuando así lo establezca una norma con rango de ley.

El servicio de abastecimiento domiciliario de agua potable es un servicio de titularidad pública, tal y como se desprende del artículo 66.3.l) del Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, aprobado por el Decreto legislativo 2/2003 , de 28 de abril (TRLMRLC)).

De acuerdo con los artículos 67.a) del TRLMRLC y 26.1.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LRBRL), el abastecimiento de agua potable es uno de los servicios públicos mínimos que deben prestar todos los municipios. El Ayuntamiento, como titular del servicio, es responsable de garantizar a los usuarios el correcto funcionamiento del mismo y está obligado a que su gestión se realice de la forma más sostenible y eficiente posible, directa o indirectamente (artículo 249 TRLMRLC).

Por tanto, en atención a estas previsiones de la normativa de régimen local, el Ayuntamiento está legitimado para el tratamiento de los datos necesarios para la prestación del servicio sobre la base jurídica del artículo 6.1.e) del RGPD.

El Ayuntamiento puede optar por un sistema de gestión directa o indirecta del servicio de abastecimiento de agua potable. En el presente caso, según manifiesta el propio consistorio, el servicio se gestiona de forma directa a través de una sociedad anónima de capital íntegramente municipal.

Por tanto, desde el punto de vista de la normativa de protección de datos, el Ayuntamiento tendrá en este caso la condición de responsable del tratamiento (artículo 4.7 RGPD) de los datos de los usuarios necesarios para la prestación del servicio.

El Ayuntamiento también es responsable y está legitimado para el tratamiento de los datos necesarios para la gestión del Padrón municipal de habitantes sobre la base jurídica del artículo 6.1.e) del RGPD y las previsiones de la normativa de régimen local sobre este registro.

De acuerdo con el artículo 16.1 de la 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. (...)”.

La LRBRL, y en el mismo sentido el TRLMRLC, establece la obligación de todo residente de inscribirse en Padrón del municipio donde ha fijado su residencia con una triple finalidad: determinar la población de un municipio, ser requisito para adquirir la condición de vecino y servir para acreditar la residencia y domicilio habitual (artículos 15 y 16 LRBRL).

Y el artículo 17.1 de la LRBRL dispone que “la formación, mantenimiento, revisión y custodia del Padrón municipal corresponde al Ayuntamiento, de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado. (...)”

En este punto, cabe señalar que los tratamientos de datos efectuados por las administraciones públicas están sujetos también, y entre otros, al principio de limitación de la finalidad (artículo 5.1.b) RGPD), según el cual los datos se han recoger por fines determinados, explícitos y legítimos, y no se tratarán ulteriormente de forma incompatible con estos fines.

Por tanto, hay que tener en consideración que el tratamiento que realice el Ayuntamiento de los datos personales mencionados debería ser, de entrada, el que resultase necesario para alcanzar las finalidades de prestar el servicio de suministro de agua y gestión del Padrón municipal de habitantes indicadas.

No obstante, tal y como se desprende del artículo 5.1.b) del RGPD, citado, estos datos también podrían utilizarse para una finalidad ulterior distinta, como sería la aplicación de un recargo sobre el IBI, en la medida que resulte una finalidad compatible con la que, en cada caso, justificó la recogida inicial de los datos.

#### IV

En relación con la posible compatibilidad de finalidades, cabe mencionar el artículo 6.4 del RGPD, que establece lo siguiente:

“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, al objeto de determinar si el tratamiento con otro fin es compatible con el fin para el que se recogieron inicialmente los datos personales, tendrá en cuenta, entre otras cosas:

- a) cualquier relación entre los fines para los que se hayan recogido los datos personales y los fines del tratamiento ulterior previsto;
- b) el contexto en el 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.”

Así, debe tenerse en cuenta, a falta de consentimiento de las personas afectadas, la existencia de una norma con rango de ley que pueda dar cobertura a la utilización de los datos antes mencionados (consumos de agua y datos padronales) para una nueva finalidad.

Como se ha visto, en el presente caso la información quiere utilizarse con el fin de aplicar un recargo sobre el IBI.

El artículo 60 del TRLHL define al IBI como “tributo directo de carácter real que grava el valor de los bienes inmuebles en los términos establecidos en esta ley”.

El hecho imponible del IBI es la titularidad de derechos sobre bienes inmuebles, ya sean rústicos, urbanos o los llamados inmuebles de características especiales (artículo 61.1 TRLHL), siendo sujetos pasivos, a título de contribuyentes, los titulares del derecho sobre el inmueble, ya sean personas físicas o jurídicas o las entidades sin personalidad a que se refiere el artículo 35.4 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, general tributaria (artículo 63).

La base imponible del IBI es el valor catastral fijado con arreglo a lo establecido en el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo. En base liquidable, que es el resultado de practicar en la base imponible la reducción prevista en el artículo 67 del TRLHL, se aplica el tipo de gravamen establecido por el Ayuntamiento respectivo dentro de los límites del artículo 72 del TRLHL. Y los artículos 73 y 74 del TRLHL contemplan las bonificaciones obligatorias y potestativas, respectivamente, que se aplican a la cuota íntegra para determinar la cuota líquida.

El artículo 72.4 del TRLHL regula un recargo sobre la cuota líquida de este tributo por inmuebles urbanos de uso residencial desocupados con carácter permanente y establece el procedimiento para su aplicación, en los siguientes términos:

“(…)

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 desempleo 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 desempleo del inmueble** en tal fecha, junto con el acto administrativo por el que ésta se declare.

A estos efectos tendrá la consideración de inmueble desempleado 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 desempleado con carácter permanente exigirá** la previa audiencia del sujeto pasivo y **la acreditación por el Ayuntamiento de los indicios de desempleo, a regular en dicha ordenanza, dentro de los cuales podrán figurar los relativos a las datos del padrón municipal, así como los consumos de servicios de suministro.”**

Para la determinación de que debe entenderse por inmueble desempleado con carácter permanente, el artículo 72.4 del TRLHL transcrito hace una remisión a lo que establezca la normativa sectorial de vivienda autonómica o estatal con rango de ley, con los requisitos y medios de prueba y del procedimiento que deberá establecer la correspondiente ordenanza fiscal.

El artículo 3.d) de la Ley 18/2007, de 28 de septiembre, del derecho a la vivienda (LDH), a la que remite este artículo del TRLHL, define vivienda vacía como aquella “que **permanece desocupada permanentemente, sin causa justificada, por un plazo de más de dos años.** A tal efecto, son causas justificadas el traslado por razones laborales, el cambio de domicilio por una situación de dependencia, el abandono de la vivienda en una zona rural en proceso de pérdida de

población y el hecho de que la propiedad de la vivienda sea objeto de un litigio judicial pendiente de resolución. La ocupación sin título legítimo no impide que se pueda considerar vacía una vivienda”.

Por su parte, el artículo 7 de la Ordenanza fiscal reguladora del IBI del municipio establece, a los efectos de su interés, lo siguiente:

“C) - Se aplica un recargo del 50 por ciento de la cuota líquida del impuesto a los inmuebles de uso residencial que se encuentren desempleados con carácter permanente.

El recargo se devengará a 31 de diciembre y se liquidará anualmente por el ayuntamiento, una vez constatado el desempleo del inmueble en esa fecha, junto con el acto administrativo por el que ésta se declare.

A estos efectos tendrá la consideración de inmueble desempleado con carácter permanente aquél que permanezca desocupado de acuerdo con los requisitos establecidos en la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda de la Generalidad de Cataluña.

De acuerdo con el artículo 3.d) de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda de la Generalidad de Cataluña, no tendrán la condición de vivienda desocupada sin causa justificada, los inmuebles desocupados por traslado por razones laborales, el cambio de domicilio por una situación de dependencia, el abandono de la vivienda en una zona rural en proceso de pérdida de población y el hecho de que la propiedad de la vivienda sea objeto de un litigio judicial pendiente de resolución.

En todo caso, **la declaración municipal** como inmueble desempleado con carácter permanente **exigirá** la previa audiencia del sujeto pasivo y **la acreditación por el ayuntamiento de los indicios de desempleo, que se tendrán que dar** simultáneamente y sin solución de continuidad, **durante al menos los 2 años anteriores al devengo del recargo, y que se fundamentarán en :**

- **La no inclusión en el padrón municipal de habitantes de ningún residente** que tenga declarada esta vivienda como domicilio de residencia.
- **La falta de contrato o póliza del servicio de suministro de agua potable, o en caso de disponer, no presentar consumos en el período de dos años de desempleo.**

Estos elementos serán apreciados de oficio por el Ayuntamiento, previa obtención de la información necesaria de los servicios y entidades dependientes del municipio, en aplicación del art. 94 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

**El procedimiento de declaración** de bien inmueble de uso residencial desempleado permanentemente **se iniciará mediante resolución en la que se hagan constar los indicios del desempleo, que será notificada a quien ostente la condición de sujeto pasivo del IBI del inmueble afectado** por el procedimiento a la fecha de devengo del recargo.

En el plazo de 15 días, a contar desde el día siguiente de la notificación de la citada resolución, el interesado podrá formular las alegaciones que estime oportunas, así como aportar cualquier medio de prueba en defensa de su derecho (art. 99 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, general tributaria).

En base a las alegaciones y pruebas aportadas, el procedimiento finalizará con la declaración, si procede, de inmueble de uso residencial desempleado con carácter permanente y la liquidación

del recargo del 50% de la cuota líquida del impuesto correspondiente a la fecha de devengo del recargo.

Contra la declaración de inmueble de uso residencial desempleado con carácter permanente el interesado podrá interponer recurso de reposición en el plazo de un mes.”

Por tanto, de acuerdo con estas previsiones, la aplicación del recargo sobre el IBI requiere la previa declaración municipal del inmueble como desempleado con carácter permanente, la cual debe efectuarse necesariamente a partir de la acreditación por parte del Ayuntamiento de los indicios que pueda tener respecto al desempleo del inmueble.

El artículo 72.4 del TRLHL contempla expresamente como indicios de desempleo tanto los relativos a los datos del Padrón municipal de habitantes como a los consumos de los servicios de suministro, en los términos concretados en la correspondiente ordenanza municipal. En este caso, la ordenanza aplicable prevé utilizar con estos fines la falta de personas empadronadas en la vivienda y la falta de contrato del servicio de suministro de agua potable o bien la falta de consumos de agua en esa vivienda, durante mínimo los dos años anteriores al devengo del recargo.

Por tanto, este precepto del TRLHL sería la norma jurídica habilitante del cambio de finalidad en el tratamiento de los datos vinculados a la prestación del servicio de suministro de agua en el municipio ya la gestión del Padrón municipal de habitantes, a que se refiere la presente consulta.

En consecuencia, puede concluirse que, en el marco del procedimiento para aplicar el recargo sobre el IBI establecido por el artículo 72.4 del TRLHL y concretado en la ordenanza fiscal, se podría utilizar la información de la que dispone el Ayuntamiento sobre las viviendas respecto a los cuales no existan consumos de agua ni personas empadronadas en los últimos dos años.

Cuestión distinta sería que los datos sobre los consumos de agua y del Padrón municipal quisieran utilizarse para la detección de viviendas desocupadas en el marco del procedimiento para declarar la utilización anómala de las viviendas regulado en el artículo 41.3 del LDH.

En este caso, conviene apuntar que la utilización de dicha información para esta otra finalidad no contaría con suficiente habilitación legal, dado que el LDH sólo prevé su uso una vez detectada la existencia de determinadas viviendas desocupadas en el municipio a través de los sistemas explicitados en el artículo 41.4 del LDH o de otros mecanismos que puedan establecerse (como inspecciones), con el único fin de confirmar a posteriori esta situación, y no antes.

Al respecto, que difiere a la ahora examinada, nos remitimos a las consideraciones efectuadas en el dictamen [CNS 19/2017](#), que [se puede consultar](#) en la web de la Autoridad.

## V

Una vez detectadas las viviendas susceptibles de aplicar el recargo sobre el IBI examinado, se plantea también la utilización de los datos del Padrón del IBI relativos a los titulares de estas viviendas (identidad y dirección fiscal, base imponible y cuota líquida de el IBI del año inmediatamente anterior al del devengo del recargo) a tal fin.

De conformidad con los artículos 60 y siguientes del TRLHL, antes citados, el Ayuntamiento dispone de esta información con trascendencia tributaria para la aplicación efectiva del IBI y está legitimado para su tratamiento sobre la base jurídica del artículo 6.1.e) del RGPD.

El artículo 95.1 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT), de aplicación a las haciendas locales (artículo 2 TRLHL), establece que "las 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, sino que puedan ser cedidos o comunicados a terceros, salvo que la cesión tenga por objeto: (...)".

Por aplicación de la LGT, los datos personales que debe tratar el Ayuntamiento como responsable de la gestión del IBI tienen carácter reservado y sólo pueden ser objeto de tratamiento para la aplicación efectiva de este tributo municipal (o, en su caso, para la imposición de sanciones en materia tributaria).

En el presente caso, nos encontramos ante un recargo que se fija en un 50% de la cuota líquida del IBI y que se exige a quien ostente la condición de sujeto pasivo del IBI del inmueble declarado como desempleado con carácter permanente a la fecha del devengo del recargo, esto es a 31 de diciembre (artículo 72.4 TRLHL y artículo 7.c) Ordenanza fiscal).

De acuerdo con el artículo 58 de la LGT, la deuda tributaria está constituida por la cuota o cantidad a ingresar que resulte de la obligación tributaria principal o de las obligaciones de realizar pagos a cuenta y también, en su caso, por los recargos exigibles legalmente sobre las bases o cuotas, a favor del Tesoro o de otros entes públicos (apartado 2.d)).

La liquidación del recargo formaría parte de la aplicación efectiva del IBI, dado que su determinación es necesaria para establecer la deuda tributaria a satisfacer por el sujeto pasivo de ese tributo, en quien se dé la circunstancia de ser titular de un inmueble permanentemente desempleado.

Por tanto, en este caso, no nos encontraríamos ante un cambio de finalidad en el tratamiento de los datos del padrón del IBI de que dispone el Ayuntamiento, sino ante una utilización de información tributaria para la aplicación efectiva de los tributos tal y como prevé expresamente el artículo 95.1 de la LGT.

En consecuencia, se puede acceder a los datos del padrón del IBI relativos al sujeto pasivo del IBI de este tipo de inmuebles, a los que hace mención la consulta, que son necesarios para la liquidación del recargo.

De acuerdo con las consideraciones hechas hasta ahora en relación con la consulta planteada, se realizan las siguientes,

## **Conclusiones**

A efectos de aplicar el recargo previsto en el artículo 72.4 del TRLHL se puede acceder a la información de que dispone el propio Ayuntamiento relativa a las viviendas respecto de las cuales no existan consumos de agua ni personas empadronadas en los últimos dos años, así como los datos del Padrón del IBI relativos a los titulares de estas viviendas.

Barcelona, 24 de marzo de 2022