

Ref. AJ. : IAI 13/2019

**Reclamación: 83/2019**

**Informe jurídico emitido a petición de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública en relación con la reclamación presentada por un ciudadano un ayuntamiento por la denegación de acceso a la información sobre los bienes inmuebles exentos de pago del IBI.**

**La Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP) pide a la Autoridad Catalana de Protección de Datos (APDCAT) que emita un informe sobre la reclamación 83/2019 presentada por un ciudadano contra un ayuntamiento por la denegación de acceso a la información sobre los bienes inmuebles exentos de pago del IBI.**

**Analizada la solicitud, que se acompaña de una copia del expediente administrativo tramitado ante la GAIP, esta Asesoría Jurídica emite el siguiente informe:**

**Antecedentes**

- 1. En fecha 12 de diciembre de 2018, un ciudadano solicita a un ayuntamiento acceso a la relación de bienes inmuebles exentos del pago del IBI al municipio y en concreto: la cantidad de inmuebles exentos de pago, la descripción y dirección de cada inmueble, el titular o titulares, la causa legal de exención y la cuota que correspondería pagar si no estuviera exento.**
- 2. En fecha 22 de enero de 2019, el ayuntamiento expide notificación de la resolución dictada por el Gerente de fecha 20 de diciembre de 2018 por la que le deniega la petición de acceso a los datos solicitados. En fecha 28 de enero de 2019 se entregó la notificación de la resolución al solicitante.**
- 3. En fecha 15 de febrero de 2019, el interesado presenta reclamación a la GAIP contra la denegación de acceso de un organismo municipal.**
- 4. En fecha 19 de febrero de 2019, la GAIP solicita al ayuntamiento la emisión del informe y expediente completo en relación con la reclamación presentada. Asimismo, también informa de esta petición a la persona responsable del Departamento de Transparencia del Ayuntamiento.**
- 5. En fecha 7 de marzo de 2019 el ayuntamiento responde a la petición realizada por la GAIP.**
- 6. En fecha 19 de marzo de 2019, la GAIP, solicita a esta Autoridad que emita el informe previsto por el artículo 42.8 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en relación con la reclamación presentada.**

## Fundamentos Jurídicos

De conformidad con el artículo 1 de la Ley 32/2010, de 1 de octubre, de la Autoridad Catalana de Protección de Datos, la APDCAT es el organismo independiente que tiene por objeto garantizar, en el ámbito de las competencias de la Generalidad, los derechos a la protección de datos personales y de acceso a la información vinculada a los mismos.

El artículo 42.8 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que regula la reclamación contra las resoluciones en materia de acceso a la información pública, establece que si la denegación se ha fundamentado en la protección de datos personales, la Comisión debe pedir informe a la Autoridad Catalana de Protección de Datos, el cual debe ser emitido en el plazo de quince días.

Este informe se emite exclusivamente en lo que se refiere a la valoración de la incidencia que el acceso solicitado puede tener respecto de la información personal de las personas afectadas. Por tanto, queda fuera del objeto de este informe cualquier otro límite o aspecto que no afecte a los datos de carácter personal que consten en la información solicitada.

El plazo transcurrido para la emisión de este informe puede comportar una ampliación del plazo para resolver la reclamación, si así lo acuerda la GAIP y se notifica a todas las partes antes de que concluya el plazo para resolver.

En consecuencia, el presente informe se emite en base a las mencionadas previsiones de la Ley 32/2010, de 1 de octubre, de la Autoridad Catalana de Protección de Datos y la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

De acuerdo con el artículo 17.2 de la Ley 32/2010, este informe se publicará en la web de la Autoridad una vez notificado a las personas interesadas, previa anonimización de los datos de carácter personal.

## II

La Ley 19/2014, de 29 de diciembre de 2014, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, tiene por objeto regular y garantizar la transparencia de la actividad pública.

El artículo 18 de la Ley 19/2014 de 29 de diciembre de 2014, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, establece que “las personas tienen el derecho de acceder a la información pública, a la que hace referencia el artículo 2.b, a título individual o en nombre y representación de cualquier persona jurídica legalmente constituida” (apartado 1).

El citado artículo 2.b) define “información pública” como “la información elaborada por la Administración y la que ésta tiene en su poder como consecuencia de su actividad o del ejercicio de sus funciones, incluida la que le suministran los demás sujetos obligados de acuerdo con lo que establece esta ley”.

En términos similares se pronuncia la Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LT) en sus artículos 12 (derecho de acceso a la información pública) y 13 (definición información pública).

La información relacionada con los bienes inmuebles exentos de pago del IBI es pública a los efectos del artículo 2.b) del LTC y, por tanto, queda sometida al derecho de acceso (art.18 del LTC ).No obstante, de acuerdo con el artículo 20 y siguientes de la LTC, el derecho de acceso a la información pública puede ser denegado o restringido por las causas expresamente establecidas en las le

En concreto, el artículo 21.2 LTC establece que "el derecho de acceso a la información pública también puede ser denegado o restringido si la información tiene la condición de protegida y así lo establece expresamente una norma con rango de ley".

### III

La reclamación tiene por objeto el acceso a la relación de bienes inmuebles urbanos o rústicos exentos de pago del IBI. En concreto, la solicitud de acceso requería la información sobre la cantidad de inmuebles, solares y edificios exentos del pago del IBI, la descripción y dirección, el titular o titulares, la causa legal de exención, el valor o cantidad que debería pagar cada inmueble en caso de no estar exento.

Con carácter previo, en lo que concierne al motivo de la reclamación, cabe señalar que esta Autoridad se ha pronunciado en ocasiones anteriores sobre el acceso respecto a la normativa de protección de datos de carácter personal, entre otros, en el informe IAI 28/2018 y más recientemente en los informes IAI 6/2019, IAI 7/2019, IAI 8/2019 y IAI 9/2019. Las consideraciones jurídicas de las que son plenamente de aplicación al caso que ahora nos ocupa.

El artículo 60 del Real decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el Texto refundido de la Ley reguladora de haciendas locales (en adelante LRHL) define el IBI como "tributo directo de carácter real que grava el valor de los bienes inmuebles".

El hecho imponible del IBI es la titularidad de derechos sobre bienes inmuebles rústicos y urbanos (art. 61.1 LRHL) y son sujetos pasivos, a título de contribuyentes, las personas naturales y jurídicas y las entidades que ostentan la titularidad del derecho que, en cada caso, y en los términos de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (en adelante LGT), sea constitutivo del hecho imponible de este impuesto (art. 63 LRHL).

El artículo 62 del LRLH regula los distintos supuestos de exención del impuesto, distinguiendo entre los que gozan de exención automática (por ejemplo, los que son propiedad del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales, directamente afectos a la seguridad ciudadana ya los servicios educativos y penitenciarios, así como los del Estado afectos a la defensa nacional LRHL), y aquellos que requieren solicitud previa, por ejemplo, los bienes inmuebles que se destinen a la enseñanza por centros docentes privados acogidos, total o parcialmente, al régimen de concierto educativo, mientras mantengan su condición de centros totalmente o parcialmente concertados (artículo 62.2.a) LRLH), o los bienes inmuebles declarados expresa e individualizadamente

monumento o jardín histórico de interés cultural, mediante Real Decreto, e inscritos en el Registro General como integrantes del Patrimonio Histórico-Artístico Español y que reúnan unas determinadas características (art. 62.2. b) LRLH).

El apartado 3 del artículo 62 LRLH prevé que las ordenanzas fiscales puedan regular una exención a favor de los bienes de los que sean titulares los centros sanitarios de titularidad pública, y el apartado 4, habilita a los Ayuntamientos para que puedan establecer, por razones de criterios de eficiencia y economía en la gestión recaudatoria de los tributos, la exención de los inmuebles rústicos y urbanos cuando la cuota líquida no supere la cuantía que se determine mediante la ordenanza fiscal.

Por tanto, la gestión y recaudación del IBI requiere el tratamiento de datos e informaciones de diversa índole, entre otros, datos de carácter personal de los sujetos pasivos obligados.

El Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril, relativo a la protección de las personas físicas en cuanto al tratamiento de los datos personales (en adelante, RGPD), extiende su ámbito de protección a los datos personales entendidos como toda información sobre una persona física identificada o identificable, y considera 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 del RGPD).

Quedan excluidos de este ámbito de protección 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 su nacionalidad o de su puesto 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, hay que hacer notar que en caso de que los titulares de los inmuebles sean personas físicas, habrá que aplicar los principios y garantías de la normativa de protección de datos y en el caso de que sean personas jurídicas la normativa de protección de datos de carácter personal no sería aplicable (Considerando 14 del RGPD) y por tanto no impediría su acceso desde el punto de vista de este. Sin embargo, más allá de la normativa de protección de datos, la información solicitada, incluso si se refiere sólo a personas jurídicas, es objeto de una protección reforzada por la normativa sectorial aplicable, tal y como se expone a continuación.

#### IV

La disposición adicional primera apartado segundo de la LTC, dispone que “el acceso a la información pública en las materias que tienen establecido un régimen de acceso especial está regulado por su normativa específica, con carácter supletorio, por esta ley.”

**Hay que tener en cuenta que los datos de exención del IBI que se solicitan son datos de naturaleza tributaria. En este sentido, el artículo 95 de la LGT establece el carácter reservado de la información de esta naturaleza y regula los distintos supuestos de excepción a esta limitación:**

**“1. Los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración tributaria en el cumplimiento de sus funciones tienen carácter reservado y sólo pueden 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:**

**a) La colaboración con los órganos jurisdiccionales y el ministerio fiscal en la investigación o persecución de delitos que no sean perseguibles únicamente a instancia de persona perjudicada. b) La colaboración con otras administraciones tributarias a efectos del cumplimiento de obligaciones fiscales en el ámbito de sus competencias. c) La colaboración con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y con las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social en la lucha contra el fraude en la cotización y recaudación de las cuotas del sistema de Seguridad Social y contra el fraude en la obtención y disfrute de las prestaciones con cargo al sistema; así como para la determinación del nivel de aportación de cada usuario en las prestaciones del Sistema Nacional de Salud. d) La colaboración con las administraciones públicas para la lucha contra el delito fiscal y contra el fraude en la obtención o percepción de ayudas o subvenciones con cargo a fondos públicos o de la Unión Europea. e) La colaboración con las comisiones parlamentarias de investigación en el marco legalmente establecido. f) La protección de los derechos e intereses de los menores e incapacitados por los órganos jurisdiccionales o el ministerio fiscal. g) La colaboración con el Tribunal de Cuentas en el ejercicio de sus funciones de fiscalización de la Agencia Estatal de Administración Tributaria. h) La colaboración con los jueces y tribunales para la ejecución de resoluciones judiciales firmes. La solicitud judicial de información exige resolución expresa en la que, previa ponderación de los intereses públicos y privados afectados en el asunto de que se trate y por haberse agotado los demás medios o fuentes de conocimiento sobre la existencia de bienes y derechos del deudor, se motive la necesidad de recabar datos de la Administración tributaria. i) La colaboración con el Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias, con la Comisión de Vigilancia de Actividades de Financiación del Terrorismo y con la Secretaría de ambas comisiones, en el ejercicio de las sus funciones respectivas. j) La colaboración con órganos o entidades de derecho público encargados de la recaudación de recursos públicos no tributarios para la correcta identificación de los obligados al pago y con la Dirección General de Tráfico para la práctica de las notificaciones a los mismos, dirigidas al cobro de estos recursos. k) La colaboración con las administraciones públicas para el desarrollo de sus funciones, previa autorización de los obligados tributarios a que se refieran los datos suministrados.**

l) La colaboración con la Intervención General de la Administración del Estado en el ejercicio de sus funciones de control de la gestión económico-financiera, el seguimiento del déficit público, el control de subvenciones y ayudas públicas y la lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales de las entidades del sector público. m) La colaboración con la Oficina de Recuperación y Gestión de Activos mediante la cesión de los datos, informes o antecedentes necesarios para localizar los bienes embargados o decomisados en un proceso penal, previa acreditación de la misma circunstancia.”

Se trata, como puede apreciarse, de supuestos tasados de cesión de datos a otras administraciones o autoridades para el ejercicio de las respectivas competencias, y que se formulan de forma restrictiva, y no se prevé la posibilidad de cesión a particulares.

El apartado 3 del artículo 95 LGT, refuerza esta prohibición cuando dispone lo siguiente:

“la Administración tributaria debe adoptar las medidas necesarias para garantizar la confidencialidad de la información tributaria y su uso adecuado”, y que “todas las autoridades o funcionarios que tengan conocimiento de estos datos, informes o antecedentes están obligados al más estricto y completo sigilo respecto de éstos, salvo en los casos mencionados. Con independencia de las responsabilidades penales o civiles que puedan derivarse, la infracción de este particular deber de sigilo siempre se considera falta disciplinaria muy grave”.

Además, debe tenerse en cuenta que la gestión del IBI se realiza, en parte, a partir de la información contenida en el catastro y de otros documentos elaborados al efecto por la Dirección General del Catastro (artículo 77.5 LRLH). La incorporación de los bienes inmuebles en el Catastro Inmobiliario comporta la asignación de un valor catastral (base imponible del IBI).

Esta incorporación al Catastro es obligatoria, de acuerdo con el artículo 11 Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario (en adelante LC), y se puede producir mediante alguno de los procedimientos previstos en el apartado 2 de este precepto, a instancia de los propios titulares (en el caso de declaraciones de los interesados o comunicaciones por parte de notarios o registradores, o solicitudes de baja), o de oficio (en el caso de subsanación de discrepancias y rectificación, de inspección catastral, o de valoración).

En concreto, en lo que se refiere a la información catastral, el artículo 51 de la LC dispone lo siguiente:

“A efectos de lo dispuesto en este título, tienen la consideración de datos protegidos el nombre, los apellidos, la razón social, el código de identificación y el domicilio de quienes figuren inscritos en el catastro inmobiliario como titulares, así como el valor catastral y los valores catastrales del suelo y, en su caso, de la construcción de los bienes inmuebles individualizados.”

Por tanto, según lo expuesto, en cuanto a la petición de acceso a los datos del titular o titulares de los inmuebles exentos de pago del IBI, los datos identificativos (nombre y apellidos) en caso de personas físicas y la razón social, en caso de las personas jurídicas, de los titulares de los bienes inmuebles, entre otros datos que constan en el catastro, así como el valor catastral, tendrán la consideración de datos protegidos. En consecuencia, quedan limitados los accesos que se pueden producir a esta información.

En este sentido, en cuanto al acceso a la información catastral protegida, debemos remitirnos a lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley del Catastro, según el cual:

**“1. El acceso a los datos catastrales protegidos sólo podrá realizarse mediante el consentimiento expreso, específico y por escrito del afectado, o cuando una ley excluya este consentimiento o la información sea recogida en alguno de los siguientes casos de interés legítimo y directo: a) Para la ejecución de proyectos de investigación de carácter histórico, científico o cultural auspiciados por universidades o centros de investigación, siempre que se califiquen de relevantes por el Ministerio de Hacienda. b) Para la identificación de las fincas, por los notarios y registradores de la propiedad y, en particular, para el cumplimiento y ejecución de lo establecido en el título V. c) Para la identificación de las parcelas adyacentes, con excepción del valor catastral de cada uno de los inmuebles, por quienes figuren en el catastro inmobiliario como titulares. d) Por los titulares o cotitulares de derechos de trascendencia real o de arrendamiento o aparcería que se dicten sobre los bienes inmuebles inscritos en el catastro inmobiliario, respecto a los inmuebles mencionados. e) Por los herederos y sucesores, respecto de los bienes inmuebles del causante o transmisor que figure inscrito en el catastro inmobiliario. (...)”**

Así pues, tal y como dispone la propia normativa sectorial aplicable (Ley del Catastro) el acceso a los datos protegidos del catastro es un acceso restringido, y sólo se admite si se cuenta con el consentimiento expreso, específico y por escrito del titular o se solicita en base a uno de los supuestos regulados en el artículo 53, citado.

El artículo 10 de la LC dispone que los titulares catastrales ostentan los derechos reconocidos en el artículo 34 de la LGT, con las especialidades previstas en esta ley.

El artículo 95 LGT y la obligación de reserva que impone es el correlato del derecho a la confidencialidad que reconoce el artículo 34.1.i) de la LGT a todos los obligados tributarios, sean personas físicas. Según este precepto, los obligados tributarios tienen, entre otros, el “derecho, en los términos legalmente previstos, al carácter reservado de los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración tributaria, que sólo pueden ser utilizados para la aplicación de los tributos o recursos cuya gestión tenga encomendada y para la imposición de sanciones, sin que puedan ser cedidos o comunicados a terceros, salvo en los supuestos previstos en las leyes”.

De este modo, por aplicación de la LGT, los datos personales que deba tratar el ayuntamiento como responsable de la gestión del IBI tienen carácter reservado y sólo pueden ser objeto de comunicación en los casos que explicita la propia LGT, de forma tasada, que supongan excepciones al carácter reservado de los datos o informaciones de trascendencia tributaria.

Sobre la prevalencia de la regulación específica en materia tributaria, en relación con la legislación general de transparencia se ha pronunciado la Audiencia Nacional en la sentencia SAN 251/2017 de 6 de febrero de 2017, en los siguientes términos:

“(…)”

**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 estas 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 forma 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. (...)**

**De acuerdo con el artículo 6.1 del RGPD para llevar a cabo un tratamiento es necesario contar con una base jurídica que legitime este tratamiento, ya sea el consentimiento de la persona afectada, ya sea alguna de las demás circunstancias, como que “el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento” (letra c). El derecho de acceso a la información pública (artículo 18 de la LTC) puede obligar a la Administración a ceder datos personales de terceros sin necesidad de disponer de su consentimiento.**

**En este caso, sin embargo, el carácter de información reservada de los datos de naturaleza tributaria y las limitaciones específicas de acceso previstas en el artículo 95 de LGT, y en la LC, limita a su vez el derecho de acceso a la información pública, y por tanto, el acceso del reclamante a la dirección de los inmuebles oa cualquier otra información que permita la identificación de las personas físicas que se han visto beneficiadas por exenciones del IBI, no se puede amparar en el artículo 18 del LTC. Consecuentemente, el acceso del reclamante a la información solicitada sin contar con el consentimiento expreso y por escrito de las personas afectadas sería contrario al artículo 6.1 del RGPD, ya las expectativas de privacidad de estas personas.**

**Esto, sin perjuicio de que pueda facilitarse al reclamante la información sobre el número de inmuebles que han resultado exentos, por ejemplo, de forma agregada, agrupando las diferentes bases legales que justifiquen la exención y las cuotas que se han dejado de ingresar como resultado de su aplicación, de forma que no se pueda vincular a la persona concreta afectada.**

**Los principios de la protección de datos se aplican a cualquier información relativa a una persona física identificada o identificable, y tal y como se desprende del RGPD (considerante 26), éstos no**



se aplican al tratamiento de información anónima, esto es “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 este sentido, que el acceso a la información pública previa disociación de los datos personales que contiene (anonimización en los términos del nuevo RGPD), de modo que no sea posible identificar a las personas afectadas ni directa ni indirectamente es una opción prevista expresamente en el artículo 15.4 de la Ley 19/2013 al establecer que “No será de aplicación lo establecido en esta Ley para que se acceda a los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas .”

## VI

Por último, recordar que de acuerdo con el artículo 35.2 de la LTC “no se puede adquirir por silencio administrativo el derecho de acceso si concurre alguno de los límites establecidos por ésta u otras leyes para tener acceso a la información pública.”

### Conclusión

El acceso por parte de la persona reclamante a los datos personales de los titulares de los inmuebles exentos del pago del IBI que permita identificar a las personas físicas titulares de derechos sobre estos bienes, sería contrario a la normativa de protección de datos personales, salvo que la solicitud de acceso se acompañe del consentimiento expreso y por escrito de las personas afectadas. Esto sin perjuicio de que se pueda dar acceso a la información de forma anonimizada.

Barcelona, 27 de marzo de 2019