

# EAPC - Gestió de la informació: transparència i protecció de dades



## La confidencialitat i el deure de secret en els procediments administratius com a límit al dret d'accés (part II)

23-03-2020

En l'[apunt anterior](#), indicava que el dret d'accés a la informació pública pot ser denegat o restringit si el coneixement o la divulgació de la informació comporta un perjudici per al secret o la confidencialitat en els procediments tramitats per les administracions públiques, sempre que el secret o la confidencialitat siguin establerts per una norma amb rang de llei, alhora que incidia en la necessitat, un cop acreditat el perjudici al deure de secret o confidencialitat –test del dany–, de fer una ponderació en cada cas concret entre el perjudici a la confidencialitat i els eventuais interessos concurrents en accedir a la informació pública sol·licitada.

Seguim ara analitzant, amb caràcter exemplificador, altres casos resolts per la [Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública](#) (GAIP), en què decideix sobre el dret a accedir a dades públiques respecte de les quals una llei determina un deure de secret o confidencialitat.

Accés a dades de subvencions concedides a persones físiques per motius de vulnerabilitat

D'una banda, l'article 15.2 de la [Llei 14/2017, de 20 de juliol, de la renda garantida de ciutadania](#), exigeix que les administracions públiques garanteixin la confidencialitat de les dades personals que consten en els expedients instruïts per resoldre les sol·licituds de la prestació econòmica de la renda garantida de ciutadania, d'acord amb el que estableix la legislació vigent en matèria de protecció de dades personals i del dret a la intimitat. Paral·lelament, l'article 9.2.h de la [Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials](#), garanteix als destinataris dels serveis socials, entre d'altres, el dret a “la confidencialitat de les dades i les informacions que consten en llurs expedients, d'acord amb la legislació de protecció de dades de caràcter personal.”

La GAIP, en la Resolució 289/2018, desestima l'accés sol·licitat a dades identificatives –nom i cognoms– de totes les persones beneficiàries de la renda garantida de ciutadania, així com a les quantitats percebudes per cadascuna d'elles, des de la creació d'aquesta renda fins avui, prèvia ponderació a aquest efecte. Afirmar que “conèixer la identitat de les persones beneficiàries i les quanties percebudes comportaria la revelació de l'existència d'una situació d'especial necessitat”, per la qual cosa conclou que preval la protecció de la confidencialitat i del dret a la intimitat de les persones beneficiàries enfront de l'interès públic en l'accés motivat pel control del nepotisme en

aquesta actuació administrativa, sens perjudici que es pugui facilitar la informació sol·licitada de manera agregada o anonimitzada, la qual cosa no satisfà l'interès de la persona sol·licitant. Val a dir, però, que aquesta ponderació compta amb un vot particular que conclou la ponderació amb la prevalença contrària i, per tant, reconeix el dret a accedir-hi.

Accés a les dades del cadastre immobiliari

D'acord amb l'article 51 del [text refós de la Llei del cadastre immobiliari](#), aprovat pel Reial decret legislatiu 1/2004 (TRLCI), de 5 de març, tenen la condició de dades protegides:

1. La identificació de la persona titular de la finca, amb nom i cognoms o raó social.
2. El codi d'identificació de la persona titular (DNI, NIF o equivalent).
3. El domicili dels titulars de les finques inscrites.
4. El valor cadastral del solar i de l'immoble.

En conseqüència, aquestes dades són d'accés restringit, i estan subjectes a unes condicions més restrictives d'accés. D'acord amb l'article 53 del TRLCI, cal tenir el consentiment exprés i escrit de la persona afectada, o bé el reconeixement exprés d'una llei que exclougi aquest consentiment, o han de concórrer determinats supòsits d'interès legítim i directe superior en la cessió de les dades: la recerca de caràcter històric, cultural o científic; la identificació de les finques per part de notaris o registradors; l'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, o l'accés de tribunals, Ministeri Fiscal, comissions parlamentàries d'investigació, defensor del poble o Tribunal de Comptes, entre d'altres.

La GAIP, en la Resolució 299/2018, ha assenyalat algunes excepcions a aquesta confidencialitat legal:

- La manca d'accés a la identificació dels titulars no impedeix l'accés a la identitat del titular quan aquest sigui una administració pública o un govern, perquè no responen a la identificació per "nom i cognoms o raó social". *A fortiori*, aquestes dades han de ser accessibles mitjançant la publicitat activa, en compliment de l'article 11.2 de la [Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern](#).
- La prohibició d'accedir al domicili dels titulars de les finques no impedeix d'accedir a l'adreça de les finques.
- La falta d'accés al valor cadastral de les finques, però, no impedeix l'accés a la quota tributària d'un impost (com pot ser el valor exempt en concepte d'impost sobre béns immobles –IBI–), encara que aquesta quota tributària de l'IBI prengui com a base imposable el valor cadastral de la finca.

Accés a les dades del padró municipal

El padró es concep com el registre administratiu municipal que conté dades personals relatives al nom i cognoms, sexe, domicili, nacionalitat, lloc i data de naixement, número de document d'identitat, certificació escolar o titulació acadèmica, i altres dades necessàries per elaborar el cens electoral, relatives a les persones que resideixin habitualment al municipi, que s'hi han d'inscriure per tenir la condició de veí o veïna del municipi i als mers efectes d'exercir llur dret de sufragi (art. 15 i 16 de la [Llei 7/1985, de 2 de abril, reguladora de les bases de règim local](#) –LRBRL–).

D'acord amb l'article 39 del [text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya](#), aprovat pel Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril (TRLMLRC), la inscripció atorga el veïnatge administratiu en un municipi de Catalunya i la condició política de catalans.

Pel que fa a les condicions d'accés a aquestes dades, de l'article 16.3 de la LRBRL es dedueix un accés restringit a la persona titular de les dades –exigència del seu consentiment– i a les “autoritats competents”, i dibuixa una confidencialitat legal que determina la seva cessió *ex lege* “a altres administracions públiques que ho sol·licitin sense el consentiment previ de l'afectat només quan els siguin necessàries per a l'exercici de llurs respectives competències, i exclusivament per a assumptes en els quals la residència o el domicili siguin dades rellevants. També poden servir per elaborar estadístiques oficials sotmeses al secret estadístic, en els termes establerts en la Llei 12/1989, de 9 de maig, de la funció estadística pública i en les lleis d'estadística de les comunitats autònomes amb competència en la matèria.”

L'apartat segon de l'article 40 del TRLMRLC estableix també el caràcter confidencial de les dades del padró municipal, però alhora reconeix l'accés a les dades per terceres persones, tot i que sotmet l'exercici d'aquest dret a “les normes que regulen l'accés administratiu dels ciutadans als arxius i als registres públics i –a la llei reguladora– de l'Agència Catalana de Protecció de Dades”, a les quals cal afegir avui igualment la legislació en matèria de transparència i accés a la informació pública. Així mateix, l'apartat tercer admet la facultat de comunicar les dades del padró, sense que calgui el consentiment de la persona interessada, a altres administracions públiques que ho sol·licitin, quan siguin necessàries per exercir les competències respectives, i exclusivament per als assumptes en què sigui rellevant conèixer la residència o el domicili.

Un cop més, la GAIP (Resolució 57/2018) recorda la importància de fer una ponderació per poder concloure una decisió sobre l'accés a les dades en cada cas. En el cas objecte d'aquesta Resolució, els interessos en joc en la ponderació s'identifiquen, d'una banda, en l'interès de la persona sol·licitant de l'accés, que acredita la condició de fill i beneficiari testamentari del titular de les dades (difunt), i que, per tant, es concreta en el seu dret de defensa dels drets legítims inherents a la seva condició –exercici d'accions legals possessòries– i, de l'altra, en l'interès a garantir la protecció a una tercera persona també inscrita en el padró, en el mateix domicili, que havia estat parella del titular difunt empadronat.

Tot i la confidencialitat, la GAIP estima el dret del sol·licitant a accedir al certificat d'empadronament municipal amb fonament en la prevalença del seu dret d'accés, no només per exercir el seu dret de defensa, atesa la condició de fill i hereu de l'empadronat difunt, titular de les dades inscrites, sinó també perquè ha valorat la circumstància acreditada que aquest sol·licitant ja coneix la identitat de la tercera persona inscrita, la qual cosa fa minvar la necessitat de protecció de les dades que consten en el padró sobre aquesta tercera persona.

Accés a dades tributàries

L'article 95.a de la [Llei 58/2003, de 27 de desembre, general tributària](#) (LGT), conté un deure de reserva de les dades, informes o antecedents obtinguts per l'Administració tributària, i en restringeix l'ús només a l'aplicació de tributs o la imposició de sancions, per la qual cosa no es poden cedir a terceres persones, tret dels casos específics que es disposen en el precepte –entre d'altres, col·laboració amb òrgans judicials, amb altres administracions tributàries, amb la Inspecció de Treball, amb la Seguretat Social, amb el Tribunal de Comptes o amb altres administracions públiques en la lluita contra el delictes fiscal o en la percepció d'ajuts.

El deure de reserva o secret és correlatiu al dret a la confidencialitat dels obligats tributaris, ja siguin persones físiques o jurídiques, reconegut en l'article 34.1.i de la LGT.

La GAIP s'ha pronunciat diverses vegades en relació amb l'accés a dades tributàries (resolucions 33/2017, 299/2018, 204/2019 o 226/2019), i en totes ha deixat clar que la finalitat del deure de confidencialitat respecte d'aquestes dades no és protegir l'eficàcia de l'actuació tributària o l'activitat fiscal, de marcat interès públic, sinó preservar els concrets drets i interessos privats dels obligats tributaris, és a dir, que la confidencialitat i el secret establerts en aquests casos pretenen en darrera instància “evitar una exposició pública de les circumstàncies personals i de les dades econòmiques que (els obligats tributaris, ja siguin persones físiques o no) han proporcionat a l'Administració tributària”, i evitar així una invasió de la seva privacitat i dels interessos legítims en la mesura que la difusió pugui perjudicar la intimitat, la posició de mercat, el prestigi o la solvència o l'activitat econòmica i empresarial dels obligats tributaris.

Per tant, es tracta de protegir en últim terme, i en paraules de la GAIP, el “clima de confiança i de confidencialitat que es requereix per garantir la col·laboració dels obligats en els procediments tramitats per l'Administració tributària”.

Tanmateix, a l'efecte de la ponderació preceptiva, certament cal atènyer-se a l'objecte concret i a la finalitat de la protecció del límit, tenint en compte que, com s'ha dit, en cap cas protegeix la totalitat de l'activitat tributària, sinó que en restringeix l'abast a la protecció de les dades i les informacions obtingudes dels obligats tributaris i, per tant, amb expectativa de reserva, però igualment esdevé necessari considerar l'especial rellevància de la informació tributària per a la finalitat de la transparència. En aquest context, la GAIP és contundent en afirmar que la confidencialitat de les dades tributàries “no justifica l'exclusió total, automàtica i mecànica (sense ponderació) de totes les dades amb transcendència tributària de l'abast del dret d'accés”, perquè “entendre-ho d'una altra manera significaria admetre l'exclusió [...] d'un àmbit sencer i complet de la gestió pública (el tributari), la qual cosa resultaria incompatible amb la legislació de transparència” (Resolució 33/2017).

En aquest mateix sentit, la Resolució 78/2016 del [Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía](#) afirma que “[e]n 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”.

La GAIP té en compte, doncs, els diversos interessos en joc: d'una banda, dades personals especialment protegibles –sensibles– dels obligats tributaris persones físiques, a les quals en cap cas es pot accedir, o dades que permetin establir perfils econòmics, personals o professionals de qualsevol obligat tributari; de l'altra, “només en la mesura en què la informació sigui necessària per al retiment de comptes de les administracions públiques –interès públic superior en l'accés–, està justificat el dany”.

De la doctrina de la GAIP sobre aquesta matèria podem extreure conclusions determinades d'utilitat pràctica a l'hora de considerar l'aplicació del límit de la confidencialitat de les dades tributàries:

- La protecció de reserva és màxima en “les declaracions tributàries formulades pels obligats per a la liquidació d'impostos com la renda, el patrimoni, activitats econòmiques, etc., que contenen dades íntimes i personals, així com dades empresarials la divulgació de les quals podria perjudicar els seus legítims interessos”.
- La confidencialitat perd la protecció davant d’“informació utilitzada per l’Administració tributària que no hagi estat proporcionada per l’obligat amb aquesta expectativa de reserva, sinó que l’hagi obtinguda l’Administració arran de la seva pròpia activitat” d’altres fonts disponibles –per exemple, quan un ajuntament fixa la quota tributària de l’IBI a partir del valor cadastral, sense cap participació de l’obligat tributari.
- En qualsevol cas, i atesa la finalitat de la limitació, s’elimina el risc protegible si la informació tributària es facilita dissociada de la identitat de l’obligat tributari, de tal manera que aquest no estigui identificat ni sigui identificable –anonimització.

En les resolucions 299/2018, 204/2019 i 226/2019, la GAIP es pronuncia en relació amb sol·licituds d’accés a informació tributària que identifiqui quin són els béns immobles exempts de l’IBI, la titularitat de la finca, la ubicació (adreça), el valor (quantia) de l’IBI exempt i el motiu de l’exempció.

En aquests casos és clara la finalitat pública de transparència: el coneixement de la gestió recaptadora municipal i especialment el control de la potestat discrecional que la corporació local disposa a l’hora d’establir i aplicar exempcions de l’IBI, en la mesura que comporten una minva d’ingressos municipals.

La GAIP arriba a les conclusions següents:

1. La prevalença en la protecció de la identificació de titulars de les finques –persones obligades i beneficiàries d’una exempció–, sempre que es tracti de persones físiques o jurídiques diferents d’administracions públiques i governs –respecte de les quals preval l’interès públic en accés.
2. La prevalença en la protecció del domicili exacte de la finca, en la mesura que aquesta dada “constitueix un element que permet identificar els titulars de l’obligat tributari diferent d’una administració pública o govern, mitjançant una consulta al registre de la propietat”, tot i que preval l’interès en l’accés a altres dades de localització domiciliària que no permetrien la identificació esmentada –el nom del carrer o la via, sense número, o del districte o zona.

En canvi, la GAIP no aplica la confidencialitat, per la prevalença de l’interès públic en l’accés en aquests casos:

1. La quota tributària de l’IBI de cada finca exempta, perquè l’Ajuntament la fixa a partir del valor cadastral, sense cap participació de l’obligat tributari, i perquè aquesta informació estaria dissociada de la identificació de l’obligat tributari.
2. Els motius d’exempció, atès que aquesta justificació “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, tenint en compte a més que en cap cas es tenen en compte circumstàncies personals privades de l’obligat tributari ni ofereixen informació sobre el seu perfil íntim, ni tan sols privat, professional o econòmic, sinó que, d’acord amb l’ordenament tributari, les exempcions de l’IBI responen a motius essencialment objectius.

Convé destacar altres resolucions de la GAIP en què, d’acord amb les conclusions anteriors, prèvia ponderació, conclou aplicar el límit: la Resolució 68/2019 desestima l’accés a dades tributàries –número d’identificació fiscal i documents amb informació fiscal– incloses en una oferta presentada per un licitador en un procediment de contractació pública, o la Resolució de la

Reclamació 285/2016, en què també es desestima l'accés, en aquest cas a la declaració de l'IRPF d'empleats públics, perquè "la informació que conté el model 190 de l'IRPF conté informació reservada que no es pot divulgar".

Per contra, en altres casos, la GAIP decideix a favor del dret a l'accés a dades tributàries, per manca de perjudici al bé jurídic protegit per la confidencialitat de les dades tributàries: és el cas de l'accés per la persona interessada a una còpia de l'expedient d'embargament que l'afecta personalment (Resolució 90/2017), o de l'accés a la destinació dels recursos econòmics procedents de l'aplicació d'un impost, "si és que s'han vinculat a una finalitat determinada, ja que aquesta informació no revela dades fiscals" del contribuent (Resolució 149/2017).



## **Òliver Garcia Muñoz**

Subdirector general de Transparència i Grups d'Interès, de la DG de Bon Govern, Innovació i Qualitat Democràtiques, del Dept. de la Presidència