

**Resolució 299/2018, de 25 d'octubre**

**Número d'expedient de la Reclamació:** 212/2018

**Administració reclamada:** Ajuntament de Tarragona

**Informació reclamada:** Béns immobles de Tarragona exempts de l'Impost de Béns Immobles (IBI): titularitat de la finca, ubicació de la finca, valor de l'IBI exempt i motiu de l'exempció.

**Sentit de la Resolució:** Estimació parcial

**Resum:** Ni el que regula la Llei del cadastre immobiliari en el seu títol VI (de l'accés a la informació cadastral) ni la previsió de l'article 95 de la Llei general tributària no tenen prou entitat material per ser considerades un règim jurídic especial d'accés i, en conseqüència, no desplacen la legislació de transparència a una aplicació subsidiària d'acord amb la Disposició Addicional Primera.2 LTAIPBG, sinó que constitueixen l'habilitació legal requerida per l'aplicabilitat del límit a l'accés de la informació protegida per llei (article 21.2 LTAIPBG) i de la confidencialitat dels procediments tramitats per l'Administració (article 21.1.c LTAIPBG). L'article 95 LGT no pot justificar l'exclusió automàtica i mecànica de totes les dades amb transcendència tributària de l'abast del dret d'accés. Aquesta idea resultaria incompatible amb els principis i la pròpia regulació substantiva del dret d'accés, ja que suposaria admetre que, després de l'entrada en vigor de la legislació de transparència, persisteixen àmbits materials sencers de l'actuació pública que, com a reductes impenetrables i opacs, queden exclosos completament i incondicionalment del coneixement de la ciutadania. Una interpretació necessàriament harmònica de l'article 95 LGT i de l'LTAIPBG porta inexorablement a considerar que el que l'article 95 estableix és un límit a l'accés (la confidencialitat i reserva de la informació obtinguda per l'Administració per a la imposició de tributs), que s'haurà de ponderar amb el dret d'accés a la informació pública d'acord amb el seu objecte i finalitat (article 22 LTAIPBG). La finalitat del deure de confidencialitat de l'Administració no és protegir l'interès públic en l'activitat fiscal, sinó el dret dels obligats tributaris a la reserva de la informació que l'Administració n'ha obtingut (art. 34.1LGT) i per tant, s'ha d'aplicar de manera directament proporcional al dany que es pugui fer en aquest dret subjectiu i privat, de manera que perdrà intensitat quan la informació no l'hagi proporcionat l'obligat tributari amb una expectativa de confidencialitat, i sobretot, quan no es doni associada a la seva identitat, com en aquest cas. Considerant que els límits legals a l'accés s'han d'interpretar de manera restrictiva en benefici del dret d'accés, i que no es poden ampliar per analogia (art. 20.2 LTAIPBG), no és admissible ni ajustat a dret, com pretén l'Ajuntament, que la protecció de l'article 51 TRLCI pugui estendre's -amb una interpretació analògica que restringeix el dret d'accés- cap a una dada que ni tan sols figura inscrita en el cadastre, com és la quota tributària d'IBI. S'estima l'accés al titular de la finca quan es tracti d'una Administració pública o un govern estranger considerant que la seva identitat no queda protegida per l'article 51 TRLCI, ni per l'article 95 LGT, i que el patrimoni immobiliari de les Administracions públiques és, indiscutiblement, informació pública que ha de ser accessible sense restriccions.

**Paraules clau:** Ajuntament. Periodista. Impostos. IBI. Exempcions fiscals. Reclamació contra estimació parcial. Límits. Informació reservada. Informació confidencial. Protecció de dades personals.

**Ponent:** Elisabet Samarra Gallego



## Antecedents

1. El 12 de juny 2018 entra a la GAIP la Reclamació 212/2018, contra l'Ajuntament de Tarragona, en relació amb la informació indicada a l'antecedent següent. La persona reclamant declina seguir el procediment de mediació previst a 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 pels articles 36 a 41 del Reglament de la GAIP aprovat pel Decret 111/2017, de 18 de juliol (RGAIP).

2. La sol·licitud que ara es reclama, del 18 de maig de 2018, demana a l'Ajuntament de Tarragona la informació següent:

*"Saber quins immobles i edificis no paguin IBI a la ciutat de Tarragona*

- *Adreça de cada immoble*
- *Qui és el propietari?*
- *Per què no paga IBI (el motiu)*
- *Quan hauria de pagar cadascun d'aquests immobles si no estigués exempt de fer-ho*
- *Valor estimat del que l'Ajuntament no recapta per aquest motiu amb la suma de tots els immobles que no el paguen"*

3. El 30 de maig l'Ajuntament estima parcialment la petició d'accés a la informació pública i li lliura la informació següent: "De les darreres dades existents i que corresponen a l'exercici 2018, són 714 finques i l'import total de l'IBI que els correspon és de 4.312.588,48€" i li annexa un llistat que conté la relació de finques exemptes identificades amb la referència cadastral. La informació no conté cap referència a la identificació dels titulars, el domicili de la finca, el valor de l'IBI que li correspondria ni el motiu de l'exacció de cada finca, tal i com es demanava, la qual cosa justifica l'Ajuntament en la seva resolució en el caràcter protegit de la informació cadastral, d'acord amb l'article 51 del text refós del la Llei del cadastre immobiliari, aprovat pel Reial Decret Legislatiu 1/2004, de 5 de març (TRLRHL).

4. La reclamació, de 12 de juny, es justifica així: *"En la petició d'informació sol·licitava l'adreça de cada immoble, qui era el propietari, motiu perquè no paga IBI i valor de l'IBI no pagat de cada finca. L'Ajuntament només em passa la referència cadastral dels immobles exempts de l'IBI, sense l'adreça (es pot mirar amb la referència del cadastre, però suposa una pèrdua de temps considerable). A més, demanava per quin concepte no paguen i no s'explicita i tampoc la quantitat que hauria de pagar cada immoble o parcel·la i només em passen el global. També demanava qui era el titular de cada immoble. Crec que és interessant des d'un punt de vista periodístic, perquè hi ha molts diners en joc que no es paguen a l'erari públic. A més, aquestes dades estan en mans d'immobiliàries que accedeixen al registre. Es tracta de saber perquè l'Ajuntament de Tarragona no recapta més de 4,1 milions d'euros anuals per aquest concepte i alguns titulars, pel que sé, tenen molts immobles exempts."*



5. El 18 de juny de 2018 la GAIP comunica a la persona reclamant que s'admet provisionalment a tràmit la Reclamació, identifica la persona responsable de la seva tramitació, li indica els propers tràmits que se seguiran, així com les dades de contacte electrònic, per si vol fer-ne el seguiment.
6. El mateix 18 de juny la GAIP comunica la Reclamació a l'Ajuntament de Tarragona i li requereix que, dins del termini de quinze dies establert per l'article 33.4 RGAIP, li trameti un informe sobre ella, així com també còpia de l'expedient de la sol·licitud d'informació de la què deriva i, en general, tot allò que pugui ser rellevant per resoldre la Reclamació.
7. El 2 de juliol de 2018 la GAIP rep l'informe de l'Ajuntament i l'expedient de la sol·licitud. Se'n desprèn que l'Ajuntament hauria elaborat un nou informe complementari i l'hauria tramès a la persona reclamant, ampliant la informació donada inicialment; en aquest informe, l'Ajuntament es mantindria en la negativa a facilitar la titularitat i el valor cadastral, ja sigui del sòl o de la construcció, basant-se en la condició d'informació protegida per l'TRLRCL, però ampliaria la informació donada inicialment fent constar ara l'adreça de l'immoble a la relació de finques exemptes de l'IBI, i oferint una major concreció del motiu de l'exacció agrupant-lo en les categories i subcategories següents i indicant per a cadascuna el nombre de finques que s'hi inclourien i la quantitat que es deixaria de recaptar en concepte d'IBI:

a) "Finques no subjectes, d'acord amb l'article 61.5 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" (LRHL), dividida en dues subcategories: "vies d'aprofitament públic gratuït" i "Béns immobles domini públic afectats a ús públic"; per a cadascuna, es fa constar el nombre de finques i la quota total o global.

b) "*Finques exemptes d'acord amb l'article 62 LRHL i altra normativa que ho determini*": s'hi relacionen i diferencien les següents subcategories: *propietat de les AAPP [Administracions públiques], Béns immobles Església i Associacions confessionals legals; Cruz Roja; Convenis Internacionals en vigor; Terrenys ocupats per línies de Ferrocarrils; Ensenyament concertat; Patrimoni d'interès cultural o històric; Centres sanitaris públics; Entitats sense finalitat de lucre; Protecció integral del sòl i Ordenació urbana*". Per a cadascuna d'aquestes subcategories, es fa constar el nombre de finques i la quota total d'IBI no recaptat.

Finalment, en relació amb l'afirmació que feia la persona reclamant en el sentit que "*alguns titulars, pel que sé, tenen molts immobles exempts*" l'Ajuntament li informa que "*de la totalitat de finques no subjectes i exemptes (741), 431 corresponen a l'Ajuntament de Tarragona, 59 a d'altres administracions, 162 a entitats religioses i 62 a d'altres*".

Adjunt a aquest informe complementari s'annexa una relació de totes les finques exemptes d'IBI identificades per la referència cadastral, que inclou l'adreça física de l'immoble.

8. El 3 de juliol la persona reclamant s'adreça a la GAIP, indicant que ha rebut aquesta informació complementària de l'Ajuntament, que tanmateix considera insuficient. Demana que per a cada finca



s'indiqui el domicili on s'ubica, el motiu pel qual no paga l'IBI cada, d'acord amb la tipologia de causes que l'Ajuntament li ha facilitat agrupada (*"si és una entitat religiosa, si és un centre concertat d'ensenyament, etc. tal com consta en la tipologia del llistat*), la seva titularitat concreta (*"a quina entitat sense fins lucratiu, centre d'ensenyament concertat, confessió religiosa o Administracions públiques pertany"*). Finalment, en relació amb l'objecció formulada per l'Ajuntament a facilitar la quota d'IBI de cada finca argumentant que a partir d'ella i amb una operació matemàtica, es podria arribar a saber el valor cadastral i que aquesta és una informació protegida del cadastre, la persona reclamant rebat que no sap quina operació matemàtica s'hauria d'aplicar, i que en tot cas, no li interessa el valor cadastral sinó la quota d'IBI, que no té la condició de protegida. Insisteix en què la informació abans indicada es demana "en base al dret a la informació i en la meua condició de periodista".

9. El 20 de juliol de 2018 la GAIP demana informe a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT) a l'empara i als efectes de l'article 40.7 LTAIPBG, considerant que la informació reclamada conté dades personals protegides per la legislació de protecció de dades de caràcter personals, i tot seguit comunica a les parts que amplia el termini per resoldre, d'acord amb l'article 33.7 RGAIP.
10. El 31 d'agost de 2018 la GAIP rep l'informe de l'APDCAT, que conclou el següent: *"L'accés per part de la persona reclamant a les dades personals dels titulars dels immobles exempts o no sotmesos a l'IBI (nom i cognoms, els immobles dels quals són titulars, l'adreça i les quantitats que els correspondria pagar en cas d'estar subjectes o no exempts a aquell impost) no s'adequaria a la normativa de protecció de dades, llevat que la sol·licitud d'accés s'acompanyi del consentiment exprés i per escrit de les persones afectades"*.

## **Fonaments jurídics**

1. *Sobre l'objecte de la reclamació i la justificació de la desestimació parcial.*

L'objecte de la sol·licitud que ara es reclama era obtenir la informació següent de cadascuna de les finques que han quedat exemptes o no subjectes a l'IBI l'any 2018:

- *Adreça de cada immoble.*
- *Propietari.*
- *Per què no paga l'IBI?:* aquesta formulació inclouria tant els supòsits de no-subjecció a l'impost, com els d'exempció del seu pagament.
- *Quant hauria de pagar cadascun d'aquests immobles si no estigués exempt de fer-ho?:* la literalitat de la demanda d'informació portaria a restringir la petició als casos d'exempció, però considerant la resta de la sol·licitud i la justificació de la reclamació, queda clar que es refereix també als supòsits



de no subjecció, i així ho ha entès l'Ajuntament, que en la seva resposta li ha facilitat també la informació agrupada dels casos de no-subjecció.

- o Valor estimat del que l'Ajuntament no recapta per aquest motiu amb la suma de tots els immobles que no el paguen.

Considerant la informació ja lliurada de resultes de l'estimació parcial, només es pot considerar satisfeta la darrera (valor del que l'Ajuntament ha deixat de recaptar). D'altra banda, amb la informació complementària lliurada (antecedent 7) s'ha satisfet l'adreça de l'immoble, per bé que no s'ha associat individualment a la resta d'informació demanada, motiu pel qual no satisfà a la persona reclamant i es manté com a objecte de la reclamació.

L'Ajuntament justifica la desestimació parcial de l'accés en el caràcter protegit de la informació per la legislació cadastral, que restringiria l'accés al nom del titular de la finca i que comportaria també la desestimació de l'accés a la quota d'IBI que li correspondria a cada finca, considerant que podria inferir-se'n a partir d'una operació matemàtica el valor cadastral, informació aquesta protegida pel TRLCI.

## *2. Sobre el règim jurídic aplicable a l'accés reclamat.*

### *a) L'accés a la informació cadastral*

D'acord amb el TRLCI, tenen la consideració de dades protegides amb accés restringit les que es relacionen en el seu article 51:

- 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 51TRLCI s'exceptua de la regla general d'accés a la informació cadastral establerta a l'article 52 TRLCI, i queden subjectes a unes condicions més restrictives d'accés (art. 53 TRLCI): amb consentiment exprés i escrit de l'afectat, o bé si la llei exclou aquest consentiment o en els supòsits d'interès legítim i directe següents: la investigació de caràcter històric, cultural o científic; la identificació de les finques per part de notaris o registradors; accés de titulars de drets individuals sobre la finca per successió, o com a titular de finques adjacents o de drets sobre la finca en qüestió; accés de tribunals, ministeri fiscal, comissions parlamentàries d'investigació, defensor del poble o Tribunal de Comptes i les institucions autonòmiques de funcions anàlogues, o d'altres administracions per a l'exercici de determinades funcions públiques, i en aquest cas subjecte l'accés a les limitacions derivades dels principis de competència, idoneïtat i proporcionalitat.



La normativa de referència (articles 51 a 53 TRLCI) no pot ser considerada com un règim especial d'accés als efectes de la Disposició Addicional Primera.2 LTAIPBG, ja que per tenir aquesta consideració caldria que la legislació cadastral regulés també aspectes procedimentals de l'accés a la informació (procediment de sol·licitud, òrgans competents per resoldre i termini per fer-ho, sentit del silenci...) tal i com ha assenyalat reiteradament la doctrina de la GAIP (per totes, la Resolució 250/2018).

Així doncs, el que la Llei del cadastre immobiliari regula en el seu títol VI (*de l'accés a la informació cadastral*) no té prou entitat material per ser considerat com un règim jurídic especial d'accés, i en conseqüència no desplaça la legislació de transparència a una aplicació subsidiària per aplicació de la Disposició Addicional Primera.2 LTAIPBG, sinó que cal considerar aquestes disposicions de manera integrada amb les de l'LTAIPBG i d'acord amb el règim general d'accés que s'hi regula, de manera que l'article 51 TRLCI constitueix l'habilitació legal requerida per l'aplicabilitat del límit a l'accés de la informació protegida per llei (article 21.2 LTAIPBG).

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

#### b) *L'accés a informació tributària*

Un cop establert que l'article 51 TRLCI no constitueix una habilitació legal per determinar la naturalesa protegida de la quota tributària de l'IBI que correspondria a cada finca, ni dels motius pels quals se'n determina la no subjecció o l'excepció, caldrà analitzar si el seu accés queda limitat per alguna altra regulació legal, i singularment per la legislació tributària, encara que no hagi estat al·legat per l'Administració.

La quota tributària de l'IBI és informació tributària, encara que se n'eximeixi del pagament a l'obligat tributari (article 22 de la Llei 58/2003, de 17 de desembre, general tributària, LGT), i per tant li resulta aplicable la legislació tributària, que disposa en el seu article 95 LGT l'obligació de l'Administració de guardar





confidencialitat de les dades, informes o antecedents obtinguts i d'emprar-los només per a la imposició de tributs o sancions, sense que pugui cedir-los a terceres persones, tret dels casos específics que s'hi preveuen i que no resulten aplicables al cas. Per tant, s'estableix amb rang legal l'obligació de confidencialitat de l'Administració tributària i l'obligació de destinar la informació obtinguda dels obligats tributaris a un ús adequat a la finalitat de la cessió i coherent amb les seves competències tributàries i sancionadores.

D'entrada, cal descartar, com hem fet abans en relació amb la regulació del TRLCI, que l'LGT constitueixi un règim jurídic específic d'accés a la informació tributària als efectes la Disposició Addicional Primera.2 LTAIPBG, que desplaça l'LTAIPBG a una aplicació subsidiària, ja que no recull una regulació substancial que mereixi aquesta consideració. De fet, si les previsions del Títol VI del TRLCI (que regula quina informació s'ha de considerar protegida, estableix la regla general d'accés per a la resta d'informació cadastral i determina les condicions d'accés a la informació protegida) eren insuficients per considerar-les pròpiament un règim específic d'accés, encara menys es pot considerar que la regulació de l'article 95 LGT -que solament preveu l'obligació de confidencialitat de l'Administració- pugui ser considerada un règim jurídic d'accés (o, en aquest cas, de no-accés), ja que no s'hi regula un procediment específic d'accés a la informació tributària, 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, per a l'accés a la informació mediambiental, o la Llei 37/2007, de 16 de novembre, sobre reutilització de la informació del sector públic, per a l'accés i la reutilització d'informació pública.

Per tant, l'obligació de confidencialitat de l'Administració en relació amb la informació que obté per a la imposició tributària o de sancions prevista per l'article 95 LGT s'ha d'entendre com l'habilitació legal requerida perquè pugui considerar-se aquesta informació inclosa en els supòsits de límits a l'accés pel caràcter confidencial o reservat dels procediments tramitats per l'Administració (article 21.1.c LTAIPBG) o pel caràcter legalment protegit de la informació (article 21.2 LTAIPBG), i com a tals, aquests límits s'han de ponderar d'acord amb el seu objecte i finalitat (article 22 LTAIPBG). Doncs bé, la finalitat del deure de confidencialitat de l'Administració no és protegir l'interès públic en l'activitat fiscal (en res destorbaria ni comprometria l'eficàcia de l'actuació tributària que, un cop coneguda la informació dels obligats tributaris i aplicada a la imposició de tributs o sancions, l'Administració la fés pública o se'n permetés l'accés) sinó preservar els drets i interessos privats dels obligats tributaris –i, particularment, el dret al caràcter reservat de la informació que obtingui l'Administració tributària d'ells, en un entorn de confidencialitat, reconegut i garantit per l'article 34.1.i LGT-, evitant una exposició pública de les seves circumstàncies personals i de les dades econòmiques que han proporcionat a l'Administració tributària, en compliment de la molt exigent obligació d'informació imposada als articles 93 i 94 LGT, que resultaria injustificadament invasiva de la seva privacitat, innecessària per al compliment de la finalitat pública recaptatòria i contrària al clima de confiança i de confidencialitat que es requereix per garantir la col·laboració dels obligats en els procediments tramitats per l'administració tributària. Es tracta, doncs, d'una garantia de reserva cap als obligats tributaris, que és el contrapès de les exorbitants potestats de recollir informació que s'atribueixen a l'Administració tributària.



D'acord amb l'exposat i al principi de proporcionalitat de l'article 22.1 LTAIPBG, quan aquesta confidencialitat actuï com a límit a l'accés s'haurà de tenir en compte que l'objectiu i la finalitat és la protecció dels drets dels obligats tributaris, i serà exigible que s'apliqui de manera proporcional a aquest fi. I d'això se'n deriven dues consideracions: la primera, que si l'objecte i la finalitat de la confidencialitat és protegir i no defraudar el dret dels obligats a la reserva de la informació que l'Administració ha obtingut d'ell, quan la informació utilitzada per l'Administració tributària no hagi estat proporcionada per l'obligat amb aquesta expectativa de reserva, sinó que l'hagi obtingut l'Administració arran de la seva pròpia activitat (per exemple, quan l'Ajuntament fixa la quota tributària de l'IBI a partir del valor cadastral) la confidencialitat perdrà bona part de la seva finalitat de protecció de l'expectativa de reserva dels obligats tributaris i la seva aplicació haurà de perdre, proporcionalment, intensitat. La segona, que si la informació tributària es facilita dissociada de la identitat de l'obligat tributari (en aquest cas, del titular de la finca beneficiari de l'exempció, d'acord amb l'article 35.2.k LGT) no s'estaria vulnerant el seu dret a la reserva reconegut per l'article 34.1 LGT i, no servint a aquesta finalitat, no es justificaria la confidencialitat de la informació que s'imposa a l'Administració tributària, precisament per garantir-lo, en l'article 95 LGT.

Les consideracions fetes al llarg d'aquest FJ porten a concloure que l'article 95 LGT no justifica l'exclusió automàtica i mecànica de totes les dades amb transcendència tributària de l'abast del dret d'accés. Aquesta idea resultaria incompatible amb els principis i la pròpia regulació substantiva del dret d'accés, ja que suposaria admetre que, després de l'entrada en vigor de la legislació de transparència, persisteixen àmbits materials sencers de l'actuació pública que, com a reductes impenetrables i opacs, queden exclosos completament i incondicionalment del coneixement de la ciutadania. Contràriament, una interpretació harmònica de l'article 95 LGT i de l'LTAIPBG porta inexorablement a considerar que el que l'article 95 estableix és un límit a l'accés (la confidencialitat i reserva de la informació obtinguda per l'Administració per a la imposició de tributs), que s'haurà de ponderar amb el dret d'accés a la informació pública d'acord amb les regles i principis establerts a l'LTAIPBG. En la mateixa línia s'expressa el *Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía*, a la Resolució 78/2016, FJ4, sobre una reclamació d'informació molt similar a la que ara es resol: *"En este marco normativo renovado por la legislación en materia de transparencia, se hace evidente que no basta –si es que alguna vez bastó– la aplicación puramente mecánica del artículo 95 LGT, en sus propios términos literales, para eludir proporcionar la información solicitada. Antes al contrario, es preciso analizar y valorar, a la luz de las circunstancias concurrentes en el caso concreto, si y en qué medida los derechos e intereses del obligado tributario –a cuya tutela se encomienda el deber de confidencialidad de la Administración tributaria– han de prevalecer sobre el derecho de acceso a la información pública"*.

D'acord amb l'exposat, el règim jurídic aplicable a l'accés reclamat és el de l'LTAIPBG, i les previsions de protecció i confidencialitat de la legislació cadastral i tributària s'han de ponderar amb el dret d'accés tenint en compte el seu objecte i finalitat, d'acord amb el principi de proporcionalitat i atenent la rellevància de la informació per a la finalitat de la transparència, que seguidament s'avaluarà.





### 3. *Sobre la rellevància i l'interès públic de la informació sol·licitada*

La informació reclamada té un interès públic indubtable, considerant que els pressupostos municipals es nodreixen dels impostos i tributs recaptats, i molt singularment en el cas dels Ajuntaments, de l'IBI, que és la principal figura impositiva de les hisendes locals. Per tant, l'afectació que té la recaptació d'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 d'IBI que comporten la minva d'ingressos municipals en més de 4 milions d'euros anuals.

La Llei reguladora de les Hisendes locals (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) regula en el seu article 61.5 els supòsits de no-subjecció a l'IBI de: les carreteres, els camins, les demés vies terrestres i els béns del domini públic marítimo-terrestre i hidràulic, sempre que siguin d'aprofitament públic i gratuït per als usuaris; els bens patrimonials de l'Ajuntament i els béns de afectats a un servei públic gestionat per l'Ajuntament, tret dels immobles cedits a terceres persones mitjançant contraprestació; els immobles propietat de l'Ajuntament de domini públic afectats a ús públic.

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

*"1. N'estan exempts els immobles següents:*

- a) Els que siguin propietat de l'Estat, de les comunitats autònomes o de les entitats locals que estiguin directament afectes a la seguretat ciutadana i als serveis educatius i penitenciaris, així com els de l'Estat afectes a la defensa nacional.*
- b) Els béns comunals i les forests veïnals en mà comuna.*
- c) Els de l'Església Catòlica, en els termes que preveu l'Acord entre l'Estat Espanyol i la Santa Seu sobre assumptes econòmics, de 3 de gener de 1979, i els de les associacions confessionals no catòliques legalment reconegudes, en els termes que estableixen els acords respectius de cooperació subscrits en virtut del que disposa l'article 16 de la Constitució.*
- d) Els de la Creu Roja Espanyola.*
- e) Els immobles a què sigui aplicable l'exempció en virtut de convenis internacionals en vigor i, amb la condició de reciprocitat, els dels governs estrangers destinats a la seva representació diplomàtica, consular, o als seus organismes oficials.*
- f) La superfície de les forests poblades amb espècies de creixement lent determinades per reglament, el principal aprofitament de les quals sigui la fusta o el suro, sempre que la densitat de l'arbrat sigui la pròpia o normal de l'espècie de què es tracti.*
- g) Els terrenys ocupats per les línies de ferrocarrils i els edificis enclavats als mateixos terrenys, que estiguin dedicats a estacions, magatzems o a qualsevol altre servei indispensable per a l'explotació de*

*les línies esmentades. Per tant, no n'estan exempts els establiments d'hoteleria, espectacles, comercials i d'esplai, les cases destinades a habitatges dels empleats, les oficines de la direcció ni les instal·lacions fabrils.*

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

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

*b) Els declarats expressament i individualitzadament monument o jardí històric d'interès cultural, mitjançant reial decret en la forma establerta per l'article 9 de la Llei 16/1985, de 25 de juny, del Patrimoni històric espanyol, i inscrits en el registre general a què es refereix l'article 12 com a integrants del Patrimoni històric espanyol, així com els inclosos a les disposicions addicionals primera, segona i cinquena de la dita Llei. Aquesta exempció no inclou qualssevol classes de béns urbans ubicats dins del perímetre delimitatiu de les zones arqueològiques i els llocs i conjunts històrics, que hi estiguin globalment integrats, sinó, exclusivament, els que compleixin les condicions següents: En zones arqueològiques, els inclosos com a objecte de protecció especial a l'instrument de planejament urbanístic a què es refereix l'article 20 de la Llei 16/1985, de 25 de juny, del Patrimoni històric espanyol. En llocs o conjunts històrics, els que comptin amb una antiguitat igual o superior a cinquanta anys i estiguin inclosos al catàleg que preveu el Reial decret 2159/1978, de 23 de juny, pel qual s'aprova el Reglament de planejament per al desplegament i l'aplicació de la Llei sobre règim del sòl i ordenació urbana, com a objecte de protecció integral en els termes que preveu l'article 21 de la Llei 16/1985, de 25 de juny.*

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

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

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

D'acord amb aquesta regulació, la legislació reguladora de les hisendes locals preveu supòsits de no-subjecció (art. 61.5 TRLHL) i supòsits d'exempció (art. 62 TRLHL) en uns casos, directa (apartat 1), 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 l'Ajuntament per ordenança fiscal quin seria aquest llindar de quota per sota del qual considera que li és ineficient recaptar l'IBI.

De la seva banda, la Llei 49/2002, del 23 de desembre, de règim fiscal de les entitats sense finalitats lucratives i dels incentius fiscals al mecenatge, al seu article 15, recull també l'exempció de l'IBI dels béns immobles de titularitat d'entitats sense finalitats lucratives, tret dels béns afectats a explotacions econòmiques que no estiguin exemptes de l'Impost sobre Societats, condicionat a que ho comuniquin a l'Ajuntament i al compliment dels requisits i supòsits del règim especial fiscal que s'hi regula. I la seva Disposició addicional novena 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 l'estat espanyol, i altres entitats i associacions religioses.

Tant per al control de la correcta aplicació per part de l'Ajuntament dels supòsits determinats legalment com a no-subjectes o exempts d'IBI com, especialment, per a l'avaluació de la potestat discrecional d'establir-ne exempcions, té rellevància per a la finalitat de la transparència conèixer l'actuació de l'Ajuntament en aquest àmbit.

Però és que, a més d'aquest marge de decisió sobre quins immobles poden quedar exempts d'IBI, l'Ajuntament té potestats decisòries sobre el tipus de gravamen que s'imposi en concepte d'IBI, acotat per uns mínims i màxims legalment establerts. Efectivament, l'article 71 TRLHL estableix un tipus de gravamen mínim i màxim amb caràcter supletori (entre el 0,4% i l'1'10% per a béns immobles urbans; entre el 0,3% i el 0,90% 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 a l'1,3%), i també reconeix la capacitat dels Ajuntaments per a 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 els usos que estableix 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 estiguin 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 cent 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 (art. 71 TRLHL) i sobre l'aplicació d'exempcions a l'IBI (article 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, de manera que 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 d'IBI no s'escapi al règim de retiment de comptes a què sotmet a les administracions públiques, com també ho ha d'estar l'aplicació de les previsions legals de no-subjecció o d'exempció.

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

##### a) L'accés a la titularitat de l'immoble exempt d'IBI

L'Ajuntament s'oposa a l'accés a la identitat del titular de l'immoble exempt d'IBI amb base a la legislació cadastral, que en condiona l'accés al consentiment exprés i específic de l'afectat o a determinats supòsits legalment previstos, que no són aplicables al cas (art. 53 TRLCI). L'article 51 TRLCI estableix, efectivament, el caràcter protegit del nom, cognoms o raó social dels titulars de finques inscrites al cadastre i, d'acord amb l'article 21.2 LTAIPBG, cal entendre que aquest caràcter protegit pot actuar com a límit a l'accés.

A més, en cas que el titular sigui una persona física, cal tenir en compte la limitació que pugui derivar de la legislació de protecció de dades personals, que a parer de l'APDCAT i segons recull el seu informe (antecedent 11), determinaria que, sense el consentiment exprés de l'afectat, no es podria facilitar l'accés a les “*dades personals dels titulars dels immobles exempts o no sotmesos a l'IBI (nom i cognoms, els immobles dels quals són titulars, l'adreça i les quantitats que els correspondria pagar en cas d'estar subjectes o no exempts a aquell impost)*”. Cal tenir en compte, però, que la legislació de protecció de dades personals només és aplicable a persones físiques identificades o identificables, de manera que no persistiria aquesta limitació si la informació es facilités de persona jurídica, o de persona física no identificada.

D'altra banda, cal tenir en compte que si bé l'article 9 TRLCI defineix com a titulars cadastrals les “*persones naturals o jurídiques*” donades d'alta en el Cadastre immobiliari per ser titular de drets de propietat, concessió administrativa, o reals de superfície o usdefruit sobre una finca, l'article 51 TRLCI és molt més restrictiu i només declara protegides les següents dades identificatives dels titulars: el nom i cognoms (persones físiques) o la raó social (societats, entitats associatives i similars). Per tant, les persones jurídiques titulars cadastrals que no s'identifiquen amb una raó social, com les Administracions públiques o els governs estrangers, no obtenen la protecció de l'article 51 TRLHL. Així ho ha establert el *Consejo de Transparencia y Protección de Datos* d'Andalusia en resoldre en diverses ocasions de manera estimatòria de l'accés als titulars d'immobles exempts d'IBI quan siguin Administracions públiques o governs estrangers (per totes, la Resolució 10/2018, de 17 de gener).

Tampoc protegiria la titularitat de les Administracions públiques la confidencialitat derivada l'article 95 LGT, que protegeix la informació obtinguda per l'Administració, i no pas la que és relativa a la pròpia Administració. I, per damunt d'aquestes consideracions, cal recordar que el patrimoni immobiliari de les Administracions públiques és, indiscutiblement, informació pública que ha de ser accessible sense restriccions.

D'acord amb aquestes consideracions, cal estimar el dret d'accés a la identificació de les Administracions públiques i governs estrangers titulars de les finques no-subjectes i exemptes d'IBI.



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

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

Ja s'ha argumentat anteriorment que la legislació cadastral no conté un règim especial d'accés que pugui desplaçar el règim d'accés de l'LTAIPBG, sinó que simplement estableix, en el seu article 51 TRLCI, el caràcter protegit de determinada informació -entre la qual, el valor cadastral- que actuarà com a límit a l'accés via l'article 21.2 LTAIPBG i que s'haurà d'aplicar d'acord amb els principis generals de l'LTAIPBG: ponderació casuística atenent la concurrència d'un interès públic superior que justifiqui l'accés (art. 22.1 LTAIPBG), prohibició d'ampliar l'abast dels límits per analogia, i l'obligació d'interpretar-lo restrictivament en benefici del dret d'accés (article 20 LTAIPBG).

No resulta justificat, a la llum d'aquests principis, estendre un règim de protecció previst per la legislació cadastral per al valor cadastral fora del seu àmbit d'aplicació, a una informació diferent -com la quota tributària de la finca que s'ha eximit de pagament- que ni tan sols consta en el cadastre.

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

També s'ha descartat ja que l'obligació de confidencialitat de l'Administració tributària de l'article 95 LGT exclogui de forma automàtica l'accés a aquesta informació, sinó que s'ha de considerar com un límit -el relatiu a la confidencialitat dels procediments tramitats per l'Administració que, d'acord amb l'article 21.1.c LTAIPBG, o la informació protegida per llei, d'acord amb l'article 21.2 LTAIPBG-, que caldrà ponderar d'acord amb les regles i els principis generals de l'LTAIPBG i, significativament, el principi de proporcionalitat, que obliga a aplicar casuísticament els límits de manera proporcional al seu objecte i finalitat de protecció (article 22.1 LTAIPBG). Doncs bé, com ja s'ha justificat en el FJ 2, la confidencialitat establerta per l'article 95 LGT no protegeix l'activitat fiscal, sinó el dret dels obligats tributaris a la reserva de la informació que l'Administració n'ha obtingut (art. 34.1 LGT) i per tant, s'ha d'aplicar de manera directament proporcional al dany que es pugui fer en aquest dret subjectiu i privat, de manera que perdrà intensitat quan la informació no l'hagi proporcionat l'obligat tributari amb una expectativa de confidencialitat, i sobretot, quan no es doni associada a la seva identitat, com en aquest cas. Val a dir que a Andalusia s'han realitzat centenars de peticions d'informació de contingut quasi idèntic a aquesta, i que en la immensa majoria s'han atès directament per l'Administració bé durant la tramitació de la sol·licitud, o bé durant la tramitació de la reclamació, sense que



res s'objectés per part de l'Administració a facilitar l'import de l'IBI que individualment correspondria a cada finca exempta i la causa de l'exempció.

Considerant l'exposat, cal estimar l'accés a la quota tributària o valor de l'IBI de cada finca exempta, així com el que correspondria a les finques no-subjectes, en aquest darrer cas si l'Ajuntament té aquesta informació.

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

L'Ajuntament ha facilitat dades agregades del nombre de finques que no han pagat l'IBI d'acord amb els supòsits dels articles 61.5 (no subjecció) i 62 (exempció) TRLHL, desglossats aquests supòsits per categories. Aquesta sistematització és clara i entenedora, però la persona reclamant la vol referida a cada finca individualment.

L'Ajuntament no motiva ni fonamenta en dret per què facilita aquesta informació agregada, quan es demana individualitzada, i ni l'article 51 TRLCI (les causes d'exempció no és informació que consti al cadastre) ni l'article 95 LGT, pels motius expressats en l'apartat anterior, poden justificar aquesta restricció.

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

#### *d) La ubicació de la finca*

Tal i com es desprèn dels antecedents, malgrat que inicialment l'Ajuntament no hauria facilitat aquesta dada, en lliuraments posteriors de la informació la relació de finques exemptes d'IBI incorpora, a més de la identificació cadastral de la finca, la dada relativa a la seva ubicació. Cal entendre, doncs, que l'Administració res oposa a l'accés a aquesta informació, per bé que no es pot considerar adequadament satisfeta si no es relaciona amb la resta d'informació.

D'acord amb l'exposat, s'estima el dret d'accés de la persona reclamant a la relació de finques exemptes d'IBI, que haurà d'informar per a cadascuna d'elles, de la quota o valor individual de l'IBI que li correspon, el motiu de l'exempció o la no-subjecció a l'impost, l'adreça de l'immoble i la seva titularitat quan correspongui a administracions públiques o els organismes o entitats que en depenen o un govern estranger.

### *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 allò 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 el termini establert pels acords de mediació o per les resolucions de la GAIP per lliurar la informació reclamada, les persones interessades ho poden comunicar a la Comissió perquè aquesta en requereixi el compliment; la desatenció d'aquest requeriment, vista la remissió expressa feta a aquest precepte per l'article 77.2.b LTAIPBG, ha de ser qualificada d'infracció molt greu amb relació al dret d'accés a la informació pública (que pot ser sancionada de conformitat amb els articles 81 i 82 LTAIPBG). L'article 49.2 RGAIP preveu que, als efectes anteriors, la Comissió pot posar aquests fets en coneixement dels òrgans competents per ordenar la incoació del procediment sancionador corresponent 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 pels subjectes obligats.

#### 6. *Publicitat de les resolucions de la GAIP*

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

### **Resolució**

Sobre la base dels antecedents i fonaments jurídics exposats, el Ple de la GAIP, en la sessió de 23 d'octubre de 2018, resol per unanimitat:

1. Estimar parcialment la Reclamació 212/2018 i declarar el dret de la persona reclamant a la relació de finques que no han pagat l'IBI, especificant per a cadascuna d'elles la quota o valor individual de l'IBI que li correspondria, el motiu pel qual no paga aquest impost, l'adreça de l'immoble i la seva titularitat si correspon a Administracions públiques o els organismes o entitats que en depenen, o un govern estranger, ens els termes del FJ4.
2. Requerir l'Ajuntament de Tarragona a que lliuri a la persona reclamant la informació indicada a l'apartat 1 dins del termini màxim de quinze dies.
3. Requerir l'Ajuntament de Tarragona 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 del termini de quinze dies.



4. Convidar la persona reclamant a comunicar a la 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 212/2018 i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Barcelona, 25 d'octubre de 2018

Elisabet Samarra Gallego

Presidenta

---

Els terminis establerts 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.