

Ref. AJ. : IAI 33/2019

Reclamación: 291/2019

Informe 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 contra 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 291/2019 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, y de acuerdo con el informe de la Asesoría Jurídica emito el siguiente informe:

Antecedentes

- 1. En fecha 22 de enero de 2019, un ciudadano solicita a un Ayuntamiento la relación de bienes inmuebles (urbanos y rústicos), que están exentos de pago del IBI, especificando la descripción y dirección de cada inmueble, la cuantía y la causa legal de la exención, así como la titularidad de los mismos.**
- 2. En fecha 7 de mayo de 2019, el interesado presenta reclamación a la GAIP contra la denegación de la solicitud de acceso dada por el Ayuntamiento.**
- 3. En fecha 18 de junio 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 emanar informe a la Autoridad Catalana de Protección de Datos, el cual debe ser emitido en el plazo de quince días.

Así, 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 establece que "las personas tienen el derecho de acceder a la información pública, a que se refiere 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".

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). Sin embargo, este derecho no es absoluto y puede ser denegado o restringido por las causas expresamente establecidas en las leyes.

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, IAI 9/2019 y 28/2019. 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 (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 (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 (art.62.1.a)), y aquellos que requieren solicitud previa (ej. 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 total o parcialmente concertados (artículo 62.2.a)), 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 determinaciones

El apartado 3 de este mismo precepto prevé que las ordenanzas fiscales puedan regular una exención a favor de cuyos bienes 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

Así, 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 en línea 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)

Por tanto, 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 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 la forma de la persona jurídica y sus datos de contacto.” (Considerando 14).

Apuntar que la información solicitada sólo puede afectar al derecho a la protección de datos personales en la medida en que la información relacionada con el acceso permita identificar a estas personas de manera indirecta.

Tal y como expone el considerante 26 del RGPD, “para determinar si una persona física es identificable, deben tenerse en cuenta todos los medios, como la singularización, que razonablemente pueda utilizar el responsable del tratamiento o cualquier otra persona para identificar directa o indirectamente a la persona física. Para determinar si existe una probabilidad razonable de que se utilicen medios para identificar a una persona física, deben tenerse en cuenta todos los factores objetivos, como los costes y el tiempo necesarios para la identificación, teniendo en cuenta tanto la tecnología disponible en el momento del tratamiento como los avances tecnológicos.”

A estos afectos, hay que tener en cuenta que el domicilio o la dirección del inmueble constituye un dato de localización y no puede descartarse que a través de este dato se pueda acabar identificando a las personas titulares de los inmuebles sobre los que se pide información. El acceso a esta información puesta en relación con el resto de datos que se piden (datos de exención sobre un determinado impuesto), supondría la cesión a terceros de datos de naturaleza tributaria.

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.”

En materia tributaria, el artículo 95 de la LGT establece el carácter reservado de 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 haber agotado los demás medios o fuentes de conocimiento sobre el 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, 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 que “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 ellos, 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”.

El IBI se gestiona a partir de la información contenida en el catastro así como el resto de documentos sobre las variaciones 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).

De acuerdo con el artículo 51 de la LC, “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.”

El artículo 10 de la LC dispone que los titulares catastrales ostentan los derechos reconocidos en el artículo 34 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, 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 o jurídicas. 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 lo expuesto, se desprende que 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 sí 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 parecer 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, 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 o a cualquier otra información que permita la identificación de las personas físicas que se han visto beneficiadas por exenciones del IBI, no puede ampararse en el artículo 18 de la LTC. Consecuentemente, el acceso del reclamante a la dirección de los inmuebles junto con el resto de información solicitada sin contar con el consentimiento expreso de las personas afectadas sería contrario al artículo 6.1 del RGPD, ya las expectativas de privacidad de esta

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."

Así, el acceso a la información pública previa disociación de los datos personales que se contienen (anonimización en los términos del nuevo RGPD), de modo que no sea posible identificar a las personas afectadas ni directa ni indirecta 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 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.”

IV

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 la información sobre la dirección de los inmuebles exentos del IBI o de cualquier otra información que permita identificar a las personas físicas titulares de derechos sobre estos bienes, sería contrario a la normativa de protección de datos personales. Esto sin perjuicio de que se pueda facilitar la información de forma anonimizada.

Barcelona, 2 de julio de 2019