

R. CASACION núm.: 2024/2021

Ponente: Excmo. Sr. D.

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D.

TRIBUNAL SUPREMO
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección Tercera
Sentencia núm. 1028/2022

Excmos. Sres.

D. , presidente

D.

D.

D.

D.

En Madrid, a 18 de julio de 2022.

Esta Sala ha visto , constituida en su Sección Tercera por los magistrados indicados al margen, el recurso de casación número 2024/2021, interpuesto por el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, representado y defendido por la Sra. Letrada de la Junta de Andalucía, contra la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla (Sección Primera) en fecha 26 de noviembre de 2020 en el recurso de apelación número 564/2019. Es parte recurrida el Ayuntamiento de Sevilla, representado y defendido por el Sr. Letrado del mismo.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el recurso de apelación antes referido, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla (Sección Primera) dictó sentencia de fecha 26 de noviembre de 2020, que declaraba no haber lugar al recurso de apelación interpuesto por el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía frente a la sentencia de 14 de enero de 2019 de la magistrada-jueza del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 7 de Sevilla dictada en el recurso ordinario 19/2018.

La última de las citadas sentencias estimaba el recurso promovido por el Ayuntamiento de Sevilla contra la resolución del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía de 30 de noviembre de 2017 que, estimando parcialmente la reclamación 296/2017 formulada ante dicho órgano administrativo por D. Manuel Navarro Lamolda, instaba al Ayuntamiento a ofrecer determinada información que había solicitado en relación con bienes inmuebles exentos del pago del IBI.

SEGUNDO.- Notificada la sentencia de apelación a las partes, la recurrente presentó escrito preparando recurso de casación contra la misma, teniéndose por preparado dicho recurso por auto de la Sala de instancia de fecha 9 de marzo de 2021, al tiempo que ordenaba remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

TERCERO.- Tras recibirse las actuaciones y haberse personado las partes que se recogen en el encabezamiento de esta resolución, se ha dictado auto de 5 de mayo de 2021 por el que se admite el recurso de casación, declarando que la cuestión planteada en el mismo que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consisten en interpretar la disposición adicional primera de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en relación con los artículos 93, 94 y 95 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General

Tributaria, a fin de determinar si los citados preceptos constituyen, o no, un régimen jurídico específico de acceso a la información que excluya la aplicación de la Ley de transparencia.

En la resolución se identifican como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación, las anteriormente citadas.

CUARTO.- A continuación se ha concedido plazo a la parte recurrente para interponer el recurso de casación, quien ha presentado el correspondiente escrito en el que suplica que se dicte en su día sentencia por la que, estimándolo, case y anule la recurrida.

QUINTO.- Seguidamente se ha dado traslado del escrito de interposición del recurso de casación a la parte recurrida, sin que la representación procesal del Ayuntamiento de Sevilla haya presentado escrito ninguno en el plazo otorgado, por lo que se ha tenido por precluido el trámite.

SEXTO.- No considerándose necesaria la celebración de vista pública dada la índole del asunto, por providencia de fecha 27 de abril de 2022 se ha señalado para la votación y fallo del recurso el día 5 de julio del mismo año, en que han tenido lugar dichos actos.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Sobre el objeto del recurso de casación

El Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía interpone recurso de casación contra la sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla de fecha 26 de noviembre de 2020, que desestimó el recurso de apelación interpuesto por dicho Consejo contra la

sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 7 de Sevilla de fecha 14 de enero de 2019. Esta última estimó el recurso interpuesto por el Ayuntamiento de Sevilla contra la resolución del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía de 30 de noviembre de 2017, en la que se instaba al citado Ayuntamiento a que entregara al solicitante de determinada información relativa a los inmuebles exentos del pago del Impuesto sobre bienes inmuebles.

Son relevantes los siguientes antecedentes:

- D. Manuel Navarro Lamolda, en nombre propio y como responsable de la asociación Andalucía Laica solicita el 23 de marzo de 2017 al Ayuntamiento de Sevilla la relación de bienes inmuebles (urbanos y rústicos) exentos del pago del IBI con expresión de sus domicilios, cuantía, causa legal de esa exención, así como titularidad de los mismos, salvo cuando éstos sean personas físicas.

- Ante la falta de respuesta a su solicitud de información, el mencionado solicitante formula reclamación ante el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía.

- El Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía dicta resolución el 30 de noviembre de 2017, estimando parcialmente la reclamación, e instando al Ayuntamiento de Sevilla a ofrecer al reclamante la información sobre «la relación de bienes inmuebles (urbanos y rústicos) que estén exentos del pago del IBI con expresión de sus domicilios, cuantía y causa legal de la exención, así como la titularidad de los mismos en el caso de que ésta recaiga en el Estado, las Comunidades Autónomas y las entidades locales (o en los organismos y entidades de ellos dependientes) así como en los Gobiernos extranjeros respecto de los bienes mencionados en el art. 62.1.e) TRLHL».

- El Ayuntamiento de Sevilla interpuso recurso contencioso-administrativo que fue turnado al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº

7 de Sevilla, que en su sentencia de 14 de enero de 2019 estima el recurso y anula la resolución recurrida. Razona la sentencia que el artículo 95 de la Ley General Tributaria establece un régimen especial que prohíbe la cesión y comunicación a terceros de los datos tributarios, y de la aplicación de la Disposición Adicional Primera.2 de la Ley 19/2013 se desprende inequívocamente que dicho régimen no queda afectado por la normativa sobre transparencia.

- Apelada la sentencia por el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla, es desestimado el recurso de apelación por sentencia de 26 de noviembre de 2020. Se indica como motivo de la desestimación que «[...] es la propia legislación de transparencia la que remite a la legislación específica, por lo que resulta de aplicación la LGT, que regula de forma reservada el acceso a los datos tributarios, en cuanto norma especial y de igual rango que la Ley de Transparencia, es el legislador el que fija los límites de acceso a la información pública, habiendo mantenido la redacción del art. 95 LGT al dictar la Ley 19/2013, mientras que modificaba otras leyes en las disposiciones finales para su adaptación a la regulación de transparencia, y tampoco se ha modificado en otras reformas posteriores de la LGT» (fundamento de derecho tercero).

SEGUNDO.- Sobre antecedentes relativos al derecho al acceso a la información pública.

En las sentencias de esta Sala de 19 de noviembre de 2020 (recurso de casación 4614/2019), 12 de noviembre de 2020 (recurso de casación 5239/2019), y 25 de enero de 2021 (recurso de casación 6387/2019) declaramos que el derecho a acceder a la información pública se regula en términos muy amplios en la LTAIBG, al establecer su artículo 12 que todas las personas «tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley», reconociendo por tanto el precepto la titularidad del derecho de acceso a «todas las personas», en términos similares a los utilizados en el

Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos de 18 de junio de 2009, que en su artículo 2.1 señala que «cada parte garantizará el derecho de cualquiera, sin discriminación de cualquier tipo [...]» y en términos también similares a los expresados en el artículo 105.b) de la CE, que reconoce «a los ciudadanos» el acceso a los archivos y registros administrativos. Y reiteramos que la LTAIBG es la normativa básica transversal que regula esta materia, al tiempo que complementa al resto de las normas.

Y señalamos asimismo que las previsiones de la LTAIBG quedan desplazadas, actuando en este caso como supletorias, cuando otra norma legal haya dispuesto un régimen jurídico propio y específico de acceso a la información, de conformidad con lo establecido por la Disposición Adicional primera, apartado segundo, de la LTAIBG, que indica lo siguiente:

«Se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información.»

Interpretando dicha Disposición Adicional Primera dijimos en nuestras sentencias de 11 de junio de 2020 (recurso 577/2019) y de 19 de noviembre de 2020, que: «[...] el desplazamiento de las previsiones contenidas en la Ley 19/2013 y, por tanto, del régimen jurídico general previsto en dicha norma, en todo lo relativo al acceso a la información pública, sus límites y procedimiento que ha de seguirse, exige que otra norma de rango legal incluya un régimen propio y específico que permita entender que estamos ante una regulación alternativa por las especialidades existentes en un ámbito o materia determinada, creando así una regulación autónoma en relación con los sujetos legitimados y/o el contenido y límites de la información que puede proporcionarse».

TERCERO.- Según se recoge en el Auto de admisión, el presente recurso de casación se centra en determinar si, tal como razona la sentencia recurrida, la Ley General Tributaria establece un sistema de acceso a la información propio en sus artículos 93, 94 y 95 (este último previendo un régimen de carácter reservado de la información de la Administración Tributaria) o si, por el

contrario como alega el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, resulta de aplicación la Ley de Transparencia, puesto que la Disposición Adicional Primera de la Ley de Transparencia se refiere a una regulación completa del ejercicio del derecho de acceso, que no se contiene en la Ley General Tributaria.

El Ayuntamiento Sevilla y ambos órganos jurisdiccionales, consideran que no son aplicables las previsiones de la LTAIBG en atención a las especificidades previstas en la Ley General Tributaria, que en sus artículos 93 y ss. contemplan un régimen singular en materia tributaria y expresamente el carácter reservado de los datos tributarios (art 95) regla que determina la exclusión de la aplicación LTAIBG.

El Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, recurrente, considera por el contrario que la sentencia recurrida confunde «ley específica con régimen jurídico específico de acceso a la información». Señala, en este sentido, que la interpretación de la mencionada Disposición Adicional no puede realizarse en términos de Ley general/ley especial, operando la supletoriedad de la norma sólo en los casos en el que se establezca un verdadero régimen específico de acceso a la información pública. Y la LGT, añade, no contiene dicha regulación específica pues sus preceptos se refieren a la información de los obligados tributarios, pero no definen conceptos como el derecho de acceso en el ámbito tributario, la titularidad del derecho, los obligados a facilitar su ejercicio, o las obligaciones de las Administraciones al respecto, en definitiva, no establece una regulación sustantiva del procedimiento, de acceso a la información, sus límites, sus plazos, los recursos y otros aspectos.

Tal como afirma el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía en su recurso, esta Sala se ha pronunciado ya en su sentencia de 24 de febrero de 2021 sobre un asunto planteado en idénticos términos. Nos limitamos por ello ahora a reiterar lo que dijimos en dicha sentencia, en virtud del principio de unidad de doctrina.

Pues bien, dijimos entonces 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, de 27 de julio, 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, de Transparencia, norma básica aplicable a todas las Administraciones Públicas.

Dicho artículo 95 de la LGT se inserta en la Sección 3ª sobre «colaboración social en la aplicación de los tributos» del Capítulo I, sobre «principios generales» en el Título I de «la aplicación de los tributos» y se refiere al carácter confidencial de los datos obtenidos por la Administración tributaria en el desempeño de sus funciones con la finalidad de aplicación de los tributos o de imposición de infracciones. El aludido artículo de la LGT además de establecer la mencionada regla, contempla trece excepciones y supuestos en los que se permite el traslado o cesión de la información tributaria a terceros -apartados a) a m)- que en la perspectiva de nuestro enjuiciamiento de acceso no son un *numerus clausus* o un listado cerrado de cesión de datos a terceros. Por su parte, el artículo 95 bis introducido por la Ley 34/2015, contempla un nuevo supuesto de publicidad en ciertos casos de infracción tributaria. 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 149.118 CE, 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 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.

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).

CUARTO.- El recurso de casación promovido por el Consejo de Transparencia de Andalucía.

Dicho lo anterior, y partiendo de la aplicación de la mencionada Ley 19/2013, de Transparencia, cabe analizar el supuesto enjuiciado en el que el Ayuntamiento recurrido rechaza la entrega de la información interesada con fundamento en lo dispuesto en el artículo 95 de la LGT. La información se interesaba por un particular, que actuaba en nombre de una asociación Andalucía Laica y consistía -en esencia- en la relación de inmuebles, rústicos o urbanos, que gozaban de la exención del Impuesto de Bienes Inmuebles en el municipio de Sevilla.

El Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales (TRLHL) contempla en el artículo 62 las exenciones en sus diferentes apartados y categorías.

Se reconocen en el apartado primero las exenciones a los inmuebles directamente objeto de exención, incluidos en los apartados a), b), c) ,d) e), f) y g). En el apartado segundo prevé las exenciones previa solicitud (apartados a), b) y c), y en el siguiente apartado tercero la posibilidad de que se regule en las Ordenanzas Fiscales exenciones a favor de los bienes de que sean titulares los centros sanitarios de titularidad pública. Y en el último de los apartados, se faculta a los Ayuntamientos a establecer la exención de ciertos inmuebles cuya

cuota líquida no supere una determinada cuantía a determinar mediante la correspondiente ordenanza fiscal.

Según hemos indicado, la información controvertida se ciñe a la relación de inmuebles radicados en el municipio de Sevilla a los que se aplica la exención del Impuesto de Bienes Inmuebles, que comprende tanto aquellas exenciones objetivas reconocidas por ley como las subjetivas, abarcando también aquellas establecidas por el Ayuntamiento ex apartado 4º del transcrito precepto.

Pues bien, en lo que se refiere a la información sobre la titularidad de los bienes inmuebles, vemos que el propio solicitante acota su petición, excluyendo a las personas físicas «en aplicación de la Ley de Protección de Datos, ya que son las únicas amparadas por dicha normativa y nunca las entidades jurídicas, sean públicas o privadas».

Empero, la salvedad en la información sobre la titularidad de los bienes inmuebles alcanza no sólo -como afirma la parte- a las personas físicas, con arreglo a las prescripciones de la Ley de Protección de Datos de 2018 (artículo 5). Del mismo modo, y sin necesidad de acudir a otras normas -y como apunta el Consejo recurrente- la comunicación del dato relativo a la titularidad de las personas jurídicas entra en colisión con la propia legislación sectorial, singularmente, con lo dispuesto en el artículo 51 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Catastro, que considera como «datos protegidos» el nombre, apellidos, razón social, código de identificación y domicilio de quienes figuren inscritos en el Catastro inmobiliario como titulares, expresión que incluye tanto los datos de las personas físicas como los de las personas jurídicas que figuran inscritas en el Catastro Inmobiliario.

Dispone el artículo 51 de dicha norma:

«A efectos de lo dispuesto en este título, tienen la consideración de datos protegidos el nombre, apellidos, razón social, código de identificación y domicilio de quienes figuren inscritos en el Catastro Inmobiliario como titulares, así como el valor catastral y los valores

catastrales del suelo y, en su caso, de la construcción de los bienes inmuebles individualizados.»

En consecuencia, la entrega de los datos sobre la titularidad de los inmuebles que gozan de la exención del IBI, ha de ceñirse, por las razones expuestas, exclusivamente a aquellos bienes que no pertenecen a ninguna de esas dos aludidas categorías, sin necesidad de argumentación adicional, por así disponerlo la mencionada Ley del Catastro. Restan, pues, aquellos entes públicos titulares que tengan inscritos a su favor bienes a los que se le reconoce la exención, como son el Estado, Comunidades Autónomas y Gobiernos locales -y organismos y entidades que dependan de los anteriores-, así como los inmuebles de Gobiernos extranjeros a los que se refiere el apartado 1º e) del artículo 62 TRLHL.

Hecha esta precisión sobre los sujetos que figuran como titulares de los bienes inmuebles exentos, nada obsta a que, en relación a aquellos entes públicos, se facilite la información que versa sobre aquellos inmuebles que gozan de la exención, con expresa determinación de la causa de dicho beneficio, así como el importe de la exención, en la medida que no constituyen "datos protegidos" en el citado texto normativo del Catastro y no incorporan ningún dato de índole personal que pueda estar afectado por los límites que se contemplan en los artículos 14 y 15 de la Ley 19/2013, de Transparencia.

QUINTO.- Conclusión y costas.

Con arreglo a lo anteriormente razonado, ha lugar al recurso de casación deducido por el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, contra la sentencia de la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla (Sección Primera) de 26 de noviembre de 2020, dictada en el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de 14 de enero de 2019 del Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 7 de Sevilla, sentencias que anulamos. Y se insta al Ayuntamiento de Sevilla a fin de que entregue a la mayor brevedad la información reseñada en el fundamento de derecho cuarto de esta sentencia.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 93.4 de la Ley de la Jurisdicción cada parte abonar las costas causadas a su instancia y las comunes por mitad sin que se aprecien razones de temeridad o mala fe en el presente litigio que justifiquen la imposición de las costas a ninguna de las partes intervinientes.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

1. Declarar que ha lugar y, por lo tanto, estimar el recurso de casación interpuesto por el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía contra la sentencia de 26 de noviembre de 2020 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla (Sección Primera) en el recurso de apelación 564/2019.

2. Anular la sentencia objeto del recurso de casación.

3. Anular asimismo la sentencia de 14 de enero de 2019 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 7 de Sevilla dictada en el recurso contencioso-administrativo 19/2018 y por la que se estimaba el mismo, interpuesto por el Ayuntamiento de Sevilla contra la resolución 144/2017 del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía de fecha 30 de noviembre de 2017, y desestimar el recurso.

4. No imponer las costas del recurso de casación, ni las de los recursos de apelación y contencioso-administrativo.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.