



RESOLUCIÓN 10/2018, de 17 de enero, del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

Asunto: Reclamación interpuesta por XXX contra el Ayuntamiento de El Ejido (Almería) por denegación de información (Reclamación núm. 85/2017).

ANTECEDENTES

Primero. El ahora reclamante presentó, el 6 de febrero de 2017, una solicitud de información al Ayuntamiento de El Ejido (Almería) en el que se solicita lo siguiente:

“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 privadas, sean públicas o privadas).”

Segundo. Con fecha 13 de abril de 2017 tiene entrada en el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (en adelante, el Consejo) reclamación ante la ausencia de respuesta a la solicitud formulada en la que se recoge lo que sigue:

“[...] Solicitada información sobre bienes exentos del pago del IBI al Ayuntamiento de El Ejido (Almería), con fecha de registro 06-02-17 y habiendo pasado el plazo de dos meses que establece la Ley de Transparencia y Buen Gobierno sin recibir



respuesta, se reclama a ese Consejo para que proceda a facilitarse la información solicitada conforme al derecho regulado en dicha Ley.”

Tercero. El 27 de abril de 2017 el Consejo solicitó al Ayuntamiento copia del expediente derivado de la solicitud así como informe y antecedentes que considerara oportunos para la resolución de la reclamación.

Cuarto. El 28 de abril de 2017 se cursó comunicación al reclamante del inicio del procedimiento para resolver su reclamación.

Quinto. Con fecha 17 de mayo de 2017 tuvo entrada en el Consejo copia del expediente solicitado al Ayuntamiento. En cuanto a las alegaciones referidas al acceso a la información objeto de esta reclamación el Ayuntamiento informa, en síntesis, que por Decreto del Concejal Delegado de Hacienda y Contratación del Ayuntamiento de fecha 3 de mayo de 2017, se acordó “acceder a lo solicitado (...) y hacer entrega de una relación de los bienes inmuebles tanto de naturaleza urbana como rústica, situados en el municipio de El Ejido, cuyos titulares sean personas jurídicas, que estén exentos del pago del impuesto de bienes inmuebles (IBI), con indicación de su situación o ubicación, la cuantía que a cada uno de dichos inmuebles correspondería abonar si lo tuviesen el beneficio de exención, y la causa legal de esta última.” Informa el Ayuntamiento que la información se ofreció al solicitante el 5 de mayo de 2017 a través del correo electrónico indicado por el interesado, remitiéndose en la misma fecha por correo certificado.

Sexto. Consta en el expediente remitido al Consejo, Informe-propuesta Jurídico de fecha 4 de abril de 2017, que sirvió de fundamento al Decreto de 3 de mayo de 2017, en el que se realiza la siguiente consideración en relación con la aplicación a este supuesto del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Catastro Inmobiliario:

“...podrá facilitarse una relación de los bienes inmuebles ubicados en el término municipal de El Ejido – de naturaleza urbana y rústica- que sean de titularidad de personas jurídicas, pero sin especificar la razón social de éstas, así como de su ubicación -que no su código de identificación catastral- de la cuantía que por cada uno de los bienes inmuebles relacionados deberían abonar sus titulares en concepto del Impuesto de Bienes Inmuebles de no mediar su exención, así como de la causa legal de la citada exención”

Séptimo. El 20 de junio dictó este Consejo un Acuerdo por el que se amplía el plazo de resolución de la reclamación.



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).

Pues bien, frente a la pretensión del interesado de conocer la relación de bienes inmuebles exentos del pago del IBI (con expresión de sus domicilios, cuantía, causa legal de la exención y titulares -excluyendo las personas físicas-), el Ayuntamiento, “a la luz del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario...” y en razón al carácter protegido de los datos, sólo proporciona la información referida a las personas jurídicas, “sin especificar la razón social de éstas, así como de su ubicación -que no de su código de identificación catastral-, de la cuantía que por cada uno de estos inmuebles deberían abonar sus



titulares en concepto del IBI de no mediar su exención, así como de la causa legal de la citada exención”.

Así pues, hemos de examinar la procedencia de apelar al carácter protegido y reservado de los datos relativos a la titularidad como causa para no ofrecer la información solicitada.

Tercero. Como señalábamos en la reciente Resolución 144/2017, de 30 noviembre, no es la primera vez que se suscita ante este Consejo la cuestión de determinar si la estricta sujeción a este deber de confidencialidad por parte del órgano reclamado puede armonizarse con la necesaria tutela que asimismo ha de brindar al derecho de acceso a la información pública. De hecho, en las inmediatamente anteriores Resoluciones 122/2017 a 143/2017 examinamos solicitudes idénticas a la actual, formuladas además por el mismo interesado, pero no tuvimos que entrar en el fondo del asunto porque durante la tramitación del procedimiento los correspondientes Ayuntamientos suministraron la información solicitada.

Sí tuvimos ocasión, sin embargo, de afrontar materialmente esta cuestión en la Resolución 78/2016, de 3 de agosto, de este Consejo, antes citada, en donde argumentamos que la premisa de la que debe partirse para resolver estos supuestos 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.i 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 intimidad 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”.

Cuarto. 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 del 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 (en adelante, 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.

Quinto. Pues bien, en el informe remitido por el Ayuntamiento se da cuenta de que, mediante Decreto del Concejal Delegado de Hacienda y Contratación, fechado el 3 de mayo de 2017, se acordó acceder a lo solicitado con un alcance prácticamente coincidente con lo que viene exigiendo este Consejo en las resoluciones recaídas sobre el particular. Información que sería proporcionada al solicitante el 5 de mayo de 2017 a través del correo electrónico indicado por el interesado, remitiéndose asimismo en la misma fecha por correo certificado.

El examen de la documentación obrante en el expediente revela, sin embargo, que en la información efectivamente facilitada al ahora reclamante se omitió el dato relativo a la titularidad de los bienes inmuebles declarados exentos 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 consecuencia, el Ayuntamiento ha de poner asimismo a disposición del solicitante esta concreta información.

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



RESOLUCIÓN

Primero. Estimar parcialmente la reclamación interpuesta por XXX contra el Ayuntamiento de El Ejido (Almería) por denegación de información pública.

Segundo. Instar al Ayuntamiento de El Ejido (Almería) a que, en el plazo de 30 días, ofrezca al reclamante la información a que se refiere el Fundamento Jurídico Quinto, 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