

Reclamació: 212/2018

Informe jurídic emès a petició de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública en relació amb la reclamació per la denegació de l'accés a les parcel·les o immobles exempts de pagar l'IBI.

La Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (GAIP) demana a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT) que emeti un informe sobre la reclamació 212/2018 presentada en relació amb la denegació de l'accés a les parcel·les i/o immobles exempts de pagar IBI.

Analitzada la sol·licitud, que s'acompanya d'una còpia de l'expedient administratiu tramitat davant la GAIP, i d'acord amb l'informe de l'assessoria jurídica, emeto l'informe següent:

Antecedents

1. En data 18 de maig de 2018 un ciutadà, sol·licita a l'Ajuntament de (...) sobre els immobles que no paguen IBI al municipi les dades següents: adreça dels immobles, nom del propietari, motiu de l'exempció, import de cada impost i valor estimat de la quantitat que es deixa de recaptar.

2. En data 5 de juny de 2018 el Tinent d'alcalde de l'Ajuntament de (...) resol estimar parcialment la petició d'accés a la informació pública presentada pun ciutadà i donar-li trasllat de l'informe de la cap administrativa d'exaccions sobre la propietat immobiliària d'aquell ajuntament.

En aquest informe es fa constar que, d'acord amb l'article 51 del Reial Decret Legislatiu 1/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei del cadastre immobiliari, les dades d'identificació dels titulars inscrits en el cadastre, així com el valor cadastral i els valors cadastrals del sòl i, en el seu cas dels bens immobles individualitzats, tenen la consideració de dades protegides.

Es fa constar que les finques que no paguen IBI a la ciutat són les afectades pels articles 61.5 i 62 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 i s'annexa a l'informe el nombre de finques que hi estan afectades l'any 2018, les seves referències cadastrals i l'import total de l'IBI corresponent.

3. En data 12 de juny un ciutadà presenta davant la GAIP una reclamació contra l'Ajuntament de (...) en la que exposa que l'Ajuntament únicament li ha facilitat la referència cadastral dels immobles exempts de l'IBI sense l'adreça, que tampoc li han explicat el concepte pel qual no paguen, la quantitat que hauria de pagar cada immoble o parcel·la, ni el titular dels mateixos.

4. En data 18 de juny de 2018 la GAIP sol·licita a l'Ajuntament un informe en relació a la reclamació, l'expedient complert, la identificació de les terceres persones afectades, així com l'òrgan responsable de la tramitació de la reclamació. En resposta a aquesta sol·licitud l'Ajuntament tramet la documentació sol·licitada i el corresponent informe en data 2 de juliol de 2018. En aquest informe s'al·lega que no es pot facilitar la dada de la quantitat que hauria de pagar cada immoble ja que l'import de la quota en els rebuts de l'IBI és un percentatge el valor cadastral i facilitar aquesta dada permet, amb un simple càlcul obtenir el valor cadastral. Així mateix s'amplia la informació aportada inicialment especificant els conceptes pels quals estan exemptes de pagament les diferents finques i s'indica el nombre de finques que són propietat de l'Ajuntament de (...), d'altres administracions, a entitats religioses i altres.

5. En data 20 de juliol de 2018 la GAIP sol·licita a aquesta Autoritat que emeti informe en relació amb la Reclamació 212/2018, presentada.

Fonaments Jurídics

I

De conformitat amb l'article 1 de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, l'APDCAT és l'organisme independent que té per objecte garantir, en l'àmbit de les competències de la Generalitat, els drets a la protecció de dades personals i d'accés a la informació que hi està vinculada.

L'article 42.8 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, que regula la reclamació contra les resolucions en matèria d'accés a la informació pública, estableix que si la denegació s'ha fonamentat en la protecció de dades personals, la Comissió n'ha de emanar informe a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, el qual ha de ser emès en el termini de quinze dies.

Aquest informe s'emet exclusivament pel que fa a la valoració de la incidència que l'accés sol·licitat pot tenir respecte de la informació personal de les persones afectades, entesa 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”*, d'acord amb la definició del Reglament (UE) 2016/679 del Parlament Europeu i del Consell, de 27 d'abril, relatiu a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de les dades personals (en endavant, RGPD), d'aplicació des del dia 25 de maig de 2018 (article 99), en la mateixa línia de l'LOPD, i el Reglament de desplegament (RLOPD) -que eren les normes de protecció de dades aplicables en el moment de presentar la sol·licitud d'informació-.

Per tant, queda fora de l'objecte d'aquest informe qualsevol altre límit o aspecte que no afecti les dades de caràcter personal que constin en la informació sol·licitada.

El termini transcorregut per a l'emissió d'aquest informe pot comportar una ampliació del termini per resoldre la reclamació, si així ho acorda la GAIP i es notifica a totes les parts abans que conclougui el termini per resoldre.

En conseqüència, el present informe s'emet en base a les esmentades previsions de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades i la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern .

D'acord amb l'article 17.2 de la Llei 32/2010, aquest informe es publicarà al web de l'Autoritat un cop notificat a les persones interessades, amb l'anonimització prèvia de les dades de caràcter personal.

II

Abans d'entrar a analitzar el fons de la reclamació, convé fer avinent que, si bé l'RGPD és plenament aplicable des del 25 de maig de 2018 (article 99), en aquest cas regeix l'LOPD i el seu Reglament de desplegament (RLOPD) atès que aquesta era la normativa vigent en el moment en què es va formular la sol·licitud d'accés (18 de maig de 2018).

Assenyalar, però, que les conclusions d'aquest informe no variarien en cas que fos la nova reglamentació europea la norma de referència.

La reclamació objecte del present informe es presenta contra la denegació parcial d'accés a la informació relativa als immobles exempts o no subjectes al pagament de l'impost de bens immobles al municipi de Tarragona.

En concret la sol·licitud d'accés requeria la informació següent:

- Adreça de cada immoble
- Propietari
- Motiu de l'exempció
- Quantitat que hauria de pagar cada immoble en cas de no estar exempt
- Valor estimat del que l'Ajuntament no recapta

D'acord amb l'article 3.i) de l'LOPD, qualsevol revelació de dades efectuada a una persona diferent de l'interessat, constitueix una cessió o comunicació de dades personals. Amb caràcter general, les dades personals només poden ser comunicades a un tercer per al compliment de la finalitat directament relacionada amb les funcions legítimes del cedent i cessionari, amb el consentiment previ de l'interessat. No obstant això, l'article 11.2 a) l'LOPD habilita la cessió de dades personals sense comptar amb el consentiment de l'interessat quan aquesta estigui emparada en una norma amb rang de Llei.

L'article 18 de la LTC estableix que *"les persones tenen el dret d'accedir a la informació pública, a què fa referència l'article 2.b, a títol individual o en nom i representació de qualsevol persona jurídica legalment constituïda"* (apartat 1).

L'esmentat article 2.b) defineix "informació pública" com *"la informació elaborada per l'Administració i la que aquesta té en el seu poder com a conseqüència de la seva activitat o de l'exercici de les seves funcions, inclosa la que li subministren els altres subjectes obligats d'acord amb el que estableix aquesta llei"*.

En termes similars es pronuncia la Llei estatal 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LT) en els seus articles 12 (dret d'accés a la informació pública) i 13 (definició d'informació pública).

No obstant això, d'acord amb l'article 20 i següents de la LTC, el dret d'accés a la informació pública pot ser denegat o restringit per les causes expressament establertes a les lleis. En concret, l'article 21.2 LTC estableix que *"el dret d'accés a la informació pública també pot ésser denegat o restringit si la informació té la condició de protegida i així ho estableix expressament una norma amb rang de llei"*.

Així mateix, l'apartat segon de la disposició addicional primera de l'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."*

III

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 constitutiu del fet imposable (art. 63 LRHL).

L'article 61.5 de l'LRHL estableix els supòsits de no subjecció a l'IBI mentre que l'article 62 del mateix text legal recull les finques que estan exemptes del seu pagament.

Així, la gestió i recaptació de l'IBI requereix el tractament de dades i informacions de diversa índole, entre d'altres, dades de caràcter personal dels subjectes obligats, respecte les quals, quan siguin persones físiques, caldrà aplicar els principis i garanties de la normativa de protecció de dades.

Cal fer notar que en el cas que els titulars dels immobles siguin persones jurídiques la normativa de protecció de dades de caràcter personal no seria aplicable i per tant no n'impediria l'accés des del punt de vista d'aquest dret. No obstant això, no es pot deixar d'afegir que, més enllà de la normativa de protecció de dades, la informació sol·licitada, fins i tot i es refereix només a persones jurídiques, és objecte d'una protecció reforçada per la normativa sectorial aplicable, com veurem a continuació.

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.”

Per tant, segons aquesta norma, el nom i cognoms i el domicili dels titulars de béns immobles, entre d'altres dades que consten en el cadastre, així com el valor cadastral, tenen la consideració de dades protegides. En conseqüència, aquesta previsió limita els accessos que es poden produir a aquesta informació.

Si bé l'article 52.1 de la Llei del Cadastre preveu que *“tots poden accedir a la informació dels immobles de la seva titularitat i a la informació de dades no protegides que conté el cadastre immobiliari”*, en canvi, pel que fa a l'accés a la informació cadastral protegida, hem de remetre'ns al que disposa l'article 53 de la Llei del Cadastre, segons el qual:

“1. L'accés a les dades cadastrals protegides només es pot fer mitjançant el consentiment exprés, específic i per escrit de l'afectat, o quan una llei exclougui aquest consentiment o la informació sigui recollida en algun dels casos d'interès legítim i directe següents:

a) Per a l'execució de projectes d'investigació de caràcter històric, científic o cultural auspiciats per universitats o centres d'investigació, sempre que es qualifiquin de rellevants pel Ministeri d'Hisenda.

b) Per a la identificació de les finques, pels notaris i registradors de la propietat i, en particular, per al compliment i l'execució del que estableix el títol V.

c) Per a la identificació de les parcel·les adjacents, amb excepció del valor cadastral de cadascun dels immobles, pels qui figurin en el cadastre immobiliari com a titulars.

d) Pels titulars o cotitulars de drets de transcendència real o d'arrendament o parceria que es dictin sobre els béns immobles inscrits en el cadastre immobiliari, respecte als immobles esmentats.

e) Pels hereus i successors, respecte dels béns immobles del causant o transmissor que figuri inscrit en el cadastre immobiliari.

(...)”

Així doncs, tal i com disposa la pròpia normativa sectorial aplicable (Llei del Cadastre) l'accés a les dades protegides del cadastre és un accés restringit, i només s'admet si es compta amb el consentiment dels titulars o es sol·licita en base a un dels supòsits regulats en l'article 53, citat.

D'altra banda, cal tenir en compte que les dades d'exempció sobre un determinat tribut són dades de naturalesa tributària. Tot i que des del punt de vista de la normativa de protecció de dades les dades tributàries no figuren entre les dades especialment protegides (art. 7 LOPD), cal tenir en compte que l'article 95 de l'LGT estableix el 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:

(...)

Aquest precepte enumera, a continuació, una sèrie d'excepcions (tretze) en què s'admet aquesta cessió. Es tracta, tanmateix, de supòsits taxats de cessió de dades a altres administracions o autoritats per a l'exercici de les competències respectives, i que es formulen de manera restrictiva. Entre aquestes excepcions no es preveu la possibilitat de cessió a particulars, ja sigui amb finalitats periodístiques (com fa constar la persona reclamant en l'escrit presentat) o de qualsevol altre tipus.

L'apartat 3 de l'article 95 LGT, reforça aquesta prohibició quan disposa que *“l'Administració tributària ha d'adoptar les mesures necessàries per garantir la confidencialitat de la informació tributària i el seu ús adequat”*, i que *“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. Amb independència de les responsabilitats penals o civils que puguin derivar, la infracció d'aquest particular deure de sigil sempre es considera falta disciplinària molt greu”*.

L'article 95 LGT i l'obligació de reserva que imposa és el correlat del dret a la confidencialitat que reconeix l'article 34.1.i) de l'LGT a tots els obligats tributaris, siguin persones físiques o jurídiques. Segons aquest precepte els obligats tributaris tenen, entre d'altres, el *“Dret, en els termes legalment previstos, al caràcter reservat de les dades, informes o antecedents obtinguts per l'Administració tributària, que només poden ser utilitzats per a l'aplicació dels tributs o recursos la gestió dels quals tingui encomanada i per a la imposició de sancions, sense que puguin ser cedits o comunicats a tercers, excepte en els supòsits que preveuen les lleis”*.

La prevalença de la regulació específica tant de la Llei del Cadastre, com de l'article 95 LGT sobre la regulació general de l'LTC es deriva de la disposició addicional primera, apartat segon, tant de la Llei bàsica estatal 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LT), com de la mateixa LTC.

En aquest sentit s'ha pronunciat l'Audiència Nacional en la sentència SAN 251/2017 de 6 de febrer de 2017 quan afirma el següent:

“(...)

Pero se hace necesario determinar, si el carácter reservado que le confiere el legislador a la información obtenida por la Agencia Tributaria, en el artículo 95 de la Ley 58/2003, debe entenderse, que restringe el derecho a obtener información sobre estos datos.

La Ley 58/2003 es del mismo rango ordinario que la Ley 19/2013.

Se trata de una declaración restrictiva del derecho de información que se encuentra fuera de la regulación de la Ley 19/2013, pero que si se encuentra en una Ley vigente del Ordenamiento Jurídico Español, que regula de manera específica el régimen tributario y la obtención de datos de particulares, personas físicas y jurídicas, para poder llevar a cabo la función encomendada a los órganos fiscales.

Está vigente pues no ha sido derogada expresamente por Ley posterior, y en principio no parece incompatible con la regulación establecida en la Ley 19/2013, fijándose en la Disposición Adicional Primera de la Ley 19/2013, la posible conexión para poder aplicar esta limitación.

(...)

Por tanto, nos hallamos que existe una regulación específica y vigente, no incompatible con la regulación de la Ley de Transparencia, de acceso a la información que obra en la Administración Tributaria y que se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio.

(...)"

D'aquesta manera, per aplicació de l'LGT, les dades personals que hagi de tractar l'ajuntament com a responsable de la gestió de l'IBI tenen caràcter reservat i només poden ser objecte de comunicació en els casos que explicita la mateixa LGT, de forma taxada, que suposen excepcions al caràcter reservat de les dades o informacions de transcendència tributària.

Per altra banda, com hem vist, la LC és norma amb rang de llei que preveu un règim específic d'accés que determina també el caràcter protegit de les dades del nom i cognoms i el domicili dels titulars de béns immobles, així com el valor cadastral d'aquests immobles.

Tenint en compte això, seria contrari a la normativa de protecció de dades, i a les expectatives de privacitat que poden tenir els titulars d'aquests immobles, que es faciliti la informació relativa a l'adreça dels immobles, nom del propietari, motiu de l'exempció, import de cada impost i valor estimat de la quantitat que es deixa de recaptar. L'accés només es podria dur a terme amb el consentiment exprés i per escrit de les persones afectades o en cas de concórrer alguna de les altres circumstàncies previstes per les normes esmentades.

Això ens perjudici, és clar, que es pugui facilitar informació anonimitzada, sobre el nombre d'immobles afectats, ingressos deixats de percebre o altres circumstàncies de manera que no es pugui vincular aquesta informació amb persones concretes.

Conclusió

L'accés per part de la persona reclamant a les dades personals dels titulars dels immobles exempts o no sotmesos a l'IBI (nom i cognoms, els immobles dels quals són titulars, l'adreça i les quantitats que els correspondria pagar en cas d'estar subjectes o no exempts a aquell

impost) no s'adequaria a la normativa de protecció de dades, llevat que la sol·licitud d'accés s'acompanyi del consentiment exprés i per escrit de les persones afectades.

Barcelona, 31 d'agost de 2018