

**Resolució 299/2018, de 25 de octubre****Número de expediente de la Reclamación:** 212/2018**Administración reclamada:** Ayuntamiento de Tarragona**Información reclamada:** Bienes inmuebles de Tarragona exentos del Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI): titularidad de la finca, ubicación de la finca, valor del IBI exento y motivo de la exención.**Sentido de la Resolución:** Estimación parcial

**Resumen:** Ni la regulación de la Ley del Catastro Inmobiliario en su título VI (del acceso a la información catastral), ni la previsión del artículo 95 de la Ley General Tributaria no tienen suficiente entidad material para ser consideradas un régimen jurídico especial de acceso y, en consecuencia, no desplazan a la legislación de transparencia a una aplicación subsidiaria por mor de la Disposición Adicional Primera.2 LTAIPBG, sino que constituyen la habilitación legal requerida para la aplicabilidad del límite al acceso de la información protegida por ley (artículo 21.2 LTAIPBG) y de la confidencialidad de los procedimientos tramitados por la Administración (artículo 21.1.c LTAIPBG). El artículo 95 LGT no puede justificar la exclusión automática y mecánica de todos los datos con trascendencia tributaria del alcance del derecho de acceso. Esta idea resultaría incompatible con los principios y la propia regulación sustantiva del derecho de acceso, ya que supondría admitir que, tras la entrada en vigor de la legislación de transparencia, persisten ámbitos materiales enteros de la actuación pública que, como reductos impenetrables y opacos, quedan excluidos completamente e incondicionalmente del conocimiento ciudadano. Una interpretación necesariamente armónica del artículo 95 LGT y de la LTAIPBG lleva inexorablemente a considerar que lo que el artículo 95 establece es un límite al acceso (la confidencialidad y reserva de la información obtenida por la Administración para la imposición de tributos), que deberá ponderarse con el derecho de acceso a la información pública de acuerdo con su objeto y finalidad (artículo 22 LTAIPBG). La finalidad del deber de confidencialidad de la Administración no es proteger el interés público en la actuación fiscal, sino el derecho de los obligados tributarios a la reserva de la información que la Administración ha obtenido de ellos (art. 34.1LGT) y por lo tanto, debe aplicarse de forma directamente proporcional al daño que pueda hacerse en este derecho subjetivo y privado, de forma que perderá intensidad cuando la información no la haya proporcionado el obligado tributario con una expectativa de confidencialidad, y sobre todo, cuando no se dé asociada a su identidad, como en este caso. Considerando que los límites legales al acceso deben interpretarse de manera restrictiva en beneficio del derecho de acceso, y que no pueden ampliarse por analogía (art. 20.2 LTAIPBG), no es admisible ni ajustado a derecho, como pretende el Ayuntamiento, que la protección del artículo 51 TRLCI pueda extenderse -con una interpretación analógica que restringe el derecho de acceso- hacia un dato que ni siquiera figura inscrito en el catastro, como la cuota tributaria del IBI. Se estima el acceso al titular de la finca cuando se trate de una Administración pública o un gobierno extranjero, considerando que su identidad no queda protegida por el artículo 51 TRLCI, ni por el artículo 95 LGT, y que el patrimonio inmobiliario de las Administraciones públicas es, indiscutiblemente, información pública que debe ser accesible sin restricciones.

**Palabras clave:** Ayuntamiento. Periodista. Impuestos. IBI. Exenciones fiscales. Reclamación contra estimación parcial. Límites. Información reservada. Información confidencial. Protección de datos personales.

**Ponente:** Elisabet Samarra Gallego



### Antecedentes

1. El 12 de junio 2018 entra en la GAIP la Reclamación 212/2018, contra el Ayuntamiento de Tarragona, en relación con la información indicada en el antecedente siguiente. La persona reclamante declina seguir el procedimiento de mediación previsto en el artículo 42 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIPBG) y regulado por los artículos 36 a 41 del Reglamento de la GAIP aprobado por el Decreto 111/2017, de 18 de julio (RGAIP).
2. La solicitud que ahora se reclama, del 18 de mayo de 2018, pide al Ayuntamiento de Tarragona la siguiente información:  
*"Saber que inmuebles y edificios no paguen IBI en la ciudad de Tarragona:*
  - *Dirección de cada inmueble*
  - *Quién es el propietario?*
  - *¿Por qué no paga IBI (el motivo)*
  - *Cuánto debería pagar cada uno de estos inmuebles si no estuviera exento de hacerlo*
  - *Valor estimado de lo que el Ayuntamiento no recauda por este motivo con la suma de todos los inmuebles que no lo pagan "*
3. El 30 de mayo el Ayuntamiento estima parcialmente la petición de acceso a la información pública y le facilita la siguiente información: *"De los últimos datos existentes y que corresponden al ejercicio 2018, son 714 fincas y el importe total de la IBI que les corresponde es de 4.312.588,48 € "*, y un listado anexo que contiene la relación de fincas exentas identificadas con la referencia catastral. La información no contiene ninguna referencia a la identificación de los titulares, el domicilio de la finca, el valor del IBI que le correspondería ni el motivo de la exacción de cada finca, tal y como se pedía, lo que justifica el Ayuntamiento en su resolución en el carácter protegido de la información catastral, conforme al artículo 51 del Texto Refundido del la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo (TRLCI).
4. La Reclamación, de 12 de junio, se justifica así: *"En la petición de información solicitaba la dirección de cada inmueble, quién era el propietario, motivo por el que no paga IBI y valor del IBI no pagado de cada finca. El Ayuntamiento solo me pasa la referencia catastral de los inmuebles exentos del IBI, sin la dirección (se puede mirar con la referencia del catastro, pero*



*supone una pérdida de tiempo considerable). Además, pedía por qué concepto no pagan y no se explicita y tampoco la cantidad que tendría que pagar cada inmueble o parcela y solo me pasan el global. También solicitaba quién era el titular de cada inmueble. Creo que es interesante desde un punto de vista periodístico, porque hay mucho dinero en juego que no se paga al erario público. Además, estos datos están en manos de inmobiliarias que acceden al registro. Se trata de saber por qué el Ayuntamiento de Tarragona no recauda más de 4,1 millones de euros anuales por este concepto, y algunos titulares, por lo que sé, tienen muchos inmuebles exentos".*

5. El 18 de junio de 2018 la GAIP comunica al reclamante que se admite provisionalmente a trámite la Reclamación, identifica a la persona responsable de su tramitación, le indica los próximos trámites que se seguirán, así como los datos de contacto electrónico, por si quiere hacer su seguimiento.
6. El mismo 18 de junio la GAIP comunica la Reclamación al Ayuntamiento de Tarragona y le requiere a que, dentro del plazo de quince días establecido por el artículo 33.4 RGAIP, le envíe un informe sobre ella, así como copia del expediente de la solicitud de información de la que deriva y, en general, todo aquello que pueda ser relevante para resolver la Reclamación.
7. El 2 de julio de 2018 la GAIP recibe el informe del Ayuntamiento y el expediente de la solicitud. Se desprende de él que el Ayuntamiento habría elaborado un nuevo informe complementario y se lo habría enviado a la persona reclamante, ampliando la información dada inicialmente; en este informe, el Ayuntamiento se mantendría en la negativa a facilitar la titularidad y el valor catastral, ya sea del suelo o de la construcción, basándose en la condición de información protegida por el TRLCI, pero habría ampliado la información dada inicialmente haciendo constar ahora la dirección del inmueble a la relación de fincas exentas del IBI, y ofreciendo una mayor concreción del motivo de la exacción, agrupándolas en las categorías y subcategorías e indicando para cada una el número de fincas que se incluirían y la cantidad que se dejaría de recaudar en concepto de IBI:
  - a). "Fincas no sujetas, de acuerdo con el artículo 61.5 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales" (LRHL), dividida en dos subcategorías: "Vías de aprovechamiento público gratuito" y "Bienes inmuebles de dominio público afectados a uso público"; para cada una, se hace constar el número de fincas y la cuota total o global.
  - b). "Fincas exentas de acuerdo con el artículo 62 LRHL y demás normativa que lo determine": se relacionan y diferencian las siguientes subcategorías: propiedad de las AAPP [Administraciones públicas], Bienes inmuebles Iglesia y Asociaciones confesionales legales; Cruz Roja; Convenios Internacionales en vigor; Terrenos ocupados por líneas de Ferrocarriles;



Enseñanza concertada; Patrimonio de interés cultural o histórico; Centros sanitarios públicos; Entidades sin ánimo de lucro; Protección integral del suelo y Ordenación urbana". Para cada una de estas subcategorías, se hace constar el número de fincas y la cuota total de IBI no recaudado.

Finalmente, en relación con la afirmación que hacía la persona reclamante de que "*algunos titulares, por lo que sé, tienen muchos inmuebles exentos*", el Ayuntamiento le informa que "*de la totalidad de fincas no sujetas y exentas (741), 431 corresponden al Ayuntamiento de Tarragona, 59 a otras administraciones, 162 a entidades religiosas y 62 a otros*".

Adjunto a este informe complementario se anexa una relación de todas las fincas exentas de IBI identificadas por la referencia catastral, que incluye la dirección física del inmueble.

8. El 3 de julio la persona reclamante se dirige a la GAIP, indicando que ha recibido esta información complementaria del Ayuntamiento, que sin embargo considera insuficiente. Pide que, de cada finca, se le indique el domicilio donde se ubica, el motivo por el que no paga el IBI ("si es una entidad religiosa, un centro de enseñanza, etc., tal como consta en la tipología del listado), la titularidad de cada finca ("a qué entidad sin fines lucrativos, centro de enseñanza concertada, confesión religiosa o Administración pública pertenece"). Finalmente, en relación con la objeción formulada por el Ayuntamiento a facilitar la cuota de IBI de cada finca, argumentando que a partir de ella y con una operación matemática, se podría llegar a saber el valor catastral y que ésta es una información protegida del catastro, la persona reclamante la rebate diciendo que no sabe qué operación matemática debería aplicarse, y que en todo caso, no le interesa el valor catastral, sino la cuota de IBI, que no tiene la condición de protegida. Insiste en que la información antes indicada se solicita "en base al derecho a la información y en mi condición de periodista."
9. El 20 de julio de 2018 la GAIP pide informe a la Autoridad Catalana de Protección de Datos (APDCAT) al amparo y los efectos del artículo 40.7 LTAIPBG, considerando que la información reclamada contiene datos personales protegidos por la legislación de protección de datos de carácter personal, y luego comunica a las partes que amplía el plazo para resolver, de acuerdo con el artículo 33.7 RGAIP.
10. El 31 de agosto de 2018 la GAIP recibe el informe de la APDCAT, que concluye lo siguiente: "*El acceso por parte de la persona reclamante a los datos personales de los titulares de los inmuebles exentos o no sometidos al IBI (nombre y apellidos, los inmuebles de los que son titulares, la dirección y las cantidades que les correspondería pagar en caso de estar sujetos o no exentos a aquel impuesto) no se adecuaría a la normativa de protección de datos, a menos que la sol solicitud de acceso se acompañe del consentimiento expreso y por escrito de las personas afectadas.*"



## Fundamentos jurídicos

### 1. *Sobre el objeto de la reclamación y la justificación de la desestimación parcial.*

El objeto de la solicitud que ahora se reclama era obtener la siguiente información de cada una de las fincas que han quedado exentas o no sujetas al IBI en 2018:

- *Dirección de cada inmueble*
- *Propietario*
- *¿Por qué no paga el IBI?:* esta formulación incluiría tanto los supuestos de no sujeción al impuesto, como los de exención de su pago
- *Cuánto debería pagar cada uno de estos inmuebles si no estuviera exento de hacerlo:* la literalidad de la demanda de información llevaría a restringir la petición a los casos de exención, pero considerando el resto de la solicitud y la justificación de la reclamación, queda claro que se refiere también a los supuestos de no sujeción, y así lo ha entendido el Ayuntamiento, que en su respuesta le ha facilitado también la información agrupada de los casos de no sujeción.
- *Valor estimado de lo que el Ayuntamiento no recauda por este motivo con la suma de todos los inmuebles que no lo pagan*

Considerando la información ya entregada de resultados de la estimación parcial, solo puede considerarse satisfecha la última (valor del que el Ayuntamiento ha dejado de recaudar). Por otra parte, con la información complementaria entregada (antecedente 7) se ha satisfecho la dirección del inmueble, si bien no se ha asociado individualmente a la otra información requerida, por lo que no satisface a la reclamante y se mantiene como objeto de la reclamación.

El Ayuntamiento justifica la desestimación parcial del acceso en el carácter protegido de la información por la legislación catastral, que restringiría el acceso al nombre del titular de la finca y que conllevaría también la desestimación del acceso a la cuota de IBI que le correspondería a cada finca, considerando que podría inferirse de ella, a partir de una operación matemática, el valor catastral, información está protegida por el TRLCI.

### 2. *Sobre el régimen jurídico aplicable al acceso reclamado.*

#### *a) El acceso a la información catastral*

De acuerdo con el TRLCI, tienen la consideración de datos protegidos con acceso restringido, los relacionados en su artículo 51:



- el nombre y apellidos o la razón social, el código de identificación y el domicilio de los titulares de las fincas inscritas en el catastro;
- el valor catastral y, en su caso, los valores catastrales del suelo y de la construcción de bienes inmuebles individualizados.

Esta información protegida por el artículo 51 TRLCI se exceptúa de la regla general de acceso a la información catastral establecida en el artículo 52 TRLCI, y queda sujetas a unas condiciones más restrictivas de acceso (art. 53 TRLCI): con consentimiento expreso y escrito del afectado, o bien si la ley excluye este consentimiento o en los supuestos de interés legítimo y directo siguientes: la investigación de carácter histórico, cultural o científico; la identificación de las fincas por parte de notarios o registradores; acceso de titulares de derechos individuales sobre la finca por sucesión, o como titular de fincas adyacentes o de derechos sobre la finca en cuestión; acceso de tribunales, ministerio fiscal, comisiones parlamentarias de investigación, defensor del pueblo o Tribunal de Cuentas y las instituciones autonómicas de funciones análogas, o de otras administraciones para el ejercicio de determinadas funciones públicas, y en este caso sujeto el acceso a las limitaciones derivadas de los principios de competencia, idoneidad y proporcionalidad.

La normativa de referencia (artículos 51 a 53 TRLCI) no puede ser considerada como un régimen especial de acceso a los efectos de la Disposición Adicional Primera.2 LTAIPBG, ya que para tuviera esta consideración la legislación catastral debería regular también aspectos procedimentales del acceso a la información (procedimiento de solicitud, órganos competentes para resolver y plazo para hacerlo, sentido del silencio,...) tal y como ha señalado reiteradamente la doctrina de la GAIP (por todas, la Resolución 250/2018).

Así pues, lo que la Ley del Catastro Inmobiliario regula en su título VI (*del acceso a la información catastral*) no tiene suficiente entidad material para ser considerado como un régimen jurídico especial de acceso y, en consecuencia, no desplaza a la legislación de transparencia a una aplicación subsidiaria por mor de la Disposición Adicional Primera.2 LTAIPBG, sino que estas disposiciones deben considerarse de manera integrada con las de la LTAIPBG y de acuerdo con el régimen general de acceso que se regula en ella, de manera que el artículo 51 TRLCI constituye la habilitación legal requerida para la aplicabilidad del límite al acceso de la información protegida por ley (artículo 21.2 LTAIPBG).

Este carácter protegido solo afecta directamente -de toda la información reclamada- a la identificación del titular de la finca con nombre y apellidos o razón social. El resto de datos que se incluyen en la relación taxativa de información protegida por la legislación catastral no son objeto de la reclamación: domicilio del titular (que no de la finca), código de identificación del titular (DNI o NIF), valor catastral (del solar y del inmueble), si bien el Ayuntamiento se ampara en el carácter protegido del valor catastral para justificar que también lo sería la cuota tributaria. Pero





considerando que los límites legales al acceso deben interpretarse de manera restrictiva y en beneficio del derecho de acceso, y que no se pueden ampliar por analogía (art. 20.2 LTAIPBG), no es admisible ni ajustado a derecho, como pretende el Ayuntamiento, que la protección del artículo 51 TRLCI pueda extenderse -con una interpretación analógica que restringe el derecho de acceso- hacia un dato que ni siquiera figura inscrita en el catastro. Por lo tanto, por más que la cuota tributaria del IBI tome como base imponible el valor catastral de la finca, esta sola conexión entre uno y otro dato no puede justificar que pueda serle aplicable la condición de información protegida por la legislación catastral, ni que pueda justificarse jurídicamente en el artículo 51 TRLCI la limitación a su acceso.

*b) El acceso a información tributaria*

Una vez establecido que el artículo 51 TRLCI no constituye una habilitación legal para determinar la naturaleza protegida de la cuota tributaria del IBI que correspondería a cada finca, ni de los motivos por los que se determina la no sujeción o la excepción, deberá analizar si su acceso queda limitado por alguna otra regulación legal, y singularmente por la legislación tributaria, aunque no haya sido alegado por la Administración.

La cuota tributaria del IBI es información tributaria, aunque se exima de su pago al obligado tributario (artículo 22 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, LGT), y por lo tanto le resulta aplicable la legislación tributaria, que dispone en su artículo 95 LGT la obligación de la Administración de guardar confidencialidad de los datos, informes o antecedentes obtenidos y de emplearlos sólo para la imposición de tributos o sanciones, sin que pueda cederlos a terceras personas, salvo en los casos específicos que se prevén y que no resultan aplicables al caso. Por tanto, se establece con rango legal la obligación de confidencialidad de la Administración tributaria y la obligación de destinar la información obtenida de los obligados tributarios a un uso adecuado a la finalidad de la cesión y coherente con sus competencias tributarias y sancionadoras.

De entrada, debe descartar, como hemos hecho antes en relación con la regulación del TRLCI, que la LGT constituya un régimen jurídico específico de acceso a la información tributaria a efectos la Disposición Adicional Primera.2 LTAIPBG, que desplace la LTAIPBG a una aplicación subsidiaria, ya que no recoge una regulación sustancial que merezca esta consideración. De hecho, si las previsiones del Título VI del TRLCI (que regula qué información debe considerarse protegida, establece la regla general de acceso para el resto de información catastral y determina las condiciones de acceso a la información protegida) eran insuficientes para considerarlas propiamente un régimen específico de acceso, aún menos puede considerarse que la regulación del artículo 95 LGT -que solamente prevé la obligación de confidencialidad de la Administración- pueda ser considerada un régimen jurídico de acceso (o, en este caso, de no-acceso), ya que no regula un



procedimiento específico de acceso a la información tributaria, como hace la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, para el acceso a la información medioambiental, o la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, para el acceso y la reutilización de información pública.

Por lo tanto, la obligación de confidencialidad de la Administración en relación con la información que obtiene para la imposición tributaria o de sanciones prevista por el artículo 95 LGT debe entenderse como la habilitación legal requerida para que pueda considerarse dicha información incluida en los supuestos de límites al acceso por el carácter confidencial o reservado de los procedimientos tramitados por la Administración (artículo 21.1.c LTAIPBG) o por el carácter legalmente protegido de la información (artículo 21.2 LTAIPBG), y como tales, estos límites deben de ponderarse de acuerdo con su objeto y finalidad (artículo 22 LTAIPBG). Pues bien, la finalidad del deber de confidencialidad de la Administración no es proteger el interés público en la actividad fiscal (en nada estorbaría ni comprometería la eficacia de la actuación tributaria que, una vez conocida la información de los obligados tributarios y aplicada a la imposición de tributos o sanciones, la Administración la hiciese pública o se permitiera su acceso), sino preservar los derechos e intereses privados de los obligados tributarios -y, particularmente, el derecho al carácter reservado de la información que obtenga la Administración tributaria de ellos en un entorno de confidencialidad, reconocido y garantizado por el artículo 34.1.a LGT- evitando una exposición pública de sus circunstancias personales y de los datos económicos que han proporcionado a la Administración tributaria, en cumplimiento de la muy exigente obligación de información impuesta en los artículos 93 y 94 LGT, que resultaría injustificadamente invasiva de su privacidad, innecesaria para el cumplimiento de la finalidad pública recaudatoria y contraria al clima de confianza y de confidencialidad que se requiere para garantizar la colaboración de los obligados en los procedimientos tramitados por la administración tributaria. Se trata, pues, de una garantía de reserva hacia los obligados tributarios que es el contrapeso de las exorbitantes potestades de recabar información que se atribuyen a la Administración tributaria.

Conforme a lo expuesto y al principio de proporcionalidad del artículo 22.1 LTAIPBG, cuando dicha confidencialidad actúe como límite al acceso deberá tenerse en cuenta que el objetivo y la finalidad es la protección de los derechos de los obligados tributarios, y será exigible que se aplique de manera proporcional a este fin. Y de ello se derivan dos consideraciones: la primera, que si el objeto y la finalidad de la confidencialidad es proteger y no defraudar el derecho del obligado a la reserva de la información que la Administración ha obtenido de él, cuando la información utilizada por la Administración tributaria no haya sido proporcionada por el obligado tributario con dicha expectativa de reserva, sino que la haya obtenido la Administración a raíz de su propia actividad (por ejemplo, cuando el Ayuntamiento fija la cuota tributaria del IBI a partir del valor catastral) la confidencialidad





perderá buena parte de su finalidad de protección de la expectativa de reserva de los obligados tributarios y su aplicación deberá perder, proporcionalmente, intensidad. La segunda, que si la información tributaria se facilita dissociada de la identidad del obligado tributario (en este caso, del titular de la finca beneficiario de la exención, de acuerdo con el artículo 35.2.k LGT) no se estaría vulnerando su derecho a la reserva reconocido por el artículo 34.1 LGT y, no sirviendo a este fin, no se justificaría la confidencialidad de la información que se impone a la Administración tributaria, precisamente para garantizarlo, en el artículo 95 LGT.

Las consideraciones hechas a lo largo de este FJ llevan a concluir que el artículo 95 LGT no justifica la exclusión automática y mecánica de todos los datos con trascendencia tributaria del alcance del derecho de acceso. Esta idea resultaría incompatible con los principios y la propia regulación sustantiva del derecho de acceso, ya que supondría admitir que, tras la entrada en vigor de la legislación de transparencia, persisten ámbitos materiales enteros de la actuación pública que, como reductos impenetrables y opacos, quedan excluidos completamente e incondicionalmente del conocimiento de la ciudadanía. Contrariamente, una interpretación armónica del artículo 95 LGT y de la LTAIPBG lleva inexorablemente a considerar que lo que el artículo 95 establece es un límite al acceso (la confidencialidad y reserva de la información obtenida por la Administración para la imposición de tributos), que deberá ponderarse con el derecho de acceso a la información pública de acuerdo con las reglas y principios establecidos en la LTAIPBG. En la misma línea se expresa el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, en la Resolución 78/2016, FJ4, sobre una reclamación de información muy similar a la que ahora se resuelve: *"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"*.

De acuerdo con lo expuesto, el régimen jurídico aplicable al acceso reclamado es el de la LTAIPBG, y las previsiones de protección y confidencialidad de la legislación catastral y tributaria deberán ser ponderadas con el derecho de acceso teniendo en cuenta su objeto y finalidad, de acuerdo con el principio de proporcionalidad y atendiendo a la relevancia de la información para el fin de la transparencia, que seguidamente se evaluará.

### 3. Sobre la relevancia y el interés público de la información solicitada



La información reclamada tiene un interés público indudable, considerando que los presupuestos municipales se nutren de los impuestos y tributos recaudados, y muy singularmente en el caso de los Ayuntamientos, del IBI, que es la principal figura impositiva de las haciendas locales. Por lo tanto, la afectación que tiene la recaudación de impuestos sobre la capacidad de actuación pública financiada con recursos municipales es directa e innegable, y consecuentemente, tiene relevancia pública conocer la gestión recaudatoria municipal y la toma de decisión de exenciones del IBI que conllevan la merma de ingresos municipales en más de 4 millones de euros anuales.

La Ley Reguladora de las Haciendas Locales (Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, TRLHL) regula en su artículo 61.5 los supuestos de no sujeción al IBI: las carreteras, los caminos, las demás vías terrestres y los bienes del dominio público marítimo-terrestre e hidráulico, siempre que sean de aprovechamiento público y gratuito para los usuarios; los bienes patrimoniales del Ayuntamiento y los bienes de afectados a un servicio público gestionado por el Ayuntamiento, excepto los inmuebles cedidos a terceras personas mediante contraprestación; los inmuebles propiedad del Ayuntamiento de dominio público afectados a uso público.

El artículo 62 TRLHL, por su parte, regula las exenciones en el IBI, en los siguientes términos:

*"1. Estarán exentos los siguientes inmuebles:*

- a) Los que sean propiedad del Estado, de las comunidades autónomas o de las entidades locales que estén directamente afectos a la seguridad ciudadana y a los servicios educativos y penitenciarios, así como los del Estado afectos a la defensa nacional.*
- b) Los bienes comunales y los montes vecinales en mano común.*
- c) Los de la Iglesia Católica, en los términos previstos en el Acuerdo entre el Estado Español y la Santa Sede sobre Asuntos Económicos, de 3 de enero de 1979, y los de las asociaciones confesionales no católicas legalmente reconocidas, en los términos establecidos en los respectivos acuerdos de cooperación suscritos en virtud de lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución.*
- d) Los de la Cruz Roja Española.*
- e) Los inmuebles a los que sea de aplicación la exención en virtud de convenios internacionales en vigor y, a condición de reciprocidad, los de los Gobiernos extranjeros destinados a su representación diplomática, consular, o a sus organismos oficiales.*
- f) La superficie de los montes poblados con especies de crecimiento lento reglamentariamente determinadas, cuyo principal aprovechamiento sea la madera o el corcho, siempre que la densidad del arbolado sea la propia o normal de la especie de que se trate.*



*g) Los terrenos ocupados por las líneas de ferrocarriles y los edificios enclavados en los mismos terrenos, que estén dedicados a estaciones, almacenes o a cualquier otro servicio indispensable para la explotación de dichas líneas. No están exentos, por consiguiente, los establecimientos de hostelería, espectáculos, comerciales y de esparcimiento, las casas destinadas a viviendas de los empleados, las oficinas de la dirección ni las instalaciones fabriles.*

*2. Asimismo, previa solicitud, estarán exentos:*

*a) Los bienes inmuebles que se destinen a la enseñanza por centros docentes acogidos, total o parcialmente, al régimen de concierto educativo, en cuanto a la superficie afectada a la enseñanza concertada.*

*Esta exención deberá ser compensada por la Administración competente.*

*b) Los declarados expresa e individualizadamente monumento o jardín histórico de interés cultural, mediante real decreto en la forma establecida por el artículo 9 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, e inscritos en el registro general a que se refiere su artículo 12 como integrantes del Patrimonio Histórico Español, así como los comprendidos en las disposiciones adicionales primera, segunda y quinta de dicha Ley.*

*Esta exención no alcanzará a cualesquiera clases de bienes urbanos ubicados dentro del perímetro delimitativo de las zonas arqueológicas y sitios y conjuntos históricos, globalmente integrados en ellos, sino, exclusivamente, a los que reúnan las siguientes condiciones:*

*En zonas arqueológicas, los incluidos como objeto de especial protección en el instrumento de planeamiento urbanístico a que se refiere el artículo 20 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.*

*En sitios o conjuntos históricos, los que cuenten con una antigüedad igual o superior a cincuenta años y estén incluidos en el catálogo previsto en el Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, como objeto de protección integral en los términos previstos en el artículo 21 de la Ley 16/1985, de 25 de junio.*

*No estarán exentos los bienes inmuebles a que se refiere esta letra b) cuando estén afectos a explotaciones económicas, salvo que les resulte de aplicación alguno de los supuestos de exención previstos en la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, o que la sujeción al impuesto a título de contribuyente recaiga sobre el Estado, las Comunidades Autónomas o las entidades locales, o sobre organismos autónomos del Estado o entidades de derecho público de análogo carácter de las Comunidades Autónomas y de las entidades locales.*



*c) La superficie de los montes en que se realicen repoblaciones forestales o regeneración de masas arboladas sujetas a proyectos de ordenación o planes técnicos aprobados por la Administración forestal. Esta exención tendrá una duración de 15 años, contados a partir del período impositivo siguiente a aquel en que se realice su solicitud.*

- 3. Las ordenanzas fiscales podrán regular una exención a favor de los bienes de que sean titulares los centros sanitarios de titularidad pública, siempre que estén directamente afectados al cumplimiento de los fines específicos de los referidos centros. La regulación de los restantes aspectos sustantivos y formales de esta exención se establecerá en la ordenanza fiscal.*
- 4. Los ayuntamientos podrán establecer, en razón de criterios de eficiencia y economía en la gestión recaudatoria del tributo, la exención de los inmuebles rústicos y urbanos cuya cuota líquida no supere la cuantía que se determine mediante ordenanza fiscal, a cuyo efecto podrá tomarse en consideración, para los primeros, la cuota agrupada que resulte de lo previsto en el apartado 2 del artículo 77 de esta ley”.*

De acuerdo con esta regulación, la legislación reguladora de las haciendas locales prevé supuestos de no sujeción (art. 61.5 TRLHL) y supuestos de exención (art. 62 TRLHL) en unos casos, directa (apartado 1), otros que lo son previa sol solicitud (apartado 2) y otros que quedan en manos del Ayuntamiento: la potestad de regular una exención a favor de los bienes titularidad de centros sanitarios públicos (apartado 3) y en supuestos en los que no sea eficiente la gestión del tributo, debiendo determinar el Ayuntamiento por ordenanza fiscal cuál sería ese umbral de cuota por debajo del cual considera que le es ineficiente recaudar el IBI.

Por su parte, la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de Régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, en su artículo 15, recoge también la exención del IBI de los bienes inmuebles de titularidad de entidades sin fines lucrativos, excepto los bienes afectados a explotaciones económicas que no estén exentas del Impuesto sobre Sociedades, condicionado a que lo comuniquen al Ayuntamiento y al cumplimiento de los requisitos y supuestos del régimen especial fiscal que se regula en la propia ley. Y su Disposición Adicional Novena prevé que se aplique este precepto también en la Iglesia católica, las otras iglesias, confesiones y comunidades que tengan suscrito un acuerdo de cooperación con España, y otras entidades y asociaciones religiosas.

Tanto para el control de la correcta aplicación por parte del Ayuntamiento de los supuestos determinados legalmente como no-sujetos o exentos de IBI como, especialmente, para la evaluación de la potestad discrecional de establecer exenciones, tiene relevancia para el fin de la transparencia conocer la actuación del Ayuntamiento en este ámbito.



Pero es que, además de este margen de decisión sobre qué inmuebles pueden quedar exentos de IBI, el Ayuntamiento tiene potestades decisorias sobre el tipo de gravamen que se imponga en concepto de IBI, acotado por unos mínimos y máximos legalmente establecidos. Efectivamente, el artículo 71 TRLHL establece un tipo de gravamen mínimo y máximo con carácter supletorio (entre el 0,4% y el 1'10% para bienes inmuebles urbanos; entre el 0,3% y el 0,90% para bienes inmuebles rústicos, y de un 0,6% para los bienes inmuebles de características especiales, que los ayuntamientos pueden modificar sin que pueda ser inferior al 0,4% ni superior al 1,3%), y también reconoce la capacidad de los Ayuntamientos de incrementarlos, de acuerdo con unos determinados criterios y porcentajes; de establecer para los bienes inmuebles urbanos, excluidos los de uso residencial, tipos diferenciados atendiendo a los usos establecidos en la normativa catastral para valorar las construcciones; de imponer un recargo de hasta el 50% de la cuota líquida si se trata de inmuebles de uso residencial que se encuentren desocupados con carácter permanente; o de decidir aplicar un tipo de gravamen reducido cuando entren nuevos valores catastrales de inmuebles rústicos y urbanos resultantes de procedimientos de valoración colectiva de carácter general, por un período máximo de seis años y siempre que no sean inferiores al 0,1 por ciento para los bienes inmuebles urbanos ni al 0,075 por ciento, si se trata de inmuebles rústicos.

Queda claro, pues, que la ley deja un margen de decisión considerable a los Ayuntamientos sobre el tipo de gravamen a aplicar y, en consecuencia, sobre la cuota de IBI que corresponde a cada inmueble (art. 71 TRLHL) y sobre la aplicación de exenciones al IBI (artículo 62.3 y 4 TRLHL), y que esta decisión tiene un impacto directo y real sobre las finanzas públicas locales y sobre los obligados tributarios, por lo que resulta coherente con el régimen de transparencia de la LTAIPBG que el proceso de toma de decisión y la propia decisión en materia de exenciones del IBI no se escape al régimen de rendición de cuentas a que somete a las administraciones públicas, como también debe estarlo la aplicación de las previsiones legales de no sujeción o de exención.

#### *4. Sobre el acceso a la información reclamada*

##### *a) El acceso a la titularidad del inmueble exento de IBI*

El Ayuntamiento se opone al acceso a la identidad del titular del inmueble exento de IBI en base a la legislación catastral, que condiciona su acceso al consentimiento expreso y específico del afectado en determinados supuestos legalmente previstos, que no son aplicables al caso (art. 53 TRLCI). El artículo 51 TRLCI establece, efectivamente, el carácter protegido del nombre, apellidos o razón social de los titulares de fincas inscritas en el catastro y, de acuerdo con el artículo 21.2 LTAIPBG, hay que entender que este carácter protegido puede actuar como límite al acceso.



Además, en caso de que el titular sea una persona física, debe tener en cuenta la limitación que pueda derivarse de la legislación de protección de datos personales, que a juicio de la APDCAT y según recoge su informe (antecedente 11), determinaría que, sin el consentimiento expreso del afectado, no se podría facilitar el acceso a los "*datos personales de los titulares de los inmuebles exentos o no sometidos al IBI (nombre y apellidos, los inmuebles de los que son titulares, la dirección y las cantidades que les correspondería pagar en caso de estar sujetos o no exentos a aquel impuesto)*". Debe tener en cuenta, sin embargo, que la legislación de protección de datos personales sólo es aplicable a personas físicas identificadas o identificables, por lo que no persistiría esta limitación si la información se facilitara de persona jurídica, o de persona física no identificada.

Por otra parte, debe tener en cuenta que si bien el artículo 9 TRLCI define como titulares catastrales las "*personas naturales o jurídicas*" dadas de alta en el Catastro inmobiliario por ser titular de derechos de propiedad, concesión administrativa, o reales de superficie o usufructo sobre una finca, el artículo 51 TRLCI es mucho más restrictivo y sólo declara protegidos los siguientes datos identificativos de los titulares: el nombre y apellidos (personas físicas) o la razón social (sociedades, entidades asociativas y similares). Por lo tanto, las personas jurídicas titulares catastrales que no se identifican con una razón social, como las Administraciones públicas o los gobiernos extranjeros, no obtienen la protección del artículo 51 TRLCI. Así lo ha establecido el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía al resolver en varias ocasiones de manera estimatoria del acceso a los titulares de inmuebles exentos de IBI cuando sean Administraciones públicas o gobiernos extranjeros (por todas, la Resolución 10/2018, de 17 de enero).

Tampoco protegería la titularidad de las Administraciones públicas la confidencialidad derivada del artículo 95 LGT, que protege la información obtenida por la Administración, y no la relativa a la propia Administración. Y, por encima de estas consideraciones, hay que recordar que el patrimonio inmobiliario de las Administraciones públicas es, indiscutiblemente, información pública que debe ser accesible sin restricciones.

De acuerdo con estas consideraciones, debe estimarse el derecho de acceso a la identificación de las Administraciones públicas y gobiernos extranjeros titulares de las fincas no sujetas y exentas de IBI.

#### *b) El acceso a la cuota tributaria de cada finca*

El Ayuntamiento niega el acceso a la cuota de IBI que corresponde a cada inmueble exento de su pago amparándose en el carácter protegido del valor catastral, de acuerdo con el artículo 51 TRLCI, argumentando que a partir de la cuota podría deducirse el valor catastral con una operación matemática.





Ya se ha argumentado anteriormente que la legislación catastral no contiene un régimen especial de acceso que pueda desplazar el régimen de acceso del LTAIPBG, sino que simplemente establece, en su artículo 51 TRLCI, el carácter protegido de determinada información -entre la cual, el valor catastral- que actuará como límite al acceso vía el artículo 21.2 LTAIPBG y que deberá aplicarse de acuerdo con los principios generales del LTAIPBG: ponderación casuística atendiendo la concurrencia de un interés público superior que justifique el acceso (art. 22.1 LTAIPBG), prohibición de ampliar el alcance de los límites por analogía, y la obligación de interpretarlo restrictivamente en beneficio del derecho de acceso (artículo 20 LTAIPBG).

No resulta justificado, a la luz de estos principios, extender un régimen de protección previsto por la legislación catastral para el valor catastral fuera de su ámbito de aplicación, a una información diferente -como la cuota tributaria de la finca que se ha eximido de pago- que ni siquiera consta en el catastro.

Por otra parte, ha quedado acreditado por los argumentos ya esgrimidos anteriormente que existe un interés público superior que justificaría el acceso a esta información, considerando el margen de discrecionalidad en manos del Ayuntamiento para determinar el tipo de gravamen que aplica y que determina la cuota tributaria, y el impacto de esta decisión municipal sobre las arcas locales.

También se ha descartado ya que la obligación de confidencialidad de la Administración tributaria del artículo 95 LGT excluya de forma automática el acceso a esta información, sino que debe considerarse como límite a su acceso -el relativo a la confidencialidad de los procedimientos tramitados por la Administración que, de acuerdo con el artículo 21.1.c LTAIPBG, o la información protegida por ley, conforme al artículo 21.2 LTAIPBG-, a ponderar conforme a las reglas y los principios de la LTAIPBG y, significativamente, el principio de proporcionalidad, que obliga a aplicar casuísticamente los límites de manera proporcional a su objeto y finalidad de protección (artículo 22.1 LTAIPBG). Pues bien, como ya se ha justificado en el FJ 2, la confidencialidad establecida por el artículo 95 LGT no protege la actividad fiscal, sino el derecho de los obligados tributarios a la reserva de la información que la Administración ha obtenido de ellos (art. 34.1 LGT) y por tanto, se aplicará de manera directamente proporcional al daño que pueda hacerse en este derecho subjetivo y privado, por lo que perderá intensidad cuando la información no la haya proporcionado el obligado tributario con una expectativa de confidencialidad, y sobre todo, cuando no se dé asociada a su identidad, como en este caso. Cabe decir que en Andalucía se han realizado cientos de peticiones de información de contenido casi idéntico a la misma, y que en la inmensa mayoría se han atendido directamente por la Administración bien durante la tramitación de la solicitud, o bien durante la tramitación de la reclamación, sin que nada se objeta por parte de la Administración a facilitar el importe del IBI que individualmente correspondería a cada finca exenta y la causa de la exención. Considerando lo expuesto, hay que estimar el acceso a la cuota tributaria o valor del IBI de cada



finca exenta, así como el que correspondería a las fincas no-sujetas, en este último caso si el Ayuntamiento tiene esta información.

*c) Sobre los motivos de exención del IBI de cada finca*

El Ayuntamiento ha facilitado datos agregados del número de fincas que no han pagado el IBI de acuerdo con los supuestos de los artículos 61.5 (no sujeción) y 62 (exención) TRLHL, desglosados estos supuestos por categorías. Esta sistematización es clara y comprensible, pero la persona reclamante la quiere referida a cada finca individualmente.

El Ayuntamiento no motiva ni fundamenta en derecho por qué facilita esta información agregada, cuando se pide individualizada, y ni el artículo 51 TRLCI (las causas de exención no es información que conste en el catastro) ni el artículo 95 LGT, por los motivos expresados en el apartado anterior, pueden justificar esta restricción.

En cambio, resulta especialmente relevante para el control de la actuación municipal en la aplicación de las causas de no sujeción o de exención del IBI y de las decisiones tomadas por el Ayuntamiento en este ámbito, conocer las causas que se aplican a cada finca para determinar que no queda obligada al pago del IBI, por lo que se estima su acceso.

*d) La ubicación de la finca*

Tal y como se desprende de los antecedentes, a pesar de que inicialmente el Ayuntamiento no habría facilitado este dato, en entregas posteriores de la información la relación de fincas exentas de IBI incorpora, además de la identificación catastral de la finca, el dato relativo a su ubicación. Cabe entender, pues, que la Administración nada opone al acceso a esta información, si bien no se puede considerar adecuadamente satisfecha si no se relaciona con el resto de información.

De acuerdo con lo expuesto, se estima el derecho de acceso de la persona reclamante a la relación de fincas exentas de IBI, que deberá informar para cada una de ellas, de la cuota o valor individual de la IBI que le corresponde, el motivo de la exención o la no sujeción al impuesto, la dirección del inmueble y su titularidad cuando corresponda a Administraciones públicas y los organismos o entidades que de ellas dependen, o un gobierno extranjero.

**5. Seguimiento de la ejecución**

El artículo 43.5 LTAIPBG establece que *“la Administración debe comunicar a la Comisión las actuaciones realizadas para ejecutar los acuerdos de mediación y para dar cumplimiento a las*



*resoluciones dictadas por la Comisión*". Sobre la base de estas comunicaciones y de las efectuadas por las personas interesadas, la GAIP debe hacer el seguimiento del cumplimiento de sus resoluciones, conforme a lo previsto por los artículos 48 y 49 RGAIP y por el apartado 30 de su Manual de reclamación, y puede adoptar las medidas que se prevén en ellos en caso de incumplimiento.

El artículo 43 LTAIPBG establece que si la Administración incumple la obligación de facilitar la información dentro del plazo establecido por los acuerdos de mediación o por las resoluciones de la GAIP, las personas interesadas pueden comunicarlo a la Comisión para que esta requiera el cumplimiento, y que la desatención de este requerimiento puede dar lugar a la exigencia de responsabilidades en el marco del régimen sancionador previsto a la misma ley. Concretamente, a la vista de la remisión expresa hecha a este precepto por el artículo 77.2.b LTAIPBG, la desatención de los requerimientos de esta Comisión constituye una infracción calificada de muy grave que puede ser sancionada de conformidad con los artículos 81 y 82 LTAIPBG. Con esta finalidad, el artículo 49.2 RGAIP prevé que la Comisión informe en los órganos competentes para ordenar la incoación del procedimiento sancionador a que hace referencia el artículo 86 LTAIPBG.

Asimismo, el artículo 25.2.k RGAIP prevé la publicación en la web de la Comisión de los casos que sus requerimientos han sido desatendidos por la Administración y que se haga difusión mientras dure el incumplimiento.

#### 6. *Publicidad de las resoluciones de la GAIP*

El artículo 44 LTAIPBG prevé que las resoluciones de la GAIP deben publicarse en el portal electrónico de la Comisión previsto al artículo 25 RGAIP, previa disociación de los datos personales.

### **Resolución**

Sobre la base de los antecedentes y fundamentos jurídicos expuestos, el Pleno de la GAIP, en la sesión de 23 de octubre de 2018, resuelve por unanimidad:

1. Estimar parcialmente la Reclamación 212/2018 y declarar el derecho de la persona reclamante a la relación de fincas que no han pagado el IBI, especificando para cada una de ellas la cuota o valor individual del IBI que le correspondería, el motivo por el que no paga este impuesto, la dirección del inmueble y su titularidad si corresponde a Administraciones públicas o los organismos o entidades dependientes de ellas, o un gobierno extranjero, en los términos del FJ4.



2. Requerir al Ayuntamiento de Tarragona a que entregue a la persona reclamante la información indicada en el apartado 1 dentro del plazo máximo de quince días.
3. Requerir al Ayuntamiento de Tarragona a informar a la GAIP del órgano o la persona responsable de la ejecución de esta Resolución, así como de las actuaciones llevadas a cabo para su cumplimiento, dentro del plazo de quince días.
4. Invitar a la persona reclamante a comunicar a la GAIP cualquier incidencia que surja en la ejecución de esta Resolución y que pueda perjudicar sus derechos e intereses.
5. Declarar finalizado el procedimiento relativo a la Reclamación 212/2018 y disponer la publicación de esta resolución en la web de la GAIP.

Barcelona, 25 de octubre de 2018

Elisabet Samarra Gallego

Presidenta

---

Los plazos dados en esta Resolución para la entrega de la información deben contarse en días hábiles (descontando festivos y sábados) a partir del día siguiente de la recepción de su notificación por la Administración reclamada.

La Administración obligada puede solicitar a la GAIP la ampliación del plazo otorgado para hacer efectiva la entrega de la información. Esta solicitud sólo puede ser tomada en consideración si se comunica a la GAIP antes de que termine el plazo fijado a la Resolución, y debe fundamentarse en circunstancias que no hayan podido ser tenidas en cuenta por la Comisión antes de dictar su Resolución. La GAIP únicamente otorgará la ampliación solicitada si la Administración obligada ha justificado de forma precisa y consistente su necesidad.

Si la Administración obligada no entrega la información dentro del plazo establecido por esta Resolución, la persona reclamante puede ponerlo en conocimiento de la GAIP, preferentemente por correo electrónico dirigido a [gaip@gencat.cat](mailto:gaip@gencat.cat), a fin de que la Comisión requiera su cumplimiento. Mientras no se cumpla plenamente la Resolución, la Comisión difundirá en su web [www.gaip.cat](http://www.gaip.cat) el incumplimiento de la Administración obligada, conforme al artículo 25.2.k RGAIP. Si la Administración no atiende el requerimiento de ejecución que le dirija la GAIP, la Comisión pondrá los hechos en conocimiento del órgano competente, de acuerdo con lo previsto por el artículo 86 LTAIPBG, y le solicitará la incoación de un procedimiento sancionador por infracción muy grave con relación al derecho de acceso a la información pública, al amparo del artículo 77.2.b LTAIPBG.

Todo ello sin perjuicio que la persona reclamante pueda, considerando que esta Resolución es un acto administrativo declarativo de derechos que vincula la Administración, requerir su ejecución ante los Tribunales, al amparo del artículo 29.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa. Esta acción se puede interponer después de que hayan transcurrido tres meses desde que la persona afectada ha reclamado formalmente y directamente a la Administración el cumplimiento de la Resolución.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, puede interponerse recurso contencioso administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en un plazo de dos meses desde el día siguiente de la notificación de la resolución, conforme a la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.