

Reclamació: 83/2019

Informe jurídic emès a petició de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública en relació amb la reclamació presentada per un ciutadà un ajuntament per la denegació d'accés a la informació sobre els bens immobles exempts de pagament de 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 83/2019 presentada per un ciutadà contra un ajuntament per la denegació d'accés a la informació sobre els bens immobles exempts de pagament de l'IBI.

Analitzada la sol·licitud, que s'acompanya d'una còpia de l'expedient administratiu tramitat davant la GAIP, aquesta Assessoria Jurídica emet l'informe següent:

Antecedents

1. En data 12 de desembre de 2018, un ciutadà sol·licita a un ajuntament accés a la relació de bens immobles exempts del pagament de l'IBI al municipi i en concret: la quantitat d'immobles exempts de pagament, la descripció i adreça de cada immoble, el titular o titulars, la causa legal d'exempció i la quota que correspondria pagar si no estigués exempt.
2. En data 22 de gener de 2019, l'ajuntament expedeix notificació de la resolució dictada pel Gerent de data 20 de desembre de 2018 per la qual li denega la petició d'accés a les dades sol·licitades. En data 28 de gener de 2019 es va lliurar la notificació de la resolució al sol·licitant.
3. En data 15 de febrer de 2019, l'interessat presenta reclamació a la GAIP contra la denegació d'accés d'un organisme municipal.
4. En data 19 de febrer de 2019, la GAIP sol·licita a l'ajuntament l'emissió de l'informe i l'expedient complet en relació amb la reclamació presentada. Al mateix temps, també informa d'aquesta petició a la persona responsable del Departament de Transparència de l'Ajuntament.
5. En data 7 de març de 2019 l'ajuntament respon a la petició realitzada per la GAIP.
6. En data 19 de març de 2019, la GAIP, sol·licita a aquesta Autoritat que emeti l'informe previst per l'article 42.8 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, en relació amb la reclamació 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 demanar 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. 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

La Llei 19/2014, de 29 de desembre de 2014, de transparència, accés a la informació i bon govern, té per objecte regular i garantir la transparència de l'activitat pública.

L'article 18 de la Llei 19/2014 de 29 de desembre de 2014, de transparència, accés a la informació i bon govern, 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).

La informació relacionada amb els bens immobles exempts de pagament de l'IBI és pública als efectes de l'article 2.b) de l'LTC i, per tant, resta sotmesa al dret d'accés (art.18 de l'LTC).No obstant això, d'acord amb l'article 20 i següents de l'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”*.

III

La reclamació té per objecte l'accés a la relació de bens immobles urbans o rústics exempts de pagament de l'IBI. En concret, la sol·licitud d'accés requeria la informació sobre la quantitat d'immobles, solars i edificis exempts del pagament de l'IBI, la descripció i adreça, el titular o titulars, la causa legal d'exempció, el valor o quantitat que hauria de pagar cada immoble en cas de no estar exempt.

Amb caràcter previ, pel que fa al motiu de la reclamació, cal assenyalar que aquesta Autoritat s'ha pronunciat en ocasions anteriors sobre l'accés respecte a la normativa de protecció de dades de caràcter personal, entre d'altres, en l'informe IAI 28/2018 i més recentment als informes IAI 6/2019, IAI 7/2019, IAI 8/2019 i IAI 9/2019. Les consideracions jurídiques dels quals són plenament d'aplicació al cas que ara ens ocupa.

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 (en endavant LRHL) defineix l'IBI com a *“tribut directe de caràcter real que grava el valor dels béns immobles”*.

El fet imposable de l'IBI és la titularitat de drets sobre béns immobles rústics i urbans (art. 61.1 LRHL) i són subjectes passius, a títol de contribuents, 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 (en endavant LGT), sigui constitutiu del fet imposable d'aquest impost (art. 63 LRHL).

L'article 62 de l'LRLH regula els diferents supòsits d'exempció de l'impost, distingint entre els que gaudeixen d'exempció automàtica (per exemple, els que són propietat de l'Estat, de les Comunitats Autònomes o de les Entitats Locals, directament afectes a la seguretat ciutadana i als serveis educatius i penitenciaris, així com els de l'Estat afectes a la defensa nacional (art.62.1.a) LRHL), i aquells que requereixen sol·licitud prèvia, per exemple, els béns immobles que es destinin a l'ensenyament per centres docents privats acollits, total o parcialment, al règim de concert educatiu, mentre mantinguin la seva condició de centres totalment o parcialment concertats (article 62.2.a) LRLH), o els béns immobles declarats expressa i individualitzadament

monument o jardí històric d'interès cultural, mitjançant Reial Decret, i inscrits en el Registre General com a integrants del Patrimoni Históricoartístic Espanyol i que reuneixin unes determinades característiques (art. 62.2. b) LRLH).

L'apartat 3 de l'article 62 LRLH preveu que les ordenances fiscals puguin regular una exempció a favor dels bens dels quals siguin titulars els centres sanitaris de titularitat pública, i l'apartat 4, habilita els Ajuntaments per a que puguin establir, per raons de criteris d'eficiència i economia en la gestió recaptatòria dels tributs, l'exempció dels immobles rústics i urbans quan la quota líquida no superi la quantia que es determini mitjançant l'ordenança fiscal.

Per tant, 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 passius obligats.

El 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), estén el seu àmbit de protecció a les dades personals enteses com tota informació sobre una persona física identificada o identificable, i considera 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 de l'RGPD).

Queden excloses d'aquest àmbit de protecció 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, cal fer notar que en el cas que els titulars dels immobles siguin persones físiques, caldrà aplicar els principis i garanties de la normativa de protecció de dades i en el cas que siguin persones jurídiques la normativa de protecció de dades de caràcter personal no seria aplicable (Considerant 14 de l'RGPD) i per tant no n'impediria l'accés des del punt de vista d'aquest dret. No obstant això, més enllà de la normativa de protecció de dades, la informació sol·licitada, fins i tot si es refereix només a persones jurídiques, és objecte d'una protecció reforçada per la normativa sectorial aplicable, tal i com s'exposa a continuació.

IV

La disposició addicional primera apartat segon de l'LTC, disposa que *“ l'accés a la informació pública en les matèries que tenen establert un règim d'accés especial és regulat per llur normativa específica, amb caràcter supletori, per aquesta llei.”*

Cal tenir en compte que les dades d'exempció de l'IBI que es sol·liciten són dades de naturalesa tributària. En aquest sentit, l'article 95 de l'LGT estableix el caràcter reservat de la informació d'aquesta naturalesa i regula els diferents supòsits d'excepció a aquesta limitació:

“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:

- a) La col·laboració amb els òrgans jurisdiccionals i el ministeri fiscal en la investigació o persecució de delictes que no siguin perseguibles únicament a instància de persona perjudicada.*
- b) La col·laboració amb altres administracions tributàries a efectes del compliment d'obligacions fiscals en l'àmbit de les seves competències.*
- c) La col·laboració amb la Inspecció de Treball i Seguretat Social i amb les entitats gestores i serveis comuns de la Seguretat Social en la lluita contra el frau en la cotització i recaptació de les quotes del sistema de Seguretat Social i contra el frau en l'obtenció i gaudi de les prestacions a càrrec del sistema; com també per a la determinació del nivell d'aportació de cada usuari en les prestacions del Sistema Nacional de Salut.*
- d) La col·laboració amb les administracions públiques per a la lluita contra el delictes fiscal i contra el frau en l'obtenció o la percepció d'ajuts o subvencions a càrrec de fons públics o de la Unió Europea.*
- e) La col·laboració amb les comissions parlamentàries d'investigació en el marc legalment establert.*
- f) La protecció dels drets i interessos dels menors i incapacitats pels òrgans jurisdiccionals o el ministeri fiscal.*
- g) La col·laboració amb el Tribunal de Comptes en l'exercici de les seves funcions de fiscalització de l'Agència Estatal d'Administració Tributària.*
- h) La col·laboració amb els jutges i tribunals per a l'execució de resolucions judicials fermes. La sol·licitud judicial d'informació exigeix resolució expressa en la qual, amb la ponderació prèvia dels interessos públics i privats afectats en l'assumpte de què es tracti i pel fet d'haver-se exhaurit els altres mitjans o fonts de coneixement sobre l'existència de béns i drets del deutor, es motivi la necessitat de demanar dades de l'Administració tributària.*
- i) La col·laboració amb el Servei Executiu de la Comissió de Prevenció del Blanqueig de Capitals i Infraccions Monetàries, amb la Comissió de Vigilància d'Activitats de Finançament del Terrorisme i amb la Secretaria d'ambdues comissions, en l'exercici de les seves funcions respectives.*
- j) La col·laboració amb òrgans o entitats de dret públic encarregats de la recaptació de recursos públics no tributaris per a la correcta identificació dels obligats al pagament i amb la Direcció General de Trànsit per a la pràctica de les notificacions a aquests, dirigides al cobrament d'aquests recursos.*
- k) La col·laboració amb les administracions públiques per al desenvolupament de les seves funcions, amb l'autorització prèvia dels obligats tributaris a què es refereixin les dades subministrades.*

l) La col·laboració amb la Intervenció General de l'Administració de l'Estat en l'exercici de les seves funcions de control de la gestió economicofinancera, el seguiment del dèficit públic, el control de subvencions i ajudes públiques i la lluita contra la morositat en les operacions comercials de les entitats del sector públic.

m) La col·laboració amb l'Oficina de Recuperació i Gestió d'Actius mitjançant la cessió de les dades, els informes o els antecedents necessaris per localitzar els béns embargats o decomissats en un procés penal, amb l'acreditació prèvia d'aquesta circumstància.”

Es tracta, com es pot apreciar, 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, i no es preveu la possibilitat de cessió a particulars.

L'apartat 3 de l'article 95 LGT, reforça aquesta prohibició quan disposa el següent:

“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”.

A més, s'ha de tenir en compte que la gestió de l'IBI es realitza, en part, a partir de la informació continguda en el cadastre i d'altres documents elaborats a l'efecte per la Direcció General del Cadastre (article 77.5 LRLH). La incorporació dels bens immobles al Cadastre Immobiliari comporta l'assignació d'un valor cadastral (base imposable de l'IBI).

Aquesta incorporació al Cadastre es obligatòria, d'acord amb l'article 11 Reial decret legislatiu 1/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei del Cadastre Immobiliari (en endavant LC), i es pot produir mitjançant algun dels procediments previstos en l'apartat 2 d'aquest precepte, a instància dels mateixos titulars (en el cas de declaracions dels interessats o comunicacions per part de notaris o registradors, o sol·licituds de baixa), o d'ofici (en el cas d'esmena de discrepàncies i rectificació, d'inspecció cadastral, o de valoració).

En concret, pel que fa a la informació cadastral, l'article 51 de l'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 bens immobles individualitzats.”

Per tant, segons l'exposat, pel que fa a la petició d'accés a les dades del titular o titulars dels immobles exempts de pagament de l'IBI, les dades identificatives (nom i cognoms) en cas de persones físiques i la raó social, en cas de les persones jurídiques, dels titulars dels bens immobles, entre d'altres dades que consten en el cadastre, així com el valor cadastral, tenen la consideració de dades protegides. En conseqüència queden limitats els accessos que es poden produir a aquesta informació.

En aquest sentit, 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 exclogui 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 exprés, específic i per escrit del titular o es sol·licita en base a un dels supòsits regulats en l'article 53, citat.

L'article 10 de l'LC disposa que els titulars cadastrals ostenten els drets reconeguts a l'article 34 de la LGT, amb les especialitats previstes en aquesta Llei.

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”.

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.

Sobre la prevalença de la regulació específica en matèria tributària, en relació amb la legislació general de transparència s'ha pronunciat l'Audiència Nacional en la sentència SAN 251/2017 de 6 de febrer de 2017, en els termes següents:

“(...)”

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'acord amb l'article 6.1 de l'RGPD per a dur a terme un tractament cal comptar amb una base jurídica que legitimi aquest tractament, ja sigui el consentiment de la persona afectada, ja sigui alguna de les altres circumstàncies, com ara que *“el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento”* (lletra c). El dret d'accés a la informació pública (article 18 de l'LTC) pot obligar l'Administració a cedir dades personals de tercers sense necessitat de disposar del seu consentiment.

En aquest cas però, el caràcter d'informació reservada de les dades de naturalesa tributària i les limitacions específiques d'accés previstes a l'article 95 de LGT, i a l'LC, limita al seu torn el dret d'accés a la informació pública, i per tant, l'accés del reclamant a l'adreça dels immobles o a qualsevol altra informació que permeti la identificació de les persones físiques que s'han vist beneficiades per exempcions de l'IBI, no es pot emparar en l'article 18 de l'LTC. Conseqüentment, l'accés del reclamant a la informació sol·licitada sense comptar amb el consentiment exprés i per escrit de les persones afectades seria contrari a l'article 6.1 de l'RGPD, i a les expectatives de privacitat d'aquestes persones.

Això, sens perjudici que pugui facilitar-se al reclamant la informació sobre el nombre d'immobles que han resultat exempts, per exemple, de manera agregada, agrupant les diferents bases legals que justifiquin l'exempció i les quotes que s'han deixat d'ingressar com a resultat de la seva aplicació, de manera que no es pugui vincular la persona concreta afectada.

Els principis de la protecció de dades s'apliquen a qualsevol informació relativa a una persona física identificada o identificable, i tal i com es desprèn del RGPD (considerant 26), aquests no

s'apliquen al tractament d'informació anònima, això és *“información que no guarda relación con una persona física identificada o identificable”* ni *“a los datos convertidos en anónimos de forma que el interesado no sea identificable, o deje de serlo.”*

En aquest senti, que l'accés a la informació pública prèvia dissociació de les dades personals que s'hi contenen (anonimització en els termes del nou RGPD), de manera que no sigui possible identificar les persones afectades ni directa ni indirectament és una opció prevista expressament en l'article 15.4 de la Llei 19/2013 , en establir que *“ No será aplicable lo establecido en los apartados anteriores si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas.”*

VI

Finalment, recordar que d'acord amb l'article 35.2 de l'LTC *“no es pot adquirir per silenci administratiu el dret d'accés si concorre algun dels limitis establerts per aquesta o altres lleis per a tenir accés a la informació pública.”*

Conclusió

L'accés per part de la persona reclamant a les dades personals dels titulars dels immobles exempts del pagament de l'IBI que permeti identificar les persones físiques titulars de drets sobre aquests bens, seria contrari a la normativa de protecció de dades personals, llevat que la sol·licitud d'accés s'acompanyi del consentiment exprés i per escrit de les persones afectades. Això sense perjudici que es pugui donar accés a la informació de manera anonimitzada.

Barcelona, 27 de març de 2019