Junta de Andalucía

Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

RESOLUCIÓN 156/2024 DE RECLAMACIÓN EN MATERIA DE DERECHO DE ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA

Reclamación	601/2023
Persona reclamante	*XXX*
Representante	*XXX*
Entidad reclamada	Gerencia Provincial de la Agencia Tributaria de Andalucía en Granada
Artículos	24 y DA cuarta LTPA; 12, 14.1. e), f), k), 15 y DA primera LTPA
Normativa y abreviaturas	Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA); Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG); Reglamento General de Protección de Datos (RGPD); Ley 58/2003, de 17 de noviembre, General Tributaria (LGT)

ANTECEDENTES

Primero. Presentación de la reclamación.

Mediante escrito presentado el 21 de agosto de 2023 la persona reclamante, interpone ante este CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA (en adelante Consejo) Reclamación en materia de acceso a la información pública contra la entidad reclamada, al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG) y el artículo 33 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante LTPA).

Segundo. Antecedentes a la reclamación.

1. La persona reclamante presentó el 26 de junio de 2023, ante la entidad reclamada, solicitud de acceso a información en los siguientes términos:

> *"SEGUNDO.- Por todo ello, mediante el presente escrito se solicita a la Agencia Tributaria AVERIGUAR SI EXISTE AUTOLIQUIDACIÓN DEL IMPUESTO DE TRANSMISIONES PATRIMONIALES presentado por el inquilino u otro particular para informar de la transmisión del apartamento sito en* [dirección del inmueble] *junto con el aparcamiento nº* [...]*, del mismo residencial, aun quedando exento de pagar el impuesto. Y en concreto en el periodo comprendido entre septiembre de 2022 (por ser la fecha en la que modificó la cerradura y obtuvo la posesión de dicho inmueble, manifestando darlo en alquiler) y la actualidad.*
>
> "*Se fundamenta la presente solicitud en el derecho de acceso al expediente, de conformidad a lo dispuesto en el art. 53.1 a) de la Ley 39/2015, por cuya virtud "los interesados en un procedimiento administrativo, tienen los siguientes derechos: a) A conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición*

de interesados; el sentido del silencio administrativo que corresponda, en caso de que la Administración no dicte ni notifique resolución expresa en plazo; el órgano competente para su instrucción, en su caso, y resolución; y los actos de trámite dictados. Asimismo, también tendrán derecho a acceder y a obtener copia de los documentos contenidos en los citados procedimientos.". De igual forma resultaría de aplicación lo dispuesto en el art. 12 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en lo relativo del Derecho de acceso a la información pública.

"*En base a lo anterior,*

"*A LA DELEGACIÓN DE GRANADA DE LA AGENCIA TRIBUTARIA SOLICITO:*

"*Que admita a trámite el presente escrito de acceso al expediente presentado por el inquilino o cualquier otro particular en relación al devengo de Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados para informar de la transmisión del apartamento sito en* [dirección del inmueble]*, junto con el aparcamiento nº* [...]*, del mismo residencial, aun quedando exento de pagar el impuesto*".

2. La entidad reclamada contestó la petición el 19 de julio de 2023, notificándose el 11 de agosto de 2023, con el siguiente contenido, en lo que ahora interesa:

"*TERCERO.- Vista la normativa anterior, la solicitud de copias de expedientes tributarios u otra documentación o información relacionada con los mismos en poder de la Agencia Tributaria de Andalucía sólo se podrá facilitar al obligado tributario que ha presentado tales documentos, que es parte del expediente, o bien a los órganos públicos relacionados en el artículo 95.1 y únicamente con los requisitos contemplados en el mismo.*

"*En este caso concreto, la información y documentación que solicita D.* [nombre y apellidos de representante de la persona reclamante] *no se encuentra en ninguno de los anteriores supuestos por lo que, en base a la normativa anteriormente señalada, esta Gerencia Provincial ACUERDA DENEGAR LA SOLICITUD*".

Tercero. Sobre la reclamación presentada

En la reclamación presentada se indica, en lo que ahora interesa:

"Mi representado es legatario de la herencia en litigio y miembro de la comunidad hereditaria de su padre el Sr. [nombre de tercera persona]*, como se desprende de la solicitud que se adjunta a este escrito. En dicha herencia está inventariado el inmueble sito en* [...]*, junto con el aparcamiento no* [...]*, del que hay sospechas que D.* [nombre y apellidos de tercera persona]*, otro coheredero en litigio, está arrendando de forma irregular. Por ello y en pos de comprobar la veracidad del arrendamiento D.* [nombre y apellidos de la persona reclamante] *al efecto de ejercitar las acciones oportunas interesa a esta parte que le sea facilitada la información sobre si existe autoliquidación del impuesto de transmisiones patrimoniales presentado por el inquilino u otro particular para informar de la transmisión del apartamento sito en calle* [...]*, junto con el aparcamiento no* [...] *como obliga el art. 8-f del LITPAJD.*

"*Dado que el art. 51 de la LITPAJD no establece exenciones en la obligación de declarar de los contribuyentes (como sí ocurre con el art. 96 de la LIRPF) al ser obligado tributario el arrendatario debe existir resguardo de la presentación del modelo correspondiente a la*

transmisión dada en arrendamiento (modelo 600) aunque quedase exento de pagar el impuesto. Y en concreto en el periodo comprendido entre septiembre de 2022 (por ser la fecha en la que modificó la cerradura y obtuvo la posesión de dicho inmueble, manifestando darlo en alquiler) y la actualidad.

"*A pesar de la alegada aplicación por la Administración reclamada del art. 95 LGT esta parte entiende que resulta de aplicación la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3º, Secc. 3º, nº 257/2021, de 24 de febrero de 2021 (recurso núm. 2162/2020), aplicable al presente caso y por cuya virtud no se contiene en la Ley General Tributaria un régimen completo y autónomo de acceso a la información; y por ende las previsiones de la LGT sobre confidencialidad de los datos tributarios no desplazan ni hacen inaplicable el régimen de acceso que se diseña en la Ley 19/2013, de Transparencia y Buen Gobierno, motivo por el cual no resultaría de aplicación el art. 95 alegado por la Administración reclamada.*

"*Entiende esta parte que no debería operar ninguna regla general de reserva de los datos tributarios solicitados como garantía de la intimidad dado que el reclamante es hijo natural de D.* [nombre y apellidos de tercera persona] *y miembro de la comunidad hereditaria en litigio; entre cuyos bienes se encuentra el bien al que se hace referencia dado en arrendamiento en circunstancias que en ningún momento han sido reveladas por D.* [nombre y apellidos de tercera persona]*. Por lo tanto, además de la legitimación que ostentan todos los ciudadanos para el acceso a información pública en virtud del art. 12 de la Ley de Transparencia, D.* [nombre y apellidos de la persona reclamante] *ostentaría igualmente la condición de interesado en el expediente 53.1 a) de la Ley 39/2015, D.* [nombre y apellidos de la persona reclamante] *es interesado en el procedimiento tributario por ser titular de un derecho legítimo en virtud del art. 4.1 a) de la Ley 39/2015*".

Cuarto. Tramitación de la reclamación.

1. El 24 de agosto de 2023 el Consejo dirige a la persona reclamante comunicación de inicio del procedimiento para la resolución de la reclamación. El 30 de agosto de 2023 se recepcionó por la entidad reclamada la solicitud de copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver la reclamación. Dicha solicitud es comunicada asimismo por correo electrónico de fecha 25 de agosto de 2023 a la Unidad de Transparencia respectiva.

2. El 5 de septiembre de 2023 la entidad reclamada presenta escrito de respuesta a este Consejo, en el que se incluye cierta documentación relacionada con la petición de información. En concreto, se remite informe de la entidad reclamada de esa misma fecha, en el que se manifiesta que, en relación con lo que ahora interesa, que:

"*5.- A juicio de esta Administración Pública, la labor de investigación que solicita DON* [nombre y apellidos de la persona reclamante] *está fuera del ámbito objetivo de aplicación de la normativa de transparencia por cuanto solicita que indague la existencia de un "supuesto arrendamiento " y de hipotético " inquilino u otro particular..." de esos supuestos arrendamientos relacionados con esos inmuebles que a su vez están relacionados con los procesos judiciales que el solicitante manifiesta.*

"*Esta acción que solicita de la Administración Pública no tiene relación con la finalidad de la materia de Transparencia. De este modo, en la línea apuntada por la doctrina del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, entre otras, la RESOLUCIÓN 830/2022, de 19*

de diciembre se trataría una cuestión que queda "extramuros" del ámbito objetivo delimitado en la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

"*En este contexto, la Agencia estima que esta solicitud puede entrar en colisión con el artículo 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno punto 1 letra f) "La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva del citado artículo"; y letra K) "La garantía de confidencialidad".*

"*6.- Respecto al trámite de alegaciones del artículo 19.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno con fecha 01/09/2022 se ha dado traslado a D.* [nombre y apellidos de tercera persona]*, que el solicitante ha identificado como potencialmente interesado*".

3. Se remiten por la entidad reclamada las alegaciones realizadas por tercero afectado con fecha 22 de septiembre de 2023, en virtud de lo previsto en el artículo 19.3 LTAIBG, manifestándose que:

"*Expone: Habiendo recibido escrito el pasado día 7 de septiembre relativo a un trámite de alegaciones sobre la solicitud de información de referencia presentada por parte de un tercero, me dirijo a ustedes, con el debido respeto, y en el plazo legalmente establecido, para participarles que no tenemos inconveniente alguno en el suministro de semejante información solicitada, a condición, eso sí, que la persona solicitante tenga la legitimación legalmente establecida para recibirla.*

"*Solicita: Que tras evaluar la legitimación legalmente establecida por el solicitante para recibir la información solicitada en el expediente de referencia y confirmar que tiene derecho a su acceso, procedan a suministrársela*".

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero. Sobre la competencia para la resolución de la reclamación.

1. De conformidad con lo previsto en los artículos 24 LTAIBG y 33 LTPA, en relación con lo dispuesto en el artículo 3.1.c) LTPA, al ser la entidad reclamada agencia de régimen especial de la Administración de la Junta de Andalucía, el conocimiento de la presente reclamación está atribuido a la competencia de este Consejo.

2. La competencia para la resolución reside en el Director de acuerdo con lo previsto en el artículo 48.1. b) LTPA.

3. Debe destacarse a su vez que, en virtud del artículo 16.5 del Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, *"[e]l personal funcionario del Consejo, cuando realice funciones de investigación en materias propias de la competencia del Consejo, tendrá el carácter de agente de la autoridad"*, con las consecuencias que de aquí se derivan para los sujetos obligados en relación con la puesta a disposición de la información que les sea requerida en el curso de tales funciones investigadoras.

Segundo. Sobre el cumplimiento del plazo en la presentación de la reclamación.

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo en el artículo 24.2 LTAIBG la reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto

impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

Sobre el plazo máximo de resolución, el artículo 32 LTPA establece que las solicitudes deberán resolverse y notificarse en el menor plazo posible. En el ámbito de la entidad reclamada, el plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de 20 días hábiles desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver, salvo que la entidad hubiera establecido uno menor.

Sobre el silencio administrativo, establece el artículo 20.4 LTAIBG que transcurrido del plazo máximo de resolución sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada. A su vez, los artículos 20.1 LTAIBG y artículo 32 LTPA establecen que el plazo máximo de resolución podrá ampliarse por el mismo plazo, respectivamente, en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.

2. En el presente supuesto la solicitud fue respondida el 11 de agosto de 2023, y la reclamación fue presentada el 21 de agosto de 2023, por lo que la reclamación ha sido presentada en plazo, conforme a lo previsto en el artículo 24.2 LTAIBG y el artículo 124 LPAC.

Tercero. Consideraciones generales sobre el derecho de acceso a la información pública

1. Constituye "información pública" a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia, *"los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*" [art. 2 a) LTPA].

Según establece el artículo 24 LTPA, "*[t]odas las personas tienen derecho de acceder a la información pública veraz […] sin más limitaciones que las contempladas en la Ley*". Y el artículo 6 a) LTPA obliga a que su interpretación y aplicación se efectúe tomando en consideración el "*principio de transparencia, en cuya virtud toda la información pública es en principio accesible y sólo puede ser retenida para proteger otros derechos e intereses legítimos de acuerdo con la Ley*".

La legislación reguladora de la transparencia, pues, se fundamenta y estructura en torno a una regla general de acceso a la información pública, que únicamente puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permiten su restricción o denegación.

2. Las causas de inadmisión se encuentran enumeradas en el artículo 18 («Causas de inadmisión») LTAIBG, y su aplicación debe ser objeto de una interpretación restrictiva y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado (Resolución CTPDA 451/2018, FJ 5º).

Sobre ello nos dice el Tribunal Supremo en la Sentencia n.º 1547/2017, de 16 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera):

> *"La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como*

las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información. [...] Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley..." (Fundamento de Derecho Sexto).

3. Los límites al derecho de acceso están contenidos en el artículo 14 LTAIBG, y al igual que las causas de inadmisión, deben ser interpretados restrictivamente y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado en cada caso concreto.

Cuarto. Consideraciones de este Consejo sobre el objeto de la reclamación:

1. El objeto de la solicitud de información fue el siguiente:

"Que admita a trámite el presente escrito de acceso al expediente presentado por el inquilino o cualquier otro particular en relación al devengo de Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados para informar de la transmisión del apartamento sito en [dirección del inmueble]*, junto con el aparcamiento nº* [...]*, del mismo residencial, aun quedando exento de pagar el impuesto*".

La Agencia Tributaria de Andalucía es el ente instrumental de la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos de la Junta de Andalucía, al que le corresponde entre otras funciones, la gestión, liquidación, recaudación e inspección, por delegación del Estado, de los tributos estatales totalmente cedidos a la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 181.2 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

El Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados está regulado por el Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre (BOE de 20 de octubre) y desarrollado por el Real Decreto 828/1995, de 29 de mayo (BOE de 22 de junio). Se trata de un impuesto estatal cedido a las Comunidades Autónomas, tanto en el 100% de su recaudación como en el ejercicio de determinadas competencias normativas, en los términos contenidos en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias. De este modo, en ejercicio de la capacidad normativa que la Comunidad Autónoma de Andalucía tiene sobre este impuesto, se han dictado distintas disposiciones.

Por tanto, la entidad reclamada es una entidad sujeta a la LTPA por su artículo 3.1.c), y los datos relativos a la autoliquidación del impuesto de transmisiones patrimoniales presentado por un particular son información pública, ya que son datos que se encuentran en su poder y han sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con la definición de información pública que ofrece el artículo 2.a) de la citada LTPA, reproducido en el fundamento jurídico anterior.

La entidad reclamada denegó el acceso a la información pública al considerar que "*la solicitud de copias de expedientes tributarios u otra documentación o información relacionada con los mismos en poder de la Agencia Tributaria de Andalucía sólo se podrá facilitar al obligado tributario que ha presentado tales documentos, que es parte del expediente, o bien a los órganos públicos relacionados en el artículo 95.1 y únicamente con los requisitos contemplados en el mismo.*

En este caso concreto, la información y documentación que solicita D. [nombre y apellidos de representante de la persona reclamante] *no se encuentra en ninguno de los anteriores supuestos por lo que, en base a la normativa anteriormente señalada, esta Gerencia Provincial ACUERDA DENEGAR LA SOLICITUD*".

Por otro lado, en las alegaciones remitidas a este Consejo se añade al argumento esgrimido que "*esta acción que solicita de la Administración Pública no tiene relación con la finalidad de la materia de Transparencia. De este modo, en la línea apuntada por la doctrina del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, entre otras, la RESOLUCIÓN 830/2022, de 19 de diciembre se trataría una cuestión que queda "extramuros" del ámbito objetivo delimitado en la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.*

En este contexto, la Agencia estima que esta solicitud puede entrar en colisión con el artículo 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno punto 1 letra f) "La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva del citado artículo"; y letra K) "La garantía de confidencialidad".

2. El argumento esgrimido en la resolución de la entidad reclamada para denegar la información es el referido a la aplicación de los artículos 34 "*Derechos y garantías de los obligados tributarios*" y 95 "*Carácter reservado de los datos con trascendencia tributaria*" de la Ley 58/2003, de 17 de noviembre, General Tributaria (LGT) .

El artículo 95 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT) indica que: *"Los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración tributaria en el desempeño de sus funciones tienen carácter reservado y sólo podrán ser utilizados para la efectiva aplicación de los tributos o recursos cuya gestión tenga encomendada y para la imposición de las sanciones que procedan, sin que puedan ser cedidos o comunicados a terceros, salvo que la cesión tenga por objeto (…)"*

A su vez, el artículo 34.1. i) LGT reconoce el: *"i) Derecho, en los términos legalmente previstos, al carácter reservado de los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración tributaria, que sólo podrán ser utilizados para la aplicación de los tributos o recursos cuya gestión tenga encomendada y para la imposición de sanciones, sin que puedan ser cedidos o comunicados a terceros, salvo en los supuestos previstos en las leyes".*

El Tribunal Supremo, en las Sentencias núm. 239/2023, de 24 febrero, 1028/2022 de 18 julio o 257/2021 de 24 febrero, se ha pronunciado sobre la relación entre la confidencialidad tributaria y el derecho de acceso a la información pública , indicando que:

> *"...de los artículos 95 y 95 bis de la LGT, así como de lo dispuesto en el artículo 60, apartados 4º y 5º del Reglamento General de Actuaciones y Procedimientos, Real Decreto 1065/2017(sic), de 27 de julio (RCL 2007, 1658) , se desprende que la Ley General Tributaria consagra una regla o pauta general de reserva de los "datos con trascendencia tributaria" en el ámbito de las funciones de la Administración Tributaria -la gestión y aplicación de los tributos pero no permiten afirmar que contengan una regulación completa y alternativa sobre el acceso a la información que implique el desplazamiento del régimen general previsto en la Ley 19/2013 (RCL 2013, 1772) , de Transparencia, norma básica aplicable a todas las Administraciones Públicas.*
>
> *(…) No cabe concluir, pues, del tenor de tales preceptos, 95 y 95 bis, ni del contenido de los precedentes artículos 93 y 94 LGT -que se refieren a la obligación de los ciudadanos de informar*

a la Administración tributaria que exista una regulación específica propia y exhaustiva del sistema de acceso a la información por parte de los ciudadanos en este ámbito. Los artículos citados se circunscriben a recoger la pauta general de la reserva de datos tributarios, regla que no es óbice para que ante el déficit de regulación y tutela del derecho de acceso a la información, opere ex apartado 2º de la Disposición Adicional Primera, la mencionada Ley 19/2013 que, es norma básica en materia de acceso a la información pública, aplicable a todas las Administraciones Públicas en los términos del artículo 149.1 18 CE (RCL 1978, 2836) , y que contribuye, en fin, a la transparencia del sistema tributario y permite realizar el derecho reconocido en el artículo 105 c) CE.

Esto es, el artículo reseñado de la LGT y demás disposiciones que se invocan se refieren a la reserva de los datos que obtiene la Administración para la gestión y ejercicio de la actuación tributaria entendida en un sentido amplio, pero no conllevan per se la inaplicación de la Ley de Transparencia, por no ser dichas exiguas e insuficientes disposiciones -la prevista en el artículo 85 que establece el deber genérico de informar a los obligados tributarios de sus derechos y obligaciones, y en los artículos 86 y 87, sobre la forma en que se instrumenta esta obligación asimilables o equivalentes a un régimen específico y completo de acceso ni, en fin, pueden conllevar una prohibición del ejercicio de este derecho a los ciudadanos ex artículo 105 CE a obtener cierta información que, aun concerniendo a aspectos tributarios, responde a un interés legítimo o público -que se refleja en la ley de Transparencia-.

La Ley General Tributaria ha de interpretarse en el conjunto del ordenamiento jurídico y a la luz de las nuevas garantías introducidas en la Ley 19/2013, de Transparencia, lo que lleva a concluir que su regulación no excluye ni prevé la posibilidad de que se pueda recabar información a la Administración Tributaria sobre determinados elementos con contenido tributario, al ser de aplicación la Disposición Adicional Primera de la Ley de Transparencia, como sucede en los supuestos en el que la información no entra en colisión con la el derecho a la intimidad de los particulares -a los que se reconoce el derecho a la limitación de acceso en et artículo 34 de la propia Ley General Tributaria-, o cuando, los datos que obran en poder de la Administración pueden ser necesarios para que los ciudadanos puedan hacer valer sus derechos, o puedan estar informados de la actuación pública, información que ha de ajustarse a los límites que la propia Ley de Transparencia establece en su artículo 14 y a la protección de datos del artículo 15.

Lo anteriormente expuesto nos lleva a afirmar que no se contiene en la Ley General Tributaria un régimen completo y autónomo de acceso a la información, y sí un principio o regla general de reserva de los datos con relevancia tributaria como garantía del derecho fundamental a la intimidad de los ciudadanos (art 18 CE). Por ende, las específicas previsiones de la LGT sobre confidencialidad de los datos tributarios no desplazan ni hacen inaplicable el régimen de acceso que se diseña en la Ley 19/2013, de Transparencia y Buen Gobierno (Disposición Adicional Primera)".

El fundamento jurídico transcrito en los anteriores párrafos afirma la aplicación en estos casos del apartado segundo de la disposición adicional primera de la LTAIBG, el cual establece que se *regirán por su normativa específica, y por esta ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan revisto un régimen jurídico específico de acceso a la información.*

Esta disposición adicional ha sido también interpretada por el Tribunal Supremo en varias sentencias que concluyen que, en los supuestos que exista un régimen específico de acceso a la información, ya

sea completo o parcial, resultará de aplicación preferente la normativa específica, y supletoriamente, la de transparencia. La Sentencia 483/2022, de 7 de febrero, indica expresamente, reiterando la postura de las Sentencias de 8 de marzo de 2021 y 18 de marzo de 2021:

> *")…) La doctrina que se establece en la sentencia transcrita, en el sentido de que determinadas regulaciones sectoriales que afectan en parte al derecho de acceso a la información parciales no constituyen un régimen alternativo que desplace a la Ley de Transparencia, la hemos reiterado posteriormente en varias ocasiones, como las sentencias de 10 de octubre de 2020 (RC 3846/2019), 19 de noviembre de 2020 (RC 4614/2019), 29 de diciembre de 2020 (RC 7045/2019) y 25 de enero de 2021 (RC 6387/2019).*
>
> *Debemos ahora avanzar en la determinación del alcance de la disposición adicional primera, apartado segundo, de la Ley de Transparencia , precisando qué debemos entender por un régimen específico alternativo y cómo opera la supletoriedad de la Ley de Transparencia. Así, hemos de aclarar, en primer lugar, que sin duda hay un régimen específico propio cuando en un determinado sector del ordenamiento jurídico existe una regulación completa que desarrolla en dicho ámbito el derecho de acceso a la información por parte, bien de los ciudadanos en general, bien de los sujetos interesados. En tales supuestos es claro que dicho régimen habrá de ser aplicado con carácter preferente a la regulación de la Ley de Transparencia, que en todo caso será de aplicación supletoria para aquellos aspectos que no hayan sido contemplados en tal regulación específica siempre, claro está, que resulten compatibles con ella. En este sentido, conviene subrayar que, en contra de lo que se ha alegado en ocasiones, la existencia de un régimen específico propiamente tal no excluye la aplicación supletoria de la Ley de Transparencia. La disposición adicional primera dispone literalmente lo contrario, tanto en el apartado 2 como en el tercer apartado, que se refiere de forma expresa al carácter supletorio de la Ley de Transparencia en el sector medioambiental, que tiene un régimen específico de acceso a la información de rango legal en la Ley 27/2006, de 18 de julio.*
>
> *Sin embargo, más frecuente que una regulación alternativa completa es la existencia, en diversos ámbitos sectoriales, de disposiciones, anteriores a la Ley de Transparencia que contienen previsiones que afectan al derecho de acceso a la información, muy especialmente en relación con sus límites, como ocurre en el presente asunto con la previsión sobre confidencialidad en el sector de los productos sanitarios. Pues bien, hemos de precisar que en estos casos, aunque no se trate de regímenes completos, tales regulaciones parciales también resultan de aplicación de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional de la Ley de Transparencia, manteniendo ésta su aplicación supletoria en todo lo demás, esto es, el marco general del derecho de acceso a la información y el resto de la normativa establecida en dicha Ley, a excepción de lo que haya quedado desplazado por la regulación sectorial parcial.*
>
> *Resulta así, por tanto, que cuando la disposición adicional primera dispone que se regirán por su normativa específica las materias que tengan previsto un régimen jurídico propio de acceso a la información, la remisión comprende también aquellas regulaciones sectoriales que afecten a aspectos relevantes del derecho de acceso a la información, como lo es el de los límites de éste, aunque no se configuren como un tratamiento global y sistemático del derecho, quedando en todo caso la Ley de Transparencia como regulación supletoria".*
>
> *Esta doctrina se separa parcialmente de la dictada con anterioridad por este Consejo sobre la aplicación de la citada Disposición adicional. Sin embargo, a la vista de las más recientes sentencias antes indicadas, la aplicación preferente de un régimen específico de acceso no*

requiere que este regule todos los aspectos relacionados con el acceso, sino que basta que lo haga parcialmente, tal y como ocurre en este supuesto.

Deducimos de lo indicado anteriormente que aunque exista un régimen jurídico específico de acceso, la normativa de transparencia mantiene su aplicación supletoria en lo no previsto. Y esta supletoriedad es la que justifica que este Consejo pueda conocer de la reclamación, ya que la normativa tributaria no establece un régimen específico de recursos para las denegaciones de acceso a la información tributaria.

3. En nuestro caso y a la vista de jurisprudencia mencionada en los anteriores apartados, este Consejo considera que la regulación contenida en la LGT regula parcialmente un régimen específico de acceso a la información con trascendencia tributaria, que resultará de aplicación preferente, y que por aplicación del apartado 2º de la disposición adicional primera de la LTAIBG, en lo no previsto en dicha normativa específica se aplicará supletoriamente la normativa de transparencia.

Según se expone en la solicitud de información planteada, la persona reclamante intenta averiguar si se ha presentado ante la entidad reclamada la autoliquidación del impuesto de transmisiones patrimoniales en relación con la transmisión de un determinado apartamento, junto con un aparcamiento del mismo residencial. Lo solicitado tiene la naturaleza de datos con trascendencia tributaria, según lo previsto en el artículo 95 LGT ("*Los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración tributaria en el desempeño de sus funciones…"*); así como de información pública, según lo indicado en el artículo 2.a) LTPA antes transcrito, y estaría protegido por el carácter reservado de los datos con trascendencia tributaria, según lo previsto en los artículos 34 y 95 LGT.

Como se ha indicado, la cuestión de fondo planteada ha sido resuelta por el Tribunal Supremo en el sentido de que no procede inadmitir de plano una solicitud de acceso a informaciones con contenido tributario por considerar inaplicable la LTAIBG, pues la LGT no contiene un régimen completo y autónomo de acceso a la información que la desplace en virtud de lo previsto en su Disposición adicional primera. Lo que sí contiene la LGT es "*un principio o regla general de reserva de los datos con relevancia tributaria como garantía del derecho fundamental a la intimidad de los ciudadanos (art 18 CE)*" de suerte que en virtud del derecho de acceso regulado en la LTAIBG se podrá recabar información en poder de la Administración tributaria que no resulte afectada por dicha regla de reserva, como sucede, según precisan las citadas sentencias del Tribunal Supremo, en supuestos en los que "*…la información no entra en colisión con la el derecho a la intimidad de los particulares -a los que se reconoce el derecho a la limitación de acceso en el artículo 34 de la propia Ley General Tributaria-, o cuando, los datos que obran en poder de la Administración pueden ser necesarios para que los ciudadanos puedan hacer valer sus derechos, o puedan estar informados de la actuación pública, información que ha de ajustarse a los límites que la propia Ley de Transparencia establece en su artículo 14 y a la protección de datos del artículo 15".*

En el caso que nos ocupa resulta indudable que la información solicitada contiene "*datos personales*" conforme a la definición de los mismos contenida en el artículo 4. 1) del Reglamento (UE) 2016/679 de 27 de abril de 2016 ("*toda información sobre una persona física identificada o identificable*"). E igualmente es evidente que su divulgación afecta a la esfera protegida por el derecho fundamental a la intimidad personal y familiar garantizado en el artículo 18 de nuestra Constitución, pues del conocimiento que puede llegar a tenerse de una persona obteniendo y relacionando la información en poder de la Administración Tributaria podemos llegar a formarnos un perfil económico, e incluso personal y familiar, del tercero afectado.

Así, podemos afirmar que, en el caso de las personas físicas, la confidencialidad establecida en la normativa tributaria trata de proteger el derecho a la intimidad y a la protección de datos de las personas obligadas tributarias. Esto es, la protección de la intimidad y de los datos personales fundamenta la reserva tributaria. El tratamiento de estos datos personales por la Administración Tributaria se encuentra directamente relacionado con el deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos que a todos impone el artículo 31.1 de la Constitución. Como ha señalado el máximo intérprete de la misma «*Este Tribunal Constitucional ha tenido ya ocasión de declarar, en concreto, que para el efectivo cumplimiento del deber que impone el artículo 31.1. de la Constitución es imprescindible la actividad inspectora y comprobatoria de la Administración tributaria, ya que de otro modo «se produciría una distribución injusta en la carga fiscal».* Por ello se considera que el derecho a la intimidad personal y familiar no es un obstáculo para el deber de facilitar a la Administración determinadas informaciones de carácter personal o familiar en la medida en que posean relevancia tributaria y sean necesarias para el cumplimiento del deber de contribuir al sostenimiento del gasto público. La necesaria ponderación entre el derecho y el deber ha llevado a esa solución confirmada por el Tribunal Constitucional desde su sentencia 110/1984. Y es precisamente como contrapeso a las amplias obligaciones de suministro de información que imponen los artículos 93 y 94 de la LGT, que se contempla el deber de sigilo y la garantía de la confidencialidad en el artículo 95 de la propia ley.

Dado que la normativa tributaria no regula específicamente las relaciones entre el derecho de acceso a la información y el de protección de datos, debemos acudir supletoriamente a la normativa de transparencia para obtener una solución en este supuesto.

Pues bien, las relaciones entre el derecho de acceso a la información y el derecho fundamental a la protección de datos se regulan en el artículo 15 LTAIBG. El referido artículo configura un régimen más o menos estricto de acceso a la información en función del mayor o menor nivel de protección del que disfruta el específico dato cuya divulgación se pretende. El máximo nivel de tutela se proporciona a las categorías especiales de datos mencionadas en el primer párrafo del artículo 15.1 LTAIBG -ideología, afiliación sindical, religión y creencias-, toda vez que “el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso”. Inmediatamente después en lo relativo a la intensidad de la garantía se encuentran los datos especialmente protegidos a los que se refiere el segundo párrafo del artículo 15.1 LTAIBG (origen racial, salud, vida sexual, datos genéticos o biométricos, o relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevasen la amonestación pública al infractor), ya que “el acceso sólo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquél estuviera amparado por una norma con rango de Ley”.

En un segundo nivel de protección, el artículo 15.2 LTAIBG incluye los datos personales meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano interpelado, para lo que establece una regla general de accesibilidad, salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación.

Para el resto de datos personales (artículo 15.3 LTAIBG), la Ley establece una regla general de ponderación del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectos cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal, a lo que se añaden cuatro criterios de interpretación para aplicar a esa ponderación.

En el presente caso, los datos de incidencia tributaria solicitados no tienen la consideración de datos especialmente protegidos, ni tampoco de meramente identificativos, por lo que será necesario realizar la ponderación de intereses en juego prevista en el artículo 15.3 de la LTAIBG. Para ello el citado artículo establece que se tomará particularmente en consideración la justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho (letra b), el menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos unicamente contuviesen datos de carácter meramente identificativo de aquellos (letra c) o la mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o seguridad (letra d).

La Agencia Tributaria de Andalucía dispone de previsión legal suficiente para considerar como lícitos

4. Teniendo en cuenta todas las consideraciones señaladas en el apartado anterior, en la ponderación a realizar conforme al citado artículo 15.3 de la LTAIBG, debemos comenzar teniendo en cuenta la naturaleza de la información solicitada así como la finalidad para la que se solicita, pues aunque el solicitante no esté obligado a motivar su solicitud de acceso a la información, si expone los motivos de su solicitud, como en este caso, los mismos son una circunstancia que podrá ser tenida en cuenta cuando se dicte resolución (artículo 17.3 LTAIBG).

Pues bien, el objeto del impuesto respecto del que solicita información es, entre otros, las transmisiones patrimoniales onerosas, esto es, compraventa de bienes muebles o inmuebles, siempre que el transmitente sea un particular, constitución de derechos reales, arrendamientos, entre otros. Como tantas veces hemos declarado, es innegable la relevancia pública de la información de naturaleza económica, resultando por tanto del máximo interés para la opinión pública la divulgación de datos referentes a la gestión de los fondos por parte de las Administraciones públicas: "[…] *resulta incuestionable que la información referente a la recaudación de recursos por parte de los poderes públicos y la subsiguiente utilización de los mismos constituye un eje central de la legislación en materia de transparencia*" (por todas, Resolución 106/2016, de 16 de noviembre, FJ 4º).

Y así vino a reconocerlo explícitamente el legislador en el arranque mismo del Preámbulo LTAIBG:

> *"La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos"*

A su vez, la información a la que se pretende acceder está relacionada con la posible transmisión de un inmueble entre dos partes privadas, sin que la entidad reclamada tenga alguna participación o implicación en el negocio jurídico o pueda ejercer potestades públicas en relación con su ejecución, más allá de ser gestor de ingresos de derecho público de naturaleza tributaria. La persona reclamante, como afirma en la propia solicitud, actúa en su *"condición de interesado por haber aceptado la herencia de D. [nombre del causante]"* y en su interés de acceder a toda la información tributaria relacionada con un supuesto arrendamiento un bien inmueble, respecto a cuya posesión parece que existe un proceso penal incoado ante el Juzgado de Instrucción nº 2 de Motril. Es decir, la persona reclamante no pretende conocer la actuación pública desarrollada en este caso por la entidad reclamada en el cumplimiento de las funciones que legalmente tiene encomendadas (que son las que legitiman el tratamiento de datos personales de carácter tributario) sino que le mueve un interés particular, que si bien es cierto que es totalmente legítimo, no tiene implicación alguna con las

finalidades de la transparencia, tal y como indica el Preámbulo de la LTAIBG, esto es, someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, como se manejan los fondos públicos, y bajo qué criterios actúan nuestras instituciones.

El carácter reservado de la información tributaria de los contribuyentes no es sino la contrapartida al sacrificio que para su intimidad personal supone la obligación general de suministrar los datos necesarios para contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con los principios contenidos en la Constitución. Por ello, con carácter general, cuando el ejercicio del derecho de acceso a la información pública no está relacionado con el cumplimiento por la Administración Tributaria de las funciones legales que justifican dicho sacrificio y que legitiman el tratamiento de esos datos personales, a juicio de este Consejo no existe un interés público superior que lo justifique y, en consecuencia, como en este caso, se ha de denegar el acceso a la información solicitada obrante en poder de la Administración tributaria.

En un sentido similar, si bien en relación con la aplicación de los límites del artículo 14 LTAIBG, nos hemos pronunciado en la Resolución 700/2023 y en la Resolución 753/2023.

Debemos aclarar que, al igual que en las resoluciones citadas, que la desestimación del acceso por este motivo no se fundamenta en las motivaciones -de naturaleza privada- esgrimidas por la persona reclamante en su solicitud de información. Tal y como el Tribunal Supremo ha confirmado, el hecho de que una solicitud esté fundamentada en un interés privado no priva a la información de su carácter público (Sentencia 1519/2020, de 12 de noviembre, reiterada por la de n.º 1500/2023, de 21 de noviembre), y por lo tanto de que sea accesible. Pero esto no impide que la motivación pueda ser tenida en cuenta en la ponderación exigida por los artículos 14 y 15 LTAIBG o en la aplicación de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1. e) LTAIBG, como ha sido el caso. Del mismo modo que la falta de necesidad de incluir una motivación en la solicitud (artículo 17.3 LTAIBG) tampoco impide que -de incluirse- esta pueda ser tenida en cuenta para fundamentar la estimación o desestimación de la solicitud de acceso (Resolución 630/2023.

5. Por otra parte, también debe valorar este Consejo si el acceso solicitado respeta los límites establecidos en el artículo 14 LTAIBG, ponderando las circunstancias concurrentes en los términos exigidos por el apartado 2 de dicho artículo, y en este sentido, no puede obviar que, aunque no se haya puesto de manifiesto expresamente por la entidad reclamada, pudiera proceder en el caso que nos ocupa la aplicación de algunos límites previstos en el citado artículo 14 LTAIBG.

Respecto a la aplicación de las causas de inadmisión o los límites que no han sido invocados por la parte reclamada, ni en la respuesta a la solicitud de información ni en las alegaciones durante la tramitación de la reclamación, debemos aclarar, como ya se hizo en la Resolución 412/2023, de 14 de junio, que la reiterada doctrina del Tribunal Supremo sobre que la aplicación de los límites contenidos en la normativa de transparencia exige que la entidad reclamada justifique suficientemente la limitación del acceso, no ha impedido que este Consejo entendiera de aplicación las causas de inadmisión del artículo 18 LTAIBG o los límites contenidos en los artículos 14 y 15 LTAIBG sin invocación expresa por la entidad o bien con una deficiente justificación, cuando disponíamos de suficiente información a la vista del contenido del expediente. Solo así sería posible aplicar el contenido del artículo 14.2 LTAIBG al afirmar que "*La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso*". Doctrina que ya hemos reiterado en numerosos pronunciamientos (Resoluciones 414 y 505/2023, por todas), a las que nos remitimos y que puede resumirse en que si el Consejo dispone de suficiente

información para valorar la aplicación de alguna limitación justificada en la protección de intereses públicos o privados sin provocar una situación de indefensión en ninguna de las partes interesadas, aplica los artículos 14 y 15 LTAIBG para conseguir una resolución del procedimiento acorde a la normativa de transparencia y del resto del ordenamiento jurídico.

Y en este supuesto, concurren los presupuestos antes indicados, ya que la petición de información está lo suficientemente precisada como para entender que el acceso puede provocar un riesgo en el bien jurídico a proteger por el límite contenido en el artículo 14.1. e) LTAIBG ("*La prevención,investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios*"), al haber indicado la persona reclamante que existe un procedimiento penal en curso (Diligencias Previas nº *[nnnnn]*/2022, incoadas ante el Juzgado de Instrucción nº 2 de Motril) por una presunta apropiación indebida de la posesión del inmueble al que se refiere la solicitud de información formulada. Procede pues analizar la aplicación de este límite que no ha sido expresamente invocado al supuesto.

Este Consejo se ha pronunciado en varias ocasiones sobre la aplicación de los límites al acceso a la información que está incluida en un procedimiento penal en curso. Así, en la Resolución 38/2019, entendíamos de aplicación el límite previsto en el artículo 14.1 e) LTAIBG, a estar en curso unas diligencias previas de investigación penal:

> *"En efecto, el artículo 774 LECr extiende explícitamente a las diligencias previas del procedimiento abreviado el carácter secreto atribuido al sumario en el procedimiento ordinario: "Las diligencias del sumario –comienza diciendo el artículo 301 LECr- serán reservadas y no tendrán carácter público hasta que se abra el juicio oral, con las excepciones determinadas en la presente Ley". Y el artículo 302 LECrim se encarga acto seguido de establecer la excepción: "Las partes personadas podrán tomar conocimiento de las actuaciones e intervenir en todas las diligencias del procedimiento"; si bien, como el precepto precisa a continuación, incluso para las partes personadas podrá el juez instructor acordar el secreto en determinadas circunstancias. En cualquier caso, el propio artículo 301 LECr contempla la imposición de sanciones para aquellos que quiebren este deber de reserva.*
>
> *La finalidad última que justifica la calificación como secreta de la etapa de instrucción del proceso penal no es otra que la de asegurar una adecuada persecución de los delitos, según ha afirmado el Tribunal Constitucional: "[…] la regulación legal del secreto sumarial […] se interpone como […] un impedimento al conocimiento por cualquiera -incluidas las mismas partes en algún caso: art. 302 de la LECr.- de las actuaciones seguidas en esta etapa del procedimiento penal. Lo que persigue la regla impositiva del secreto es impedir tal conocimiento y ello en aras de alcanzar […] una segura represión del delito." (STC 13/1985, FJ 3º).*
>
> *Así pues, dada la naturaleza y el sentido del carácter reservado que se predica de la fase de instrucción, cabe llegar a la conclusión de que, en los casos en que se pretende acceder a una información que se halla bajo el secreto impuesto por el artículo 301 LECr, el límite que puede entrar en juego es el establecido en el artículo 14.1 e) LTAIBG ("prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios"). Y, de hecho, este Consejo ya ha tenido ocasión de declarar la pertinencia de aplicar el mismo a la documentación que está siendo objeto de examen en la jurisdicción penal (Resolución 89/2016, FJ 5º)"*

Por ello, resulta evidente que el bien jurídico a proteger por el límite establecido en el artículo 14.1 e) LTAIBG, que no es sino la efectividad de las actuaciones para la prevención, investigación o sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios, podría verse dañado por la revelación de

información durante la tramitación del procedimiento. Esto supondría un riesgo para la investigación en marcha, cuya protección prevalecería sobre el interés público en el acceso a la información. Además de poder incurrir en alguno de los supuestos previstos en el artículo 301 LECr.

Por tanto, el acceso a la información solicitada, al ser objeto de diligencias previas de investigación penal, estaría limitado por la aplicación del artículo 14.1.e) LTAIBG. Este Consejo no tiene constancia de que las diligencias hayan sido archivadas, por lo que entiende que sería de aplicación el citado límite, procediendo por tanto la desestimación de la reclamación.

En virtud de los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos citados se dicta la siguiente

RESOLUCIÓN

Único. Desestimar la reclamación.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍ

Esta resolución consta firmada electrónicamente.