

**Resolució 226/2019, de 25 d'abril**

**Número d'expedient de la reclamació:** 83/2019

**Administració reclamada:** Ajuntament de Barcelona

**Informació reclamada:** Finques exemptes d'IBI: quantia global, titular, adreça i descripció de la finca, quota i motiu de l'exempció.

**Sentit de la resolució:** Estimació parcial

**Resum:** L'Ajuntament de Barcelona, a través de l'Institut Municipal d'Hisenda de Barcelona, justifica la desestimació de l'accés en que "la cessió de la informació sol·licitada no es troba emparada en cap dels supòsits previstos a l'article 95.1 de la Llei General Tributària, ni en cap altra norma amb rang de Llei que estableixi que s'han de facilitar dades d'IBI". No té en compte, però, que l'LTAIPBG és, precisament, una norma amb rang legal que estableix explícitament l'obligació de les administracions de facilitar l'accés a la informació que hagin elaborat o que estigui en el seu poder com a conseqüència de l'exercici de les seves funcions (article 18 en relació amb l'article 2.b LTAIPBG), sense excloure'n cap àmbit administratiu, tampoc el tributari; ben al contrari, s'hi estableix clarament i de forma expressa que les administracions només podran denegar o restringir l'accés a informació pública per l'aplicació ponderada i casuística dels límits legalment establerts als articles 21, 23 i 24 LTAIPBG o en una altra norma amb rang de llei, els quals caldrà aplicar d'acord amb les regles de ponderació i principis generals legalment determinats (test del dany i ponderació de la prevalença de l'interès públic en la divulgació; aplicació restrictiva dels límits amb expressa prohibició de l'analogia i la discrecionalitat; proporcionalitat del límit amb l'objecte de protecció i la seva finalitat, salvaguardant sempre l'accés parcial o anonimitzat a la part de la informació pública que no quedi estrictament afectada pel límit, d'acord amb el preàmbul de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, i els articles 20 a 25 LTAIPBG). L'LTAIPBG i l'LGT són dues lleis d'igual rang normatiu; per tant, no seria acceptable pretendre que l'LTAIPBG hagi derogat implícitament l'article 95 LGT, però tampoc ho seria pretendre que aquest article de la llei tributària tingui la virtualitat de modificar l'àmbit d'aplicació de l'LTAIPBG, exclouent-ne totalment a l'administració tributària. Ambdues normes legals, LTAIPBG i LGT, són plenament vigents i no contenen una contradicció expressa, i per tant, s'han d'aplicar de manera harmònica i en la forma expressament prevista per l'article 21.2 LTAIPBG, que disposa que les previsions contingudes en normes amb rang de llei sobre el caràcter protegit de determinada informació actuaran com a límits al dret d'accés, i per tant podran comportar la denegació o la restricció del dret d'accés. La previsió de confidencialitat de la informació establerta a l'article 95 LGT, com qualsevol altre límit legal a l'accés establert per la pròpia LTAIPBG, no justifica per la seva sola concurrència l'exclusió total, automàtica i sense ponderació possible de totes les dades amb transcendència tributària. Entendre-ho així 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 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 ciutadania, especialment en allò que fa referència a la gestió dels recursos públics. Els principis i criteris d'aplicació i ponderació dels límits a l'accés que s'estableixen al Capítol II LTAIPBG són d'aplicació tant a la relació de límits expressament establerts per aquesta llei (article 21.1 LTAIPBG) com a qualsevol als derivats d'una altra disposició legal expressament previstos a l'article 21.2 LTAIPBG; així es desprèn clarament de la sistemàtica de la llei, i del propi tenor literal de l'apartat 2 de l'article 21, que, reproduint els termes en què s'expressa en l'apartat 1, insisteix en què la limitació derivada d'altres normes amb rang de llei que el caràcter protegir de determinada informació podran (i per tant, no és una limitació imperativa i incondicionada) justificar la denegació (total) del dret



d'accés o la seva restricció (mantenint-se el dret d'accés parcial). Per tant, el límit a l'accés a la informació tributària establert per l'article 95.1 LGT també s'haurà d'aplicar, com qualsevol altre límit de l'article 21.1 LTAIPBG, d'acord amb els principis establerts als articles 20 i 22 LTAIPBG, ponderant els interessos públics i privats en joc d'acord al test del dany i l'interès públic en la divulgació de la informació, i aplicant el principi de proporcionalitat a l'objecte i finalitat de protecció, que en aquest cas és la protecció dels drets dels obligats tributaris reconegut en l'article 34.1.i LGT. Ni l'article 95 LGT ni els articles 51 a 53 TRLCI tenen l'entitat i la substantivitat suficients per poder ser considerats com a règims especials d'accés, a la informació tributària o cadastral respectivament, als efectes del que preveu a Disposició Addicional Primera.2 LTAIPBG, ja que no contenen una regulació material i completa d'un règim jurídic, (procediment de sol·licitud, òrgans competents per resoldre i termini per fer-ho, sentit del silenci,...) sinó simplement una limitació a l'accés, tal com ha assenyalat reiteradament la doctrina de la GAIP (per totes, la Resolució 250/2018, de 14 de setembre), sinó que aquests articles de la Llei cadastral, igual que la previsió de l'article 95 LGT, s'han de considerar de manera integrada i harmònica amb les disposicions de l'LTAIPBG i aplicar-se de conformitat amb el règim general d'accés que s'hi regula, com a límits a l'accés a la informació pública protegida per llei (article 21.2 LTAIPBG). Aquest caràcter protegit per la llei cadastral només afecta directament -de tota la informació reclamada- a la identificació del titular de la finca amb nom i cognoms o raó social. Es pondera com a prevalent la protecció de la identitat dels obligats tributaris i titulars de la finca exempta d'IBI quan ho siguin persones físiques o jurídiques diferents d'una administració o govern i, per això, es desestima l'accés a la seva identitat i es limita l'accés al domicili exacte de la finca en aquests supòsits, en la mesura en què constitueix un element virtualment identificador dels seus titulars.

**Paraules clau:** Ajuntament. Impostos. IBI. Reclamació contra desestimació. Règim especial d'accés. Informació tributària. Informació cadastral. Límits. Informació reservada o confidencial. Informació protegida. Dades personals. Anonimització.

**Ponent:** Elisabet Samarra Gallego

### **Antecedents**

1. El 15 de febrer de 2019 entra a la GAIP la Reclamació 414/2018, presentada contra l'Ajuntament de Barcelona, en relació amb la sol·licitud d'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 12 de desembre de 2018 la persona reclamant sol·licita a l'Ajuntament de Barcelona la informació següent: "Atès que hi ha propietaris d'immobles, solars i edificis ubicats a la ciutat de Barcelona que no paguen l'Impost de Béns Immobles (IBI), es sol·licita:
  1. *Quantitat d'immobles, solars i edificis que no paguen IBI.*
  2. *Descripció i adreça de cada immoble, solar o edifici.*
  3. *Titular o titulars dels immobles, solars o edificis.*
  4. *Motiu pel qual no paguen IBI, individualitzat per cada immoble, solar o edifici.*
  5. *Valor o quota que no es recapta de cada immoble, solar o edifici.*"



3. El 22 de gener de 2019 l'Institut Municipal d'Hisenda de Barcelona resol desestimar totalment la sol·licitud d'accés que ara es reclama, justificant-ho en què *“la cessió de la informació sol·licitada no es troba emparada en cap dels supòsits previstos a l'article 95.1 de la LLei General Tributària, ni en cap altra norma amb rang de Llei que estableixi que s'han de facilitar dades d'IBI en supòsits com el que ens ocupa”*. La fonamentació de la Resolució desestimària fa referència també a que l'article 77.5 del Reial Decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei reguladora de les Hisendes Locals, disposa que l'impost es gestiona a partir de la informació continguda em el padró cadastral, i que l'article 51 del Real Decret Legislatiu 1/2004, de 5 de març, per la qual s'aprova el Text refós de la Llei del cadastre immobiliari (TRLCI) estableix que tenen el caràcter de dades protegides, entre d'altres, el nom i cognoms, raó social, codi d'identificació i domicili dels qui figurin inscrits en el Cadastre immobiliari com a titulars de les finques que hi ha inscrites, i que l'article 53 del mateix TRLCI disposa que l'accés a es dades cadastrals protegides només es pot dur a terme amb el consentiment exprés, específic i escrit de l'apersona afectada o quan una Llei l'exclouï, o en els supòsits d'interès legítim i directa que s'hi relacionen.
4. El 18 de febrer de 2019 la GAIP comunica a la persona reclamant que la seva reclamació, que ha tingut entrada el 15 de febrer, s'admet provisionalment a tràmit, identifica la persona responsable de la seva tramitació i li indica els propers tràmits que es seguiran així com les dades de contacte electrònic, per si en vol fer el seguiment.
5. El 19 de febrer de 2019 la GAIP comunica la Reclamació a l'Institut Municipal d'Hisenda de Barcelona i li requereix que, dins del termini de quinze dies establert en l'article 33.4 RGAIP, li faci arribar un informe sobre ella, així com una còpia de l'expedient de de la sol·licitud d'informació de la que deriva i, en general, els antecedents i circumstàncies que poden ser rellevants per resoldre la Reclamació.
6. El 28 de febrer de 2019 l'Institut Municipal d'Hisenda de Barcelona remet a la GAIP l'informe i l'expedient requerits. L'informe es reitera en què l'article 95.1 LGT i 51 TRLCI justifiquen la desestimació de l'accés.
7. El 18 de març, la GAIP demana a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT) que emeti informe sobre l'adequació de la sol·licitud d'accés que es reclama a la normativa de protecció de dades personals.
8. Amb data 27 de març es rep l'informe de l'APDCAT, que conclou que *“L'accés per part de la persona reclamant a les dades personals dels titulars dels immobles exempts del pagament de l'IBI que permeti identificar les persones físiques titulars de drets sobre aquests bens, seria contrari a la normativa de protecció de dades personals, llevat que la sol·licitud d'accés s'acompanyi del*



*consentiment exprés i per escrit de les persones afectades. Això sense perjudici que es pugui donar accés a la informació de manera anonimitzada”*

## **Fonaments jurídics**

### **1. Competència de la GAIP, contingut i abast general del dret d'accés a la informació pública i admissibilitat de la reclamació**

L'article 39.1 LTAIPBG estableix que *“Les resolucions expresses 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 substitueixin les resolucions. D'acord amb aquests preceptes, la GAIP és competent per tramitar i resoldre aquesta Reclamació, ja que es presenta en relació amb una resolució en matèria de dret d'accés a la informació d'una administració obligada per l'LTAIPBG, com l'Ajuntament de Barcelona (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 afageix 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 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 ha 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 aquest cas, caràcter preceptiu però no vinculant per la Comissió.

La Reclamació reuneix els requisits formals establerts pels articles 42.1 LTAIPBG i 30, 31, 32 i 33 RGAIP i, per tant, és admissible a tràmit.

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

L'Impost sobre Béns Immobles (IBI) és un tribut directe, de caràcter real, que grava el valor dels béns immobles (article 60 del Reial Decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei Reguladora de les Hisendes locals (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 comporten la minva d'ingressos municipals al càrrec poden realitzar-se les polítiques públiques i la prestació de serveis públics.

L'TRLHL regula en el seu article 61.5 els supòsits de no subjecció a l'IBI: les carreteres, els camins, les altres vies terrestres i els béns del domini públic marítim-terrestre i hidràulic, sempre que siguin



d'aprofitament públic i gratuït per als usuaris; els béns patrimonials de l'Ajuntament i els béns 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 ús públic.

L'article 62 TRLHL, per la seva banda, regula les exempcions en l'IBI, en els següents termes:

*"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 estaran exempts els béns immobles a què es refereix aquesta lletra b) quan estiguin afectes a explotacions econòmiques, llevat que els sigui aplicable algun dels supòsits d'exempció que preveu la Llei 49/2002, de 23 de desembre, de règim fiscal de les entitats sense fins lucratius i dels incentius fiscals al mecenatge, o que la subjecció a l'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 d'anàleg caràcter de les comunitats autònomes i de 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, directament (apartat 1), d'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 titularitat de centres sanitaris públics (apartat 3) i en supòsits en què no sigui eficient la gestió del tribut, havent de determinar el Ajuntament per ordenança fiscal quin seria aquest llindar de quota per sota del qual considera que li resulta ineficient recaptar l'IBI.

Per la seva banda, la Llei 49/2002, de 23 de desembre, de règim fiscal de les entitats sense fins lucratiu i dels incentius fiscals al mecenatge, en el seu article 15, recull també l'exempció de l'IBI dels béns immobles de titularitat de entitats sense fins lucratiu, exceptuant als béns afectats a explotacions econòmiques que no estiguin exemptes de l'Impost sobre Societats i condicionant-lo a que ho comuniquin a l'Ajuntament ja que compleixin amb els requisits i supòsits del règim fiscal especial que es regula en la pròpia llei. I en 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 per al 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 fi de la transparència conèixer la actuació de l'Ajuntament en aquest àmbit. Però és que, a més d'aquest marge de decisió sobre què immobles poden quedar exempts d'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 el 1'1% per a béns immobles urbans, entre el 0,3% i el 0,9% per a béns immobles rústics, i d'un 0,6% per als béns 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 Ajuntaments d'incrementar-los, d'acord amb uns determinats criteris i percentatges; d'establir per als béns immobles urbans, exclosos els d'ús residencial, tipus diferenciats atenent als usos establerts en la normativa cadastral per 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 troben desocupats amb caràcter permanent; o de decidir aplicar un tipus de gravamen reduït quan entrin 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 als béns immobles urbans, ni al 0,075%, 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, per la qual cosa 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 del règim de retiment de comptes a què se sotmet a les administracions públiques, com també ha de estar-ho l'aplicació de les previsions legals de no subjecció o d'exempció.

### **3. Sobre els límits legals aplicables a l'accés reclamat.**

L'Ajuntament de Barcelona, a través de l'Institut Municipal d'Hisenda de Barcelona justifica la desestimació de l'accés en que *“la cessió de la informació sol·licitada no es troba emparada en cap dels supòsits previstos a l'article 95.1 de la Llei General Tributària, ni en cap altra norma amb rang de Llei que estableixi que s'han de facilitar dades d'IBI”*. No té en compte, però, que l'LTAIPBG és, precisament, una norma amb rang legal que estableix explícitament l'obligació de les administracions de facilitar l'accés a la informació que hagin elaborat o que estigui en el seu poder com a conseqüència de l'exercici de les seves funcions (article 18 en relació amb l'article 2.b LTAIPBG), sense excloure'n cap àmbit administratiu, tampoc el tributari; ben al contrari, s'hi estableix clarament i de forma expressa que les administracions només podran denegar o restringir l'accés a informació pública per l'aplicació ponderada i casuística dels límits legalment establerts als articles 21, 23 i 24 LTAIPBG o en una altra norma amb rang de llei, els quals caldrà aplicar d'acord amb les regles de ponderació i els principis generals legalment determinats (test del dany i ponderació de la prevalença de l'interès públic en la divulgació; aplicació restrictiva dels límits amb expressa prohibició de l'analogia i la discrecionalitat; proporcionalitat del límit a l'objecte i finalitat de protecció; salvaguarda de l'accés parcial o anonimitzat a la part de la informació pública que no quedi estrictament afectada pel límit, d'acord amb el preàmbul de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, i els articles 20 a 25 LTAIPBG).

Invoca també l'administració el caràcter protegit d'alguna informació que consta al cadastre immobiliari, per expressa disposició de la legislació cadastral (article 51 TRLCI)

Tot seguit s'analitzara l'aplicació i efectes d'aquests límits en l'accés reclamat, així com també el que deriva de la protecció de les dades personals.

#### **3.1. L'accés a la 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.<sup>65</sup>*

*d) La col·laboració amb les administracions públiques per a la lluita contra el delictes fiscal i contra el frau en l'obtenció o la percepció d'ajuts o subvencions a càrrec de fons públics o de la Unió Europea.*

*e) La col·laboració amb les comissions parlamentàries d'investigació en el marc legalment establert.*

*f) La protecció dels drets i interessos dels menors i incapacitats pels òrgans jurisdiccionals o el ministeri fiscal.*

*g) La col·laboració amb el Tribunal de Comptes en l'exercici de les seves funcions de fiscalització de l'Agència Estatal d'Administració Tributària.*

*h) La col·laboració amb els jutges i tribunals per a l'execució de resolucions judicials fermes. La sol·licitud judicial d'informació exigeix resolució expressa en la qual, amb la ponderació prèvia dels interessos públics i privats afectats en l'assumpte de què es tracti i pel fet d'haver-se exhaurit els altres mitjans o fonts de coneixement sobre l'existència de béns i drets del deutor, es motivi la necessitat de demanar dades de l'Administració tributària.*

*i) La col·laboració amb el Servei Executiu de la Comissió de Prevenció del Blanqueig de Capitals i Infraccions Monetàries, amb la Comissió de Vigilància d'Activitats de Finançament del Terrorisme i amb la Secretaria d'ambdues comissions, en l'exercici de les seves funcions respectives.*

*j) La col·laboració amb òrgans o entitats de dret públic encarregats de la recaptació de recursos públics no tributaris per a la correcta identificació dels obligats al pagament i amb la Direcció General de Trànsit per a la pràctica de les notificacions a aquests, dirigides al cobrament d'aquests recursos.*



*k) La col·laboració amb les administracions públiques per al desenvolupament de les seves funcions, amb l'autorització prèvia dels obligats tributaris a què es refereixin les dades subministrades.*

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

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

*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 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.*



*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 obtingudes 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-los a terceres persones, excepte en els casos específics que es preveuen en el mateix article 95 LGT -que no resulten aplicables a aquest cas-, s'estableix com a 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".*

La confidencialitat deguda per 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 serà difosa a tercers, en consideració a 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 acotar l'aplicació de 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 li siguin ocultades en un futur.

Pero aquesta previsió de confidencialitat de l'article 95 LGT no justifica que s'entengui globalment exclosa de l'àmbit d'aplicació de l'LTAIPBG i de l'abast del dret d'accés a l'administració tributària. L'LTAIPBG i l'LGT són dues normes lleis d'igual rang normatiu; per tant, no seria acceptable pretendre que l'LTAIPBG hagi derogat implícitament l'article 95 LGT, però tampoc ho seria pretendre que aquest article de la Llei tributària tingui la virtualitat de modificar l'àmbit d'aplicació de l'LTAIPBG, excloent-ne totalment a l'administració tributària. Ambdues normes legals, LTAIPBG i LGT, són plenament vigents i no contenen una contradicció expressa, i per tant, s'han d'aplicar de manera harmònica i en la forma expressament prevista per l'article 21.2 LTAIPBG, que disposa que les previsions contingudes en normes amb rang de llei sobre el caràcter protegit de determinada informació actuaran com a límits al dret d'accés, i per tant podran comportar la denegació o la restricció del dret d'accés.

Efectivament, el 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 són establerts per una norma amb rang de llei".*

Però la previsió de confidencialitat de la informació establerta a l'article 95 LGT, com qualsevol altre límit legal a l'accés establert per la pròpia LTAIPBG, no justifica per la seva sola concurrència l'exclusió total, automàtica i sense ponderació possible de totes les dades amb transcendència tributària. Entendre-ho així 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 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 ciutadania, especialment en allò que fa referència a la gestió dels recursos públics.

Els principis i criteris d'aplicació i ponderació dels límits a l'accés que s'estableixen al Capítol II LTAIPBG són d'aplicació tant a la relació de límits expressament establerts per aquesta llei (article 21.1 LTAIPBG) com a qualsevol als derivats d'una altra disposició legal expressament previstos a l'article 21.2 LTAIPBG; així es desprèn clarament de la sistemàtica de la llei, i del propi tenor literal de l'apartat 2 de l'article 21, que, reproduint els termes en què s'expressa en l'apartat 1, insisteix en què la limitació derivada d'altres normes amb rang de llei que el caràcter protegir de determinada informació podran (i per tant, no és una limitació imperativa i incondicionada) justificar la denegació (total) del dret d'accés o la seva restricció (mantenint-se el dret d'accés parcial). Per tant, el límit a l'accés a la informació tributària establert per l'article 95.1 LGT també s'haurà d'aplicar, com qualsevol altre límit de l'article 21.1 LTAIPBG, d'acord amb els principis establerts als articles 20 i 22 LTAIPBG, ponderant els interessos públics i privats en joc d'acord al test del dany i l'interès públic en la divulgació de la informació, i aplicant el principi de proporcionalitat a l'objecte i finalitat de protecció, que en aquest cas és la protecció dels drets dels obligats tributaris reconegut en l'article 34.1.i LGT

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 que conté l'article 95 LGT sobre el caràcter protegit, reservat o confidencial d'aquesta informació (articles 21.1.c i 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 es pugui donar a aquest sol article de l'LGT la categoria d'un 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.<sup>2</sup> LTAIPBG, que regula el sistema de fonts en el supòsits en què el règim general d'accés de l'LTAIPBG coexisteix amb règims jurídic específics d'accés a informació establerts en altres lleis, sinó per la via dels límits a l'accés de l'article 21 LTAIPBG. D'això se'n deriva que l'article 95.1 LGT no pot excloure, de pla i de manera automàtica, el dret d'accés reconegut i garantit per l'LTAIPBG, ni desplaçar o anul·lar l'aplicació de l'LTAIPBG sobre l'accés a la informació tributària, i per tant, la seva sola invocació no justifica la desestimació de l'accés, sense cap altra ponderació, com ha fet l'Administració.

Ans al contrari, el règim jurídic aplicable a l'accés reclamat és el règim general de l'LTAIPBG, i les previsions de confidencialitat i 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, aquest que es preveu a l'LGT s'haurà 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 a l'objecte de protecció del límit (el dret dels obligats tributaris a la reserva de la informació aportada, en el cas del límit regulat a l'article 21.2 LTAIPBG, i la necessària protecció de la confidencialitat del procediments tramitats per l'Administració, en cas del límit regulat a l'article 21.1.c LTAIPBG, en els procediments de liquidació d'impostos, revisió de declaracions o imposició de sancions en curs).

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

- En primer lloc, caldrà 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 decebre la seva expectativa de reserva en relació amb la informació que proporcionen a l'administració tributària per a la recaptació dels tributs, 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 haurà de perdre, proporcionalment, intensitat.

- En segon lloc, la proporcionalitat en l'aplicació exigida per l'article 22.2 LTAIPBG exigeix que es tingui en compte la naturalesa i el 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 pugui comportar als obligats tributaris la difusió de la resta d'informació obtinguda per l'administració per a la recaptació de tributs. En aquest sentit, és obvi que, en certs casos, la difusió d'informació tributària sobre el patrimoni empresarial podria perjudicar la seva posició en el mercat o el prestigi de solvència, mentre que, en canvi, la difusió del patrimoni de les administracions públiques no només no les perjudica, sinó que resulta legalment obligada a partir de l'entrada en vigor de l'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 aquest a 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.

### 3.2. *L'accés a la informació del cadastre immobiliari*

Argumenta igualment la Resolució de l'Institut Municipal d'Hisenda de Barcelona per justificar la desestimació de l'accés, que l'IBI es gestiona a partir de la informació que conté el padró cadastral, i que l'article 51 de la Llei 48/2002, de 23 de desembre, del Cadastre Immobiliari, el text refós de la qual es va aprovar pel Reial Decret Legislatiu 1/2004, de 5 de març (TRLRHL) disposa que determinades dades relatives als titulars de les finques o al seu valor tenen caràcter protegit i només es poden cedir en els supòsits previstos a l'article 53 TRLRHL.

Efectivament, d'acord amb l'article 51 TRLRHL, tenen la consideració de dades protegides amb accés restringit les següents: "*el nom i cognoms o la raó social, el codi d'identificació i el domicili dels titulars de les finques inscrites al cadastre; el valor cadastral i, si escau, els valors cadastrals del sòl i de la construcció de 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 d'accés més restrictives, regulades a l'article 53 TRLCI: amb consentiment exprés i escrit 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.

De la mateixa manera que s'ha assenyalat en l'apartat anterior per a la informació tributària, cal reiterar aquí que 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-ne 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 la GAIP (per totes, la Resolució 250/2018, de 14 de setembre). Efectivament, la regulació 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 causa de la Disposició Addicional Primera.2 LTAIPBG, sinó que aquests articles de la Llei cadastral s'han de considerar de manera integrada i harmònica amb les disposicions de l'LTAIPBG i aplicar-se conforme al règim general d'accés que s'hi regula, de manera que l'article 51 TRLCI actuarà com a límit a l'accés a la informació pública 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).

### 3.3. *L'accés a les dades personals*

Tot i que l'Institut Municipal d'Hisenda de Barcelona no ho invoca, el cert és que les dades de les persones físiques titulars de les finques exemptes d'IBI són dades protegides per la normativa de



protecció de dades personals, l'accés a les quals s'haurà de ponderar de conformitat amb l'article 24 LTAIPBG.

L'article 42.8 LTAIPBG disposa que quan la denegació de l'accés s'hagi fonamentat en la protecció de dades personals, la Comissió n'ha de demanar informe a l'APDCAT, que no tindrà caràcter vinculant per a la seva resolució. En aquest cas, però, tal i com es depren dels antecedents, l'Institut Municipal d'Hisenda de Barcelona no ha fonamentat en la protecció de dades personals la desestimació de l'accés que es reclama, però aquesta Comissió no pot obviar que part de la informació sol·licitada i reclamada inclou dades personals per la qual cosa, i a l'empara de la previsió continguda en l'apartat 7 del mateix article 42 LTAIPBG, ha volgut comptar amb l'informe de l'APDCAT per fonamentar aquesta Resolució en relació amb l'accés a les dades personals identificatives de les persones físiques titulars de les finques exemptes d'IBI.

L'APDCAT, en el seu informe, argumenta que cal estendre la protecció de la legislació de protecció de dades personals no només a les dades que identifiquen directament a la persona física titular, sinó també a les dades que en permetin indirectament una identificació, com seria el cas del domicili de la finca, ja que permetria obtenir fàcilment el nom del titular amb la consulta del Registre de la Propietat. Recorda que 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 tota persona la identitat de la qual es pugui determinar, directament o indirectament, en particular mitjançant un identificador, com ara un nom, un número d'identificació, dades de localització, un identificador a línia o un o diversos elements propis de la identitat física, fisiològica, genètica, psíquica, econòmica, cultural o social d'aquesta persona (article 4.1 RGPD). En relació a la identificabilitat de les persones físiques, el considerant 26 RGPD disposa que per determinar si una persona física és identificable, s'han de tenir en compte tots els mitjans, com la singularització, que raonablement pugui utilitzar el responsable del tractament o qualsevol altra persona per identificar directament o indirectament a la persona física. I que per determinar si hi ha una probabilitat raonable que s'utilitzin mitjans per identificar una persona física, s'han de tenir en compte tots els factors objectius, com els costos i el temps necessaris per a la identificació, tenint en compte tant la tecnologia disponible en el moment del tractament, com els avenços tecnològics que raonablement pugui utilitzar el responsable del tractament o qualsevol altra persona per identificar directament o indirectament a la persona física.

En base a això, l'APDCAT conclou que *"l'accés per part de la persona reclamant a les dades personals dels titulars dels immobles exempts del pagament de l'IBI que permeti identificar les persones físiques titulars de drets sobre aquests bens, seria contrari a la normativa de protecció de dades personals,*



*llevat que la sol·licitud d'accés s'acompanyi del consentiment exprés i per escrit de les persones afectades. Això sense perjudici que es pugui donar accés a la informació de manera anonimitzada”.*

#### **4. Sobre l'accés a la informació reclamada**

D'acord amb les consideracions sobre la rellevància de difusió de la informació per a la finalitat de la transparència (FJ2) i atenent els criteris d'aplicació i de ponderació dels límits que hi concórren (FJ3), s'estableix el següent en relació amb el dret d'accés a cadascuna dels apartats que conté la sol·licitud d'informació:

##### *4.1. Quantitat d'immobles, solars i edificis que no paguen IBI*

Es tracta d'informació numèrica agregada, que no afecta el dret de reserva dels obligats tributaris protegit per l'article 34.1 LGT i que, per tant, no justifica l'aplicació de l'article 95.1 LGT, ni vulnera la normativa de protecció de dades personals, ni és informació inclosa en el cadastre. En canvi, és informació rellevant des de la perspectiva de la transparència, en la mesura en que permet conèixer magnituds de la gestió tributària municipal. Per aquests motius, se n'estima l'accés.

##### *4.2. Descripció i adreça de cada immoble o solar*

Ja ha quedat establert en els FJ3.2 que l'adreça de la finca no és una dada que quedi directament protegida per l'article 51 TRLCI, que protegeix només el domicili del seu titular.

Tanmateix, tot i que és una dada referida a la finca i no a la persona física que en sigui titular –ja que no es correspon necessàriament amb el seu domicili privat-, es té en consideració el criteri de l'APDCAT (FJ3.2) de considerar-la una dada protegida per la normativa de protecció de dades personals en atenció a la seva virtualitat com a element identificador del seu titular, en la mesura en què aquest sigui una persona física.

Pel que fa a les finques el titular de les quals no sigui una persona física sinó una persona jurídica, caldrà distingir entre aquelles que són de titularitat privada i les que són de titularitat pública. En el primer cas (àmbit privat), la persona jurídica, com a obligada tributària, estaria emparada pel deure de confidencialitat de l'article 95.1 LGT en relació amb el dret de reserva de l'article 34.1 LGT, i pel caràcter protegit de la raó social del titular de la finca establert a l'article 51 TRLCI i, en aquesta mesura, cal considerar la limitació de l'accés a l'adreça de la finca com element identificador dels obligats tributaris de naturalesa privada. En canvi, tal i com s'argumentarà en l'apartat següent (4.3), la protecció d'aquests articles no abasta a les administracions públiques o governs que siguin titulars de les finques

exemptes d'IBI, considerant que l'inventari del seu patrimoni immobiliari està sotmès a les obligacions de transparència i publicitat activa de l'article 11.2 LTAIPBG.

D'acord amb aquests arguments, es considera jurídicament restringir l'accés a l'adreça exacte de la finca exempta d'IBI quan en sigui titular una persona física o una persona jurídica de l'àmbit privat, en la mesura en que constitueix un element virtualment identificador de la identitat del seu titular, que és informació protegida per la legislació de protecció de dades personals, tributària i cadastral. No obstant això, considerant que l'aplicació dels límits a l'accés s'ha de dur a terme de forma proporcional al seu objecte i finalitat (article 22.1 LTAIPBG), interpretant-los sempre restrictivament en benefici del dret d'accés (article 20.1 LTAIPBG), de manera que la denegació de l'accés sol·licitat afecti estrictament a la part de la documentació afectada pel límit i permetent l'accés parcial a la resta d'informació (article 25.1 LTAIPBG), s'ha de permetre l'accés parcial a la informació relativa a la ubicació de la finca en aquella part que no permeti la identificació del seu titular a través de la consulta del registre de la propietat.

Per tant, s'estima l'accés parcial a la ubicació de les finques de titularitat privada (persones físiques o jurídiques) exemptes d'IBI, de manera que s'eviti donar l'adreça exacte a partir de la qual se'n pugui inferir la identitat del seu titular, però tanmateix proporcionant informació parcial de la forma menys restrictiva possible per aal dret de la persona reclamant (per exemple, facilitant el carrer o via però sense indicar el número corresponent a la finca, o bé la zona o districte on s'ubica la finca en els casos en què la sola exclusió del número de carrer o via no impedeixi identificar-ne el titular sense un esforç desproporcionat). Per contra, s'estima plenament l'accés al domicili de la finca quan el seu titular sigui una administració pública o govern.

Pel que fa a la descripció de la finca, s'estima l'accés a la tipologia de la finca (per exemple, escola, centre sanitari, centre de culte, ...) en la forma en què consti categoritzada i informada prèviament a les bases de dades de l'administració i pugui ser obtinguda de forma automatitzada.

#### *4.3. Titular o titulars dels immobles, solars o edificis exempts d'IBI*

Ja ha quedat establert que la legislació de protecció de dades personals empara les dades identificatives (nom i cognoms) de les persones físiques titulars de finques exemptes d'IBI. Igualment, el nom i cognoms o la raó social dels titulars de la finca són dades protegides per l'article 51 TRLCI. En darrer terme, en la mesura en que els titulars de la finca són els obligats tributaris de l'IBI, la seva identitat quedaria emparada igualment per la confidencialitat de l'article 95.1 LGT i el dret de reserva de l'article 34.1.i LGT. Caldrà veure i ponderar si aquesta protecció que estableixen aquestes legislacions ha de prevaldre sobre el dret d'accés, o si, contràriament, s'ha de permetre l'accés, total o parcial, a aquesta informació.



Des de la perspectiva de la protecció de dades personals i en relació amb les dades de persones físiques titulars de les finques exemptes d'IBI, cal recordar que la finalitat de la transparència és 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. En la ponderació, a més, caldrà tenir en compte que es tracta d'una sol·licitud d'informació indiscriminada que inflingiria un dany massiu en l'esfera de drets individuals de totes les persones físiques titulars d'immobles.

De la seva banda, la legislació tributària estableix que la identitat de la persona obligada tributària (i els titulars d'aquestes finques són obligats tributaris encara que siguin beneficiaris d'una exempció fiscal, article 35.2.k LGT), és informació sobre la qual es projecta el dret de l'obligat a què se'n mantingui la reserva (article 34.1.i LGT) i el correlatiu deure de confidencialitat de l'Administració tributària (article 9.1 LGT), que actuarà com a límit a l'accés per la via de l'article 21.2 LTAIPBG i que caldrà ponderar d'acord amb les consideracions argumentades en el FJ 3.

Finalment, cal recordar que la llei cadastral (article 51 TRLCI) protegeix la identitat de la persona física (nom i cognoms) així com la raó social dels titulars dels immobles, protecció que caldrà ponderar amb el dret d'accés.

Ja s'ha establert al FJ3 que els límits a l'accés derivats d'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. Aquesta ponderació, que ha de ser casuística i tenir en compte els drets públics i privats en joc, variarà segons la titularitat de la finca sigui privada, o pública.

En el cas que la titularitat de les finques exemptes d'IBI es corresponguin amb administracions públiques i ens que en depenguin, cal tenir en compte que la legislació de transparència exigeix que facin publicitat i difusió del seu patrimoni immobiliari, de manera que l'objecte i finalitat de la protecció de la seva identitat es perd des del moment 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 que ofereix 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). I, per suposat, no les empara la normativa de protecció de dades, que es limita a les persones físiques. D'acord amb això, s'ha d'estimar l'accés a la titularitat de les finques exemptes d'IBI quan ho siguin administracions públiques o ens públics dependents d'elles.

En els casos que les finques siguin de titularitat privada, tant si són persones físiques com jurídiques, s'ha de desestimar l'accés a la identificació del seu titular considerant que és informació protegida per legislació tributària i cadastral i, eventualment, de protecció de dades personals i atenent que el dany massiu que s'inflingiria en els drets dels titulars no queda justificat per a la finalitat de control de l'Administració pública, ja que els supòsits d'exempció d'IBI legalment establerts estan molt taxats i deixen poc marge a la discrecionalitat (béns prèviament 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 les finques la quota líquida de les quals no superi la quantia mínima fixada per ordenança fiscal per meritjar l'impost, d'acord amb l'article 62.4 TRLRHL).

Considerant el que s'ha exposat, es pondera prevalent la protecció de la identitat dels obligats tributaris i titulars de la finca exempta d'IBI quan ho siguin persones físiques o jurídiques diferents d'administracions i governs i, per tant, se'n desestima l'accés. Per contra, s'estima l'accés a la identitat del titular de la finca exempta d'IBI quan ho sigui una administració o ens públic que en depengui, o un govern.

#### *4.4. Motiu pel qual no paguen l'IBI, individualitzat per a cada immoble, solar o edifici.*

Ni l'article 51 TRLCI (les causes d'exempció de l'IBI no és informació que consti en el cadastre) ni l'article 95 LGT (que cal interpretar sempre en connexió amb el dret de reserva dels obligats tributaris de l'article 34 LGT), poden justificar que es desestimi l'accés als motius d'exempció d'IBI de les finques de titularitat privada tenint en compte les consideracions fetes en els apartats anteriors. Efectivament, la indicació del motiu d'exempció d'IBI dissociat de la informació que identifiqui o permeti identificar l'obligat tributari quan ho sigui una persona física o jurídica de l'àmbit privat no perjudica el seu dret de reserva i, per tant, no justifica que s'hi apliqui un règim de confidencialitat.

En el cas de les finques de titularitat pública, l'accés a aquesta informació s'oferirà, segons l'apartat anterior, associada a la identificació de l'administració o govern que n'és titular, però tanmateix no resulta justificat que s'hi projecti la confidencialitat de l'article 95 LGT considerant que el seu patrimoni és públic i ponderant com a prevalent l'interès públic en la divulgació de la informació que permeti el control de les administracions en l'àmbit fiscal.

D'acord amb això, s'estima l'accés al motiu d'exempció d'IBI aplicable a cada finca.



#### 4.5. *Valor o quota que no es recapta de cada immoble, solar o edifici.*

La legislació cadastral no protegeix la quota tributària, ja que és informació que no es conté en el cadastre Immobiliari. Pel que fa a la legislació tributària, la quota tributària exempta és, certament informació tributària, però cal recordar novament que el deure de confidencialitat establert en l'article 95.1 LGT es justifica en el dret de reserva de l'obligat tributari (art. 34 LGT) que no resulta perjudicat si la quota s'ofereix dissociada de la identitat o dels elements que permetin identificar a l'obligat tributari quan ho sigui una persona física o jurídica de l'àmbit privat, com ja s'ha establert en els apartats anteriors.

Es té en compte, igualment, que és informació rellevant des de la perspectiva de la transparència, ja que l'Ajuntament disposa d'un marge de discrecionalitat per determinar el tipus de gravamen que aplica i que determina la quota tributària, i atenent l'impacte d'aquesta decisió municipal sobre les arques locals.

Pel que fa a les administracions i governs, es donen per reproduïts els arguments que justifiquen la prevalença del dret d'accés, considerant la rellevància de la transparència de les administracions en l'àmbit fiscal i atenent les seves obligacions de publicitat activa en relació amb el seu patrimoni.

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

Finalment, i atesa la inconcreció temporal de la sol·licitud, s'estableix que la informació estimada en els cinc epígrafs anteriors, en els termes i condicions que s'hi ha establert, s'ha de proporcionar 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 fetes per a executar els acords de mediació i per a 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 seguiment del compliment de les seves resolucions, d'acord amb el previst pels articles 48 i 49 RGAIP i per l'apartat 30 del seu Manual de reclamació, i pot adoptar les mesures que s'hi preveuen en cas d'incompliment.

L'article 43 LTAIPBG estableix que si l'Administració incompleix l'obligació de facilitar la informació dins del termini establert pels acords de mediació o per les resolucions de la GAIP, les persones interessades ho poden comunicar a la Comissió perquè aquesta en 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 n'informi als 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 en el web de la Comissió dels casos que els seus requeriments han estat desatesos per l'Administració i que se n'hi 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 electrònic 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 25 d'abril de 2019, resol per unanimitat:

1. Estimar parcialment la reclamació 83/2019 i declarar el dret de la persona reclamant a obtenir la informació següent en relació amb les finques declarades exemptes d'IBI per l'Ajuntament de Barcelona durant l'exercici fiscal 2018:
  - a. Quantitat d'immobles, solars i edificis que no paguen IBI.
  - b. Descripció genèrica o categorització de la finca, en els termes establerts en el FJ 4.
  - c. Adreça de cada immoble o solar quan el seu titular sigui una administració pública o govern, o indicació del carrer o via sense el número quan el seu titular sigui una persona física o persona jurídica diferent d'una administració o govern, sempre que això no permeti la identificació del titular, en quin cas es donarà la ubicació amb un altre criteri més genèric que n'eviti la identificació del titular (zona, districte o barri).
  - d. Titular de la finca exempta d'IBI quan ho sigui una administració pública o ens dependent d'ella.
  - e. Quota tributària de l'IBI exempta i motiu de l'exempció, per a cada finca.
2. Requerir a l'Ajuntament de Barcelona 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 Barcelona 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 83/2019 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](mailto: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](http://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 adreci 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.