

Resolució 469/2019 de 2 d'agost**Número d'expedient de la reclamació:** 291/2019**Administració reclamada:** Ajuntament de Sant Feliu de Llobregat**Informació reclamada:** Finques exemptes d'IBI: titular, domicili, motiu de l'exempció i quota.**Sentit de la resolució:** Estimació parcial

Resum: D'acord amb l'article 6.1 del RGPD, el tractament de dades personals ha de comptar amb una base jurídica que ho legitimi, ja sigui el consentiment de la persona afectada, o qualsevol altra de les circumstàncies previstes en el precepte; expressament, l'apartat c) de l'esmentat article disposa que serà lícit el tractament de dades personals si "el tractament és necessari per al compliment d'una obligació legal aplicable al responsable del tractament". Tenint en compte que l'article 18.2 LTAIPBG estableix l'obligació de les administracions públiques de garantir el compliment del dret d'accés a la informació pública d'acord amb el que estableix el títol III de l'LTAIPBG, s'ha de concloure que el tractament o cessió de les dades personals de les que l'administració n'és responsable per atendre i satisfer el dret d'accés a la informació pública queda legitimat si, d'acord amb el que estableix el títol III de l'LTAIPBG, s'ha d'estimar l'accés, i comptant amb aquesta base jurídica legitimant (l'LTAIPBG) no resulta necessari el consentiment de les persones afectades, excepte si es tracta de dades sensibles especialment protegides (vida sexual, origen racial, salut, ideologia, creences, afiliació sindical o la comissió d'infraccions penals o administratives), en quin cas i per expressa disposició de la legislació de transparència, s'haurà d'aportar el consentiment exprés l'afectat (article 23 LTAIPBG). D'això se'n desprèn una remissió a les regles de ponderació de l'LTAIPBG per determinar la legitimitat del tractament de dades personals, que ve expressament recollida en la Llei Orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de Protecció de Dades Personals i Garantia dels drets Digitals (LOPDGDD) que en la seva Disposició addicional segona disposa que el tractament de dades personals en el marc de les obligacions de les administracions públiques derivades de la legislació de transparència (publicitat activa i dret d'accés a la informació pública) es sotmetrà al que disposa (i cita en primer lloc) la Llei bàsica de transparència (LTAIPBGE) en el seu article 5.3 (que exclou de la publicitat activa les dades personals especialment protegides) i 15 (que regula el règim d'accés a informació que contingui dades personals, en termes similars a com ho fan els articles 23 i 24 de la Llei de transparència catalana), així com en el RGPD i en la pròpia LOPDGDD. Des de la exclusiva perspectiva de la protecció de les dades personals, les dades identificatives dels titulars de les finques exemptes d'IBI són dades personals sotmeses a la regla de ponderació de l'article 24.2 LTAIPBG. La difusió de les dades identificatives de persones físiques o jurídiques de l'àmbit privat per servir a la finalitat de la transparència està expressament legitimada per l'LTAIPBG en casos en què resulten beneficiades per recursos públics (subvencions, ajudes, convenis, contractes, ...), considerant el dany en la seva privacitat és necessari i proporcional per a la finalitat de control de les administracions. Però la veritat és que, en el cas d'exempcions fiscals, l'LTAIPBG no conté la previsió de publicitat activa. L'accés al domicili de la finca s'ha d'analitzar i ponderar atenent a la seva virtualitat com a dada que permet identificar la persona titular de la finca, a partir de la consulta de registres públics com el de la propietat. Per això, quan l'accés a la identitat del titular de la finca s'hagi desestimat (persona física i persona jurídica de l'àmbit privat), d'acord amb l'exposat en l'apartat anterior, s'haurà de limitar correlativament l'accés al domicili de la finca fins al punt en què no faci possible la identificació del titular sense un esforç desproporcionat, de manera que es donarà accés parcial al carrer o via, però sense indicar el número corresponent a la



finca, o bé, s'indicarà la zona o districte on s'ubica la finca, en els casos en què la sola exclusió del número del carrer o via no impedeixi identificar el titular sense un esforç desproporcionat. D'altra banda, s'ha de considerar que les dades personals identificatives o que permeten la identificació de la identitat dels titulars de les finques exemptes d'IBI no només estan protegides per la legislació de protecció de dades, sinó també per la legislació tributària (en tant que obligats tributaris) i cadastral (com a titulars inscrits en el Cadastre), el què, segons s'analitzarà en els apartats següents, constitueix un supòsit d'aplicació del límit a l'accés previst per l'article 21.2 LTAIPBG i, eventualment en el cas de procediments en tràmit, per l'article 21.1.c LTAIPBG. D'acord amb això, l'accés a les dades personals identificatives o que permetin la identificació (domicili) dels titulars de les finques exemptes d'IBI no queda emparat per l'LTAIPBG i, per tant, no pot emparar-se en ella com a base jurídica legitimant de la cessió de les dades personals a la persona reclamant que comportaria l'accés. Les previsions de confidencialitat i reserva contingudes en la legislació tributària i cadastral s'han d'aplicar com a límits legals a l'accés per disposició expressa de l'article 21.2 LTAIPBG (informació protegida per llei) i, si escau, 21.1.c LTAIPBG (confidencialitat dels procediments de l'Administració establerta per llei). 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. Com qualsevol altre límit a l'accés previst per una norma amb rang de llei, aquest que preveu la 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 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). Quan la informació tributària no es refereixi o es relacioni amb una persona física o jurídica identificada o identificable, l'aplicació del límit perdrà la seva finalitat de preservar el dret de reserva de la persona obligada tributària, i, no servint a aquest fi, no es justificaria que hagi de prevaldre el deure de confidencialitat de la informació que s'imposa a l'Administració tributària, precisament per garantir-ho, en l'article 95 LGT. D'acord amb l'exposat, el dret de reserva de l'obligat tributari quan sigui una persona física o jurídica de l'àmbit privat es pondera com a prevalent i, per tant, en aquests casos el caràcter confidencial i protegit per la llei que li confereix l'article 95 LGT actuarà com a límit que restringeix el dret d'accés, a l'empara de l'article 21.2 i 21.1.c LTAIPBG; tanmateix, no resulta proporcionat aplicar-lo per restringir l'accés quan el titular de la finca exempta d'IBI ho sigui una administració o un govern, atès que el seu patrimoni és públic i ha de ser difós en compliment de les seves obligacions legals de publicitat activa i considerant que el seu dret de reserva en relació amb la seva informació fiscal no pot ser prevalent al dret d'accés, ja que com a administració ha de restar sotmesa a l'escrutini públic.

Paraules clau: Ajuntament. Impostos. IBI. Reclamació contra estimació parcial. Informació tributària. Informació cadastral. Límits. Dades personals. Dades que permeten la identificació. Informació reservada o confidencial. Informació protegida per llei.

Ponent: Elisabet Samarra Gallego

Antecedents

1. El 7 de maig de 2019 té entrada en la GAIP la Reclamació 291/2019, presentada contra l'Ajuntament de Sant Feliu de Llobregat en relació amb la sol·licitud d'informació indicada en l'antecedent següent. La persona reclamant no sol·licita el procediment de mediació previst en l'article 42 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública

- i bon govern (LTAIPBG) i regulat pel Reglament de la GAIP, aprovat pel Decret 111/2017, de 18 de juliol (RGAIP).
2. El 22 de gener de 2019 la persona reclamant sol·licita a l'Ajuntament de Sant Feliu de Llobregat la informació següent: *"Atès que hi ha propietaris d'immobles, solars i edificis ubicats a Sant Feliu de Llobregat que no paguen l'Impost de Béns Immobles (IBI), se sol·licita:*
 - 1.- *quantitat d'immobles, solars i edificis que no paguen IBI.*
 - 2.- *Descripció i direcció de cada immoble, solar o edifici.*
 - 3.- *Titular o titulars dels immobles, solars o edificis.*
 - 4.- *Motiu pel qual no paga IBI, individualitzat per a cada immoble, solar o edifici.*
 - 5.- *Valor o quota que no es recapta de cada immoble, solar o edifici."*
 3. El 10 d'abril de 2019 l'Ajuntament de Sant Feliu de Llobregat resol la sol·licitud presentada per la persona reclamant: *"Primer.- Comunicar al Sr XXX que, actualment no està aprovat el Padró de bens immobles urbans i rústics de l'exercici 2019, per tant, no es pot facilitar les dades del nombre d'immobles que no paguen IBI ni els motius de l'exempció.*

Segon.- Informar com a dada orientativa que el padró de l'any 2018 el nombre de valors afectats per alguna de les exempcions i/o bonificacions permeses per la normativa vigent i aprovada per l'ordenança fiscal, van ser 452 valors per un import total de 323.184,98€ (inclou exempcions i bonificacions).

Tercer.- En relació amb la resta de dades sol·licitades com descripció de cada immoble, titulars, motiu individualitzat, etc., aquestes son dades de caràcter personal incloses en un padró fiscal y, per tan subjectes a protecció de dades."
 4. La Reclamació 291/2019, presentada el 29 d'abril davant el registre de l'Ajuntament de Pallejà posa de manifest la disconformitat de la persona reclamant amb la resolució assenyalada a l'antecedent anterior.
 5. El dia 9 de maig de 2019, la GAIP comunica a la persona reclamant que s'admet provisionalment a tràmit la reclamació, identifica la persona responsable de la seva tramitació i li indica els propers tràmits que s'han de seguir, així com les dades de contacte electrònic, per si vol fer-ne el seguiment.
 6. El 10 de maig de 2019, la GAIP comunica la Reclamació a l'Ajuntament de Sant Feliu de Llobregat i li requereix que, dins el termini de quinze dies establert en l'article 33.4 RGAIP, li remeti un informe sobre ella, així com una còpia de l'expedient de la sol·licitud d'informació de la qual deriva i, en general, els antecedents i circumstàncies que puguin ser rellevants per a resoldre la Reclamació.



7. El 30 de maig de 2019, la GAIP rep l'informe sol·licitat a l'Ajuntament de Sant Feliu de Llobregat que fonamenta el seu posicionament en el fet que no disposava del padró de finques del 2019 i, per tant, no podia informar de la quantia de finques que quedaven exemptes d'IBI. Igualment, manifesta que el detall de les dades que es demana és contrari als límits establerts a la legislació de protecció de dades personals i a l'article 95 de la Llei 58/2003, de 17 de desembre, General Tributaria.

S'hi annexa un informe tècnic on consten les dades corresponents a les exempcions de l'IBI de 2019, de les què no es disposava en el moment de respondre la sol·licitud, i que fa constar que afecten un total de 476 valors, per un import de 362.642,27 €, i seguidament es desglossa indicant per a cadascuna de les categories següents, el nombre de valors i l'import total benefici: entitats no lucratives; energia solar; famílies nombroses parcial; famílies nombroses; activitats d'especial interès; promoció immobiliària; exempcions per llei parcials; centres sanitaris públics; centres docents concertats parcial; centres docents concertats; església, associacions confessionals; exempció immobles afectes serv.; exempcions per llei; Bonif. Val. Cult.

8. El 18 de juny de 2019 la GAIP sol·licita un informe a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT), d'acord amb l'article 42.8 LTAIPBG i, tot seguit, informa a les parts de la conseqüent ampliació del termini per resoldre la Reclamació 291/2019 en quinze dies més.
9. El 2 de juliol de 2019 té entrada a la GAIP l'informe sol·licitat a l'APDCAT que conclou: "*L'accés per part de la persona reclamant a la informació sobre la direcció dels immobles exemptos d'IBI o de 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 forma 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



contra una resolució en matèria de dret d'accés a la informació d'una administració obligada pel LTAIPBG, com l'Ajuntament de Sant Feliu 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 42.8 LTAIPBG preveu que la Comissió pugui 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, el qual serà preceptiu per al cas que l'Administració hagi fonamentat en aquesta protecció la desestimació total o parcial de l'accés, però no vinculant per al sentit de la resolució.



La reclamació reuneix els requisits establerts als 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 impostos 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.

El 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:

"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.

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 llinar 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 de 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 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, 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 al règim de rendició 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 a l'accés.

L'Ajuntament de Sant Feliu de Llobregat ha invocat el límit relatiu a la protecció de dades personals i les previsions de reserva i protecció de la informació que conté la legislació tributària per justificar la desestimació parcial de l'accés a les dades identificatives de les persones titulars de les finques. Seguidament s'analitzaran de forma individualitzada.

3.a. La protecció de les dades personals

La sol·licitud i la reclamació demanen conèixer la identitat del titular de la finca exempta d'IBI, la qual cosa, si es tracta d'una persona física, és una dada personal protegida per la normativa de protecció de dades, l'accés a la qual s'ha de ponderar d'acord amb l'article 24.2 LTAIPBG. Es tindrà en compte, des d'aquesta perspectiva, la protecció que hagi de donar-se tant a les dades directament identificatives de les persones físiques titulars dels immobles (nom i cognoms, o DNI) com aquelles altres dades personals que, indirectament, en permetin la identificació, i en aquest sentit, es valorarà l'accés al domicili de la finca des de la perspectiva de la seva virtualitat com a element identificador de la persona física titular.



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 en 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 amb 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. Per determinar si hi ha una probabilitat raonable de 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 de l' tractament com els avenços tecnològics".

D'acord amb l'article 6.1 del RGPD, el tractament de dades personals ha de comptar amb una base jurídica que ho legitimi, ja sigui el consentiment de la persona afectada, o qualsevol altra de les circumstàncies previstes en el precepte; expressament, l'apartat c) de l'esmentat article disposa que serà lícit el tractament de dades personals si "el tractament és necessari per al compliment d'una obligació legal aplicable al responsable del tractament". Tenint en compte que l'article 18.2 LTAIPBG estableix l'obligació de les administracions públiques de garantir el compliment del dret d'accés a la informació pública d'acord amb el que estableix el títol III de l'LTAIPBG, s'ha de concloure que el tractament o cessió de les dades personals dels quals l'administració n'és responsable per atendre i satisfer el dret d'accés a la informació pública queda legitimat si, d'acord amb el que estableix el títol III de l'LTAIPBG, s'ha d'estimar l'accés, i comptant amb aquesta base jurídica legitimant (l'LTAIPBG), no resulta necessari el consentiment de les persones afectades, excepte si es tracta de dades sensibles especialment protegides (vida sexual, origen racial, salut, ideologia, creences, afiliació sindical o la comissió d'infraccions penals o administratives), en quin cas i per expressa disposició de la legislació de transparència, s'haurà d'aportar el consentiment exprés l'afectat (article 23 LTAIPBG).

Com que les dades identificatives de les persones titulars de les finques exemptes d'IBI no es poden incloure en els supòsits anteriors, no els resulta d'aplicació el règim general d'exclusió sense consentiment de l'article 23 LTAIPBG. Tampoc els resulta aplicable el règim general d'accés establert per l'article 24.1 LTAIPBG per a les dades identificatives (nom i càrrec que ocupen en l'organització) del personal al servei de les administracions públiques, de manera que el límit relatiu a la protecció de les dades personals s'ha de ponderar, d'acord amb l'article 24.2 LTAIPBG.



Ja ha quedat establert que, d'acord amb l'article 6 RGPD, la legislació de transparència constitueix una base jurídica legitimant de la cessió de dades personals a condició que l'administració esdevingui obligada a satisfer el dret d'accés, d'acord amb el que estableix el Títol III LTAIPBG; a sensu contrario, si l'administració ha de desestimar, totalment o parcialment, l'accés a les dades personals per aplicació dels límits a l'accés previstos per l'article 21 LTAIPBG o per qualsevol altra norma amb rang legal, la cessió de dades personals no quedaria legitimada per l'article 6.1.c RGPD, en tant que no existiria l'obligació legal de l'administració de satisfer la sol·licitud d'informació actuant com a base jurídica legitimadora del tractament. D'això es desprèn una remissió a les regles de ponderació de l'LTAIPBG per determinar la legitimitat del tractament de dades personals, que ve expressament recollida en la Llei Orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de Protecció de Dades Personals i Garantia dels Drets Digitals (LOPDGDD) que en la seva Disposició addicional segona disposa que el tractament de dades personals en el marc de les obligacions de les administracions públiques derivades de la legislació de transparència (publicitat activa i accés a la informació pública) es sotmetrà al que disposa (i cita en primer lloc) la Llei bàsica de transparència (Llei 19/2013, de 9 de desembre, LTAIPBGE) en el seu article 5.3 (que exclou de la publicitat activa les dades personals especialment protegides) i 15 (que regula el règim d'accés a informació que contingui dades personals, en termes similars a com ho fan els articles 23 i 24 de la llei de transparència catalana), així com en el RGPD i en la pròpia LOPDGDD.

La difusió de les dades identificatives de persones físiques o jurídiques de l'àmbit privat per servir a la finalitat de la transparència està expressament legitimada per l'LTAIPBG en casos en què resultin beneficiàries de recursos públics (subvencions, ajudes, convenis, contractes ...), considerant el dany en la seva privacitat és necessari i proporcional per a la finalitat de control de les administracions. Però la veritat és que, en el cas d'exempcions fiscals, l'LTAIPBG no conté la previsió de publicitat activa. D'altra banda, s'ha de considerar que les dades personals identificatives o que permeten la identificació de la identitat dels titulars de les finques exemptes d'IBI no només estan protegides per la legislació de protecció de dades, sinó també per la legislació tributària (en tant que obligats tributaris) i cadastral (com a titulars inscrits en el Cadastre), el què, segons s'analitzarà en els apartats següents, constitueix un supòsit d'aplicació del límit a l'accés previst per l'article 21.2 LTAIPBG (informació protegida per llei) i, eventualment en el cas de procediments en tràmit, per l'article 21.1.c LTAIPBG (confidencialitat dels procediments de l'Administració establerta per llei). D'acord amb això, l'accés a les dades personals identificatives o que permetin la identificació (domicili) dels titulars de les finques exemptes d'IBI no queda emparat per l'LTAIPBG i, per tant, no pot emparar-se en ella com a base jurídica legitimant de la cessió de les dades personals a la persona reclamant que comportaria l'accés.

La GAIP ha demanat informe a l'APDCAT, sobre si l'accés a la informació que es reclama és adequat la normativa de protecció de dades. L'APDCAT considera en el seu informe (IAI 33/2019) que la legislació de transparència no empara la cessió de les dades personals identificatives dels titulars de



les finques exemptes d'IBI, ni tampoc dels que en permetin la identificació indirecta, i en aquest sentit, considera que l'accés al domicili de la finca també s'ha de restringir considerant la virtualitat d'aquesta informació per a fer identificable el seu titular mitjançant la consulta del registre de la propietat. Amb base a això, l'APDCAT conclou que "l'accés de la persona reclamant a la informació sobre el domicili dels immobles exemptes 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".

D'acord amb el que s'ha exposat, cal concloure que el límit relatiu a la protecció de dades personals ha de restringir l'accés a les dades identificatives (nom i cognoms, DNI) o que permetin la identificació (domicili) del titular de la finca, quan sigui una persona física.

3.b El caràcter protegit per llei de 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.

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 refereixen 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 impedirà la publicitat dels mateixos 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.

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-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 la necessària garantia del dret dels obligats tributaris a la reserva de la informació que l'Administració tributària 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.i 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, doncs, 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 se li ocultin en un futur.

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 la 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"*.

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 continguda en l'article 95 LGT sobre el caràcter protegit, reservat o confidencial d'aquesta informació (articles 21.1.cy 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 ho 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 dels límits a l'accés de l'article 21 LTAIPBG.

I com qualsevol altre límit a l'accés previst per una norma amb rang de llei, aquest que preveu 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 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). Per tant, la previsió de confidencialitat de 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'una 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 a l'administració pública a l'escrutini de la seva activitat pública, especialment en la gestió dels recursos públics. Tampoc pot acceptar-se que els principis i criteris d'aplicació i ponderació dels límits a l'accés establerts per l'LTAIPBG no hagin de ser aplicats als límits a l'accés establerts en lleis sectorials; ans bé, com qualsevol altre límit propi de la legislació de transparència, el límit a l'accés establert per la LGT haurà d'aplicar-se 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 l'interès públic en la divulgació de la informació i aplicant el principi de proporcionalitat a l'objecte i finalitat de protecció pel límit, que és la protecció dels drets dels obligats tributaris reconegut en l'article 34.1.i LGT.

La proporcionalitat en l'aplicació del límit relatiu al deure de confidencialitat de l'administració tributària ens porta a considerar, per expressa disposició de l'article 22.1 LTAIPBG, l'objecte i finalitat de protecció, que és el dret dels obligats tributaris a què es mantingui la reserva i la confidencialitat d'informació que proporcionen a l'administració tributària. Per tant, 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 el 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.

D'altra banda, la proporcionalitat en l'aplicació del límit establerta per l'article 22.1 LTAIPBG exigeix, igualment, 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 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 mal que pugui comportar-li la difusió de la resta d'informació tributàries. 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 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, cal considerar que, quan la informació tributària es doni dissociada i no es pugui relacionar amb una persona física o jurídica identificada o identificable, l'aplicació del límit de confidencialitat perdre la seva finalitat, de preservar el dret de reserva de la persona obligada tributària i, no servint a aquest fi, no es justificaria la confidencialitat de la informació que s'imposa a l'Administració tributària, precisament per garantir-ho, en l'article 95 LGT.

D'acord amb l'exposat, es pondera com a prevalent el dret de reserva de l'obligat tributari quan sigui una persona física o jurídica de l'àmbit privat i, per tant, en aquests casos, el caràcter confidencial i protegit per la llei que li confereix l'article 95 LGT actuarà com a límit que restringeix el dret d'accés, a l'empara de l'article 21.2 i 21.1.c LTAIPBG; tanmateix, no resulta proporcionat aplicar-lo per restringir l'accés quan el titular de la finca exempta d'IBI ho sigui una administració o un govern, atès que el seu patrimoni és públic i ha de ser difós en compliment de les seves obligacions legals de publicitat activa, i considerant que el seu dret de reserva en relació amb la seva informació fiscal no pot ser prevalent al dret d'accés, ja que com a administració ha de restar sotmesa a l'escrutini públic.

3.c El caràcter protegit per llei de la informació del Cadastre Immobiliari

Tot i que no s'ha invocat directament per l'Ajuntament de Sant Feliu, seria convenient encara analitzar si el caràcter reservat de la informació del cadastre immobiliari podria limitar o restringir l'accés a la informació que es reclama.

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 els 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 més restrictives d'accés, 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.

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 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 i harmònica amb les disposicions de l'LTAIPBG i s'han d'aplicar d'acord 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. Per tant, a les persones físiques o les persones jurídiques amb raó social, cosa que exclou les administracions o governs.

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).

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 la rellevància de la informació per a la finalitat de la transparència, justificada en el FJ2, s'estableix el següent en relació amb el dret d'accés a cada dada objecte de reclamació:

4.a) Quantitat d'immobles, solars i edificis que no paguen IBI

Res es pot objectar a l'accés a aquesta informació, i, de fet, és una dada que ja s'ha calculat en l'informe tècnic de 28 de maig enviat a aquesta Comissió (en són 476) i, cal pensar que l'Ajuntament l'haurà enviat ja a la persona reclamant, tot i que no se n'ha deixat constància per cap de les parts.

Si ja es va facilitar a la reclamant, la reclamació haurà perdut sobrevingudament el seu objecte en aquest punt; cas contrari, s'haurà de lliurar en execució d'aquesta resolució.



4.b) Titular o titulars dels immobles, solars o edificis

Ja ha quedat establert en els FJ anteriors que la identitat de la persona obligada tributària, i n'és encara que sigui beneficiària d'una exempció fiscal (article 35.2.k LGT), és informació sobre la qual pesa el dret de l'obligat tributari a que se'n mantingui la reserva (article 34.1.i LGT) i el correlatiu deure de confidencialitat de l'Administració tributària (article 95 LGT); igualment, la identitat de la persona física o la raó social dels titulars dels 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 FJ4. I s'ha establert també que aquestes previsions legals de confidencialitat, reserva o protecció operen com a límits a l'accés per la via dels articles 21.2 (informació protegida per llei), 21.1.c (confidencialitat dels procediments tramitats per l'Administració establerta per llei) i 24.2 (protecció de dades personals) de l'LTAIPBG, prèvia ponderació casuística i amb proporcionalitat a l'objecte de protecció i a la concurrència d'un interès públic o privat superior que justifiqui eventualment l'accés (article 22.1 LTAIPBG).

En el cas que la titularitat de les finques exemptes d'IBI recaigui en administracions públiques, l'objecte i finalitat de la protecció de la seva identitat emparada per la legislació tributària o cadastral es perden des del moment en què 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. D'altra banda, 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 TRLCI, 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 hi ha un interès públic superior que justifica l'accés a aquesta informació quan la beneficiada per l'exempció fiscal sigui una administració pública, i que en aquest cas ha de prevaldre sobre el seu dret de reserva en tant que obligada tributària, atès l'interès públic en la difusió de la informació que permeti un escrutini públic dels beneficis fiscals que se li concedeixen.

D'acord amb el que s'ha exposat, s'estima l'accés a les dades identificatives de les administracions públiques titulars de finques exemptes d'IBI. En canvi, s'ha de restringir l'accés a la identitat dels titulars de les finques quan ho siguin persones físiques o persones jurídiques de l'àmbit privat, per aplicació dels límits que preveu l'article 21.2 en relació amb l'article 95 LGT i 51 TRLCI, 21.1 .c en relació amb l'article 95 LGT, i 24.2 LTAIPBG.



4.c) Descripció i direcció de cada immoble, solar o edifici.

Tal com s'ha argumentat en el FJ4, l'accés al domicili de la finca s'ha d'analitzar i ponderar atenent a la seva virtualitat com a dada que permet identificar la persona titular de la finca, a partir de la consulta de registres públics com el de la propietat. Per això, quan l'accés a la identitat del titular de la finca s'hagi desestimat (persona física ca i persona jurídica de l'àmbit privat), d'acord amb l'exposat en l'apartat anterior, s'haurà de limitar correlativament l'accés al domicili de la finca fins al punt en què no faci possible la identificació del titular sense un esforç desproporcionat, de manera que es donarà accés parcial al carrer o via, però sense indicar el número corresponent a la finca, o bé, s'indicarà la zona o districte on s'ubica la finca, en els casos en què la sola exclusió del número del carrer o via no impedeixi identificar el titular sense un esforç desproporcionat.

En canvi, s'estima l'accés al domicili de la finca quan el seu titular sigui una administració pública o un govern, atès que la titularitat dels béns patrimonials públics no és una dada que pugui considerar-se emparada pel dret de reserva reconegut per la legislació tributària, ni queda tampoc emparada per la protecció de les dades cadastrals.

Quant a la descripció de la finca, es facilitarà la categoria o tipus d'immoble que consti informat i que es pugui explotar per mitjans automatitzats, sense necessitat d'elaboració.

4.d) 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 (ja que la informació s'ha dissociat de la identificació dels obligats tributaris i, per tant, no causa dany a seus drets, excepte en el cas de les administracions públiques, en què queda justificat per l'interès públic prevalent de la difusió de la informació i per la publicitat prèvia del seu patrimoni), poden justificar l'exclusió de l'accés a aquesta informació, si no apareix relacionada amb la identitat dels titulars i obligats tributaris, quan ho siguin persones físiques o jurídiques de l'àmbit privat.

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 la causa que s'aplica a cada finca per determinar que no resta obligada al pagament de l'IBI, per la qual cosa s'estima el seu accés.

La persona reclamant sol·licita aquesta informació relacionada amb cada finca individualment, de manera que no satisfà el seu dret donar-la agrupada, de la manera en què s'ha lliurat.

4.e) 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, el dret de reserva de l'obligat tributari no queda compromès per l'accés a la quota líquida que li correspondria pagar en concepte d'IBI si la finca no n'estigués exempta, ja que, com ja s'ha establert, aquesta informació s'oferiria dissociada de dades que permetin identificar l'obligat tributari, excepte quan 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 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 a l'impacte d'aquesta decisió municipal sobre les arques locals.

El dret d'accés a la informació pública només pot projectar-se sobre la informació prèviament existent en poder de l'Administració, de manera que si l'Administració no hagués fet, prèviament a la sol·licitud de la persona reclamant, el càlcul de la quota líquida corresponent a cada finca exempta del pagament de l'IBI d'acord amb l'ordenança fiscal, el dret d'accés no podria emparar que l'Administració realitzés aquest càlcul arran de la sol·licitud i només per satisfer-la. Però el cert és que es desprèn de l'informe tècnic enviat a aquesta Comissió en el marc d'aquest procediment que aquest càlcul està fet.

Per tant, s'estima l'accés a la quota líquida de cada finca exempta d'IBI-

4.f) Abast temporal de la informació

Atesa la inconcreció temporal de la sol·licitud, la informació es pot facilitar referida a l'exercici fiscal 2018, o al del 2019, a elecció de l'Ajuntament.

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 2 de agosto de 2019, resol per unanimitat:

1. Estimar parcialment la reclamació 291/2019 i declarar el dret de la persona reclamant a obtenir la informació següent en relació amb les finques exemptes d'IBI durant l'exercici fiscal corresponent a l'any 2018 o 2019 a elecció de l'Ajuntament:
 - a. Quantitat de finques exemptes d'IBI, per al cas que aquesta informació no s'hagi proporcionat amb anterioritat a la reclamació o durant la tramitació de la mateixa.
 - b. Titular de la finca exempta d'IBI si ho és una administració pública o ens dependent d'ella, o un govern.
 - c. Domicili de la finca quan el seu titular sigui una administració pública o govern, o accés parcial, indicant el carrer o via, sense 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 aquest cas es donarà la ubicació amb un altre criteri més genèric que eviti la identificació (zona, districte o barri).
 - d. Descriptor o categoria de la finca que consti en el fitxer automatitzat.
 - e. Motiu de l'exempció de l'IBI, referit a cada finca exempta



- f. Valor o quota d'IBI exempta per a cada finca.
2. Desestimar l'accés a la identitat de la persona titular de la finca quan ho sigui una persona física o una persona jurídica de l'àmbit privat.
3. Requerir a l'Ajuntament de Sant Feliu de Llobregat a què lliuri a la persona reclamant la informació indicada en l'apartat 1 dins el termini màxim de trenta dies.
4. Requerir l'Ajuntament de Sant Feliu 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.
5. 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.
6. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la reclamació 291/2019 i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Elisabet Samarra i Gallego

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.