

Resolució 176/2019, de 27 de març

Número d'expedient de la Reclamació: 414/2018

Administració reclamada: Ajuntament de L'Hospitalet de Llobregat

Informació reclamada: Finques exemptes d'IBI: administració titular, domicili, quota i motiu de l'exempció.

Sentit de la Resolució: Estimació parcial

Resum: La virtualitat de l'article 95 LGT en el marc de l'aplicació de la legislació de transparència catalana és establir el caràcter reservat de la informació per llei, sense que es pugui donar a aquest únic article de l'LGT el caràcter de règim jurídic especial d'accés, per més extensivament que es vulgui interpretar. No ho és perquè no conté una regulació substantiva del procediment d'accés, ni del límits, terminis, sentit del silenci, vies de recurs, etc., tal com ho fa la Llei 27/2006, de 18 de juliol, per la que es regulen els drets d'accés a la informació, de participació pública i accés a la justícia en matèria de medi ambient, o la Llei 37/2007, de 16 de novembre, sobre reutilització de la informació del sector públic. I per això, no resulta aplicable l'article 95 LGT per la via de la Disposició Addicional Primera.2 LTAIPBG, que regula el sistema de fonts en els supòsits en què el règim general d'accés de l'LTAIPBG coexisteixi amb règims jurídics específics d'accés a informació establerts en altres lleis, sinó per la via de l'article 21 LTAIPBG. Per tant, el règim jurídic aplicable a l'accés reclamat és el règim general de l'LTAIPBG, i la previsió de confidencialitat i reserva continguda en la legislació tributària, igual que l'establerta a l'article 51 de la Llei de cadastre, s'hauran d'aplicar com a límits legals a l'accés per disposició expressa de l'article 21.2 LTAIPBG i, en el seu cas, 21.1.c LTAIPBG. L'article 95 LGT, com qualsevol altre límit legal a l'accés establert per la pròpia LTAIPBG o per qualsevol altre ordenament legal vigent, no justifica per la seva sola concurrència l'exclusió total, automàtica i sense ponderació possible de totes les dades amb transcendència tributària. Entendre-ho d'altra manera significaria admetre l'exclusió de l'abast del dret d'accés a la informació pública d'un àmbit sencer i complet de la gestió pública, cosa que resulta incompatible amb els principis i la pròpia regulació substantiva del dret d'accés, i amb la finalitat de la legislació de transparència, de sotmetre l'administració pública a l'escrutini de la seva activitat pública, especialment en la gestió dels recursos públics. Tampoc es pot acceptar que els principis i criteris d'aplicació i ponderació dels límits a l'accés establerts per l'LTAIPBG no s'hagin d'aplicar als límits establerts a les lleis sectorials; ans al contrari, com qualsevol altre límit propi de la legislació de transparència, el límit a l'accés establert a l'LGT s'ha d'aplicar d'acord als principis establerts pels articles 20 i 22 LTAIPBG, ponderant els interessos públics i privats en joc d'acord amb el test del dany i l'interès públic en la divulgació de la informació, aplicant el principi de proporcionalitat a l'objecte i a la finalitat de protecció del límit, que és la protecció dels drets dels obligats tributaris reconegut a l'article 34.1.i LGT. Es pondera com a prevalent la protecció de la identitat dels obligats tributaris i titulars de la finca exempta d'IBI quan sigui persones físiques o jurídiques diferents d'administracions i governs, i per tant, es limita també l'accés al domicili exacte de la finca en aquests supòsits, en la mesura en que constitueix un element identificador dels titulars.

Paraules clau: Ajuntament. Impostos. IBI. Reclamació contra desestimació. Informació tributària. Informació cadastral. Límits. Informació reservada o confidencial. Informació protegida. Dades personals. Anonimització

Ponent: Elisabet Samarra Gallego



Antecedents

1. El 19 de novembre de 2018 entra a la GAIP la Reclamació 414/2018, presentada contra l'Ajuntament de L'Hospitalet de Llobregat, en relació amb la informació indicada a l'antecedent següent. La persona reclamant no sol·licita el procediment de mediació previst a l'article 42 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG) i regulat pels articles 36 a 41 del Reglament de la GAIP, aprovat pel Decret 111/2017, de 18 de juliol (RGAIP).
2. El 8 d'octubre de 2018 la persona reclamant sol·licita a l'Ajuntament de L'Hospitalet de Llobregat la informació següent: *"Relació dels immobles (urbans i rústics), que estan exemptes del pagament d'IBI, amb expressió dels seus domicilis, quantitat i causa legal d'exempció, així com la titularitat dels mateixos en cas que aquesta recaigui en l'Estat, la Generalitat de Catalunya o el propi Ajuntament (o en els organismes i entitats que d'ells depenguin)."*
3. El 14 de novembre de 2018 l'Ajuntament de L'Hospitalet de Llobregat resol desestimar la sol·licitud d'accés a l'empara del caràcter reservat de la informació tributària establert a l'article 95 de la Llei 58/2003, de 17 de desembre, General Tributària (LGT), conclouent que: *"En conseqüència, d'acord amb tota la normativa tributària, entenem que no es pot cedir dades concretes de persones físiques o jurídiques, domicilis, quanties, ni detallar les causes legals de les exempcions que no se'ls apliquen, tal vegada que, com s'ha exposat, l'Administració Tributària només pot utilitzar aquestes dades per a l'efectiva aplicació dels tributs o recursos la gestió dels quals té encomanada i no pot cedir o comunicar aquestes dades a tercers".*

La Resolució de l'Ajuntament de L'Hospitalet de Llobregat cita els fonaments jurídics vuitè i novè de la Sentència 46/2017 de l'Audiència Nacional, Secció setena, que va desestimar el recurs d'apel·lació número 71/2016, de 6 de febrer de 2017.

4. La Reclamació 414/2018, presentada el 19 de novembre de 2018, no conté altres arguments de fonamentació més que l'expressió de disconformitat de la persona reclamant amb la desestimació de la seva sol·licitud d'accés per l'Ajuntament de L'Hospitalet de Llobregat.
5. El 20 de novembre de 2018 la GAIP comunica a la persona reclamant que s'admet provisionalment a tràmit la reclamació, identifica a la persona responsable de la seva tramitació i li indica els propers tràmits que se seguiran, així com les dades de contacte electrònic, per si en vol fer el seguiment.
6. El 21 de novembre 2019 la GAIP comunica la Reclamació a l'Ajuntament de L'Hospitalet de Llobregat i li requereix que, dins del termini de quinze dies establert per l'article 33.4 RGAIP, li



trameti un informe sobre ella, així com també còpia de l'expedient de la sol·licitud d'informació de la què deriva i, en general, els antecedents que puguin ser rellevants per resoldre la Reclamació.

7. El 12 de desembre de 2018, l'Ajuntament de L'Hospitalet de Llobregat trasllada a la GAIP l'expedient de la sol·licitud juntament amb un informe jurídic, en què argumenta el seu posicionament amb relació a la reclamació, fonamentant la desestimació de l'accés en el fet que es sol·liciten dades amb transcendència tributària l'accés a les quals queda exclòs per l'article 95 LGT. També planteja que l'entrega de les dades sol·licitades podria suposar l'incompliment de la normativa de protecció de dades de caràcter personal, ja que a partir del domicili és possible obtenir el nom dels titulars de les finques a través de registres públics. Finalment, fonamenta l'exclusió de l'accés de la quota tributària en que pren com a base el valor cadastral, protegit pel Reial Decret Legislatiu 1/2004, de 5 de març, pel que s'aprova el text refós de la Llei de Cadastre Immobiliari.
8. El 5 de març de 2019 la GAIP sol·licita un informe a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT), conforme a allò establert a l'article 42.8 LTAIPBG.
9. El 13 de març de 2019 entra a la GAIP l'informe de l'APDCAT que conclou: *"L'accés per part de la persona reclamant a la informació sobre l'adreça dels immobles exemptes d'IBI o de qualsevol altra informació que permeti identificar les persones físiques titulars de drets sobre aquests bens, seria contrari a la normativa de protecció de dades personals. Això sense perjudici que es pugui facilitar la informació de forma anonimitzada."*

Fonaments jurídics

1. Competència de la GAIP i consideracions generals sobre el contingut i l'abast del dret d'accés a la informació pública

L'article 39.1 LTAIPBG estableix que *"Les resolucions expressives o presumptes en matèria d'accés a la informació pública i, si escau, les que resolguin el recurs de reposició poden ésser objecte de reclamació gratuïta i voluntària davant la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública, encarregada de vetllar pel compliment i les garanties del dret d'accés a la informació pública que regula aquest títol"*. L'article 29 RGAIP desenvolupa aquest precepte i concreta que també poden ser objecte de reclamació davant la GAIP les comunicacions que substitueixen les resolucions. D'acord amb aquests preceptes, la GAIP és competent per tramitar i resoldre aquesta Reclamació, ja que es formula contra una resolució expressa o presumpta en matèria de dret d'accés a la informació d'una administració obligada per l'LTAIPBG com l'Ajuntament de L'Hospitalet de Llobregat (article 3.1.a LTAIPBG)



L'article 2.c LTAIPBG defineix el dret d'accés a la informació pública com *"el dret subjectiu que es reconeix a les persones per a sol·licitar i obtenir la informació pública, en els termes i les condicions regulats per aquesta llei"*. De la seva banda, l'apartat b del mateix precepte defineix la 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"*.

Segons l'article 18.1 LTAIPBG, *"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"*. I l'article 20.1 de la mateixa llei afegeix que *"El dret d'accés a la informació pública es garanteix a totes les persones, d'acord amb el que estableix aquesta llei. El dret d'accés a la informació pública només pot ésser denegat o restringit per les causes expressament establertes per les lleis"*.

Així mateix, els apartats 2 i 3 de l'article 20 LTAIPBG estableixen els següents requisits i criteris per a l'aplicació dels límits legals al dret d'accés a la informació pública: *"2. Les limitacions legals al dret d'accés a la informació pública han d'ésser aplicades d'acord amb llur finalitat, tenint en compte les circumstàncies de cada cas concret, s'han d'interpretar sempre restrictivament en benefici d'aquest dret i no es poden ampliar per analogia. 3. Per a aplicar límits al dret d'accés a la informació pública, l'Administració no disposa de potestat discrecional i ha d'indicar en cada cas els motius que ho justifiquen. En la motivació cal explicitar el límit que s'aplica i raonar degudament les causes que en fonamenten l'aplicació"*.

A més, els límits legals al dret d'accés a la informació pública no són d'aplicació automàtica i absoluta (l'encapçalament de l'article 21 LTAIPBG es refereix expressament a què els límits enumerats per aquest precepte "poden" dur a la denegació de l'accés sol·licitat), de manera que l'article 22 de la mateixa llei requereix que siguin aplicats d'acord amb criteris de proporcionalitat i temporalitat: *"Els límits aplicats al dret d'accés a la informació pública han d'ésser proporcionals a l'objecte i la finalitat de protecció. L'aplicació d'aquests límits ha d'atendre les circumstàncies de cada cas concret, especialment la concurrència d'un interès públic o privat superior que justifiqui l'accés a la informació. 2. Els límits del dret d'accés a la informació pública són temporals si així ho estableix la llei que els regula, i es mantenen mentre perduren les raons que en justifiquen l'aplicació"*.

L'article 42.7 LTAIPBG disposa que la Comissió pot sol·licitar els informes i les dades que consideri necessàries per fonamentar les seves resolucions, i l'apartat 8 del mateix article disposa que si la denegació de l'accés per part de l'Administració s'ha fonamentat en la protecció de dades personals, la Comissió haurà de sol·licitar a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT) que emeti informe sobre l'adequació de l'accés a la normativa de protecció de dades, que tindrà, en tal cas, caràcter preceptiu però no vinculant per a la Comissió.



La Reclamació reuneix els requisits formals establerts pels article 42,1 LTAIPBG i 31, 31, 32 i 33 RGAIP i, per tant, és admissible a tràmit.

2. Sobre l'Impost sobre Bens Immobles i la rellevància de la difusió de la informació relativa a la seva gestió

L'Impost sobre Bens Immobles (IBI) és un tribut directe, de caràcter real, que grava el valor dels bens immobles (article 60 del Reial Decret Legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel que s'aprova el Text Refós de la Llei Reguladora de les Hisendes Locals (TRLHL). Es tracta de la principal figura impositiva de les hisendes locals i -considerant que els pressupostos municipals es nodreixen dels impostos i tributs recaptats, i molt singularment en el cas dels Ajuntaments, de l'IBI-, l'afectació que té la recaptació d'aquest impost sobre la capacitat d'actuació pública finançada amb recursos municipals és directa i innegable, i conseqüentment, té rellevància pública conèixer la gestió recaptatòria municipal i la presa de decisió d'exempcions de l'IBI, que comporta la minva d'ingressos municipals amb càrrec als quals es poden realitzar les polítiques públiques i la prestació de servis públics.

El TRLHL regula al seu article 61.5 els supòsits de no subjecció a l'IBI: les carreteres, els camins, les demás vies terrestres i els bens de domini públic marítim-terrestre i hidràulic, sempre que siguin d'aprofitament públic i gratuït per als usuaris; els bens patrimonials de l'Ajuntament i els bens afectats a un servei públic gestionat per l'Ajuntament, excepte els immobles cedits a terceres persones mitjançant contraprestació; els immobles propietat de l'Ajuntament de domini públic afectats a un ús públic.

L'article 62 TRLHL, al seu torn, regula les exempcions de l'IBI, en els termes següents:

“1. N'estan exempts els immobles següents:

a) Els que siguin propietat de l'Estat, de les comunitats autònomes o de les entitats locals que estiguin directament afectes a la seguretat ciutadana i als serveis educatius i penitenciaris, així com els de l'Estat afectes a la defensa nacional.

b) Els béns comunals i les forests veïnals en mà comuna.

c) Els de l'Església Catòlica, en els termes que preveu l'Acord entre l'Estat Espanyol i la Santa Seu sobre assumptes econòmics, de 3 de gener de 1979, i els de les associacions confessionals no catòliques legalment reconegudes, en els termes que estableixen els acords respectius de cooperació subscrits en virtut del que disposa l'article 16 de la Constitució.



d) *Els de la Creu Roja Espanyola.*

e) *Els immobles a què sigui aplicable l'exempció en virtut de convenis internacionals en vigor i, amb la condició de reciprocitat, els dels governs estrangers destinats a la seva representació diplomàtica, consular, o als seus organismes oficials.*

f) *La superfície de les forests poblades amb espècies de creixement lent determinades per reglament, el principal aprofitament de les quals sigui la fusta o el suro, sempre que la densitat de l'arbrat sigui la pròpia o normal de l'espècie de què es tracti.*

g) *Els terrenys ocupats per les línies de ferrocarrils i els edificis enclavats als mateixos terrenys, que estiguin dedicats a estacions, magatzems o a qualsevol altre servei indispensable per a l'explotació de les línies esmentades. Per tant, no n'estan exempts els establiments d'hoteleria, espectacles, comercials i d'esplai, les cases destinades a habitatges dels empleats, les oficines de la direcció ni les instal·lacions fabrils.*

2. *Així mateix, amb la sol·licitud prèvia, n'estan exempts:*

a) *Els béns immobles que es destinin a l'ensenyament per centres docents acollits, totalment o parcialment, al règim de concert educatiu, quant a la superfície afectada a l'ensenyament concertat.*

Aquesta exempció ha de ser compensada per l'Administració competent.

b) *Els declarats expressament i individualitzadament monument o jardí històric d'interès cultural, mitjançant reial decret en la forma establerta per l'article 9 de la Llei 16/1985, de 25 de juny, del Patrimoni històric espanyol, i inscrits en el registre general a què es refereix l'article 12 com a integrants del Patrimoni històric espanyol, així com els inclosos a les disposicions addicionals primera, segona i cinquena de la dita Llei.*

Aquesta exempció no inclou qualssevol classes de béns urbans ubicats dins del perímetre delimitatiu de les zones arqueològiques i els llocs i conjunts històrics, que hi estiguin globalment integrats, sinó, exclusivament, els que compleixin les condicions següents:

En zones arqueològiques, els inclosos com a objecte de protecció especial a l'instrument de planejament urbanístic a què es refereix l'article 20 de la Llei 16/1985, de 25 de juny, del Patrimoni històric espanyol.



En llocs o conjunts històrics, els que comptin amb una antiguitat igual o superior a cinquanta anys i estiguin inclosos al catàleg que preveu el Reial decret 2159/1978, de 23 de juny, pel qual s'aprova el Reglament de planejament per al desplegament i l'aplicació de la Llei sobre règim del sòl i ordenació urbana, com a objecte de protecció integral en els termes que preveu l'article 21 de la Llei 16/1985, de 25 de juny.

No n'estaran exemptes els béns immobles a què es refereix aquesta lletra b) quan estiguin afectes a explotacions econòmiques, tret que els sigui d'aplicació algun dels supòsits d'exempció previstos a la Llei 49/2002, de 23 de desembre, de Règim fiscal de les entitats sense finalitats lucratives i dels incentius fiscals al mecenatge, o que la subjecció al impost a títol de contribuent recaigui sobre l'Estat, les Comunitats Autònomes o les entitats locals, o sobre organismes autònoms de l'Estat o entitats de Dret públic de caràcter anàleg a les Comunitats Autònomes i les entitats locals.

c) La superfície de les forests en què es duquin a terme repoblacions forestals o regeneració de masses arbrades subjectes a projectes d'ordenació o plans tècnics aprovats per l'Administració forestal. Aquesta exempció té una durada de 15 anys, comptats a partir del període impositiu següent a aquell en què se'n faci la sol·licitud.

3. Les ordenances fiscals poden regular una exempció a favor dels béns de què siguin titulars els centres sanitaris de titularitat pública, sempre que estiguin directament afectats al compliment de les finalitats específiques d'aquests centres. La regulació dels restants aspectes substantius i formals d'aquesta exempció s'ha d'establir en l'ordenança fiscal.

4. Els ajuntaments, per raó de criteris d'eficiència i economia en la gestió recaptadora del tribut, poden establir l'exempció dels immobles rústics i urbans la quota líquida dels quals no superi la quantia que es determini mitjançant ordenança fiscal, i a aquests efectes es pot prendre en consideració, per als primers, la quota agrupada que resulti del que preveu l'apartat 2 de l'article 77 d'aquesta Llei."

D'acord amb aquesta regulació, la legislació reguladora de les hisendes locals preveu supòsits de no subjecció (art. 61.5 TRLHL) i supòsits d'exempció (art. 62 TRLHL) en uns casos, directa (apartat 1), altres que ho són prèvia sol·licitud (apartat 2) i d'altres que queden en mans de l'Ajuntament: la potestat de regular una exempció a favor dels béns de titularitat de centres sanitaris públics (apartat 3) i en supòsits en els que no sigui eficient la gestió del tribut, havent de determinar l'Ajuntament per ordenança fiscal quin és aquest llindar de quota per sota de la qual considera que li resulta ineficient recaptar l'IBI.



D'altra banda, la Llei 49/2002, de 23 de desembre, de Règim fiscal de les entitats sense finalitats lucratives i dels incentius fiscals al mecenatge, en el seu article 15, recull també l'exempció de l'IBI dels bens immobles de titularitat de les entitats sense finalitats lucratives, exceptuant els bens afectats a explotacions econòmiques que no estiguin exemptes de l'Impost de Societats i condicionant-ho a que ho comuniquin a l'Ajuntament i a que compleixin el requisits i supòsits del règim fiscal especial que es regula a la pròpia llei. I a la seva Disposició Addicional Novena es preveu que s'apliqui aquest precepte també a l'església catòlica, les altres esglésies, confessions i comunitats que tinguin subscrit un acord de cooperació amb Espanya, i altres entitats i associacions religioses.

Tant pel control de la correcta aplicació per part de l'Ajuntament dels supòsits determinats legalment com no subjectes o exempts d'IBI com, especialment, per a l'avaluació de la potestat discrecional d'establir exempcions, resulta rellevant per a la finalitat de la transparència conèixer l'actuació de l'Ajuntament en aquest àmbit. Però es que, a més d'aquest marge de decisió sobre quins immobles poden quedar exempts de l'IBI, l'Ajuntament té potestats decisòries sobre el tipus de gravamen que s'imposa en concepte d'IBI, acotat per uns mínims i màxims legalment establerts. Efectivament, l'article 71 TRLHL estableix un tipus de gravamen mínim i màxim amb caràcter supletori (entre el 0,4% i l'1,1% per bens immobles urbans; entre el 0,3% i el 0,9% per a bens immobles rústics, i d'un 0,6% per als bens immobles de característiques especials, que els ajuntaments poden modificar sense que pugui ser inferior al 0,4% ni superior al 1,3%), i també reconeix la capacitat dels Ajuntament d'incrementar-los, d'acord amb uns determinats criteris i percentatges; d'establir per als bens immobles urbans, exclosos els d'ús residencial, tipus diferenciats atenent als usos establerts a la normativa cadastral per a valorar les construccions; d'imposar un recàrrec de fins al 50% de la quota líquida si es tracta d'immobles d'ús residencial que es trobin desocupats amb caràcter permanent; o de decidir aplicar un tipus de gravamen reduït quan entren nous valors cadastrals d'immobles rústics i urbans resultants de procediments de valoració col·lectiva de caràcter general, per un període màxim de sis anys i sempre que no siguin inferiors al 0,1 per cent per als bens immobles urbans, ni al 0,075 per cent, si es tracta d'immobles rústics.

Queda clar, doncs, que la llei deixa un marge de decisió considerable als Ajuntaments sobre el tipus de gravamen a aplicar i, en conseqüència, sobre la quota d'IBI que correspon a cada immoble (article 71 TRLHL) i sobre l'aplicació d'exempcions a l'IBI (articles 62.3 i 4 TRLHL), i que aquesta decisió té un impacte directe i real sobre les finances públiques locals i sobre els obligats tributaris, motiu pel qual resulta coherent amb el règim de transparència de l'LTAIPBG que el procés de presa de decisió i la pròpia decisió en matèria d'exempcions de l'IBI no s'escapi al règim de retiment de comptes a què se sotmet a les administracions públiques, com també n'ha d'estar l'aplicació de les previsions legals de no subjecció o d'exempció.



3. Sobre el règim jurídic aplicable a l'accés reclamat i el límits legals aplicables

L'Ajuntament fonamenta la desestimació de la sol·licitud d'accés objecte de reclamació en el caràcter reservat de la informació tributària i de la informació cadastral, així com en la protecció de dades personals, i planteja si la legislació tributària hauria de ser aplicada com a règim especial d'accés, per la via de la Disposició Addicional Primera .2 LTAIPBG. Seguidament analitzarem l'impacte de cada un d'aquests límits en l'accés reclamat, i determinarem el règim jurídic que ha de ser-li aplicat.

a) L'accés a informació tributària

L'article 95 de la Llei 58/2003, de 17 de desembre, disposa que les dades tributàries tenen caràcter reservat, en aquests termes:

«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 delicte 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

2. En els casos de cessió que preveu l'apartat anterior, la informació de caràcter tributari ha de ser subministrada preferentment mitjançant la utilització de mitjans informàtics o telemàtics. Quan les administracions públiques puguin disposar de la informació pels mitjans esmentats, no es pot exigir als interessats l'aportació de certificats de l'Administració tributària en relació amb la dita informació.

3. L'Administració tributària ha d'adoptar les mesures necessàries per garantir la confidencialitat de la informació tributària i el seu ús adequat. 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. Quan s'aprecii la possible existència d'un delictes no perseguible únicament a instància de persona perjudicada, l'Administració tributària ha de deduir el tant de culpa o remetre al ministeri fiscal una relació circumstanciada dels fets que es considerin constitutius de delictes. També es pot iniciar directament el procediment oportú mitjançant una querella a través del servei jurídic competent.

4. El caràcter reservat de les dades que estableix aquest article no n'impedeix la publicitat quan aquesta es derivi de la normativa de la Unió Europea.

5. Els retenidors i obligats a realitzar ingressos a compte només poden utilitzar les dades, informes o antecedents relatius a altres obligats tributaris per al compliment correcte i Generalitat de Catalunya Departament de Justícia 64 l'aplicació efectiva de l'obligació de realitzar pagaments a compte. Les dades esmentades han de ser comunicades a l'Administració tributària en els casos que preveu la normativa pròpia de cada tribut. Llevat del que disposa el paràgraf anterior, les dades, informes o antecedents esmentats tenen caràcter reservat. Els retenidors i obligats a realitzar ingressos a compte queden subjectes al més estricte i complet sigil respecte d'aquests.

6. La cessió d'informació en l'àmbit de l'assistència mútua es regeix pel que disposa l'article 177 ter d'aquesta Llei. "

Aquest caràcter reservat que la LGT imposa les dades tributàries obtinguts per l'Administració tributària i l'obligació de l'Administració d'emprar-les només per a la imposició de tributs o sancions, sense que pugui cedir-les a terceres persones, excepte en els casos específics que es preveuen en el mateix article 95 LGT i que no resulten aplicables en aquest cas, s'estableix com a la garantia necessària del dret dels obligats tributaris a la reserva de la informació que l'Administració tributària n'obté, establerta en l'article 34.1.i de la LGT:

«1. Constitueixen drets dels obligats tributaris, entre altres, els següents:

i) 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. "

El deure de confidencialitat de l'Administració tributària (article 95 LGT) és, doncs, un instrument creat per i per a la garantia del dret dels obligats tributaris a què la informació que se'ls exigeix proporcionar per a l'aplicació de tributs (art. 34.1 LGT) no es difondrà a terceres persones, considerant que les seves declaracions tributàries contenen dades íntimes i personals així com dades empresarials la divulgació de les quals podria perjudicar els seus legítims interessos. La seva finalitat és, doncs,



acotar les exorbitants potestats de l'administració tributària per obtenir-ne informació a la finalitat d'interès públic de recaptar tributs, i protegir l'entorn de confiança en la confidencialitat de les dades aportades, per tal d'evitar que se li ocultin en un futur.

Aquest caràcter reservat i confidencial de la informació obtinguda per l'Administració tributària que estableix l'article 95 LGT constitueix un supòsit de límit legal a l'accés, d'acord amb l'article 21.2 LTAIPBG, que així ho preveu expressament: "2. El dret d'accés a la informació pública també pot ser denegat o restringit si la informació té la condició de protegida i així ho estableix expressament una norma amb rang de llei". De la mateixa manera, el secret o la confidencialitat deguda en els procediments tributaris constitueixen un límit potencialment restrictiu o fins i tot exclouent de l'accés, d'acord amb el que disposa l'article 21.1.c LTAIPBG: "1. El dret d'accés a la informació pública pot ser denegat o restringit si el coneixement o divulgació de la informació comporta un perjudici per a: c) El secret o la confidencialitat en els procediments tramitats per l'Administració pública, si el secret o la confidencialitat estan establerts per una norma amb rang de llei".

Per tant, tot i que la informació tributària és informació pública d'acord amb l'article 2.b LTAIPBG, (informació elaborada o en poder per l'Administració com a conseqüència de l'exercici de les seves funcions), el seu accés quedarà afectat pel límit derivat de la previsió legal (ex article 95 LGT) del seu caràcter protegit, reservat o confidencial d'aquesta informació (articles 21.1.c y 21.2 LTAIPBG).

Aquesta és la virtualitat de l'article 95 LGT en el marc de l'aplicació de la legislació de transparència catalana: establir el caràcter reservat de la informació per llei, sense que s'hagi donat a aquest sol article de l'LGT el caràcter de règim jurídic especial d'accés, per més extensivament que es vulgui interpretar aquest únic precepte. No ho és perquè no conté una regulació substantiva del procediment d'accés, ni dels límits, terminis, sentit del silenci, vies de recurs, etc, com fa la Llei 27/2006, de 18 de juliol, per la qual es regulen els drets d'accés a la informació, de participació pública i d'accés a la justícia en matèria de medi ambient, o la Llei 37/2007, de 16 de novembre, sobre reutilització de la informació del sector públic. I per això, no resulta aplicable l'article 95 LGT per la via de la Disposició addicional primera.2 LTAIPBG, que regula el sistema de fonts en els supòsits en què el règim general d'accés de l'LTAIPBG coexisteixi amb règims jurídics específics d'accés a informació establerts en altres lleis, sinó per la via de l'article 21 LTAIPBG.

L'Ajuntament cita la Sentència de l'Audiència Nacional núm. 46/2017, secció setena, dictada en resolució del recurs 71/2016, en els seus fonaments vuitè i novè, i defensa que, ja que la Disposició addicional primera.2 de la llei estatal i de la llei catalana tenen el mateix redactat, els raonaments continguts en aquests fonaments de la sentència (que interpreten i apliquen la llei de transparència estatal) són igualment vàlids en aplicació de la llei de transparència catalana. Però l'Ajuntament obvia considerar que, tot i que la Disposició addicional Primera.2 tingui un contingut similar en les dues



legislacions, en canvi no el tenen en la regulació dels límits a l'accés, de manera que en la llei catalana es regula de forma específica el supòsit de declaració legal de reserva, secret o protecció de la informació en una normativa sectorial i la seva aplicació com a límit al dret d'accés. Efectivament, l'article 14 LTAIPBGE no conté cap referència a la previsió de límits a l'accés en altres cossos legals, i el *Consejo de Transparencia y Buen Gobierno*, que en aquella causa actuava com a apel·lant, va sostenir la seva defensa en què els únics límits al dret d'accés aplicables des de l'entrada en vigor de LTAIPBGE *"son los que establece la propia ley o los que puedan desarrollarse con base a la misma no cualesquiera otros dispersos o preexistentes en el Ordenamiento Jurídico"*, y i que *"los límites se establecen en la propia Ley en su artículo 14 y en el 15, en cuanto a la protección de datos personales"* (Fonament de dret tercer). I a això respon la sentència recordant que el dret d'accés no és un dret absolut, que *"sus límites siempre deberán ser establecidos por normas con rango de ley ordinaria, por lo menos"* i que *"dichos límites no se encuentran únicamente regulados en la Constitución y en la Ley 19/2013 [LTAIPBGE] sino en todas las leyes sectoriales que regulen o puedan regular todas y cada una de las materias relacionadas con la Administración"*, tot descartant que l'LTAIPBGE es pogués imposar o modificar la previsió de reserva de l'LGT a la vista que no és de rang jeràrquic superior, ni és llei d'especialitat, ni és posterior en el temps a la seva darrera modificació.

És, precisament, la negació de l'apel·lant de l'aplicabilitat de límits a l'accés reconeguts en altres lleis sectorials així com l'absència d'una previsió específica en la LTAIPBGE que ho reguli i prevegi (com sí que ho fa específicament l'article 21.2 LTAIPBG) el que porta al Tribunal a buscar a la Disposició addicional primera.² LTAIPBGE la via per a l'aplicació de la previsió de reserva de l'article 95 LGT. Així ho expressa literalment quan diu: " 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 57/2003 [LGT], 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 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, de 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" (Fonament de dret Vuitè).

Cal destacar que el Tribunal es refereix sempre a l'article 95 LGT com a limitació a l'accés, o restricció del dret a la informació, i no com a règim jurídic específic d'accés. En tot cas, el cert és que en el cas de la llei catalana (LTAIPBG), el legislador ha establert un mecanisme adequat i respectuós amb



l'ordenament jurídic vigent que garanteix l'aplicació de les limitacions legals a l'accés a la informació disperses en la legislació sectorial, entre les quals, la de l'article 95 LGT, donant-los el mateix tracte i pes que els límits establerts per la mateixa LTAIPBG, la qual cosa exclou que calgui buscar en l'aplicació impròpia de la Disposició addicional primera.2 –prevista per a l'ordenació de fonts en casos de coexistència de règims jurídics complets d'accés- la via per a l'aplicació d'un límit a l'accés establert per una llei sectorial, supòsit que està expressament i específicament previst i emparat per l'article 21.2 LTAIPBG.

Cal recordar, igualment, que la sentència esmentada declara de forma expressa que no estableix criteris generals aplicables per a la interpretació i aplicació dels principis i de la regulació continguda en la LTAIPBG, ja que no constitueix jurisprudència, i que es limita a enjudiciar el cas concret sotmès al seu criteri "*sin olvidar la naturaleza propia de esta Jurisdicción contenciosa administrativa, que es esencialmente revisora, por lo que deberá ajustarse a la valoración de la actuación administrativa con el ordenamiento jurídico que ha tenido en cada caso concreto sometido al juicio de valor jurisdiccional*". I si en aquell cas objecte de sentència, la legislació a aplicar era diferent de la que resulta aplicable al que és objecte d'aquesta Resolució, també ho era l'objecte de l'apel·lació, no només per les circumstàncies i fonaments jurídics de la resolució administrativa revisada, sinó per la pròpia matèria objecte de controvèrsia, ja que el que allí es dirimia era l'accés d'un periodista a la informació que els obligats tributaris havien proporcionat a l'Agència Estatal de l'Administració Tributària en les seves declaracions tributàries dels models 720 (per a la declaració de béns i drets a l'estranger) i 750 (declaració tributària especial), incloent-hi la identitat del declarant si era una persona jurídica. Es tractava, doncs, d'informació aportada directament pels obligats tributaris a l'Administració en el marc i en l'entorn de confidencialitat emparat no només per l'article 95 LGT, sinó també pel dret de reserva que es garanteix als obligats tributaris en l'article 34.1.i LGT, com a contrapès de les feixugues obligacions declaratives dels obligats i de les exorbitants potestats de proveir-se d'informació que s'atribueixen a l'Administració tributària.

Per les raons exposades, no resulten aplicables al cas els fonaments de dret vuitè i novè de la Sentència de l'Audiència Nacional 46/2017 invocats per l'Ajuntament i, en aquest cas, l'article 95 LGT ha d'operar, d'acord amb la legislació aplicable a l'accés a la informació de les administracions locals de Catalunya, com a límit a l'accés previst per l'article 21.2 LTAIPBG, i fins i tot per l'article 21.1.c LTAIPBG, i no com a règim jurídic específic que, via disposició addicional primera.2 LTAIPBG, relegui l'LTAIPBG a una aplicació subsidiària.

Les consideracions fetes anteriorment porten a concloure que l'article 95 LGT, com qualsevol altre límit legal a l'accés establert per la pròpia LTAIPBG o per qualsevol altre ordenament legal vigent, no justifica per la seva sola concurrència l'exclusió total, automàtica i sense ponderació possible de totes



les dades amb transcendència tributària. Entendre-ho d'altra manera significaria admetre l'exclusió de l'abast del dret d'accés a la informació pública d'un àmbit sencer i complet de la gestió pública, la qual cosa és incompatible amb els principis i la pròpia regulació substantiva del dret d'accés, i amb la finalitat de la legislació de transparència, de sotmetre l'administració pública a l'escrutini de la seva activitat, especialment en la gestió dels recursos públics.

Tampoc es pot acceptar que els principis i criteris d'aplicació i de ponderació dels límits a l'accés establerts per l'LTAIPBG no s'hagin d'aplicar igualment als límits a l'accés establerts en lleis sectorials: ans al contrari, com qualsevol altre límit propi de la legislació de transparència, el límit a l'accés establert per l'LGT s'haurà d'aplicar d'acord amb els principis dels articles 20 i 22, ponderant els interessos públics i privats en joc d'acord al test del dany i de l'interès públic en la divulgació de la informació, aplicant el principi de proporcionalitat a l'objecte i a la finalitat de protecció del límit, que és la protecció del dret de reserva dels obligats tributaris reconegut en l'article 34.1.i LGT.

D'això se'n deriven les següents consideracions i elements a tenir en compte en la ponderació del límit a l'accés imposat per l'LGT:

- En primer lloc, s'ha de tenir en compte que, atès que l'objecte i la finalitat de la confidencialitat deguda per l'administració tributària en relació amb la informació obtinguda dels obligats tributaris és protegir-los i no defraudar la seva expectativa de reserva de la informació que proporcionen a l'administració tributària, quan la informació utilitzada per l'Administració tributària no hagi estat proporcionada per l'obligat tributari amb aquesta expectativa de reserva, sinó que l'hagi obtingut l'Administració arran de la seva pròpia activitat (per exemple, la quota tributària de l'IBI, que l'Ajuntament fixa a partir del valor cadastral, sense cap participació de l'obligat) la confidencialitat perdrà, en bona part, la seva finalitat i objecte i la seva aplicació ha de perdre, proporcionalment, intensitat.
- En segon lloc, la proporcionalitat en l'aplicació exigida per l'article 22.2 LTAIPBG exigeix atendre a la naturalesa i caràcter de la informació tributària l'accés a la qual es pretengui, extremant la seva protecció quan estigui connectada o permeti conèixer dades íntimes, dades reveladores de l'estat de salut o de la imposició de sancions; salvaguardant les dades personals i preservant les dades que permetin establir perfils econòmics, personals o professionals, o la solvència empresarial, la difusió de les quals perjudiqui el dret de reserva; i ponderant el dany que puguin comportar-li la difusió de la resta d'informació tributària. En aquest sentit, és obvi que en determinats casos la difusió de la informació tributària sobre el patrimoni empresarial podria perjudicar la seva posició en el mercat i el seu prestigi de solvència, mentre que, en canvi, la difusió del patrimoni de les

administracions públiques no només no les perjudica, sinó que esdevé legalment obligat a partir de l'entrada en vigor de la LTAIPBG (article 11.2 LTAIPBG).

- Finalment, s'ha de considerar l'opció d'anonimització de la informació com a mecanisme d'accés parcial (article 25.1 LTAIPBG) quan l'accés quedi restringit pel caràcter protegit per llei de la informació. En el cas de la informació tributària, i, com que el dret de reserva i la correlativa obligació de confidencialitat de l'administració tenen per objecte protegir la informació obtinguda dels obligats tributaris, les dades fiscals dissociades de la seva identitat no quedarien afectats per l'esmentat límit ja que no trencarien el seu dret de reserva de l'article 34.1 LGT i, no servint a aquesta finalitat, no es justificaria la confidencialitat de la informació que s'imposa a l'Administració tributària, precisament per garantir-lo, en l'article 95 LGT.

Cal concloure, doncs, que el règim jurídic aplicable a l'accés reclamat és el règim general de la LTAIPBG, i que les previsions de confidencialitat i de reserva contingudes en la legislació tributària s'han d'aplicar com a límits legals a l'accés per disposició expressa de l'article 21.2 LTAIPBG i, si escau, 21.1.c LTAIPBG. I com qualsevol altre límit a l'accés previst per una norma amb rang de llei, el previst a l'LGT s'ha d'aplicar d'acord amb els principis generals de l'article 20 LTAIPBG i els criteris de l'article 22 LTAIPBG, tenint en compte els drets privats concurrents (molt especialment, el dels obligats tributaris, ex article 34.1.i LGT) i amb criteris de proporcionalitat en relació amb l'objecte de protecció del límit (el dret dels obligats tributaris a la reserva de la informació aportada, en el cas del límit que regula l'article 21.2 LTAIPBG, i la necessària protecció de la confidencialitat dels procediments tramitats per l'Administració, en el cas del límit que regula l'article 21.1.c LTAIPBG, en els procediments de liquidació d'impostos, revisió de declaracions o imposició de sancions en curs)

b) L'accés a la informació cadastral

D'acord amb l'article 51 de la Llei 48/2002, de 23 de desembre, del Cadastre Immobiliari, el text refós de la qual es va aprovar per Reial Decret Legislatiu 1/2004, de 5 de març (TRLCI), tenen la consideració de dades protegides amb accés restringit les següents: "el nom i 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."

Aquesta informació protegida per l'article 51 TRLCI s'exceptua de la regla general d'accés a la informació cadastral establerta a l'article 52 TRLCI, i queda subjecta a unes condicions més



restrictives d'accés, regulades a l'article 53 TRLCI: amb consentiment exprés i escrit de l'afectat, o bé si la llei exclou aquest consentiment, o en els supòsits d'interès legítim i directe següents: la investigació de caràcter històric, cultural o científic; la identificació de les finques per part de notaris o registradors; accés de titulars de drets individuals sobre la finca per successió, o com a titular de finques adjacents o de drets sobre la finca en qüestió; accés de tribunals, ministeri fiscal, comissions parlamentàries d'investigació, defensor del poble o Tribunal de Comptes i les institucions autonòmiques de funcions anàlogues, o d'altres administracions per a l'exercici de determinades funcions públiques, i en aquest cas, subjecte l'accés a les limitacions derivades dels principis de competència, idoneïtat i proporcionalitat.

Igual del que s'assenyalava en l'apartat anterior per a la informació tributària, els articles 51 a 53 TRLCI no poden ser considerats com un règim especial d'accés a la informació cadastral a l'efecte de la Disposició addicional primera.2 LTAIPBG, ja que perquè tingués aquesta consideració la legislació cadastral hauria de regular també aspectes procedimentals de l'accés (procediment de sol·licitud, òrgans competents per resoldre i termini per fer-ho, sentit del silenci, ...) tal com ha assenyalat reiteradament la doctrina de l' GAIP (per totes, la Resolució 250/2018). Efectivament, la regulació de la Llei del cadastre immobiliari en relació amb l'accés a la informació no té prou entitat material per a ser considerada com un règim jurídic especial d'accés i, en conseqüència, no desplaça la legislació de transparència a una aplicació subsidiària per mor de la Disposició addicional primera.2 LTAIPBG, sinó que aquests articles de la llei cadastral s'han de considerar de manera integrada amb les disposicions de la LTAIPBG i de conformitat amb el règim general d'accés que s'hi regula, de manera que l'article 51 TRLCI actuarà com a límit a l'accés de la informació protegida per llei (article 21.2 LTAIPBG).

Aquest caràcter protegit només afecta directament -de tota la informació reclamada- a la identificació del titular de la finca amb nom i cognoms o raó social. La resta de dades que s'inclouen en la relació taxativa d'informació protegida per la legislació cadastral no són objecte de la reclamació: domicili del titular (que no de la finca), codi d'identificació del titular (DNI o NIF), valor cadastral (del solar i de l'immoble). L'Ajuntament pretén estendre el caràcter protegit del valor cadastral a la quota tributària, considerant que el primer, protegit per la llei cadastral, constitueix la base imposable del segon. Però atès que els límits legals a l'accés s'han d'interpretar de manera restrictiva i en benefici del dret d'accés, i que no es poden ampliar per analogia (art. 20.2 LTAIPBG), no és admissible ni ajustat a dret, com pretén l'Ajuntament, que la protecció de l'article 51 TRLCI pugui estendre -amb una interpretació analògica que restringeix el dret d'accés- cap una dada que ni tan sols figura inscrita al cadastre, com és la quota tributària. Per tant, per més que la quota tributària de l'IBI prengui com a base imposable el valor cadastral de la finca, aquesta sola connexió entre una i altra dada no pot



justificar que li sigui aplicable la condició d'informació protegida per la legislació cadastral, ni que pugui justificar-se jurídicament en l'article 51 TRLCI la limitació al seu accés.

c) l'accés a les dades personals

L'LTAIPBG regula en el seus articles 23 i 24 l'accés a dades personals de persones físiques continguts en la informació pública.

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 dades personals i a la lliure circulació d'aquestes dades (RGPD) protegeix les dades personals de les persones físiques identificades o identificables, entenent per 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,"* (artículo 4.1 RGPD). En relació amb la identificabilitat de les persones físiques, el considerant 26 RGPD disposa que: *"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"*.

Amb base a això, l'APDCAT conclou que "l'accés de la persona reclamant a la informació sobre el domicili dels immobles exempts de l'IBI o qualsevol altra informació que permeti identificar les persones físiques titulars de drets sobre aquests béns seria contrari a la normativa de protecció de dades personals. Això sense perjudici que es pugui facilitar la informació de manera anonimitzada".

4. Sobre l'accés a la informació reclamada

D'acord amb els elements de ponderació dels límits a l'accés invocats i avaluats en el FJ3, i atenent a la rellevància de la difusió de la informació pública, justificat en el FJ2, s'estableix el següent en relació amb el Dret d'accés a cada dada objecte de reclamació:



a) La titularitat de la finca exempta de l'IBI quan ho sigui l'Administració de l'Estat, la Generalitat de Catalunya o el propi Ajuntament, o els organismes i entitats que en depenen.

Ja ha quedat establert que la identitat de la persona obligada tributària, encara que sigui beneficiària d'una exempció fiscal (article 35.2.k LGT) és informació sobre la qual pesa el dret a la reserva de l'obligat tributari (art . 34.1.i LGT) i el correlatiu deure de confidencialitat de l'Administració tributària (art. 95 LGT). Igualment, la identitat de la persona física o la raó social dels titulars dels bens immobles és informació protegida per la llei cadastral (article 51 TRLCI). Finalment, en el cas que el titular sigui una persona física, cal tenir en compte la limitació a l'accés derivada de la legislació de protecció de dades personals, d'acord amb l'exposat en el FJ3.

Ja s'ha vist que els límits a l'accés establerts en aquestes tres legislacions s'han d'aplicar, per la via dels articles 21.2, 21.1,c , i 24.2 LTAIPBG, prèvia ponderació i amb proporcionalitat amb l'objecte de protecció. En el cas que els titulars de les finques siguin administracions públiques, cal tenir en compte que estan sotmeses per la legislació de transparència a l'exigència de publicitat i difusió del seu patrimoni, de manera que l'objecte i finalitat de la protecció de la seva identitat emparada per la legislació tributària o cadastral es perd considerant que l'article 11.2.a LTAIPBG les obliga a difondre al portal de transparència l'inventari general del seu patrimoni relatiu a béns immobles de domini públic i patrimonials. Per tant, el seu dret de reserva com obligat tributari (emparat per l'article 34.1.i LGT) haurà de cedir davant les exigències legals de transparència patrimonial. A més, cal tenir en compte que, des de la perspectiva de la protecció legal de la informació cadastral, les administracions i governs no quedarien inclosos en la protecció brindada per l'article 51 TRLC, que es limita a les següents dades identificatives dels titulars: el nom i cognoms (persones físiques) o la raó social (societats, entitats associatives i similars).

Finalment, en relació amb la rellevància de la difusió de la informació en termes de transparència, no hi ha dubte que quan el beneficiat per l'exempció fiscal és una administració pública no pot prevaldre el seu dret a reserva com a obligat tributari, sinó que s'ha de considerar prevalent l'interès públic en la difusió de la informació que permeti un escrutini públic dels beneficis fiscals que se li concedeixen

D'acord amb això, s'estima l'accés a la identitat de l'administració titular de les finques exemptes d'IBI.

b) el domicili de l'immoble exempt d'IBI

El domicili de la finca no és una dada que quedi protegit per l'article 51 TRLCI. Tampoc és una dada personal de l'obligat tributari, atès que no ha de ser el seu domicili de residència. Per tant, el domicili



de la finca no quedaria directament protegit per la legislació cadastral, tributària o de protecció de dades.

Ara bé, l'Ajuntament planteja que s'ha de limitar l'accés al domicili de la finca en tant que és una dada que permet, mitjançant el seu encreuament amb el Registre de la Propietat, identificar el seu titular, i és des d'aquesta perspectiva i virtualitat que s'ha d'analitzar el seu accés, tenint en compte que ha de prevaldre la protecció de la identitat dels titulars de les finques exemptes d'IBI quan siguin persones físiques o persones jurídiques diferents d'administracions públiques o governs, d'acord amb el que s'estableix l'apartat anterior.

Des de la perspectiva de la protecció del dret a la reserva dels obligats tributaris (art. 34.1.i LGT), és rellevant recordar que les causes legals d'exempció de l'IBI no tenen en compte circumstàncies personals privades de l'obligat tributari ni ofereixen informació sobre el seu perfil íntim, ni tan sols personal o professional (com sí que ho fan la seva declaració de renda o de patrimoni) ni tampoc la seva activitat econòmica o empresarial, sinó que les exempcions prenen en consideració circumstàncies relacionades únicament i exclusivament amb elements relatius a la finca: la seva titularitat pública o pseudo-pública (administracions públiques, comunitats d'explotació de muntanyes, Església Catòlica i associacions confessionals reconegudes, Creu Roja, governs estrangers, entitats sense fins lucratius); la seva destinació o ús (aprofitament de muntanyes, línies de ferrocarril, ensenyament o salut) o el seu interès cultural (monuments i jardins declarats béns d'interès cultural).

Amb base a això, resulta justificat concloure que la protecció de la informació tributària obtinguda per l'administració dels obligats tributaris en relació amb una finca de la seva titularitat exempta d'IBI no ha de tenir la intensitat i el vigor que s'haurà d'aplicar a les declaracions tributàries formulades pels obligats per a la liquidació d'impostos com la renda, patrimoni, activitats econòmiques, etc., que hagin proporcionat directament els obligats tributaris amb aquesta finalitat i amb l'expectativa de confidencialitat, la divulgació de les quals proporcionaria informació personal o empresarial, quan no íntima.

Els supòsits en què les finques exemptes d'IBI puguin ser de titularitat privada es limiten als béns declarats d'interès cultural no subjectes a explotació comercial, centres d'ensenyament concertats, entitats sense finalitat de lucre que compleixin els requisits que estableix l'article 3 de la Llei 49/2002 de 23 de desembre, de règim fiscal de les entitats sense fins lucratius i dels incentius fiscals al mecenatge, sempre que els béns no estiguin afectes a explotacions econòmiques no exemptes de l'Impost de Societats, i a aquelles finques la quota líquida dels quals no superi la quantia mínima fixada per ordenança fiscal per meritar l'impost, d'acord amb l'article 62.4 TRLRHL. D'aquests supòsits, els dos primers requereixen la sol·licitud instada pel titular, mentre que en l'últim supòsit és l'Ajuntament qui estableix l'exempció atès que la recaptació de la quota per sota d'un límit li suposa



major cost que l'import a cobrar. En tot cas, cal tenir en compte que la identificació de la finca associada a aquesta causa d'exempció afloraria la circumstància de l'escàs valor econòmic de l'immoble, però no informaria del perfil econòmic del seu titular, que no hi ha de residir.

D'altra banda, convé tenir present en relació amb la rellevància de la informació per a la finalitat de la transparència, que aquesta transparència persegueix facilitar i permetre l'escrutini i control de les administracions públiques, no dels administrats, de manera que només en la mesura en què la informació sigui necessària per al retiment de comptes de les administracions públiques, estarà justificat el dany a la protecció de dades personals o al dret de reserva dels obligats tributaris.

Amb base a tot això, es pondera prevalent la protecció de la identitat dels obligats tributaris i titulars de la finca exempta d'IBI quan siguin persones físiques o jurídiques diferents d'administracions i governs, i per això, es limita l'accés al domicili exacte de la finca en aquests supòsits, en la mesura que constitueix un element identificador dels titulars. Així, s'estima l'accés al domicili de la finca quan el seu titular sigui una administració pública o un govern, mentre que en la resta de casos, s'evitarà facilitar el domicili exacte de la finca indicant només el carrer o via sense el número, o ubicant-la en un a zona si la dada anterior no impedeix la identificació del titular.

b) L'accés a la quota tributària de cada finca

L'Ajuntament nega l'accés a la quota d'IBI que correspon a cada immoble exempt del seu pagament emparant-se en el caràcter protegit del valor cadastral, d'acord amb l'article 51 TRLCI, argumentant que a partir de la quota podria deduir-se el valor cadastral, que és la base imposable de l'impost.

Ja s'ha argumentat anteriorment que la legislació cadastral no conté un règim especial d'accés que pugui desplaçar el règim d'accés del LTAIPBG, sinó que simplement estableix, en el seu article 51 TRLCI, el caràcter protegit de determinada informació -entre la qual, el valor cadastral- que actuarà com a límit a l'accés via l'article 21.2 LTAIPBG i que haurà d'aplicar-se d'acord amb els principis generals de l'LTAIPBG: ponderació casuística atenent la concurrència d'un interès públic superior que justifiqui l'accés (art. 22.1 LTAIPBG), prohibició d'ampliar l'abast dels límits per analogia, i l'obligació d'interpretar-restrictivament en benefici del dret d'accés (article 20 LTAIPBG). No resulta justificat, a la llum d'aquests principis, estendre un règim de protecció previst per la legislació cadastral per al valor cadastral fora del seu àmbit d'aplicació, a una informació diferent -com la quota tributària de la finca que s'ha eximit de pagament - que ni tan sols consta en el cadastre.

Pel que fa a la legislació tributària, el dret de reserva de l'obligat tributari no queda compromès per l'accés a la quota, ja que ja s'ha establert que aquesta informació estaria dissociada d'elements que



permetin identificar la finca concreta i, per tant, la identitat de l'obligat tributari tret que ho sigui una administració o govern.

D'altra banda, ha quedat acreditat pels arguments ja esgrimits anteriorment que hi ha un interès públic superior que justificaria l'accés a aquesta informació, considerant el marge de discrecionalitat en mans de l'Ajuntament per determinar el tipus de gravamen que aplica i que determina la quota tributària, i l'impacte d'aquesta decisió municipal sobre les arques locals.

Atès el que s'ha exposat, s'estima l'accés a la quota tributària o valor de l'IBI de cada finca exempta.

c) Sobre els motius d'exempció de l'IBI de cada finca

Ni l'article 51 TRLCI (les causes d'exempció no és informació que consti en el cadastre) ni l'article 95 LGT (ja que la informació s'ha dissociat de la identificació dels obligats tributaris i, per tant, no causa dany en els seus drets, tret del cas de les administracions públiques o governs, en què queda justificat per l'interès públic prevalent de la difusió de la informació i la publicitat prèvia del seu patrimoni), poden justificar l'exclusió de l'accés a aquesta informació.

En canvi, resulta especialment rellevant per al control de l'actuació municipal en l'aplicació de les causes d'exempció de l'IBI i de les decisions preses per l'Ajuntament en aquest àmbit, conèixer les causes que s'apliquen a cada finca per determinar que no resta obligada al pagament de l'IBI, per la qual cosa se n'estima l'accés.

d) Sobre l'abast temporal de la informació

Atesa la inconcreció temporal de la sol·licitud, la informació es facilitarà referida a l'últim exercici fiscal, corresponent al 2018.

5. Seguiment de l'execució

L'article 43.5 LTAIPBG estableix que "l'Administració ha de comunicar a la Comissió les actuacions realitzades per a executar els acords de mediació i per donar compliment a les resolucions dictades per la Comissió". Sobre la base d'aquestes comunicacions i de les efectuades per les persones interessades, la GAIP ha de fer el seguiment del compliment de les seves resolucions, d'acord amb el



que preveuen els articles 48 i 49 RGAIP i per l'apartat 30 del seu Manual de reclamació, i pot adoptar les mesures que es preveuen en ells en cas d'incompliment.

L'article 43 LTAIPBG estableix que si l'Administració incompleix l'obligació de facilitar la informació dins el termini establert pels acords de mediació o per les resolucions de la GAIP, les persones interessades poden comunicar-ho a la Comissió perquè aquesta requereixi el compliment, i que la desatenció d'aquest requeriment pot donar lloc a l'exigència de responsabilitats en el marc del règim sancionador previst a la mateixa llei. Concretament, a la vista de la remissió expressa feta a aquest precepte per l'article 77.2.b LTAIPBG, la desatenció dels requeriments d'aquesta Comissió constitueix una infracció qualificada de molt greu que pot ser sancionada de conformitat amb els articles 81 i 82 LTAIPBG. Amb aquesta finalitat, l'article 49.2 RGAIP preveu que la Comissió informe en els òrgans competents per ordenar la incoació del procediment sancionador a què fa referència l'article 86 LTAIPBG.

Així mateix, l'article 25.2.k RGAIP preveu la publicació al web de la Comissió dels casos que els seus requeriments han estat desatesos per l'Administració i que es faci difusió mentre duri l'incompliment.

6. Publicitat de les resolucions de la GAIP

L'article 44 LTAIPBG preveu que les resolucions de la GAIP s'han de publicar en el portal de la Comissió previst a l'article 25 RGAIP, amb la dissociació prèvia de les dades personals.

Resolució

Sobre la base dels antecedents i fonaments jurídics exposats, el Ple de la GAIP, en la sessió de 27 de març de 2019, resol per unanimitat:

1. Estimar parcialment la Reclamació 414/2018 y declarar el Dret de la persona reclamant a obtenir la informació següent en relació amb les finques exemptes d'IBI durant l'exercici fiscal 2018:
 - a. Titular de la finca exempta d'IBI si n'és una administració pública o ens que en depengui.
 - b. Domicili de la finca quan el seu titular sigui una administració o govern, o la indicació del carrer o via sense número quan el seu titular sigui una persona física o una persona jurídica diferent d'una administració o govern, sempre que això no permeti identificar-lo, i si així fos, es donarà la ubicació amb un criteri més genèric que no ho permeti ((zona, districte o barri).
 - c. Quota tributaria del IBI i motiu de l'exempció, per a cada finca.
2. Requerir a l'Ajuntament de L'Hospitalet de Llobregat a que lliuri a la persona reclamant la informació indicada en l'apartat 1 dins el termini màxim de trenta dies



3. Requerir l'Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat a informar a la GAIP de l'òrgan o la persona responsable de l'execució d'aquesta Resolució, així com de les actuacions dutes a terme per al seu compliment, dins el termini de quinze dies.
4. Convidar a la persona reclamant a comunicar a l'GAIP qualsevol incidència que sorgeixi en l'execució d'aquesta Resolució i que pugui perjudicar els seus drets i interessos.
5. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 414/2018 i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Presidenta

Els terminis donats en aquesta Resolució per lliurar la informació s'han de comptar en dies hàbils (descomptant festius i dissabtes) i comencen a partir de l'endemà de la recepció de la seva notificació per l'Administració reclamada.

L'Administració obligada pot sol·licitar a la GAIP l'ampliació del termini atorgat per fer efectiu el lliurament de la informació. Aquesta sol·licitud només pot ser admesa a consideració si és notificada a la GAIP abans que fineixi el termini fixat a la Resolució, i s'ha de fonamentar en circumstàncies que no hagin pogut ser tingudes en compte per la Comissió abans de dictar la seva Resolució. La GAIP únicament atorgarà l'ampliació sol·licitada, després d'informar-ne a la persona reclamant, si l'Administració obligada ha justificat de forma precisa i consistent la seva necessitat.

Si l'Administració obligada no lliura la informació dins del termini establert per aquesta Resolució, la persona reclamant pot posar-ho en coneixement de la GAIP, preferentment per correu electrònic adreçat a gaip@gencat.cat, per tal que la Comissió en requereixi el compliment. Mentre no s'acompleixi plenament la Resolució, la Comissió difondrà al seu web www.gaip.cat l'incompliment de l'Administració obligada, d'acord amb l'article 25.2.k RGAIP.

Si l'Administració desatén el requeriment d'execució que li adreça la GAIP, la Comissió posarà els fets en coneixement de l'òrgan competent, d'acord amb allò previst per l'article 86 LTAIPBG, i li sol·licitarà la incoació d'un procediment sancionador per infracció molt greu amb relació al dret d'accés a la informació pública, a l'empara de l'article 77.2.b LTAIPBG.

Tot això sens perjudici que la persona reclamant pugui, considerant que aquesta Resolució és un acte administratiu declaratiu de drets que vincula l'Administració, requerir-ne la seva execució davant dels Tribunals, a l'empara de l'article 29.1 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la Jurisdicció Contenciosa Administrativa. Aquesta acció es pot interposar després que hagin transcorregut tres mesos des que la persona afectada ha reclamat formalment i directament a l'Administració el compliment d'aquesta Resolució.

Contra aquesta resolució, que posa fi a la via administrativa, es pot interposar recurs contenciós administratiu davant el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya en un termini de dos mesos, a comptar de l'endemà de la notificació de la resolució, d'acord amb la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa.