



RESOLUCIÓN 8/2018, de 10 de enero, del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

Asunto: Reclamación de XXX contra el Ayuntamiento de Úbeda (Jaén) por denegación de información pública (Reclamación núm. 256/2017).

ANTECEDENTES

Primero. El ahora reclamante presentó el 21 de marzo de 2017 solicitud de información dirigida al Ayuntamiento de Úbeda con el siguiente tenor:

“De conformidad con lo establecido en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en sus artículo 2 (que es de aplicación a las Administraciones Locales), artículo 12 y siguientes sobre derecho de acceso a la información pública y al objeto de realizar un estudio sobre las exenciones del IBI.

”SOLICITA

”Relación de bienes inmuebles (urbanos y rústicos) de ese municipio que estén exentos del pago del IBI con expresión de sus domicilios, cuantía y causa legal de la exención y titulares de los inmuebles (salvo cuando estos sean 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)

”Dado que dicha información tiene por objeto de llevar a cabo un estudio sobre el tema, se solicita que de ser posible se aporten dicha información en formato abierto de tipo base de datos accesible .xls, .ods y se remita, conforme establece la ley, al correo electrónico: [...]”



Segundo. El 12 de junio de 2017 tiene entrada en el Consejo reclamación ante la denegación presunta de la información solicitada.

Tercero. El 20 de junio de 2017 dictó este Consejo acuerdo por el que se amplía el plazo de resolución de la reclamación.

Cuarto. Con fecha 22 de junio de 2017 se solicita al Ayuntamiento copia del expediente derivado de la solicitud así como informe. En igual fecha se comunica al reclamante la iniciación del procedimiento.

Quinto. El 18 de julio de 2017 tiene entrada en el Consejo copia del expediente solicitado al Ayuntamiento en el que aporta comunicación de fecha 11 de julio de 2017 dirigida por el órgano reclamado al interesado en el que le indica que :

“...la gestión censal del impuesto corresponde al Ministerio de Hacienda, Dirección General del Catastro, teniendo este Ayuntamiento suscrito convenio de colaboración, estableciéndose en el mismo, y entre otros, que el Ayuntamiento no aplicará ni utilizará los datos de carácter personal para fines distintos a los que figuran en este Convenio, ni los comunicará, ni siquiera para su conservación, a otras personas.

”En consecuencia con lo expuesto, se considera que si así lo estima oportuno, podrá dirigirse a la Gerencia Territorial del Catastro de Jaén, con domicilio en c/ Carrera de Jesús, 7, 23002 Jaén, teléfono 953245150, ya que la competencia para la tramitación de la solicitud le corresponde a dicho órgano por tratarse de actos de gestión catastral”.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero. La competencia para la resolución de la reclamación interpuesta reside en el Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, de acuerdo con lo previsto en el artículo 48.1.b) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante, LTPA).

Segundo. Según establece el artículo 24 de la LTPA, todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública sin más limitaciones que las contempladas en la Ley. Esto supone que rige una regla general de acceso a la información pública, que sólo puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permitan dicha limitación.



Así ha venido por lo demás a confirmarlo 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).

Tercero. Frente a la pretensión del interesado el Ayuntamiento no ofreció la información aduciendo que, al tratarse de actos de gestión catastral, la competencia corresponde a la Dirección General del Catastro, por lo que remitió al petitionerario a la correspondiente Gerencia Territorial.

Este Consejo, sin embargo, no puede compartir esta argumentación del ente reclamado. Debemos comenzar recordando que el artículo 2 a) LTPA define como información pública *“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”*. Cumplidos esos tres requisitos, la información solicitada se trataría de información pública a los efectos de la LTPA, como es al caso que nos ocupa.

Y en segundo término, por lo que hace específicamente a su pretendida incompetencia para proporcionar la información, ha de tenerse presente lo dispuesto en el apartado segundo del artículo 28 LTPA: *“Será competente para la resolución del procedimiento el órgano o la entidad que lo sea en la materia a la que se refiera la información solicitada”*.

Pues bien, pocas dudas hay que albergar acerca de la competencia que ostentan los gobiernos municipales para gestionar el IBI dada su condición de impuesto propio integrante de la Hacienda local. Como señala la propia Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local en su artículo 106.3, *“[e]s competencia de las Entidades locales la gestión, recaudación e inspección de sus tributos propios”*. Atribución competencial que, por lo que al IBI concierne, es precisada en el primer apartado del artículo 77 Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLHL, en adelante): *“La liquidación y recaudación, así como la revisión de los actos dictados en vía de gestión tributaria de este impuesto, serán competencia exclusiva de los ayuntamientos y comprenderán las funciones de reconocimiento y denegación de exenciones y bonificaciones, realización de*



las liquidaciones conducentes a la determinación de las deudas tributarias, emisión de los documentos de cobro, resolución de los expedientes de devolución de ingresos indebidos, resolución de los recursos que se interpongan contra dichos actos y actuaciones para la asistencia e información al contribuyente referidas a las materias comprendidas en este apartado”. Y ello sin perjuicio de que, en virtud del mismo artículo 77.8 TRLHL, “[l]as competencias que con relación al Impuesto sobre Bienes Inmuebles se atribuyen a los ayuntamientos en este artículo se [ejerzan] directamente por aquellos o a través de los convenios u otras fórmulas de colaboración que se celebren con cualquiera de las Administraciones públicas en los términos previstos en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local...”.

Es cierto que el impuesto que nos ocupa “*se gestiona a partir de la información contenida en el padrón catastral*” (art. 77.6 TRLHL) y, por tanto, que una parte de la información a la que se pretendía acceder con la solicitud procede del mismo. Pero no es menos verdad que los municipios, a este respecto, no son meros depositarios de una información ajena, sino que la adquieren en ejercicio de una función que ostentan en cuanto entes dotados de autonomía financiera; pues, como recuerda el art. 191.3 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, dicha autonomía comprende “*la competencia para gestionar, recaudar e inspeccionar sus tributos, sin perjuicio de que puedan delegarla o establecer alguna otra forma de colaboración*”.

Debemos, en consecuencia, rechazar la alegada falta de competencia esgrimida por la entidad municipal para denegar la información solicitada.

Cuarto. El Ayuntamiento aduce por otro lado que, en virtud del convenio de colaboración suscrito con la Dirección General del Catastro, no puede utilizar los datos de carácter personal para fines distintos a los que figuran en el mismo, ni puede comunicarlos a otras personas.

No es la primera vez que se suscita ante este Consejo, a propósito del IBI, la cuestión de determinar cómo puede armonizarse el carácter reservado de los datos tributarios con la necesaria tutela que asimismo ha de brindarse al derecho de acceso a la información pública. En efecto, tuvimos que afrontar materialmente este asunto en la Resolución 78/2016, de 3 de agosto, en donde argumentamos que la premisa de la que debe partirse para resolver estos supuestos en que está involucrado el art. 95 LGT es:

“[...] que la instauración del deber de confidencialidad por parte de la Administración se orienta esencialmente a la preservación de los derechos e intereses de los obligados tributarios. Así se desprende del artículo 34.1 LGT, que, al enumerar los “Derechos y garantías de los obligados tributarios”, incluye el siguiente: “*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”.

”Por lo tanto, en buena medida, el art. 95 LGT se encarga de configurar y desarrollar el derecho al carácter reservado de los datos que ostentan los obligados tributarios...” (FJ 4º).

Pues bien, como sostuvimos en el Fundamento Jurídico Cuarto de la antes citada Resolución 144/2017: “[...] no cabe dudar de que las personas exentas del pago del IBI son obligados tributarios y, consecuentemente, se hallan *prima facie* bajo el ámbito de cobertura de los artículos 34 y 95 LGT. Así es; por más que el concepto de exención entrañe que, pese a haberse realizado el hecho imponible, no nazca la obligación tributaria principal y, por tanto, no haya que pagar la cuota (art. 22 LGT), resulta evidente que el elenco de obligados tributarios no se circunscribe a aquellos que están llamados a satisfacer dicha obligación principal, sino que es mucho más amplio. De ahí que los beneficiarios de supuestos de exención estén mencionados de forma explícita en el listado de obligados tributario contenido en la LGT [art. 35.2 k).”

Y una vez dicho lo anterior, continuábamos en ese mismo FJ 4º de la Resolución 144/2017 argumentando lo siguiente:

“[...] es preciso tener presente que, en casos como el que nos ocupa, frente al deber de confidencialidad del art. 95 LGT –proyección del derecho de los obligados tributarios *ex art. 34.1 i) LGT-* se sitúa el derecho de acceso a la información pública, que enraíza inmediatamente en el propio texto constitucional, en cuanto plasmación del mandato establecido en el art. 105 b) CE, que impone al legislador regular “*el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidación de las personas*”. Aún más; se trata de un derecho que, al igual que el derecho fundamental a comunicar o recibir libremente información veraz [art. 20.1.d) CE], está esencialmente orientado a asegurar una institución política capital, a saber, la “opinión pública libre” (en este sentido, Resolución 42/2016, FJ 6º). Vinculación estrecha con el derecho fundamental a la libertad de información que, de forma gradual pero manifiesta, se ha ido abriendo paso en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, conforme a la cual han de interpretarse nuestros derechos fundamentales según exige el artículo 10.2 CE [baste citar algunas de las más recientes: la Sentencia *Rosiianu v. Rumanía*, de 24 de junio de 2014 (§ 64), la



Sentencia de la Gran Sala *Magyar Helsinki Bizottság v. Hungría*, de 8 de noviembre de 2016 (especialmente, § 132 y §§ 151-169) y la Decisión *Sioutis v. Grecia*, de 29 de agosto de 2017 (§§ 24 y 25)].

”Pero de esto ya era consciente el Parlamento andaluz cuando aprobó la LTPA, como lo acredita que en su Exposición de Motivos se reconozca que, con la misma, se pretende *“garantizar, conforme al artículo 20.1.d) de la Constitución Española, el derecho a recibir libremente información veraz de los poderes públicos y, conforme al artículo 105.b) de la Constitución española, el acceso de los ciudadanos a la opinión pública”* (Exposición de Motivos IV).”

“En suma, el sentido y alcance del art. 95 LGT han de ser reinterpretados a la luz de las nuevas exigencias impuestas a las Administraciones por la LTPA, tal y como quisimos significar en la citada Resolución 78/2016 (FJ 4º):

“En este marco normativo renovado por la legislación en materia de transparencia, se hace evidente que no basta –si es que alguna vez bastó– la aplicación puramente mecánica del art. 95 LGT, en sus propios términos literales, para eludir proporcionar la información solicitada. Antes al contrario, es preciso analizar y valorar, a la luz de las circunstancias concurrentes en el caso concreto, si y en qué medida los derechos e intereses del obligado tributario –a cuya tutela se encomienda el deber de confidencialidad de la Administración tributaria– han de prevalecer sobre el derecho de acceso a la información pública”.

Quinto. La pretensión central del solicitante y ahora reclamante es acceder a la “relación de bienes inmuebles (urbanos y rústicos) de ese municipio que estén exentos del pago del IBI”. Se trata, pues, de conocer el modo en que el Ayuntamiento está aplicando el artículo 62 TRLHL, así como cualquier otra normativa, como la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, en donde se contemplan las diversas exenciones que pueden establecerse en relación con el Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Como es sabido, dicho art. 62 TRLHL sistematiza las exenciones posibles en cuatro categorías: enumeración de inmuebles que son directa e inmediatamente objeto de exención [apartado primero, letras a) a g)]; listado de inmuebles que han de quedar exentos, previa solicitud [apartado segundo, letras a) a c)]; posibilidad de que el correspondiente Ayuntamiento regule una exención a favor de los bienes de que sean titulares los centros sanitarios de titularidad pública (apartado tercero); y, por último, también se reconoce a las entidades municipales la potestad de establecer, por razón de eficacia y economía en la gestión recaudatoria, la



exención de los inmuebles cuya cuota líquida no supere una determinada cuantía (apartado cuarto).

En línea de principio, resulta indudable la relevancia que tiene para la ciudadanía conocer el proceso de toma de decisiones de las Administraciones en materia tributaria, señaladamente cuando las mismas tienen un impacto inmediato en la recaudación, como sucede con las exenciones impositivas; incidencia recaudatoria que, muy probablemente, será significativa en casos como el presente, dada la condición de principal figura impositiva que tiene el IBI en el conjunto de la Hacienda municipal. Se hace evidente, pues, el interés público que conlleva saber la repercusión que tiene en el volumen de ingresos municipales las exenciones que, en su caso, el Ayuntamiento haya decidido establecer voluntariamente en ejercicio de su autonomía tributaria. Como es asimismo palmario el interés general que entraña para la ciudadanía conocer cómo se aplica a los casos concretos las exenciones que resultan obligatorias en virtud del TRLHL; máxime si se toma en consideración que la delimitación jurídica de algunas de ellas encierra cierta complejidad y, por ende, puede suscitar dudas su puntual aplicación en la práctica [así, por ejemplo, en relación con la exención del artículo 62.1 c) TRLHL, la STS 1538/2014, de 4 de abril de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda)].

Comoquiera que sea, debe notarse que la solicitud de la que trae causa la presente reclamación no se limitó a pedir genéricamente el acceso a los inmuebles exentos del pago del IBI, sino que precisó los datos cuyo suministro pretende, puntualizando que la relación de los inmuebles ha de hacerse “con expresión de sus domicilios, cuantía y causa legal de la exención y titulares de los inmuebles (salvo cuando estos sean personas físicas...)”.

Es necesario, en consecuencia, conciliar esta pretensión de acceso con los intereses de los titulares de los derechos sobre los inmuebles que constituyen el hecho imponible del IBI. Y en esa tarea conciliadora puede ciertamente servir de algún auxilio hermenéutico la normativa reguladora del Catastro Inmobiliario. Aunque es indudable que el objeto de la solicitud no es acceder inmediatamente a los datos obrantes en el Catastro, y por tanto no resulta de aplicación directa dicha normativa, no es menos verdad que la misma puede prestar algún apoyo en la elucidación del presente caso, dada la estrecha relación del IBI con los datos catastrales: los inmuebles que constituyen su hecho imponible son los definidos como tales por las normas reguladoras del Catastro (art. 61.3 TRLHL); la base imponible está constituida por el valor catastral de los bienes inmuebles (art. 65 TRLHL); y el impuesto se gestiona a partir de la información contenida en el padrón catastral (art.



77.5 TRLHL), cuyos datos deberán figurar en las listas cobratorias del IBI (art. 77.6 TRLHL).

Y resulta de especial utilidad a este respecto 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 Inmobiliario (en adelante, TRLCI); precepto en virtud del cual *“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”*.

A la vista del elenco de estos concretos “datos protegidos” por el TRLCI, nada parece oponerse a que el Ayuntamiento reclamado proporcione al solicitante la relación de los bienes inmuebles exentos del pago del IBI con indicación de su cuantía, la causa legal de la exención y el domicilio de tales bienes (puesto que el art. 51 TRLCI sólo incluye el domicilio de sus titulares entre los datos protegidos).

Una valoración diferente merece, por el contrario, la pretensión de que también se facilite información sobre los titulares de los inmuebles. Además de excluir a las personas físicas de la información a suministrar –como expresamente hace el solicitante–, tampoco procede en línea de principio identificar a las personas jurídicas titulares de los derechos sobre los bienes inmuebles declarados exentos, toda vez que el repetido art. 51 TRLCI considera un dato protegido la *“razón social”* de los que aparezcan inscritos en el catastro como titulares. Únicamente cuando se trate de bienes del Estado, de las Comunidades Autónomas y de los gobiernos locales (y de los organismos y entidades de ellos dependientes), así como de los inmuebles de los Gobiernos extranjeros a los que alude el art. 62.1 e) TRLHL, puede prevalecer el derecho de acceso a la información, debiendo en consecuencia identificarse en estos supuestos a sus correspondientes titulares.

Sexto. De acuerdo con lo expuesto, el Ayuntamiento ha de poner a disposición del reclamante, en la dirección electrónica consignada, 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.

En virtud de los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos se dicta la siguiente



RESOLUCIÓN

Primero. Estimar parcialmente la reclamación interpuesta por XXX contra el Ayuntamiento de Úbeda (Jaén) por denegación de información pública

Segundo. Instar al Ayuntamiento de Úbeda (Jaén) a que, en el plazo de 30 días a contar desde el siguiente al que se le notifique la presente, ofrezca al reclamante la información a que se refiere el Fundamento Jurídico Sexto, dando cuenta de lo actuado a este Consejo en el mismo plazo.

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 ANDALUCÍA

Consta la firma

Manuel Medina Guerrero