

R. CASACION núm.: 2162/2020

Ponente: Excmo. Sr. D.

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña.

**TRIBUNAL SUPREMO
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN: PRIMERA**

AUTO

Excmos. Sres.

D. , presidente

D.

D.

D.

D.

En Madrid, a 25 de septiembre de 2020.

HECHOS

PRIMERO.- El Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo n.º 4 dictó sentencia, con fecha 6 de marzo de 2019 (recurso n.º 64/2018), estimatoria del recurso interpuesto por el Ayuntamiento de La Palma del Condado contra la resolución del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, de 20 de diciembre de 2017, que estimó parcialmente la reclamación

formulada por un particular ante el citado Ayuntamiento, instándole a ofrecer información de la relación de bienes inmuebles que estén exentos del pago del IBI con expresión de sus domicilios, cuantía y causa legal de esa exención, así como titularidad de los mismos en el caso de que esta recaiga en el Estado, las Comunidades Autónomas y las entidades locales.

La representación del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía interpuso recurso de apelación (n.º 930/2019) contra la citada sentencia; recurso que fue desestimado por sentencia, de 26 de noviembre de 2019, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía.

Entiende la Sala de instancia que, con arreglo a la Disposición Adicional primera, apartado 2, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante Ley de transparencia) en relación con el artículo 95.1 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (en adelante, LGT), debe darse prioridad a la ley sectorial que regula de manera específica el régimen tributario y la obtención de datos personales y establece el carácter reservado de la información tributaria restringiendo el derecho a obtener la información sobre estos datos. Concluye, en definitiva, que es la propia Ley de Transparencia la que remite a la legislación específica, por lo que resulta de aplicación la LGT.

SEGUNDO.- La representación procesal del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía ha preparado recurso de casación en el que denuncia la infracción de la Disposición Adicional 1ª.2 de la Ley de transparencia alegando 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 la Administración al respecto; en definitiva, no establece una regulación sustantiva del procedimiento de acceso a la información, sus límites, sus plazos, los recursos etc.

En la línea apuntada señala como ejemplos de regulación específica del derecho de acceso a la información la contenida en la Ley de Bases de Régimen Local para los miembros de las Corporaciones Locales, la prevista en la norma reguladora del sistema de Archivos de la Administración General del Estado o la establecida en materia medioambiental en la Ley 27/2006, de 18 de julio. Concluye, por tanto, que la Ley de transparencia, que se configura como la norma básica en esta materia, es de aplicación directa en este caso, siguiendo además el criterio interpretativo 8/2015, de 12 de noviembre, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. El hecho de que el artículo 95 LGT incluya una cláusula de confidencialidad no supone el desplazamiento *prima facie* de la Ley de transparencia sino, en su caso, un criterio de ponderación.

Por lo que concierne a la concurrencia del interés casacional objetivo, invoca la presunción prevista en el artículo 88.3.a) LJCA a ser la Ley de transparencia una norma de reciente aplicación y no existir jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre el alcance interpretativo que ha de otorgarse a lo dispuesto en su Disposición Adicional Primera, apartado 2. Esta ausencia de jurisprudencia es la que ha sido reconocida en el ATS de 5 de diciembre de 2019 (RCA 4614/2019) en el que precisamente se identifica como cuestión de interés casacional la de abordar el estudio de esta norma. El Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía solicita, así, un pronunciamiento de este Tribunal Supremo a fin de contar con un sólido parámetro de referencia en la aplicación de la Ley de transparencia.

Asimismo, invoca el apartado b) del artículo 88.2 LJCA porque la sentencia sienta una doctrina que puede ser gravemente dañosa para los intereses generales, en tanto excluye del alcance del derecho de acceso a la

información un ámbito entero y completo de la gestión pública y permite la existencia de zonas de opacidad. En este sentido alega que no puede obviarse la relevancia que tiene para la ciudadanía conocer el proceso de toma de decisiones de las Administraciones cuanto tienen un impacto inmediato en la recaudación; en particular, la repercusión que tiene en el volumen de ingresos municipales las exenciones establecidas por un Ayuntamiento en ejercicio de su autonomía tributaria o como se aplican las exenciones obligadas por la Ley de Haciendas Locales.

Finalmente alega la concurrencia del supuesto previsto en el artículo 88.3.c) LJCA, toda vez que la sentencia recurrida trasciende del caso objeto del proceso y no se refiere únicamente a las controversias relacionadas con la legislación tributaria sino a todas aquellas solicitudes de información por parte de los ciudadanos en relación con materias reguladas por normas sectoriales, ofreciendo así a las autoridades administrativas de transparencia un parámetro de referencia.

TERCERO.- Mediante auto de 18 de febrero de 2020, la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía tuvo por preparado el recurso de casación, ordenando el emplazamiento de las partes para su comparecencia ante esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en el plazo de treinta días, con remisión a esta Sala de los autos originales y del expediente administrativo.

Ha comparecido ante esta Sala en tiempo y forma, en calidad de recurrente, la procuradora , en representación del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía; y, en calidad de recurrido, el procurador , en representación del Ayuntamiento de la Palma del Condado.

Es Magistrado Ponente el Excmo. Sr. D.
, Magistrado de la Sala.

RAZONAMIENTOS JURÍDICOS

PRIMERO.- Como cuestión previa, y desde un punto de vista formal, cabe señalar el escrito de preparación cumple con las exigencias del artículo 89.2 LJCA por lo que nada puede oponerse a la admisibilidad del recurso desde el punto de vista de los subapartados a) y b) del artículo 90.4 LJCA.

Así, el escrito se ha estructurado en apartados separados, encabezados con un epígrafe expresivo de su respectivo contenido y se han razonado en los mismos tanto la recurribilidad de la resolución de instancia por este cauce extraordinario como la observancia de los requisitos de legitimación y plazo.

De otro lado, se han identificado debidamente las normas cuya infracción se imputa a la sentencia de instancia, cumpliéndose con la carga procesal de justificar: (i) su incardinación en el Derecho estatal; (ii) su alegación en el proceso de instancia y/o su toma en consideración por la sentencia impugnada; y (iii), su relevancia en el sentido del "fallo".

Finalmente, esa Sección considera que se ha realizado de forma suficiente el imprescindible esfuerzo argumental, con singular referencia al caso, en relación a la concurrencia de los supuestos o escenarios de interés casacional comprendidos en los apartados 2º y 3º del artículo 88 LJCA que se invocan.

SEGUNDO.- Comprobada, por tanto, la ausencia de impedimentos formales para la admisión del recurso de casación, procede determinar ahora si la cuestión planteada reviste un interés casacional objetivo para la creación de jurisprudencia que justifique un pronunciamiento de esta Sala.

Desde esta perspectiva no es posible obviar que el interrogante suscitado ha sido abordado ya por esta Sala en un asunto similar referente a la

interpretación de la Disposición Adicional 1.^a de la Ley de transparencia en relación con el artículo 40.1 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, a fin de determinar si el citado artículo 40.1 EBEP prevé o no un régimen jurídico específico de acceso a la información.

En la STS n.º 748/2020, de 11 de junio (RCA 577/2019), fijamos como jurisprudencia que:

«las previsiones contenidas en la Ley 19/2013, de Transparencia y Buen Gobierno, por lo que respecta al régimen jurídico previsto para el acceso a la información pública, sus límites y el procedimiento que ha de seguirse, tan solo quedan desplazadas, actuando en este caso como supletoria, cuando otra norma legal haya dispuesto un régimen jurídico propio y específico de acceso a la información en un ámbito determinado, tal y como establece la Disposición adicional primera apartado segundo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

Ello exige que otra norma de rango legal incluya un régimen propio y específico que permita entender que nos encontramos ante una regulación alternativa por las especialidades que existen en un ámbito o materia determinada, creando una regulación autónoma respecto de los sujetos legitimados y/o el contenido y límites de la información que puede proporcionarse.

El art. 40.1 del Real Decreto legislativo 5/2015 de 30 de octubre, por el que se regula el Estatuto Básico del Empleado Público, no contiene un régimen específico y alternativo que desplace el régimen general de acceso a la información contenido en la Ley 19/2013, ni limita o condiciona el acceso a la información que las Juntas de Personal pueden tener en relación con aquellas materias relativas los empleados que representan y la información que les atañe».

La existencia de ese único pronunciamiento no obsta, sin embargo, a la admisión de este recurso de casación puesto que la presunción de interés casacional objetivo prevista en el artículo 88.3.a) LJCA, que invoca la parte actora, no se aplica únicamente a los supuestos de inexistencia de jurisprudencia, sino también a aquellos en los que, aun existiendo pronunciamiento, es necesario matizarlo, precisarlo o concretarlo para realidades jurídicas diferentes a las ya contempladas en la jurisprudencia, como aquí ocurre.

Precisamente en esa línea hemos admitido otros recursos que plantean una problemática similar a la resuelta en la citada STS n.º 748/2020: así, por ejemplo, en el ATS de 5 de diciembre de 2019 (RCA 4614/2020) consideramos

de interés casacional objetivo interpretar la citada Disposición Adicional 1ª de la Ley de transparencia en relación con Real Decreto Legislativo 4/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Mercado de Valores, a fin de determinar esta última norma incluye un régimen jurídico específico del derecho de acceso a la información que excluya la aplicación de la Ley de transparencia -cuestión que también fundamentó la admisión del RCA 7045/2020 en ATS de 13 de marzo de 2020-. Y en el ATS de 29 de mayo de 2020 admitimos el RCA 6387/2020 a fin de aclarar, entre otras cosas, si la Ley 4/1985, de 21 de marzo, de Extradición Pasiva, prevé un régimen jurídico específico en lo concerniente al acceso a la información contenida en la documentación extradicional obrante en el procedimiento.

En este caso, se trata de determinar si, tal como razona la sentencia recurrida, la LGT establece un sistema de información propio en sus artículos 93, 94 y 95 (éste 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, sin que puedan aplicarse en este ámbito las relaciones entre ley general v. ley sectorial, puesto que la referencia de la Disposición Adicional 1ª de la Ley de transparencia se refiere a una regulación completa del ejercicio del derecho de acceso (titulares, procedimientos, recurso) que no se contiene en la LGT.

Procede, por tanto, la admisión de este recurso en los términos apuntados, al haberse suscitado una cuestión que trasciende del caso objeto del pleito y concurrir, además, la presunción de interés casacional objetivo prevista en el artículo 88.3.a) LJCA.

TERCERO.- De conformidad con cuanto acabamos de exponer, y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 90.4 LJCA, declaramos que el interés casacional objetivo consiste en determinar si la LGT, y en particular sus artículos 93, 94 y 95, prevé un régimen jurídico específico de acceso a la información que excluya la aplicación de la Ley de transparencia, conforme a su Disposición Adicional 1ª, apartado 2.

CUARTO.- Conforme a lo dispuesto por el artículo 90.7 LJCA, este auto se publicará íntegramente en la página web del Tribunal Supremo.

QUINTO.- Procede comunicar inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto, como dispone el artículo 90.6 de la LJCA y conferir a las actuaciones el trámite previsto en los artículos 92 y 93 de la LJCA, remitiéndolas a la Sección Tercera de esta Sala, competente para su sustanciación y decisión de conformidad con las reglas de reparto.

La Sección de Admisión acuerda:

1.º) Admitir el recurso de casación n.º 2162/2020 preparado por la procuradora , en representación del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, contra la sentencia de 26 de noviembre de 2019, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en el recurso de apelación n.º 930/2019.

2.º) Declarar que la cuestión planteada en el recurso que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en interpretar la Disposición Adicional 1.ª 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.

3.º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación: el apartado 2 de la Disposición Adicional 1.ª de la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; y los artículos 93, 94, 95 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria; sin perjuicio de

que la sentencia haya de extenderse a otras cuestiones o normas si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso.

4.º) Publicar este auto en la página web del Tribunal Supremo, haciendo referencia al mismo, con sucinta mención de las normas que serán objeto de interpretación.

5.º) Comunicar inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto.

6.º) Para la sustanciación del recurso, remítanse las actuaciones a la Sección Tercera de esta Sala Tercera, a la que corresponde con arreglo a las normas sobre reparto de asuntos.

Así lo acuerdan y firman.

