



## RESOLUCIÓN 78/2016, de 3 de agosto, del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

Asunto: Reclamación de XXX contra la Agencia Tributaria de Andalucía en materia de denegación de información pública (Reclamación núm. 88/2016).

### ANTECEDENTES

**Primero.** El reclamante, XXX, presentó con fecha 5 de mayo de 2016, a través del Portal de Transparencia de la Junta de Andalucía, la siguiente solicitud de información pública:

“[...] deseamos conocer con respecto al Ayuntamiento de Castilblanco de los Arroyos, en su calidad de Entidad Suministradora de Agua Potable en el término del municipio, los siguientes datos: -Fecha de presentación y declaración de inicio correspondiente al Canon de mejora de infraestructuras hidráulicas de depuración de interés de la Comunidad Autónoma presentado por la citada Entidad Suministradora (modelo 760). -Cantidades recaudadas por el Ayuntamiento... por la aplicación del Canon... por cada ejercicio presupuestario desde 2011. -Cantidades efectivamente abonadas por el



citado Ayuntamiento a la Agencia Tributaria de Andalucía en concepto del Canon... por ejercicio presupuestario desde 2011”.

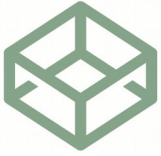
**Segundo.** Mediante escrito fechado el 25 de mayo de 2016, el órgano ahora reclamado denegó la información solicitada fundamentándose en el artículo 95 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (en adelante, LGT). En la medida en que dicho artículo establece con alcance general el carácter reservado de los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración tributaria en el desempeño de sus funciones, y habida cuenta de que la información solicitada no es reconducible a ninguno de los supuestos mencionados en el art. 95 en que es posible su cesión o comunicación a terceros, el órgano acordó resolver negativamente la solicitud de información.

**Tercero.** El 30 de mayo de 2016 tiene entrada en este Consejo reclamación planteada por el interesado. En síntesis, sostiene que la información solicitada no puede considerarse información reservada a los efectos del art. 95 LGT:

“Se quiere aclarar que no se están solicitando datos fiscales de ningún particular, se están pidiendo datos de carácter público de la misma naturaleza que los que están incluidos en los informes anuales de la Agencia Tributaria del Ministerio de Hacienda que ofrecen datos sobre el volumen de recaudación por IRPF, IVA, SOCIEDADES... son evidentemente públicos y no calificados por la Agencia Tributaria como de carácter reservado. [...] se solicita información del total recaudado en un municipio en concepto de canon anualmente desde 2011 que fue desde cuando lo aplicó el Ayuntamiento a los vecinos del municipio y en lógica correspondencia el importe ingresado en la Hacienda Andaluza por ese concepto igualmente en datos anuales. Ambos datos deben coincidir ya que la función del Ayuntamiento es de mero recaudador de un canon que se aplica porque está previsto en la Ley de Aguas de Andalucía para una finalidad concreta, la de ser destinado a la mejora de infraestructuras hidráulicas de depuración de interés de la Comunidad Autónoma”.

**Cuarto.** Con fecha 7 de junio de 2016 se cursa comunicación al reclamante del inicio del procedimiento para resolver su reclamación y fecha máxima para resolución de la misma.

**Quinto.** El Consejo solicitó el mismo día 7 de junio de 2016 al órgano reclamado el expediente, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver



la reclamación. Asimismo, se le comunica que se ha dado conocimiento del escrito a la Unidad de Transparencia de la Consejería de Hacienda y Administración Pública.

**Sexto.** El 30 de junio de 2016 tiene entrada el informe requerido al órgano reclamado, en el que se argumenta lo siguiente:

“[...] tanto las limitaciones que impone la LGT en su artículo 95, como las actuaciones de control tributario que se están tramitando sobre el Ayuntamiento de Castilblanco impiden que se pueda ofrecer una comunicación de datos en el sentido que lo solicita el interesado, quien por otra parte, no nos consta que haya justificado su calidad de vocal de XXX o al menos no consta a esta Agencia.

”Finalmente, creemos que es de aplicación la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, que en el punto nº2 dice: *«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»*. Y entre estas se encuentra la materia tributaria”.

## 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.** Antes de entrar en el fondo de la reclamación planteada, conviene hacer alguna referencia a la observación efectuada por el órgano reclamado en su informe acerca de que no consta la calidad de vocal de XXX del ahora reclamante, en cuya condición presentó precisamente la solicitud de información. Ninguna consecuencia cabe extraer de esta circunstancia en relación con la presente reclamación, habida cuenta de que el marco normativo regulador de la transparencia está presidido por el principio antiformalista, que se traduce en la imposición de unos requisitos mínimos para dar curso a la petición del



solicitante, y por el principio de libre acceso a la información pública, en virtud del cual, como preceptúa el art 6.b) de la LTPA, “*cualquier persona puede solicitar el acceso a la información pública*”. Únicamente resulta exigible, en los términos del artículo 17.2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), que la solicitud sea presentada por cualquier medio que permita tener constancia de la identidad del solicitante, la información que se solicita, una dirección de contacto y la modalidad que se prefiera para acceder a la información solicitada; sin que, por lo demás, el solicitante esté en absoluto obligado a motivar su solicitud de acceso a la información (art. 17.3 LTAIBG).

**Tercero.** La primera de las cuestiones de fondo que hemos de resolver es la suscitada por el órgano reclamado en su informe, en donde aduce que la materia tributaria tendría un régimen jurídico específico a los efectos de la Disposición 5dicional 7 uarta de la LTPA, ya que de ser contestada afirmativamente habríamos de declarar derechamente la inadmisión de la reclamación por escapar este bloque material de las atribuciones de este Consejo. Como es sabido, el apartado segundo de la Disposición 5dicional 7 uarta de la LTPA (que reproduce literalmente lo establecido en el apartado segundo de la Disposición adicional primera de la LTAIBG) dice así: “*Se registrarán 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*”.

Al abordar este interrogante, conviene tener presente que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) ha adoptado el Criterio Interpretativo 8/2015, de 12 de noviembre, destinado precisamente a delimitar el alcance del precepto de la LTAIBG que la disposición de la LTPA viene a reproducir. Y, más concretamente, declara sobre el particular:

*“[...] sólo en el caso de que una norma concreta establezca un régimen específico de acceso a la información pública en una determinada materia o área de actuación administrativa, puede entenderse que las normas de la LTAIBG no son de aplicación directa y operan como normas supletorias. En opinión del Consejo, la mencionada disposición adicional tiene como objetivo la preservación de otros regímenes de acceso a la información que hayan sido o puedan ser aprobados y que tengan en cuenta las características de la información que se solicita, delimite los legitimados a acceder a la misma, prevea condiciones de acceso etc. Por ello, sólo cuando la norma en cuestión contenga una regulación específica del acceso a la información, por más que regule exhaustivamente otros trámites o aspectos del procedimiento,*



*podrá considerarse a la LTAIBG como supletoria en todo lo relacionado a dicho acceso.*

*"La interpretación contraria conduciría, adicionalmente, al absurdo de que sectores enteros de la actividad pública o determinados órganos territoriales quedaran exceptuados de la aplicación del régimen de acceso previsto en la LTAIBG, siendo ésta, como es, una ley básica y de general aplicación".*

En línea con el criterio mantenido por el CTBG, este Consejo también entiende que únicamente cuando exista una normativa que establezca una regulación propia del acceso a la información en una determinada materia podrá aplicarse directamente la misma y ceñirse, en consecuencia, la legislación de transparencia a operar meramente como derecho supletorio. Queda, pues, extramuros de dicha disposición adicional cualquier otra norma que no contenga un completo régimen específico de acceso, por más que la misma regule pormenorizadamente otros trámites o aspectos procedimentales.

Pues bien, cabe ya adelantar que, a nuestro juicio, de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (en adelante, LGT) no se deriva ningún "*régimen jurídico específico de acceso a la información*" a los efectos de la Disposición adicional cuarta de la LTPA.

Ésta es, por lo demás, la posición mantenida en términos inequívocos por otras autoridades de control de la transparencia. En este sentido, el CTBG, cada vez que ha tenido que resolver un caso en el que se alegaba una concreta disposición de la LGT que de algún modo incidía en el suministro de datos, sistemáticamente viene declarando que la presencia de la correspondiente disposición no puede considerarse equivalente a la existencia de un "*régimen jurídico específico de acceso a la información*" al que alude el apartado segundo de la Disposición adicional primera de la LTAIBG; apartado que –como hemos reiterado– es idéntico a la norma de la LTPA que nos ocupa. Así ha sucedido, por citar algunos ejemplos, en relación con el art. 87.2 LGT [Resolución de 9 de julio de 2015 (N/REF: 104/2015), FJ 4º; Resolución de 16 de diciembre de 2015 (N/REF: 320/2015), FJ 4º; Resolución de 18 de abril de 2016 (N/REF: 27/2016), FJ 4º]. Y así ha sucedido también de modo específico respecto del propio art. 95 LGT: el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no ha dudado en entrar a resolver con base en la legislación de transparencia las reclamaciones formuladas contra resoluciones denegatorias de información fundamentadas en dicho art. 95 LGT [Resolución de 24 de junio de 2016 (N/REF 115/2016)].





Así pues, la posición del CTBG es categórica al rechazar que en materia tributaria exista “un régimen jurídico específico de acceso a la información” que vendría a desplazar a la legislación de transparencia, y que estaría esencialmente articulado en torno a los arts. 85 y 95 LGT (véase el FJ 4º en relación con el Antecedente 3 de la arriba citada Resolución de 16 de diciembre de 2015).

Y, según adelantamos, este Consejo no encuentra ninguna razón convincente –ni el órgano reclamado ha argumentado nada al respecto- que le lleve a asumir una tesis diferente a la sostenida ininterrumpidamente por el CTBG hasta la fecha. No podemos por tanto sino concluir que, con independencia de determinadas previsiones relativas al deber genérico de la Administración de informar a los obligados tributarios acerca de sus derechos y obligaciones (art. 85 LGT) y al modo en que se instrumenta dicha obligación (arts. 86 y 87 LGT), y al margen de la disposición que establece la confidencialidad de los datos tributarios que fundamentó la resolución denegatoria (art. 95 LGT), no se establece en la LGT un completo régimen jurídico específico de acceso a la información tributaria por parte de la generalidad de la ciudadanía.

En definitiva, a los efectos del apartado segundo de la Disposición 5ª adicional 7ª de la LTPA, no cabe sostener que exista una normativa específica reguladora del acceso a la información obtenida en el ejercicio de las potestades tributarias, resultando por ende de aplicación la legislación en materia de transparencia y, con ello, confirmada la competencia de este Consejo para resolver la presente reclamación.

**Cuarto.** Sentado lo anterior, hemos de examinar a continuación la procedencia de apelar al deber de confidencialidad derivado del art. 95 LGT para denegar la información solicitada. Según establece su apartado primero, “[l]os 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”, enumerando a continuación una serie de supuestos en los que la cesión sí es posible. Y, por su parte, el apartado tercero del art. 95 LGT impone expresamente a la Administración tributaria la obligación de adoptar “las medidas necesarias para garantizar la confidencialidad de la información tributaria”.

Pues bien, lo primero que debe reclamar nuestra atención de dicho 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:

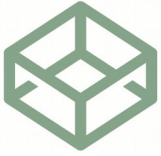
*“j) Derecho, en los términos legalmente previstos, al carácter reservado de los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración tributaria, que sólo podrán ser utilizados para la aplicación de los tributos o recursos cuya gestión tenga encomendada y para la imposición de sanciones, sin 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. En consecuencia, el órgano reclamado, al invocar este precepto para denegar la información, no estaría sino protegiendo la posición del Ayuntamiento en cuestión, el cual, en su condición de entidad suministradora del agua potable en el correspondiente municipio, tiene la consideración de obligado tributario -sujeto pasivo a título de sustituto del contribuyente- del “Canon de mejora de infraestructuras hidráulicas de depuración de interés de la Comunidad Autónoma” (art. 82 de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas para Andalucía).

La cuestión central que plantea, pues, el presente caso estriba en determinar si la estricta sujeción al deber de confidencialidad por parte del órgano reclamado ha entrañado, o no, la vulneración del derecho al acceso a la información pública consagrado por la legislación en materia de transparencia. Y, como es obvio, aproximarse a la concepción y alcance de este derecho, a la luz de su normativa reguladora, constituye el punto de partida inexcusable para resolver este tipo de controversias.

Sobre este particular, este Consejo viene repetidamente declarando (así, por ejemplo, en la Resolución 42/2016, de 22 de junio) que nuestro régimen de acceso a la información pública se asienta sobre la siguiente premisa:

*«Este acceso se configura como un verdadero derecho, que en su vertiente procedimental lleva a establecer la regla general del acceso a dicha información. Constituye pues la excepción la denegación o limitación del acceso»* (Exposición de Motivos, II, de la LTPA). Se presume, pues, la publicidad de los “*contenidos o*



*documentos*” que obren en poder de las Administraciones y “*hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*” [art. 7 b) de la LTPA], de tal suerte que, en línea de principio, ha de proporcionarse la información solicitada por la ciudadanía. [...] Por consiguiente, recae sobre la Administración –y sobre el tercero afectado que se oponga a la solicitud de información- la carga de argumentar la pertinencia de aplicar algún límite que justifique la denegación del acceso a la misma.» (FJ 3º).

Y en esta misma Resolución 42/2016 señalamos el modo en que había de abordarse un eventual conflicto entre este derecho y cualquier otro bien jurídico protegido. Más concretamente, según argumentamos a propósito del derecho fundamental a la protección de datos personales *ex art. 18.4 CE*, y que obviamente resulta *a fortiori* tanto más aplicable respecto del art. 95 LGT:

“en los casos en que entra en juego el derecho al acceso a la información pública, frente al [*deber de confidencialidad del art. 95 LGT*] se sitúa un derecho 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*”.

”Pero es 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”. Estrecha relación con el derecho fundamental a la libertad de información que, por lo demás, viene siendo destacada en la más reciente jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, conforme a la cual han de interpretarse nuestros derechos fundamentales (art. 10.2 CE). Desde que en la Sentencia *Társaság a Szabadságjogokért c. Hungría*, de 14 de abril de 2009, ya apuntara claramente la posibilidad de interpretar ampliamente el art. 10.1 del Convenio Europeo a fin de dar cobertura al derecho a acceder a la información (§ 35; asimismo, la Sentencia *Kenedi c. Hungría*, de 26 de mayo de 2009, § 43), el TEDH no ha venido sino a profundizar y a ratificar dicha comprensión amplia del mismo, llegando a la conclusión de que la “libertad de recibir información” a la que alude el art. 10.1 del Convenio “abarca un derecho





de acceso a la información” (Sentencia *Youth Initiative for Human Rights c. Serbia*, de 25 de junio de 2013, § 20; véase asimismo la Sentencia *Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung c. Austria*, de 28 de noviembre de 2013, §§ 33-36)” [FJ 6º].

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.

Y, con toda evidencia, no cabe apreciar esa preferencia del deber de confidencialidad en el presente supuesto. Con independencia de que la decisión denegatoria no explicita por qué debe prevalecer sobre el derecho a acceder a la información pública, no es posible llegar a tal conclusión tras examinar y ponderar las circunstancias del caso. Cualesquiera que puedan ser los derechos o intereses del Ayuntamiento que se pretendan proteger –en su condición de sustituto del contribuyente– con la reserva de los datos solicitados, es incuestionable que no pueden desplazar al propio interés del solicitante en cuanto contribuyente del canon en cuestión, ni tampoco al interés general que conlleva la divulgación de la información reclamada, que esencialmente se refiere a las cantidades recaudadas por la entidad municipal por la aplicación de dicho tributo, y las efectivamente abonadas a la Agencia Tributaria de Andalucía por tal concepto.

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

## RESOLUCIÓN

**Primero.** Estimar la reclamación interpuesta por XXX contra la Resolución de 25 de mayo de 2016 de la Agencia Tributaria de Andalucía.



**Segundo.** Instar a la Agencia Tributaria de Andalucía a que, en el plazo de treinta días, proporcione al interesado la información solicitada, dando cuenta de lo actuado en el mismo plazo a este Consejo.

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