



## RESOLUCIÓN 108/2018, de 6 de abril, del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

Asunto: Reclamaciones interpuestas por XXX contra Resolución de la Agencia Tributaria de Andalucía en materia de acceso a información pública (Reclamaciones núms. 365/2017 y 383/2017, acumuladas).

### ANTECEDENTES

**Primero.** Con fecha 5 de diciembre de 2016, XXX presentó ante la Consejería de Hacienda y Administración Pública de la Junta de Andalucía la siguiente solicitud de acceso a información pública:

“RUEGO se proceda a informarme las cantidades abonadas, desde 1999 hasta el ejercicio actual, a los titulares (Registradores de la Propiedad) de todas las Oficinas Liquidadoras de Distrito Hipotecario existentes en Andalucía, en concepto de indemnizaciones y compensaciones por la funciones de gestión y liquidación del Impuestos de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados así como del Impuesto de Sucesiones y Donaciones.

“RUEGO se me informe del número de personas empleadas, que en estos ejercicios han tenido empleo en tales Oficinas Liquidadoras”.



**Segundo.** Con fecha 4 de julio de 2017, la Agencia Tributaria de Andalucía (en adelante, ATA) de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, una vez finalizado el plazo de alegaciones y a la vista de las presentadas, accedía a dicha solicitud, resolviendo “[c]onceder el acceso a la información solicitada, a tenor de lo dicho por el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, en la Resolución 106/2016 (sobre el registro de XXX), en su FJ 4º, cuando razona que `es evidente que conocer los gastos que conlleva la gestión de los impuestos soportados por la ciudadanía resulta de indudable interés para la opinión pública y, en consecuencia, que es inequívoca la relevancia pública de la divulgación de los datos reclamados; debiendo entonces, prevalecer esta información sobre unos datos que ciertamente son personales pero que no son especialmente protegibles, ...”.

**Tercero.** Con fecha 27 de julio de 2017, XXX presenta ante el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (en adelante, el Consejo) una reclamación -que fue registrada con el número 365/2017- contra la precitada resolución de concesión de acceso a la información acordada por la ATA en fecha 04/07/2017, del siguiente tenor literal:

“Antecedentes:

“1.- El día 18/7/2017 se recibe resolución de fecha 4/7/2017, de la Dirección de la Agencia Tributaria de Andalucía, en el referido expediente, por la que acuerda `conceder el acceso a la información solicitada´ por el interesado, llamado XXX.

“2.- Que dentro del plazo establecido formulo RECLAMACIÓN CONTRA DICHA RESOLUCIÓN, conforme a los siguientes FUNDAMENTOS JURÍDICOS

“1.- Los registradores de la propiedad no están incluidos en el ámbito subjetivo de aplicación del artículo 2 de la Ley 19/2013, ni en el artículo 3 (otros sujetos obligados).

“2.- Los datos solicitados incluyen periodos anteriores a la entrada en vigor de dicha ley.

“3.- Se trata de datos personales cuya divulgación vulneraría la legislación de protección de datos de carácter personal, por lo que en todo caso resulta aplicable el artículo 5.3 de la Ley 19/2013, con arreglo al cual `Serán de aplicación, en su caso, los límites al derecho de acceso a la información pública previstos en el artículo 14 y, especialmente, el derivado de la protección de datos de carácter personal, regulado en el artículo 15. A este respecto, cuando la información contuviera datos especialmente protegidos, la publicidad sólo se llevará a cabo previa disociación de los mismos´.



"A tales efectos, el firmante de este escrito hace constar expresamente su OPOSICIÓN a que se divulguen datos económicos personales, o de la oficina liquidadora de la que es titular, y anuncia la interposición de las acciones legales y exigencia de responsabilidades que procedieran si el responsable o responsables del Portal de la Transparencia se vulnerara en tal sentido la legislación de protección de datos.

"El artículo 15.3 señala que `Cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.

"Para la realización de la citada ponderación, dicho órgano tomará particularmente en consideración los siguientes criterios:

"a) El menor perjuicio a los afectados derivado del transcurso de los plazos establecidos en el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.

"b) La justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho o el hecho de que tengan la condición de investigadores y motiven el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos.

"c) El menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos únicamente contuviesen datos de carácter meramente identificativos de aquéllos.

"d) La mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad.

"En el presente caso, de la citada ponderación debe resultar la denegación de la información solicitada por el Sr XXX.

"4.- Sólo procede informar al solicitante, conforme al artículo 8.b, de `los convenios suscritos´ entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y los Registradores de la Propiedad de Andalucía `con mención de las partes firmantes, su objeto, plazo de duración, modificaciones realizadas, obligados a la realización de las prestaciones y, en su caso, las obligaciones económicas convenidas. Igualmente, se publicarán las



encomiendas de gestión que se firmen, con indicación de su objeto, presupuesto, duración, obligaciones económicas y las subcontrataciones que se realicen con mención de los adjudicatarios, procedimiento seguido para la adjudicación e importe de la misma’.

“Tales convenios son públicos y constan publicados en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

“5.- En cambio, no procede informar de las cantidades abonadas a cada registrador-liquidador resultantes de la aplicación del citado convenio, pues los registradores-liquidadores no están incluidos en el artículo 8, f de la Ley, relativo a `altos cargos y máximos responsables de las entidades incluidas en el ámbito de la aplicación de este título´.

“6.- Tampoco procede informar de las cantidades abonadas a cada oficina liquidadora, pues dado que cada oficina liquidadora tiene o ha tenido históricamente como titular a un determinado registrador de la propiedad, no se cumpliría el deber de `previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas´ (artículo 15,4).

“7.- No sólo procede desestimar la petición del Sr. XXX, sino incluso inadmitirla de plano, por tener `un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley´ (artículo 18,1 e) de la Ley)

“8.- La publicación de los datos solicitados por el Sr. XXX, no sólo es improcedente, sino que pudiera ser constitutiva de infracción disciplinaria muy grave, conforme al Artículo 29.1.d, que tipifica como tal `La publicación o utilización indebida de la documentación o información a que tengan o hayan tenido acceso por razón de su cargo o función´.

“9.- Que además de lo expuesto, resulta de aplicación la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, cuyo artículo 7 establece que `Tendrán la consideración de intromisiones ilegítimas en el ámbito de protección delimitado por el artículo segundo de esta Ley: (...) 4. La revelación de datos privados de una persona o familia conocidos a través de la actividad profesional u oficial de quien los revela´.

“Y conforme al artículo 9, `La tutela judicial frente a las intromisiones ilegítimas en los derechos a que se refiere la presente Ley podrá recabarse por las vías procesales ordinarias o por el procedimiento previsto en el artículo 53.2 de la Constitución.



También podrá acudir, cuando proceda, al recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Y la tutela judicial comprenderá la adopción de todas las medidas necesarias para poner fin a la intromisión ilegítima de que se trate y, en particular, las necesarias para (...) la declaración de la intromisión sufrida, el cese inmediato de la misma y la reposición del estado anterior; prevenir intromisiones inminentes o ulteriores y la indemnización de los daños y perjuicios causados.

"10.- Me remito, además, al informe jurídico complementario efectuado por el departamento fiscal del Servicio de Coordinación de Oficinas Liquidadoras, del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, que fue adjuntado por mí al escrito de alegaciones presentado en su día, y que ha de constar en el expediente, y cuya argumentación jurídica debe tenerse aquí por reproducida.

"Por todo lo expuesto, el abajo firmante:

"Solicita:

"1.- Que se tengan por formulada RECLAMACIÓN contra la resolución recurrida, y que la misma sea revocada por ser contraria a derecho.

"2.- Que subsidiariamente, para el caso de no estimarse íntegramente la presente reclamación:

"a) Que se acuerde facilitar tan sólo datos globales de conjunto de las oficinas liquidadoras, no datos individualizados por oficinas ni por liquidador.

"b) Que sea cual fuere el contenido de la resolución hipotéticamente estimatoria de la solicitud del Sr XXX, se suspenda cautelarmente la ejecución de tal resolución y divulgación de la información solicitada hasta tanto se resuelvan los recursos y medidas cautelares, tanto administrativos como judiciales, que este afectado anuncia que interpondrá llegado el caso.

"Dicha suspensión cautelar es absolutamente necesaria y procedente, pues sin ella el ulterior recurso administrativo o judicial perdería completamente su utilidad.

"c) Que conforme a la Ley de procedimiento administrativo se identifique a la autoridad eventualmente responsable de la divulgación de datos personales y con lesión del derecho constitucional a la intimidad del afectado, a los efectos disciplinarios, indemnizatorios o de otro orden que pudieran proceder en cada caso.

"Atentamente".



**Cuarto.** Mediante escrito fechado el 1 de agosto de 2017, el Consejo solicitó a la ATA copia del expediente derivado de la solicitud así como informe y antecedentes que considerara oportunos para la resolución de la reclamación.

**Quinto.** Asimismo, en escrito de idéntica fecha, se comunicó al reclamante el inicio de la tramitación del expediente para resolver su reclamación.

**Sexto.** El 24 de agosto de 2017 tiene entrada en el Consejo una segunda reclamación (registrada con el número 383/2017) contra la referida Resolución de la ATA de fecha 04/07/2017 interpuesta por XXX. Los fundamentos jurídicos en los que basa su reclamación se reproducen seguidamente:

"I) Mediante la Resolución 106/2016, expediente de transparencia 2016/1784, la Agencia Tributaria de Andalucía, ante la solicitud del citado XXX, la citada Consejería, RESOLVIÓ: CONCEDER el acceso a la información solicitada (Cantidades abonadas a las Oficinas Liquidadoras de Distrito Hipotecario, así como el personal contratado, desde el año 1999) en base, a la admisión del fundamento 4º del solicitante, a tenor de lo dicho por el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, que literalmente, razona que `es evidente que conocer los gastos que conlleva la gestión de los impuestos soportados por la ciudadanía resulta de indudable interés para la opinión pública y, en consecuencia, que es inequívoca la relevancia pública de la divulgación de los datos reclamados´, entendiendo la Consejería, que `debiendo entonces prevalecer esta información sobre unos datos que ciertamente son personales pero no son especialmente protegibles´. El resto de la Resolución matiza el alcance temporal de la información que podrá publicar, conforme a la asunción competencial de los Impuestos gestionados por las Oficinas de Distrito Hipotecario, así como el soporte de su traslación, siempre que transcurran los plazos para la resolución de los correspondientes recursos Contenciosos-Administrativos, y previa y potestativamente, esta reclamación. "II) Quien suscribe, XXX, muestra su más enérgica oposición a dicha concesión de acceso e información, en primer lugar, por:

"III) Vulneración frontal de lo dispuesto en la legislación de protección de datos, entre otras cosas por:

"Primero: Los Registradores de la propiedad (se les encomiende o no la gestión de tributos de competencia autonómica, esto es, titulares de Oficina Liquidadora, anexa, según Convenio a Oficina al Registro de la Propiedad, y no al Registrador, persona física), NO están incluidos en el ámbito subjetivo de aplicación según lo



dispuesto en el artículo 2 de la Ley 19/2013, ni en el artículo 3 del citado cuerpo legal (‘otros sujetos obligados’), por lo que se hace una extensión subjetiva, a la que la propia ley es absolutamente refractaria, y que no responde a una hermenéutica de los indicados preceptos que sea razonable, acorde a su espíritu o finalidad.

“Segundo: Se trata de datos personales cuya divulgación vulneraría la legislación de protección de datos personales por lo que en todo caso resulta aplicable lo dispuesto en el artículo 5.3 de la Ley 19/2013, con arreglo al cual, ‘Serán de aplicación, en su caso, los límites al derecho de acceso a la información pública, y especialmente al derivado de la protección de datos de carácter personal, regulado en el artículo 15. A este respecto, cuando la información contuviera datos especialmente protegidos, la publicidad sólo se llevará a cabo previa disociación de los mismos’.

“A tales efectos, el firmante de este escrito hace constar expresamente su ROTUNDA OPOSICIÓN a que se divulguen datos económicos personales, o de la oficina liquidadora de la que es titular, y anuncia la interposición de las acciones legales y exigencia de responsabilidades que procedieran si el responsable o responsables del Portal de la Transparencia se vulnerara en tal sentido la legislación de protección de datos.

“Debe resaltarse que el artículo 15.3 señala que ‘cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano a quien se dirija la solicitud concederá el acceso previa PONDERACIÓN suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular, su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal. Para la realización de la citada ponderación, dicho órgano tomará particularmente en consideración los siguientes criterios: a) El menor perjuicio a los afectados derivado del transcurso de los plazos establecidos en el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español. b) La justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho o el hecho de que tengan la condición de investigadores y motiven el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos. c) El menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos únicamente contuviesen datos de carácter meramente identificativo de aquéllos. 3 d) La mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documentos puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad’.



"En el presente caso, de la citada ponderación debe resultar la denegación de la información solicitada por el Sr XXX.

"Si acaso, podría admitirse, con carácter restringido, que sólo procede informar al solicitante, conforme al artículo 8.b, de los convenios suscritos entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y los Registradores de la Propiedad de Andalucía con mención de las partes firmantes, su objeto, plazo de duración, modificaciones realizadas, obligados a la realización de las prestaciones y, en su caso, las obligaciones económicas convenidas. Igualmente, se publicarán las encomiendas de gestión que se firmen, con indicación de su objeto, presupuesto, duración, obligaciones económicas y las subcontrataciones que se realicen con mención de los adjudicatarios, procedimiento seguido para la adjudicación e importe de la misma. Tales convenios son públicos y constan publicados en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

"En cambio, y bajo ningún concepto ni principio jurídico o artículo que expresamente lo señale, procede informar de las cantidades abonadas a cada registrador-liquidador resultantes de la aplicación del citado convenio, pues los registradores-liquidadores no están incluidos en el artículo 8, f de la Ley, relativos a altos cargos y máximos responsables de las entidades incluidas en el ámbito de la aplicación de este título.

"Tercero: Tampoco procede informar de las cantidades abonadas a cada oficina liquidadora, pues dado que cada oficina liquidadora tiene o ha tenido históricamente como titular a un determinado registrador de la propiedad, no se cumpliría el deber de previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas (art 15,4).

"Y no sólo procede desestimar la petición del Sr XXX, sino incluso inadmitirla de plano, por tener un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley (artículo 18,1,e de la Ley).

"La publicación de los datos solicitados por el Sr. XXX, no sólo es improcedente, sino que pudiera ser constitutiva de infracción disciplinaria muy grave, conforme al Artículo 29.1.d, que tipifica como tal La publicación o utilización indebida de la documentación o información a que tengan o hayan tenido acceso por razón de su cargo o función.





"Cuarto: Que además de lo expuesto, resulta de aplicación la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, cuyo artículo 7 establece que: `Tendrá consideración de intromisiones ilegítimas en el ámbito de protección delimitado por el artículo segundo des esta ley (...): 4. La revelación de datos privados de una persona o familia conocidos a través de la actividad profesional u oficial de quien lo releva´. Y conforme al artículo 9: `La tutela judicial frente a las intromisiones ilegítimas en los derechos a que se refiere la presente Ley podrá recabarse por las vías procesales ordinarias o por el procedimiento previsto en el artículo 53.2 de la Constitución. También podrá acudir, cuando proceda, al recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Y La tutela judicial comprenderá la adopción de todas las medidas necesarias para poner fin a la intromisión ilegítima de que se trate y, en particular, las necesarias para (.) la declaración de la intromisión sufrida, el cese inmediato de la misma y la reposición del estado anterior; prevenir intromisiones inminentes o ulteriores y la indemnización de los daños y perjuicios causados´."Cuarto: (*sic*) Me remito, además al informe jurídico complementario efectuado por el departamento fiscal del Servicio de Coordinación de Oficinas Liquidadoras, del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, que fue adjuntando por mí al escrito de alegaciones presentado en su día, y que ha de constar en el expediente, y cuya argumentación jurídica debe tenerse aquí por reproducida, si bien en aras de la mayor claridad en el análisis de esta reclamación se reproduce.

"IV) En efecto, y tal como ya alegué en su momento:

"Quien suscribe expone no estar en absoluto de acuerdo con la calificación de datos `personales´ pero `no protegibles´ de los que se solicita la publicidad, en primer lugar por contradecir frontalmente lo dispuesto en el artículo 3.<sup>a</sup>, entre otros, de la LO 15/99 de 13 de diciembre de Protección de Datos de Carácter Personal, en segundo lugar, por el carácter `especial´ de las retribuciones que reciben los liquidadores de partido, con una naturaleza muy peculiar, como se dirá a lo largo de los siguientes apartados.

"PRIMERA.- La protección de los datos relativos a los ingresos de los liquidadores de distrito. Los ingresos de los registradores de la propiedad, en su condición de liquidadores de los impuestos cedidos, constituyen datos de carácter personal, amparados por el régimen de protección establecido por la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal. Una protección que,



como es bien sabido, se extiende a `cualquier información concernientes a personas físicas identificadas o identificables´ (cfr. artículo 3 -`definiciones´-, letra a). Una referencia genérica de la Ley que, como aclara el artículo 5, apartado 1, letra f), del Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal, debe entenderse referida a `cualquier información numérica, alfabética, gráfica, fotográfica, acústica o de cualquier otro tipo concerniente a personas físicas identificadas o identificables´.

"De manera que, como afirma unánimemente la doctrina y la jurisprudencia, tiene siempre la consideración legal de `dato personal protegido´ todo aquel que aparezca referido a personas físicas, identificadas o identificables, con independencia de la forma de recogida o almacenamiento de dicha información personal. Debiendo considerarse `persona identificable´, dice la letra o) del mismo apartado, toda aquélla `cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, mediante cualquier información referida a su identidad física, fisiológica, psíquica, económica, cultural o social´.

"Un criterio de definición del ámbito objetivo de la protección que aparece igualmente recogido en la Directiva 95/46/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea, de 24 de octubre de 1995, sobre Protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos -transpuesta al ordenamiento español por Ley Orgánica 15/1999-, al calificar como `datos personales´ (cfr. artículo 2, apartado a) `toda información sobre una persona física identificada o identificable (el `interesado´)´, y considerar a su vez como tal a `toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un número de identificación o uno o varios elementos específicos, característicos de su identidad física, fisiológica, psíquica, económica, cultural o social´.

"De manera que, en consecuencia, no cabe duda alguna de que las informaciones relativas a las percepciones económicas o salariales de los directores o encargados de cualesquiera oficinas públicas -tributarias o de otra índole- deben ser consideradas `datos de carácter personal´, sujetos, en consecuencia, al régimen de protección establecido por la Ley Orgánica 15/1999. Régimen protector que impone, en principio, -como regla *prima facie* de la que, tal como veremos, ha de partirse en el seno de la teoría de la ponderación, para la valoración o determinación del `peso´ de cada uno de los intereses en conflicto-, la prohibición de cesión de los datos personales sin



previo consentimiento del interesado; pues, como afirma el artículo 11 -`comunicación de datos´- de la referida Ley Orgánica, `los datos de carácter personal objeto del tratamiento sólo podrán ser comunicados a un tercero para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y del cesionario con el previo consentimiento del interesado´ (cfr., en idéntico sentido, el artículo 10 del Reglamento). Por lo que, en el presente procedimiento, la comunicación de los datos reclamados al solicitante, sin el consentimiento del interesado, en la medida en que el suministro de dicha información determina una cesión o comunicación de datos de carácter personal -conforme a la definición de la misma realizada por el artículo 3, apartado i), de la Ley Orgánica 15/1999 (esto es, `toda revelación de datos realizada a una persona distinta del interesado´)-, supondría una genérica transgresión del régimen legal protector, como regla *prima facie* de resolución de conflictos entre derechos.

"A. Régimen legal de las retribuciones de los liquidadores de distrito hipotecario, como percepciones personales de carácter salarial. El carácter protegido de los datos relativos a las percepciones económicas de los registradores de la propiedad, en su condición de liquidadores de los impuestos cedidos, no resulta contradicho por la peculiar forma de determinación y abono de su importe. Estamos, es bien cierto, ante un régimen retributivo de carácter especial, que fue objeto de un cierto debate en la jurisprudencia menor, relativo a la naturaleza de la retribución percibida, como honorarios empresariales o profesionales -lo que permitiría introducir ciertos elementos de duda acerca del carácter protegido de los datos- o, por el contrario, como retribución o compensación de carácter verdaderamente público; unas dudas que, sin embargo, han quedado superadas en la actualidad, en favor de la naturaleza funcional de los derechos percibidos, integrados plenamente, por tanto, en el régimen protector establecido por la legislación sobre datos de carácter personal.

"Como es bien sabido, los registradores de la propiedad desarrollan sus funciones de liquidación de los tributos cedidos en virtud de un previo convenio de encomienda de gestión, celebrado con la Comunidad Autónoma. En efecto, aun cuando la titularidad de las competencias de gestión y liquidación de los Impuestos de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y Sucesiones y Donaciones corresponde al Estado, la Ley (cfr. artículo 11, letras c) y d), de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas) permite su cesión a las Comunidades Autónomas; cesión que, para la Comunidad andaluza,



aparece formalizada, en la actualidad, por el artículo 178, apartado 1, de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, en la redacción dada al mismo por el artículo 1 -`cesión de tributos`- de la Ley 18/2010, de 16 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión.

“Las Comunidades Autónomas, por su parte, aunque destinatarias de aquella previa delegación de competencias, se hallan autorizadas legalmente para encomendar dichas actuaciones de liquidación a las oficinas liquidadoras de distrito, a cargo de los registradores de la propiedad (cfr. disposiciones adicionales 1ª del Real Decreto 1629/1991, de 8 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, y 2ª del Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados). Una encomienda que la Comunidad Autónoma andaluza acordó en virtud del Decreto 106/1999, de 4 de mayo, por el que se determinan competencias en materia de gestión y liquidación de los impuestos sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y sobre Sucesiones y Donaciones, así como las Oficinas Liquidadoras de Distrito Hipotecario. De manera que los registradores de la propiedad de Andalucía, han recibido las competencias de gestión y liquidación de los tributos cedidos por expresa disposición legal y en virtud de encomienda realizada por la correspondiente Comunidad Autónoma, en el marco del posterior convenio celebrado con la misma.

“De este modo, la resolución administrativa y el consiguiente convenio de encomienda -aprobado por Resolución de la Dirección General de Tributos e Inspección Tributaria de 16 de octubre de 2000, por la que se da publicidad del Convenio suscrito entre la Consejería Economía y Hacienda y los Registradores de la Propiedad para establecer las condiciones en que las Oficinas Liquidadoras de Distrito Hipotecario, a cargo de los Registradores de la Propiedad del ámbito territorial de la Junta de Andalucía, ejercerán las funciones atribuidas por Decreto 106/1999, de 4 de mayo-, complementan la norma de atribución legal de competencia de liquidación a los registradores de la propiedad, en su calidad de funcionarios públicos. Unas competencias legales que aparecen asimismo reconocidas en la propia normativa de regulación estatutaria de dichos funcionarios, estableciendo a tal fin el artículo 536 del Reglamento Hipotecario de 14 de febrero de



1947 que los registradores, quienes `ejercen profesionalmente, bajo su responsabilidad, las funciones públicas atribuidas por las leyes en general, y en particular por la legislación hipotecaria y mercantil, y en virtud del carácter de funcionarios públicos que les reconoce el artículo 274 de la Ley Hipotecaria´, en dicha condición de `funcionarios públicos´, son `titulares indisolublemente de las Oficinas Liquidadoras de Distrito Hipotecario que vengán determinadas en la demarcación registral´.

“De este modo, junto a la norma legal expresa de atribución de la competencia de gestión a los registradores, la efectividad de la misma se halla supeditada a la suscripción del correspondiente convenio administrativo de encomienda de gestión con la Comunidad Autónoma. Un convenio que, entre otros aspectos, determina el régimen de retribución de los liquidadores, por la prestación de los servicios públicos de gestión y liquidación encomendados. Unas percepciones que forzosamente han de integrarse en el peculiar régimen de gestión y retribución de la oficina registral, establecido por la ley. Pues, en efecto, los registradores, por expresa disposición legal, organizan de manera autónoma sus propios servicios, asumiendo de modo directo las consecuencias económicas de su función. Y, en este sentido, dice el artículo 294 de la Ley Hipotecaria, `los Registradores perciben los honorarios´ establecidos en su `Arancel, que aprueba el Ministerio de Justicia´, y en contrapartida `costean los gastos necesarios para el funcionamiento y conservación de los Registros´ (cfr., en este sentido, la disposición adicional tercera de la Ley 8/1989, de 13 de abril, el Real Decreto 1427/1989, de 17 de noviembre, por el que se aprueba el arancel de los Registradores de la Propiedad, y los artículos 589 y ss. del Reglamento Hipotecario); quedando en consecuencia obligados a proveerse de todos los medios materiales necesarios para la correcta prestación del servicio público encomendado (cfr. artículo 357 del Reglamento Hipotecario).

“B. Naturaleza de las retribuciones percibidas por los liquidadores de distrito. Las peculiaridades impuestas por el régimen retributivo de los registradores, en el que la encomienda necesariamente ha de integrarse, suscitó una variada jurisprudencia, con posiciones encontradas acerca de la sujeción al Impuesto sobre el Valor Añadido de los servicios prestados por los registradores, en cuanto liquidadores de los tributos cedidos -cfr., entre otras, las sentencias de la Audiencia Nacional de 8 de marzo de 1999 y del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 7 de junio de 2002, en favor de la solución negativa, y las Sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia



de Castilla y León (Burgos) de 8 de noviembre de 2001, Murcia de 19 de octubre de 2000 o Andalucía (Granada) de 9 de junio de 2003, en favor de la tesis contraria-.

"Una viva disputa jurisprudencial que, sin embargo, fue finalmente zanjada por la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo (Sección Segunda) de 12 de julio de 2003, en recurso de casación en interés de la Ley, decidiendo la falta de sujeción de dichas percepciones retributivas al Impuesto sobre el Valor Añadido. Y ello puesto que, decía el Tribunal, se cumple <<el requisito de la realización `directa` del servicio por el Estado, o ente territorial una vez cedido el tributo>>; un requisito que `cumple la Comunidad Autónoma, a través de una oficina administrativa conectada a ella, cumpliendo así la exigencia del precepto` -esto es, el artículo 5.6 ° de la Ley 30/85, que declaraba exentas del tributo `las entregas de bienes o prestaciones de servicios realizadas directamente por el Estado, las Entidades en que se organiza territorialmente y sus organismos autónomos, cuando se efectúen sin contraprestación o mediante contraprestación de naturaleza tributaria`-.

"Una naturaleza pública de las percepciones de los liquidadores que resultaba del propio régimen legal de atribución de la competencia. Pues, decía el Tribunal, `las Oficinas Liquidadoras citadas son órganos administrativos`, como resulta de los antecedentes históricos de la encomienda -el artículo 144.2.3 ° del Decreto 176/1959, regulador del Reglamento del Impuesto de Derechos Reales y Transmisión de Bienes, y el artículo 77 del Real Decreto 3494/1981 (que hacía depender orgánicamente a los liquidadores de la Dependencia de Relaciones con los Contribuyentes, del Delegado de Hacienda, del Director General de Tributos y del Ministro de Hacienda)- y, al tiempo de la sentencia, de la Ley 30/1983, de Cesión de Tributos del Estado, `que subrogó a las Comunidades Autónomas en todos los derechos y obligaciones de la Hacienda estatal respecto de los impuestos cedidos`. De modo que, dice el Tribunal, <<las Oficinas Liquidadoras de los Distritos Hipotecarios actúan como órganos propios de la Administración, en el caso de autos, de la Autonómica, sin que la confluencia de funciones liquidadoras y registrales en la figura del Registrador sea suficiente para convertir en independiente la función liquidadora de éste>>.

"A ello conduce el hecho de que `el ejercicio de las competencias de gestión y liquidación` `viene dada directamente` a los liquidadores `por el ordenamiento jurídico`, de manera que `sus actos`, a diferencia de los realizados por los simples recaudadores -de `carácter puramente material`-, tienen `sustancia íntegramente jurídico administrativa, imposible de producir si no fuera porque no tuviesen la



cualidad de auténticos órganos administrativos de la Administración de la que dependen´ -y <<buen a muestra de que existe la aludida dependencia orgánica respecto de la Comunidad Autónoma>>, dice la Sentencia, <<viene dada por el hecho de que los acuerdos de los Liquidadores son impugnables en vía administrativa ante el TEAR>>-. Por lo que, en definitiva, <<el juego de los preceptos que disciplinan la cesión de los tributos indicados a las Comunidades autónomas, pone de manifiesto que, utilizando la vía de la delegación, y posteriormente, ya en uso de ésta, la de la encomienda a las Oficinas Liquidadoras, la liquidación, recaudación y revisión de los tributos cedidos, que se realizada por el Estado, ha pasado a otra Administración Pública, las Comunidades Autónomas receptoras de la delegación, y a través de éstas, es llevada a cabo por otro órgano administrativo, esto es, las Oficinas Liquidadoras, cuya índole de tal es indiscutible, como repetidamente subraya la sentencia recurrida>> (cfr., en igual sentido, la Sentencia del mismo Tribunal Supremo de 3 de julio de 2006).

"C. La sujeción al Impuesto sobre el Valor Añadido de las percepciones económicas de los liquidadores de distrito. Con posterioridad a la decisión del Tribunal Supremo español, la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Tercera) de 12 de noviembre de 2009, asunto C154/08, *Comisión de las Comunidades Europeas contra Reino de España*, resolvió la controversia en sentido precisamente contrario, decidiendo, en consecuencia, la sujeción al Impuesto sobre el Valor Añadido de los servicios prestados por los registradores como liquidadores de distrito hipotecario.

"A pesar de ello, el contenido de la sentencia del Tribunal de Luxemburgo no altera de manera substancial la conclusiones alcanzadas por el Tribunal Supremo español acerca de la naturaleza de las percepciones recibidas por los registradores, en su condición de liquidadores de los tributos cedidos. Una naturaleza que viene determinada, como vimos, por el carácter estrictamente público de los servicios prestados por los liquidadores y por la plena integración funcional de éstos en el seno de la Administración tributaria autonómica, a la que aparecen vinculados en relación de plena dependencia en la función.

"Por el contrario, la decisión del Tribunal de Justicia de la Unión se encuentra específica y directamente condicionada por la regulación comunitaria del Impuesto sobre el Valor Añadido. Un régimen que aparece dominado por dos principios básicos: la aplicación generalizada del tributo a cualesquiera actividades económicas -todos los bienes y servicios de consumo- y la constitución del impuesto como figura



de carácter estrictamente neutral. Dos elementos que dotan a las regulaciones legales de los países miembros de un carácter omnicompreensivo, con independencia de la verdadera naturaleza, personal o empresarial, pública o privada, de las actividades sujetas.

"En efecto, la regulación comunitaria del tributo establece un ámbito de aplicación del mismo extraordinariamente amplio, definiendo con carácter plenamente objetivo, desvinculado de sus fines o resultados, el concepto de actividad económica sujeta al tributo. El artículo 9 de la Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido, de este modo, extiende el ámbito de aplicación del impuesto a cualesquiera actividades económicas independientes; estableciendo a tal fin que `serán considerados sujetos pasivos quienes realicen con carácter independiente, y cualquiera que sea el lugar de realización, alguna actividad económica, cualesquiera que sean los fines o los resultados de esa actividad´.

"Esa concepción amplia y objetiva de la base de aplicación del tributo constituye la razón exclusiva de la inclusión en la órbita del mismo de las remuneraciones percibidas por los liquidadores de distrito. Pues, desde la perspectiva de la Directiva, los registradores, en la medida en que organizan de manera independiente sus factores de producción, desarrollan una actividad independiente; esto es, `toda vez que los registradores-liquidadores se procuran y organizan ellos mismos, dentro de los límites establecidos por las disposiciones normativas y convencionales pertinentes, los medios personales y materiales necesarios para el ejercicio de sus actividades´. Ello provoca la inexistencia, dice el Tribunal, de <<`lazo de subordinación´, en el sentido del artículo 4, apartado 4, de la Sexta Directiva>>.

"La existencia de una especial dependencia o vinculación, tanto orgánica como funcional, entre la Administración autonómica y los liquidadores de distrito -hasta el punto de que, como reconoce el propio Tribunal, <<las Comunidades Autónomas pueden indicar a los registradores-liquidadores el sistema informático que deben utilizar y que deben estar conectados `on-line´ con las autoridades competentes de las Comunidades Autónomas, y pueden exigir una dotación mínima de personal en las oficinas liquidadoras y que dicho personal demuestre unas cualificaciones profesionales concretas>>- no resulta relevante desde la perspectiva de la Directiva. Por el contrario, dado que <<la organización de los recursos humanos depende de cada oficina liquidadora>>, <<el personal empleado en las referidas oficinas no forma





parte de los efectivos de las Comunidades Autónomas y no tiene ningún vínculo directo con éstas>>, dice el Tribunal, estamos en presencia de una actividad económica independiente a los efectos de la Directiva, necesariamente sujeta a la aplicación del tributo.

“Y es que, como había declarado de manera reiterada el Tribunal -cfr. Sentencias de 29 de octubre de 2009, asunto C-246/08, *Comisión contra República de Finlandia*, y 6 de octubre de 2009, asunto C-267/08, *Landesorganisation*-, la organización independiente de cualesquiera actividades económicas determina su necesaria inclusión en el ámbito de aplicación del tributo, aun cuando las funciones desarrolladas hayan sido atribuidas y reguladas por ley, por motivos de interés público y sin objetivo empresarial o comercial directo. Un criterio que, a juicio del Tribunal, aparece impuesto por el principio de neutralidad del tributo, en la forma en que el mismo ha sido interpretado por el Tribunal; para quien dicho principio determina la necesidad de interpretación restrictiva de los supuestos de no sujeción y exención, como excepciones al régimen general de sujeción. Pues suponen una quiebra de la regla general conforme a la cual el Impuesto debe gravar toda entrega de bienes o prestación de servicios realizada a título oneroso por el sujeto pasivo -esto es, dice la Sentencia de 6 de octubre de 2009, antes mencionada, cualquier <<prestación de servicios>> que <<se realice a título oneroso>>, <<existiendo entre quien efectúa la prestación y su destinatario una relación jurídica en cuyo marco se intercambian prestaciones recíprocas y la retribución percibida por quien efectúa la prestación constituye el contravalor efectivo del servicio prestado al destinatario>>.

“Aquellas razones de índole exclusivamente comunitaria y fiscal, sin embargo, no alteran la verdadera significación de la función realizada por los liquidadores de distrito, consecuencia de la atribución a los mismos, por ley, de funciones públicas e imperativas (obligatorias) de gestión de los tributos cedidos. Una atribución de competencia que la ley realiza en favor de los liquidadores, como funcionarios públicos y en régimen de estricta dependencia funcional respecto de la Administración autonómica a la que aparecen adscritos, determinando con ello una naturaleza estrictamente pública (<<tributaria>>, dice el Tribunal Supremo) de las retribuciones abonadas en favor de aquéllos. El hecho de que, dentro de una perspectiva estrictamente comunitaria, el principio de neutralidad fiscal y su corolario, sobre necesidad de evitar `distorsiones significativas de la competencia´ -con la amplitud atribuida a dicho concepto por la jurisprudencia comunitaria (cfr. Sentencia Tribunal de Justicia de 16 de septiembre de 2018, asunto C288/07, *Isle of Wight*



*Council*)-, impida considerar a los liquidadores como `organismo público´ excluido del IVA, a los efectos de la Directiva -cfr. artículo 13-, no puede alterar la verdadera naturaleza de la función de aquéllos; transmutando la misma en una actividad económica o profesional de índole privada, en régimen de libre competencia en los mercados.

"D. La protección de los datos relativos al ejercicio de las actividades del liquidador. Los derechos económicos derivados del convenio de encomienda en favor de los liquidadores tienen, de este modo, una naturaleza estrictamente pública, en toda análoga a las percepciones salariales de los funcionarios al servicio de la Administración. Se devengan como consecuencia del desarrollo de servicios de carácter funcional, en compensación a la actividad estrictamente pública realizada. Son, por ello, derechos económicos en todos asimilables a los derechos retributivos correspondientes a los funcionarios públicos (cfr. artículo 14 - `derechos individuales´-, letra d), 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), aunque adaptados a las exigencias del peculiar estatuto de la función registral. Régimen legal que impone la necesidad de que las retribuciones deban ser calculadas *a forfait*, sobre la base de un porcentaje del conjunto de los recursos gestionados, y asumiendo anticipadamente el funcionario los costes de la gestión. Circunstancias que, aunque modalizan sin duda el contenido de los derechos retributivos percibidos por los liquidadores, no alteran, como vimos, la verdadera naturaleza del derecho retributivo, como compensación por la realización de actividades de carácter funcional.

"No existe, por ello, argumento alguno que permita calificar la función de los liquidadores de distrito hipotecario como una actividad empresarial o profesional, de carácter liberal. No hay régimen alguno de libertad, ni en la decisión de intervenir, ni en la determinación de los precios de la actuación, sino, por el contrario, deber legal estricto de intervención, como consecuencia del estatuto rigurosamente funcional del liquidador; ni, como resulta evidente, existe concurrencia alguna en el mercado o sector, dada la designación legal expresa y cerrada de dichos funcionarios, y no otros, para el desarrollo de la función de gestión y liquidación de los tributos cedidos.

"Téngase en cuenta, no obstante, que, aun cuando fuera posible considerar la actividad de los liquidadores de distrito como estrictamente profesional -lo que, como vimos, resulta contrario a la verdadera naturaleza del servicio público prestado y las



potestades también públicas ejercidas-, ello no excluiría el derecho a la protección de los datos de carácter económico, derivado de dicha actividad. La jurisprudencia se ha pronunciado en reiteradas ocasiones acerca de la necesidad de extender la protección otorgada por la Ley Orgánica de Protección a los datos personales derivados del ejercicio de las actividades de profesionales liberales y autónomos. Así, la sentencia de la Audiencia Nacional de 10 de septiembre de 2009 -siguiendo el criterio sostenido con anterioridad en las Sentencias de 11 de febrero de 2004 y 10 de julio de 2008-, ante el problema de <<la aplicación o no de la normativa sobre protección de datos a aquellos supuestos en que los datos se refieran a personas físicas, pero que lleven a cabo una actividad mercantil o profesional>>, niega categóricamente que <<los empresarios individuales y profesionales estén en su conjunto excluidos del ámbito de protección de la Ley Orgánica de Protección de Datos>>. Por el contrario, dice la Audiencia, se hace <<imprescindible recordar algunas de las consideraciones de la STC 292/2000, de 30 de noviembre, que establece que (FJ6º) el objeto de protección del derecho fundamental a la protección de datos no se reduce solo a los datos íntimos de las personas sino a cualquier tipo de datos personales, sean o no íntimos, cuyo conocimiento o empleo por terceros pueda afectar a sus derechos, sean o no fundamentales, porque su objeto no es sólo la intimidad individual, que para ello está el Art. 18.1 CE, sino los datos de carácter personal. Por consiguiente>>, añade la Sentencia, <<también alcanza a aquellos datos personales públicos, que por el hecho de serlo, de ser accesibles al conocimiento de cualquiera, no escapan al poder de disposición del afectado, porque así lo garantiza su derecho a la protección de datos (pues) los datos amparados son todos aquellos que identifiquen o permitan la identificación de la persona pudiendo servir para la confección de su perfil ideológico, racial, sexual, económico o de cualquier otra índole, o que sirvan para cualquier otra utilidad que en determinadas circunstancias constituye una amenaza para el individuo>>.

“<<No puede concluirse, por tanto>>, añade la Audiencia, <<que los empresarios individuales y profesionales estén en su conjunto excluidos del ámbito de protección de la LOPD, sino que se hace necesario diferenciar (y la línea divisoria es confusa y difusa) cuando un dato del empresario o profesional se refiere a la vida privada de la persona y cuándo a la empresa o profesión, pues solo en el primer caso cabe aplicar la protección de la LO 15/1999. Labor de diferenciación que puede basarse en dos criterios distintos y complementarios: Uno, el criterio objetivo de la clase y la naturaleza de los datos tratados, según estén en conexión y se refieran a una esfera



(la íntima y personal) o a otra (la profesional) de la actividad. Otro, el de la finalidad del tratamiento y circunstancias en que éste se desarrolla, criterio éste que operaría en aquellos casos en que alguno de los datos profesionales coincida con los particulares (por ej. coincidencia de domicilio privado con el de la empresa, o cuando no se pueda acreditar si una deuda es de la empresa o si es personal del interesado)>>; recordando asimismo la Audiencia las distintas ocasiones en que ha reconocido el derecho a la protección en favor de profesionales o empresarios individuales -arquitectos (sentencia de 21 de noviembre de 2002), promotores (sentencia de 25 de junio de 2003) y abogados (sentencia de 11 de febrero de 2004)-, pues, dice el tribunal, <<los datos personales son predecibles de todos los ciudadanos, sin que puedan excluirse de dicha previsión los relativos a aquellos que realizan una profesión, pues el ejercicio de esta actividad no puede ser equiparado a estos efectos a la de una empresa>>.

"Por todo lo cual, aun cuando fuera legalmente posible calificar la actividad de los liquidadores como `profesional`, no funcionarial -lo que, como hemos visto, resulta imposible, atendiendo a la verdadera substancia de la actividad y su régimen jurídico-, también los datos económicos derivados de dicha actividad quedarían dentro de la órbita de la Ley Orgánica. Se trata de datos que, aun vinculados al ámbito `profesional` de la persona, dado su origen en el ejercicio de dicha actividad `profesional`, pasan una vez percibidos, de manera inmediata, a la esfera más personal e íntima del sujeto, como una de las bases más relevantes en el desarrollo de su personalidad; pues, a nadie escapa, las condiciones económicas de las personas, por suerte o por desgracia, constituyen el elemento material esencial sobre el que se cimenta la vida personal y familiar; un substrato material del que derivan datos de carácter indudablemente personal -que permiten la identificación de la persona y pueden servir para la confección de su perfil económico-.

"V) Como ya se dijo más arriba, la condición de los liquidadores de distrito hipotecario no pueden estar encuadrados de una manera directa (a salvo de su deber de cooperación) en el ámbito subjetivo de la aplicación de la legislación sobre transparencia (Estado. Ley 19/2013, y Andalucía, Ley 1/2014).

"En efecto:

"1ª) El ámbito subjetivo de aplicación de la legislación sobre transparencia. Como es bien conocido, el ordenamiento jurídico español ha incorporado recientemente el régimen legal de `transparencia` de los poderes públicos, imponiendo a las



Administraciones públicas deberes específicos de comunicación y publicidad de sus actuaciones. Al amparo del imperativo constitucional de transparencia, como principio de actuación de la Administración, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en el ámbito del Estado, y la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, en relación con la Comunidad Autónoma andaluza, han consagrado legalmente el denominado `derecho a conocer´ -*right to know*-, como manifestación del derecho fundamental a la libertad de información o la libertad de expresión.

"Se trata de un derecho reconocido inicialmente por la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos -cfr. Sentencias de 19 de abril de 2009, *Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary*, 26 de agosto de 2009, *Kenedi v. Hungary*, 2 noviembre 2010, *Gillberg v. Suecia*, y 25 de junio de 2013, *Youth Initiative for Human Rights v. Serbia*-, que ha pasado posteriormente al acervo comunitario, a través del Reglamento (CE) 1049/2001, del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo -cfr. Sentencia del Tribunal General de 22 de marzo de 2011, asunto T-233/09, *Acces Info Europe contra Consejo*, ratificada por Sentencia del Tribunal Justicia de 17 de octubre de 2013, asunto C-280/11 P, *Consejo contra Acces Info Europe*- y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea -aunque sólo en relación con los documentos en poder de las instituciones europeas (cfr. artículos 41 y 42)-.

"Estamos en presencia de un derecho a conocer, calificado por algunos como verdadero derecho fundamental autónomo, al que la ley no atribuye, sin embargo, una valor absoluto e incondicionado. No solo debe ser moderado en su aplicación por la concurrencia de otro u otros derechos fundamentales en conflicto -como el derecho a la protección de datos de carácter personal o el derecho a la intimidad-, tal como igualmente sucede en todo el ámbito de los derechos fundamentales; tampoco, junto a ello, el derecho ha sido erigido de manera total, para todas las Administraciones o poderes públicas, de forma ilimitada. Por el contrario, la Ley establece un ámbito preciso de aplicación subjetiva, de manera que únicamente queda vinculada a ese nuevo derecho específico de conocimiento o acceso una parte de la Administración.

"En efecto, los artículos 2 a 4 de la Ley estatal delimitan el ámbito de aplicación de la misma, estableciendo además un diferente grado de afectación o vinculación para



cada una de las instituciones o entes sujetos. Así, de un lado, frente al régimen de sujeción general de la Administración General, determinados entes públicos, como la Casa de su Majestad el Rey, el Congreso de los Diputados, el Senado, el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial, el Banco de España, el Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social e instituciones autonómicas análogas, únicamente quedan sujetos al deber de acceso respecto de la información relacionada con `sus actividades sujetas a Derecho Administrativo´; otras, como el Congreso de los Diputados, el Senado y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, pueden dotarse de regulación propia que determine los detalles del ejercicio del derecho de acceso -cfr. disposición adicional octava-; y otros entes, en fin, como los partidos políticos, las organizaciones sindicales y empresariales y las entidades privadas que perciban subvenciones públicas en los términos fijados por la Ley, referidas en el artículo 3, no quedan sujetos al deber de atender el derecho de acceso -al no resultar de aplicación a los mismos el Capítulo III del Título I de la Ley-.

“Y algo semejante ocurre en la legislación andaluza sobre transparencia. En la cual, por ejemplo, el Parlamento de Andalucía, el Defensor del Pueblo Andaluz y la Cámara de Cuentas de Andalucía quedan sujetos a la ley `en lo que afecta al ejercicio de sus funciones de carácter administrativo´ y con posibilidad de establecer una regulación de carácter autónomo (cfr. artículo 3, apartado 2); y los partidos políticos, organizaciones sindicales y empresariales, iglesias y entidades religiosas, entidades representativas de intereses colectivos y otras entidades que perciban determinadas ayudas o subvenciones públicas quedan sujetas a un régimen de carácter restrictivo (cfr. artículo 5).

“Por lo cual, no todos los deberes de transparencia o acceso son exigibles respecto de cualesquiera Administraciones públicas, ni tales deberes recaen sobre todas ellas con igual intensidad. Existe en la ley, por el contrario, un régimen preciso y expreso de distribución de las cargas derivadas del derecho a la transparencia entre los distintos poderes públicos, imponiendo a cada uno de ellos un régimen especial y diferenciado. Una diferencia de trato, especialmente perseguida por la ley, que puede quedar directamente vulnerada si, al socaire de las necesarias relaciones entre distintas Administraciones públicas, el deber más intenso impuesto a alguna de ellas se traslada automáticamente a las demás, a pesar de que estas últimas constituyan poderes públicos no vinculados o sujetos a la ley con menor intensidad. Convertir las relaciones entre Administraciones públicas en vasos comunicantes, a través de los



cuales el deber de transparencia o acceso a la información se extienda de modo global o incondicionado por todo el ámbito de lo público, constituiría, sin duda, una vulneración de la propia disposición legal.

"Ello se aprecia con especial intensidad, en relación con los liquidadores de distrito hipotecario. En su doble condición de registradores de la propiedad y de liquidadores de los tributos cedidos, quedan fuera de los deberes directos de transparencia impuestos por la Ley, tanto estatal como autonómica. No pueden encuadrarse en ninguna de las categorías de lo público descritas por una y otra norma, como sujetos de los deberes derivados del principio de transparencia; pues, como consecuencia de su especial estatuto funcional, que determina una adscripción puramente funcional de dichos funcionarios en el ejercicio de su actividad, no forman parte orgánicamente de ninguna de ellas. Son, por tanto, autoridades o funcionarios sobre los que no pesan de manera directa los deberes específicos de transparencia o acceso a la información.

"Una y otra ley, sin embargo, establecen sobre dichos funcionarios deberes complementarios, de contenido menor, dirigidos a la cooperación con los sujetos propia y específicamente obligados por los deberes de transparencia. Y, así, dice el artículo 4 - 'obligación de suministrar información' - de la Ley estatal, 'las personas físicas y jurídicas distintas de las referidas en los artículos anteriores que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas estarán obligadas a suministrar a la Administración, organismo o entidad de las previstas en el artículo 2.1 a la que se encuentren vinculadas, previo requerimiento, toda la información necesaria para el cumplimiento por aquéllos de las obligaciones previstas en este título'. Y en análogo sentido, el artículo 4 - 'obligación de suministrar información' - de la Ley autonómica establece que 'las personas físicas y jurídicas distintas de las referidas en el artículo anterior que presten servicios públicos o ejerzan funciones delegadas de control u otro tipo de funciones administrativas estarán obligadas a suministrar a la Administración, organismo o entidad de las previstas en el artículo 3.1 a la que se encuentren vinculadas, previo requerimiento y en un plazo de quince días, toda la información necesaria para el cumplimiento por aquellas de las obligaciones previstas en esta ley (...)'

"Ambas normas legales imponen, por ello, deberes complementarios de suministro de información, de carácter accesorio, con el fin de cooperar con los sujetos propiamente obligados a los que aparezcan funcionalmente vinculados, para el mejor



cumplimiento de los deberes de éstos. Una colaboración, de carácter limitado, que habrán de ejercer de manera leal y con la extensión necesaria para permitir la efectividad del deber de transparencia impuesto a la Administración a la que aparezcan adscritos, pero que, sin embargo, no puede servir para trasladar al funcionario o ente colaborador -el liquidador, en este ámbito- el mismo deber de transparencia que pesa sobre aquélla. Ambas normas legales se han limitado a establecer, respecto de dichos funcionarios, un deber de cooperación limitado respecto del ámbito público desarrollado por dichos entes menores -de prestación de los servicios públicos, ejercicio de las potestades administrativas o desarrollo de las funciones delegadas de control-; han optado, de este modo, por imponer un régimen disminuido o complementario de información, una obligación menor de colaboración con la Administración superior, con expresa exclusión de cualquier directa sujeción al deber general de transparencia.

“Si las leyes de transparencia hubieran querido imponer a esa categoría singular, integrada por las personas físicas o jurídicas que ejercen potestades o prestan servicios públicos, el mismo deber de transparencia, lo habrían establecido de esa manera. Al no haberlo decidido así, al haber establecido, precisamente, un régimen diferenciado, más disminuido, de simple comunicación de información en el ámbito interadministrativo, han excluido implícitamente la aplicación del régimen general de transparencia respecto de tales personas, físicas o jurídicas. No cabe, por ello, exigir de las mismas, fuera del simple deber de cooperación con la Administración a la que se hallan adscritas, el cumplimiento de los deberes de transparencia impuestos a esta última; no, por supuesto, de manera directa, pero tampoco de forma indirecta, a través de una impropia e indefinida extensión del deber legal correspondiente a dicha Administración, imponiendo forzosamente, por sustitución, una revelación de información de la que dichos prestadores de servicios o potestades públicos se encuentran eximidos.

“VI) La Resolución meritada que concede dicho acceso a la publicidad de los datos solicitados por el precitado XXX, `lesiona el derecho a la `intimidad económica´ de los liquidadores e partido, faceta que se desprende del derecho constitucional a aquélla. En efecto:

“La lesión al derecho a la `intimidad económica´ de los liquidadores de distrito hipotecario. Junto a todo lo anterior, la revelación de los datos económicos de los liquidadores de distrito constituye una directa invasión en la intimidad de los mismos,





contraria a la protección constitucional del derecho fundamental. Pues, en efecto, la `transparencia`, cuya extraordinaria utilidad como mecanismo de control democrático de los poderes públicos no puede ser cuestionada, puede acabar convirtiéndose, fuera de sus límites naturales, en un medio de penetración ilegítima en la esfera de lo íntimo. Una afectación a la intimidad que constituye parte de un proceso general y creciente de deterioro de lo personal y privado, consecuencia del fenómeno denominado de `hiperinflación` de la información, propio de la sociedad postindustrial (PIQUERAS BAUTISTA); la sociedad abierta y plural que, sin embargo, produce un volumen ingente de información, la cual, lejos de edificar un hombre más rico interiormente, gesta un individuo frío, desconcertado, abrumado por tanto dato, incapaz de hacer la síntesis de todo lo que le llega (WESTIN). Un fenómeno de contaminación de las libertades *-liberties pollution-* que provoca la erosión y degradación de los derechos fundamentales ante el uso intensivo de las nuevas tecnologías y del derecho a la autodeterminación informativa (PÉREZ LUÑO). Un proceso de saturación, en fin, en el que se enmarca la creciente demanda de información, de `transparencia`, en todo el ámbito de lo público.

"Estamos, dice la doctrina, ante una avalancha informativa que, de un lado, impide, por su misma magnitud, alcanzar el objetivo esencial de formar una opinión pública capaz y crítica frente a los problemas de gobierno de la sociedad, en la medida en que reduce el hombre a una insustituible imagen de su propio ser, un aglomerado humano sometido a un peculiar proceso de inmovilización (DE OTTO y PARDO). El hombre abrumado, sometido a una asfixia informativa que impide valorar y clasificar tal excedente de datos (SÁDABA), dada la magnitud de los medios e instrumentos de suministro de información, su volumen y la inteligencia de su creación tecnológica, frente a la falta de preparación -su primitivismo y, en ocasiones, infantilismo (LLEDÓ)- de quienes pueden utilizar tan extraordinaria creación tecnológica.

"Esa `hiperinflación` informativa produce como indeseable consecuencia, como excrecencia contaminante de la libertad, la posibilidad cierta de amenazas reales a la intimidad (RUÍZ MIGUEL). La aparición de nuevos instrumentos de información y comunicación que general un fácil, rápido y abundante acceso a la información de todo género constituye un cauce potencial para la intromisión, indeseable desde la perspectiva de la intimidad individual (ROMERO CASABONA); una invasión que nos convierte en `ciudadanos transparentes`, a modo de escaparates de los aspectos más apreciados de nuestra personalidad (GARCÍA TORRES Y JIMÉNEZ BLANCO). Hasta



el punto que cabe plantearse, en términos aún más graves (RUIZ MIGUEL), ¿hasta qué punto este proceso en el que le `transparencia´ se impone sobre todo no conduce a una uniformización de toda la humanidad en la que no se admiten vínculos privados, vale decir, que se sustraigan a lo transparente, a lo público?

”Se hace necesario, por ello, buscar límites racionales al legítimo deseo de transparencia, con el fin de evitar que el mismo traspase la barrera de lo privado, lo íntimo y reservado, el espacio en el que se recluyen los aspectos interiores de la personalidad. Una transgresión que, sin duda, se produce en la revelación transparente, sin control, de los datos sobre las percepciones económicas de cualquier funcionario; cuya intimidad, ocioso es decir, no desaparece por el hecho de desarrollar una actividad de carácter público.

”Pues, en efecto, existe, dentro del derecho fundamental a la intimidad y como parte sustancial integrante del mismo, un ámbito de protección constitucional frente a las informaciones de carácter económico. Los datos, circunstancias y elementos que conforman el perfil económico de la persona forman parte, sin duda, del <<ámbito propio y reservado frente a la acción y el conocimiento de los demás, necesario, según las pautas de nuestra cultura, para mantener una calidad mínima de la vida humana>> -cfr. Sentencia del Tribunal Constitucional 70/2002, de 3 de abril (FJ 10º) y 231/1998, de 2 de diciembre (FJ 3)-. En este sentido, el propio Tribunal Constitucional -cfr. Sentencia 233/2005, de 26 de septiembre- ha ido definiendo de modo progresivo los perfiles de un, así denominado, derecho a la `intimidad económica´, amparado por el precepto constitucional, como uno de los `derechos sectoriales o especiales de intimidad´ (AGUILAR FERNÁNDEZ-HONTORIA). Pues, dice el Tribunal, <<en relación con la inclusión de los datos con trascendencia económica (y, por ende, tributaria) en el ámbito de intimidad constitucionalmente protegido es doctrina consolidada de este Tribunal la de que los datos económicos, en principio, se incluyen en el ámbito de la intimidad. Así lo han puesto de relieve, claramente>>, añade el Tribunal, <<las SSTC 45/1989, de 20 de febrero, FJ 9; 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 7; y 47/2001, de 15 de febrero, FJ 8. Señaladamente, en la citada STC 233/1999, este Tribunal afirmó que <<la información cuya transmisión se prevé en el precepto cuestionado -esto es, aquélla que tiene trascendencia tributaria- puede incidir en la intimidad de los ciudadanos (SSTC 110/1984, 45/1989, 142/1993; ATC 642/1986). Concretamente, hemos dicho que <<no hay dudas de que, en principio, los datos relativos a la situación económica de una persona... entran dentro de la intimidad



constitucionalmente protegida (ATC 642/1986)>> (FJ 7). Por su parte>>, sigue la Sentencia, <<la STC 47/2001 señaló que la resolución de la queja enjuiciada debía partir <<necesariamente del reconocimiento de que en las declaraciones del IRPF se ponen de manifiesto datos que pertenecen a la intimidad constitucionalmente tutelada de los sujetos pasivos. Así lo hemos recordado, concluye el Tribunal, <<en la reciente STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 7, al señalar que la información con trascendencia tributaria `puede incidir en la intimidad de los ciudadanos´ (FJ 8)>>-cfr., en análogo sentido, Autos del mismo Tribunal Constitucional 52/1992, de 18 febrero, 197/2003, de 16 de junio y 208/2007, de 16 de abril-

"Es cierto, qué duda cabe, que no estamos ante una protección constitucional de carácter absoluto. Como en todo el orden iusfundamental, la protección del derecho a la intimidad tiene un carácter relativo, susceptible de restricciones en presencia de otros derechos fundamentales o intereses legítimos. Como afirma el propio Tribunal Constitucional, <<el derecho fundamental a la intimidad, al igual que los demás derechos fundamentales, no es absoluto, sino que se encuentra delimitado por los restantes derechos fundamentales y bienes jurídicos constitucionalmente protegidos>> (cfr. Sentencia 156/2001, de 2 de julio, FJ 4, *in fine*). Razón por la cual, ante cualquier intromisión en el espacio de `intimidad económica´ de la persona, dice la Sentencia de 26 de diciembre de 2005, antes citada, <<lo primero que debemos determinar, atendidas las circunstancias del caso, es si la actuación (...) ha constituido o no una intromisión en el ámbito del derecho a la intimidad personal y familiar del recurrente que el artículo 18.1 CE garantiza, y, en el supuesto de que así fuera, si dicha intromisión es o no legítima (STC 115/2000, de 5 de mayo, FJ 2; 156/2001, de 2 de julio, FJ 3; 83/2002, de 22 de abril, FJ 4; 14/2003, de 28 de enero, FJ 4)>>.

"A cuyo fin, dice el Tribunal, <<una vez sentado que la información (...) afecta al ámbito de intimidad constitucionalmente protegido en el art. 18.1 CE, procede seguidamente comprobar si la injerencia en dicha esfera de reserva fue o no legítima. A este respecto>>, añade la Sentencia, <<hemos venido señalando que, para que la afectación del ámbito de intimidad constitucionalmente protegido resulte conforme con el art. 18.1 CE, es preciso que concurren cuatro requisitos: en primer lugar, que exista un fin constitucionalmente legítimo; en segundo lugar, que la intromisión en el derecho esté prevista en la ley; en tercer lugar (sólo como regla general), que la injerencia en la esfera de privacidad constitucionalmente protegida se acuerde



mediante una resolución judicial motivada; y finalmente, que se observe el principio de proporcionalidad, esto es, que la medida adoptada sea idónea para alcanzar el fin constitucionalmente legítimo perseguido con ella, que sea necesaria o imprescindible al efecto (que no existan otras medidas más moderadas o menos agresivas para la consecución de tal propósito con igual eficacia) y, finalmente, que sea proporcionada en sentido estricto (ponderada o equilibrada por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto) [SSTC 207/1996, de 16 de diciembre, FJ 4; y 70/2002, de 3 de abril, FJ 10 a)]>>-cfr., en igual sentido, las Sentencias del mismo Tribunal 110/1984, de 26 de noviembre (FJ 3), 37/1989, de 15 de febrero (FFJJ 7 y 8), 76/1990, de 26 de abril (FJ 3), 142/1993, de 22 de abril (FJ 9), 7/1994, de 17 de enero (FJ 3), 57/1994, de 28 de febrero (FJ 6), 143/1994, de 9 de mayo (FJ 6), 207/1996, de 16 de diciembre (FJ 4), 234/1997, de 18 de diciembre (FJ 9), 292/2000, de 30 de diciembre (FJ 9), 70/2002, de 3 de abril (FJ 10) y Autos del mismo Tribunal 197/2003, de 16 de junio (FJ 2) y 212/2003, de 30 de junio (FJ 2)-.

"Elementos de conformidad o contraste de la intromisión con el estándar de protección constitucional que, como resulta a simple vista, no concurren en el presente supuesto. No solo por la falta de previsión legal de la intromisión -pues, como hemos visto, los liquidadores de distrito no se encuentran sujetos al régimen de transparencia establecido por la ley, con el rigor y la extensión de las Administraciones públicas- y por no haber recaído, en el presente supuesto, resolución judicial alguna ordenando la invasión en la intimidad económica de los liquidadores. Tampoco, como tendremos ocasión de comprobar enseguida, la intromisión pretendida respeta un mínimo estándar de proporcionalidad en la actuación, conforme a los criterios de ponderación utilizados por la doctrina constitucional -que analizaremos en detalle con posterioridad-.

"Téngase presente, en todo caso, que estamos en presencia de un ámbito iusfundamental, la protección del derecho a la intimidad personal, que no se confunde con el derecho a la protección de datos de carácter personal. Como ha sostenido de manera constante la doctrina y la jurisprudencia, estamos ante ámbitos de protección constitucional de caracteres diferenciados. <<El derecho a la protección de los datos de carácter personal>>, dice la Sentencia del Tribunal Constitucional 96/2012, de 7 de mayo, <<deriva del artículo 18.4 CE (...), y consagra `en sí mismo un derecho o libertad fundamental´ (SSTC 254/1993, de 20 de julio, F.



6; y 254/2000, de 30 de noviembre, F. 5, entre otras), que `excede el ámbito propio del derecho fundamental a la intimidad (art. 18.1 CE), y que se traduce en un derecho de control sobre los datos relativos a la propia persona´>>. La protección de datos, por ello, tiene un <<objeto (que) es más amplio que el del derecho a la intimidad>> (cfr. Sentencia del Tribunal Constitucional 292/2000, de 30 de noviembre, FJ 6), <<ya que el derecho fundamental a la protección de datos extiende su garantía no sólo a la intimidad en su dimensión constitucionalmente protegida por el art. 18.1 CE, sino a lo que en ocasiones este Tribunal ha definido en términos más amplios como esfera de los bienes de la personalidad que pertenecen al ámbito de la vida privada, inextricablemente unidos al respeto de la dignidad personal (STC 170/1987, de 30 de octubre, FJ 4)>>. <<El derecho fundamental a la protección de datos>>, dice el Tribunal, <<no se reduce sólo a los datos íntimos de la persona, sino a cualquier tipo de dato personal, sea o no íntimo, cuyo conocimiento o empleo por terceros pueda afectar a sus derechos, sean o no fundamentales, porque su objeto no es sólo la intimidad individual, que para ello está la protección que el art. 18.1 CE otorga, sino los datos de carácter personal>>; por lo que, concluye la Sentencia, <<también alcanza a aquellos datos personales públicos, que por el hecho de serlo, de ser accesibles al conocimiento de cualquiera, no escapan al poder de disposición del afectado porque así lo garantiza su derecho a la protección de datos>> -cfr., en igual sentido, las Sentencias del mismo Tribunal 73/1982, de 2 de diciembre (FJ 5), 110/1984, de 26 de noviembre (FJ 3), 89/1987, de 3 de junio, (FJ 3), 231/1988, de 2 de diciembre (FJ 3), 197/1991, de 17 de octubre (FJ 3), 254/1993, de 20 de julio (FJ 7), 11/1998, de 13 de enero (FJ. 5), 196/2004, de 15 de noviembre (FJ 2), 206/2007, de 24 de septiembre (FJ 5), 70/2009, de 23 de marzo (FJ 2) y 12/2002, de 30 de enero-.

“VII) Tal y como ya se relató en sede de alegaciones, una adecuada `ponderación´ de los intereses en conflicto, debe conducir ineluctablemente a denegar aquella información:

“El criterio de la ponderación de los intereses en conflicto: La legislación sobre transparencia adopta una perspectiva valorativa, de ponderación de los intereses o derechos en conflicto, para la determinación del alcance de los derechos a conocer y de acceso que la misma regula. Una ponderación o valoración que resulta imprescindible, caso a caso, en la medida en que aquellos derechos, derivados del principio constitucional de transparencia de los poderes públicos -cfr. artículo 105, letra b), de la Constitución- pueden entrar en contradicción con otros derechos



fundamentales, como la intimidad personal y familiar y la protección de datos de carácter personal (cfr. artículo 18, apartados 1 y 4, de la Constitución).

"En efecto, el artículo 15 -`protección de datos personales´- de la ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, únicamente exige el consentimiento del afectado respecto de los datos especialmente protegidos -esto es, los que `revelen la ideología, afiliación sindical, religión y creencias´ y los `que hagan referencia al origen racial, a la salud y a la vida sexual´ (cfr. artículo 7, apartados 2 y 3, de la Ley Orgánica de Protección de Datos)-. Respecto de tales datos, el apartado 1 del artículo 15 condiciona el acceso a la información al `consentimiento expreso del afectado´. En relación con el resto de datos protegidos, el apartado 3 del mismo artículo 15 impone la necesidad de ponderación, ordenando al `órgano al que se dirija la solicitud´ la concesión del `acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal´. Estableciendo a continuación el precepto los `criterios´ que el `órgano´ ha de tomar `particularmente en consideración´ `para la realización de la citada ponderación´, estos son:

"` a) El menor perjuicio a los afectados derivado del transcurso de los plazos establecidos en el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.

"b) La justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho o el hecho de que tengan la condición de investigadores y motiven el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos.

"c) El menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos únicamente contuviesen datos de carácter meramente identificativos de aquéllos.

"d) La mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad´.

"Método y criterios de ponderación entre los distintos derechos en conflicto a los que por su parte remite de manera expresa el artículo 26 -`protección de datos personales´- de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía,



al afirmar que `de conformidad con lo previsto en la legislación básica de acceso a la información pública, para la resolución de las solicitudes de acceso a la información pública que contengan datos personales de la propia persona solicitante o de terceras personas, se estará a lo dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre´.

“Reglas de valoración que, en todo caso, encajan de forma escrupulosa en la denominada teoría de la ponderación entre principios o derechos fundamentales en conflicto.

“A. La teoría de la ponderación de los derechos en conflicto. La Ley de transparencia, de este modo, adopta el modelo de la ponderación *-balancing-* introducido por la moderna teoría constitucional, como mecanismo alternativo a la dogmática de resolución de conflictos entre `reglas´. Un nuevo método de argumentación jurídica que parte de la distinción (DWORKIN) entre reglas y principios; las primeras, concebidas (ALEXY) como `mandatos definitivos´, que sólo pueden ser cumplidos o no, de manera que si una regla es válida debe hacerse exactamente del modo que ella exige, siendo inválida cualquier otra solución o comportamiento distinto; y los principios, de otro lado, como `mandatos de optimización´, caracterizados por el hecho de poder ser cumplidos en diferente grado y en la medida determinada por las posibilidades fácticas y jurídicas de cada supuesto concreto.

“Los conflictos entre `principios´, de este modo, deben ser resueltos de manera distinta a la colisión entre las `reglas´. Es verdad que, al igual que ocurre en las reglas, cuando dos principios entran en colisión uno de ellos debe ceder paso al otro. Pero el desplazamiento que ello provoca no determina, sin embargo, la ineficacia o invalidez general del principio excluido o la necesidad, para salvar dicha validez, de introducir una de las denominadas (ALEXY) `cláusulas de excepción´ -las cuales permiten arbitrar soluciones particulares, contrarias al sentido general de la regla, que salvan sin embargo la validez de la misma con carácter general-. Por el contrario, en el modelo de la ponderación el principio desplazado conserva su validez, dentro del ordenamiento jurídico; puesto que, bajo circunstancias distintas, la cuestión de la precedencia entre los principios en conflicto habrá de resolverse de manera contraria. Es necesario, por ello, determinar en cada caso concreto el `peso´ o valor de cada uno de los principios en conflicto. Una tarea que se hace posible a través de la adecuada `ponderación´ de los mismos, atribuyendo pesos relativos -mayores o menores- a cada uno de ellos, en el caso concreto.



“El modelo de la ponderación, a pesar de su brillantez conceptual, no está exento de riesgos; fundamentalmente, por la creación de ámbitos extraordinarios de arbitrio o libertad del juez, difícilmente compatibles con las exigencias de seguridad del Estado de Derecho. Se hace necesario, por ello, introducir criterios y mecanismos objetivos de actuación que eviten o, cuando menos, reduzcan en la medida de lo razonable la discrecionalidad que el sistema atribuye al juez u operador a quien se encomienda la labor de ponderar. Métodos que, ante la imposibilidad de elaborar -como pretendía la primera doctrina (DWORKIN)- ‘órdenes fuertes de principios’, que permitan anticipar una ‘única respuesta correcta’ en cada uno de los potenciales supuestos de conflicto, han de limitarse a la creación de meros ‘órdenes débiles’, sistemas de criterios que, aun cuando no conduzcan a un único resultado, sí delimiten la ponderación dentro de los márgenes del procedimiento racional. Lo que, para la doctrina moderna (ALEXY), puede lograrse a través del desarrollo de tres elementos fundamentales: un ‘sistema de condiciones de precedencia’, un ‘sistema de estructuras de ponderación’ y un ‘sistema de prioridades *prima facie*’.

“El ‘sistema de condiciones de precedencia’ está integrado por el conjunto de relaciones de prioridad que resultan relevantes para la decisión de nuevos casos, dentro de cada ámbito de conflicto. Supone, de este modo, una ordenación jerarquizada de los criterios de ponderación que resultan relevantes para cada caso o grupo de casos de conflicto; una jerarquía en la que, además, se definen las condiciones o circunstancias concretas que determinan esa y no otra prevalencia de criterios de ponderación; como, por ejemplo, en el ámbito de las presentes alegaciones, el mayor transcurso de tiempo desde los documentos o acontecimientos que pueden ser objeto de publicidad o revelación -cfr. artículo 15, apartado 3, letra a), de la Ley de transparencia-, su ‘carácter meramente identificativo’ -cfr. letra b) del mismo apartado- o la minoría de edad de los afectados por los mismos -letra d) del mismo apartado-.

“Junto a aquel primer elemento, la teoría débil de los principios exige la creación de una ley o ‘sistema de estructuras de ponderación’ que sirva de método general de análisis en el conflicto y permita el objetivo esencial de la optimización de cada principio, en función de las posibilidades fácticas y jurídicas de cada caso. Un método que, en contacto directo con esos dos órdenes de posibilidades -de hecho y de derecho-, aparece resumido en tres principios distintos: el ‘principio de adecuación o idoneidad’, conforme al cual la medida restrictiva de un derecho solo es admisible si





resulta adecuada, en el sentido de idónea o racionalmente conforme, para alcanzar la finalidad para la cual dicha medida ha sido adoptada; el `principio de necesidad´, conforme al cual para que tal medida restrictiva sea aceptable es necesario que no exista otra medida alternativa menos gravosa y con, al menos, la misma eficacia en relación con la consecución del fin perseguido; y el principio o `ley de ponderación´ en sentido estricto, conforme a la cual `cuanto más alto sea el grado de incumplimiento o menoscabo de un principio, tanto mayor ha de ser la importancia del cumplimiento del otro´.

”Finalmente, la validez del modelo de la ponderación exige que el establecimiento de un `sistema de prioridades *prima facie*´, que permita el reparto adecuado de las cargas de la argumentación. Un sistema que establezca, así, un cierto orden en el campo de los principios del que pueda partir el juez u operador a quien se encomiende la ponderación; como sucede cuando, ante la presencia de un determinado principio, éste recibe una valoración o peso mayor por el ordenamiento jurídico -así, en nuestro ámbito de estudio, cuando la norma advierte que ha de prevalecer la `intimidad o a la seguridad´ frente a la necesidad de publicidad o revelación de los documentos (cfr. artículo 15, apartado 3, letra d), de la Ley de transparencia-. Pues, gracias a tal sistema, resultan *prima facie* más fuertes los argumentos en favor de la prioridad de uno solo de los diferentes principios en contradicción; imponiendo con ello una mayor intensidad a la argumentación y prueba del principio que actúa en sentido contrario -esto es, en nuestro ámbito, exigiendo una mayor `justificación por los solicitantes de su petición´, tal como impone el artículo 15, apartado 3, letra b), de la Ley de transparencia-. No contienen, desde luego, una determinación definitiva entre ambos principios, pero orientan claramente el sentido de la argumentación.

”B. El método de la ponderación en el ámbito de los derechos a la `transparencia´. El método de la ponderación, como hemos visto, ha sido elegido de manera expresa por el legislador para la resolución de los conflictos entre derechos que resulten de las solicitudes de acceso o conocimiento, derivadas del principio constitucional de transparencia. Un sistema de ponderación, por tanto, que ha de ser aplicado en el conflicto surgido ante la petición de información sobre las percepciones retributivas de los liquidadores de distrito hipotecario, entre el derecho a conocer del solicitante y los derechos fundamentales a la intimidad y a la protección de datos de aquellos funcionarios públicos.



"Un conflicto que habrá de resolverse partiendo de un `sistema de condiciones de precedencia´ integrado por los siguientes criterios de prelación facilitados por la propia ley, a modo de operadores deónticos:

"1. Cuanto mayor sea el tiempo transcurrido desde la confección de los documentos o acontecimientos solicitados -la percepción de retribuciones por los liquidadores-, mayor prevalencia habrá que dar al derecho acceso solicitado (cfr. artículo 15.3.a de la Ley); por lo que, *a contrario sensu*, cuanto menor sea el tiempo transcurrido -como es el caso- mayor prevalencia habrá de darse a los derechos contradictorios, a la intimidad y la protección de datos de carácter personal.

"2. Cuanto menor relevancia objetiva posean los datos cuyo acceso se pretende -por ser, por ejemplo, `meramente identificativos´ (cfr. artículo 15.3.b de la Ley)-, mayor prevalencia habrá que otorgar al derecho de acceso; por lo que, *a contrario sensu*, cuanto mayor sea la relevancia o trascendencia de los datos, desde la perspectiva de los derechos fundamentales en conflicto, mayor prevalencia habrá que otorgar a estos últimos -los derechos a la intimidad y la protección de datos de carácter personal-.

"3. Cuanto mayor sea `la justificación (alegada) por los solicitantes de la petición´ -por basarse `en el ejercicio de un derecho´ o por el hecho de que los solicitantes `tengan la condición de investigadores y motiven el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos´ - mayor prevalencia habrá que otorgar a la petición de acceso, frente a la intimidad y la protección de los datos de los liquidadores; por lo que, *a contrario sensu*, cuanto menor sea la prueba de los motivos que legitiman la solicitud -inexistente en el presente supuesto-, mayor prevalencia habrá de atribuirse a la intimidad y la protección de datos de los liquidadores.

"Teniendo en cuenta, junto a ello, las distintas `prioridades *prima facie*´ suministradas por el ordenamiento jurídico en el ámbito de los conflictos del tipo del analizado:

"1. En primer término, el ordenamiento jurídico aporta dos principios generales, con valor *prima facie*, que parecen actuar en sentidos contrarios. Así, de una parte, constituye principio esencial en el ámbito de la legislación de protección de datos de carácter personal, como vimos, la necesidad de consentimiento del afectado para cualquier cesión de datos de dicha naturaleza (cfr. artículo 11 de la Ley Orgánica); por lo que existe una prioridad *prima facie* en favor de la protección de datos personales,



frente a cualesquiera supuestos de excepción o cesión de datos sin consentimiento.

"2. Junto a ello, sin embargo, la propia Ley de transparencia aparece fundada en un principio general favorable al acceso, frente al cual las excepciones deben ser objeto de interpretación restrictiva. Un principio general que se deduce de la propia Exposición de Motivos de la Ley y la interpretación del derecho realizada por el Tribunal de Estrasburgo -cfr. Sentencias anteriormente referidas- y el Tribunal de Justicia de la Unión -cfr. Sentencias de 20 de mayo de 2003, asunto C-465/00, *Rechnungshof*, 9 de noviembre de 2010, asunto C-92/09, *Volker und Markus Schecke Gbr*, y 29 de junio de 2010, asunto C-28/08, *The Bavarian Lager Co. Ltd.*-.

"Estamos sin embargo ante un principio, con valor de prioridad *prima facie*, que solo subsiste, sin embargo, como reconoce expresamente esa misma doctrina, `en cuanto el acceso a la información contribuya a un mejor conocimiento de los criterios de organización y funcionamiento de las instituciones o a la asignación de los recursos´ -cfr. Dictamen Conjunto del Consejo de Transparencia y la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) de 23 de marzo de 2015, que veremos posteriormente-. Su virtud *prima facie*, de este modo, únicamente puede mantenerse en la medida en que el acceso pueda lograr el fin de conocimiento previsto por la ley. Una finalidad que, teniendo en cuenta la exclusión de los liquidadores del ámbito de aplicación subjetivo del derecho (tal como vimos con anterioridad), no puede lograrse en el presente supuesto; esto es, la solicitud formulada, en la parte que pueda referirse individual o nominalmente, con identificación de personas, a los liquidadores, escapa a la finalidad de conocimiento prevista por la ley -concretada, únicamente, a las personas propia y verdaderamente obligadas-. Por el contrario, la finalidad de conocimiento y control de aplicación de los recursos públicos, por parte de las Administraciones vinculadas a la ley, se agota en el suministro de información en forma dissociada respecto de la identidad de funcionarios (los liquidadores) no sujetos directamente al deber de transparencia.

"3. Finalmente y con valor absoluto, la Ley otorga prioridad al derecho fundamental a la intimidad. En presencia de tal derecho -esto es, siempre `que los datos contenidos en el documento puedan afectar a la intimidad´ (cfr. artículo 15.3.d de la Ley de transparencia)-, la Ley otorga prioridad *prima facie* incondicionada a la garantía del mismo, frente al acceso a los datos solicitados en virtud del principio de transparencia. Una prioridad que actúa como principio central o fundamental en la regulación -cfr., en igual sentido, el artículo 15.2- y frente al cual ha de desplegarse en



el caso concreto una intensa prueba de sentido contrario, que permita destruir su eficacia; una prueba, sobre el interés o motivación en la consulta que en el presente supuesto resulta inexistente.

"C. El `test alemán de la proporcionalidad´. Junto a aquellos sistemas de condiciones de precedencia y prioridades *prima facie*, la argumentación jurídica fundada en el modelo de la ponderación exige la aplicación de determinadas `estructuras de ponderación´, como método general de análisis dirigido al objetivo esencial de la optimización de los principios. Un método que parte, como vimos, de las posibilidades fácticas y jurídicas de cada caso concreto, mediante la aplicación de criterios analíticos o epistémicos de `necesidad´, `idoneidad´ y `proporcionalidad´ de los sacrificios proyectados.

"La necesidad de esa valoración, fáctica y jurídica, ha sido aceptada de manera general por todos los ordenamientos jurídicos. La totalidad de las jurisprudencias constitucionales en Europa han asumido, así, la necesidad de aquella valoración de las circunstancias, como elemento imprescindible de la argumentación jurídica en el ámbito iusfundamental. Así ha sucedido, en especial, en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español, la cual, a través de una constante referencia a la teoría y el modelo general de la ponderación, ha incorporado los elementos esenciales de valoración de las circunstancias propuestas en el mismo -cfr., entre otras muchas, las Sentencias del Tribunal Constitucional 40/1992, de 30 de marzo, 85/1992, de 8 de junio, 219/1992, de 3 de diciembre, 223/1992, de 14 de diciembre, 240/1992, de 21 de diciembre, 123/993, de 19 de abril, 178/1993, de 31 de mayo, 232/1993, de 12 de julio, 320/1994, de 28 de noviembre, 22/1995, de 30 de enero, 78/1995, de 21 de noviembre, 132/1995, de 11 de septiembre, 66/1995, de 8 de mayo, 55/1996, de 28 de marzo, 207/1996, de 16 de diciembre, 270/1996, de 16 de diciembre, 123/1997, de 1 de julio, 151/1997, de 29 de septiembre, 161/1997 de 2 de octubre, 175/1997, de 27 de octubre, 200/1997, de 24 de noviembre, 37/1998, de 17 de febrero, 66/1998, de 18 de marzo, 177/1998, de 14 de septiembre, 18/1999, de 22 de febrero, 69/1999, de 26 de abril, 136/1999, de 20 de julio, 139/1999, de 22 de julio, 98/2000, de 10 de abril, 112/2000, de 5 de mayo, 136/2000, de 29 de mayo, 186/2000, de 10 de julio, 265/2000, de 13 de noviembre, 156/2001, de 2 de julio, 14/2003, de 28 de enero, 158/2003, de 15 de septiembre, 11/2006, de 16 de enero, 89/2006, de 27 de marzo o 90/2006, de 27 de marzo, 133/2006, de 27 de abril, 12/2008, de 29 de enero, 45/2009, de 19 de febrero, 70/2009, de 23 de marzo, 31/2010, de 28 de junio, 12/2012, de 30 de



enero, 96/2012, de 7 de mayo, 185/2012, de 17 de octubre, 17/2013, de 31 de enero, 199/2013, de 5 de diciembre, 199/2014, de 16 de julio, 8/2015, de 22 de enero, 39/2016, de 3 de marzo, 140/2016, de 21 de julio-.

"Una jurisprudencia a través de la cual se ha dado carta de naturaleza en nuestro sistema de argumentación constitucional al modelo basado en la ponderación y, dentro de él, a los criterios incorporados a la `ley de la ponderación´ de Alexy; unos modos de análisis que recoge el denominado (por su autoría, en la doctrina del *Bundesverfassungsgericht*), `test alemán de la proporcionalidad´: el juicio de ponderación o proporcionalidad (en sentido amplio) entre los distintos derechos en conflicto -o entre derechos y valores constitucionales (y las resoluciones administrativas o judiciales dirigidas a la protección de bienes o intereses públicos)- basado en la aplicación de los subprincipios de `idoneidad o adecuación´ de la medida, su `necesidad´ y la `proporcionalidad en sentido estricto´ del sacrificio pretendido.

"Una actividad de ponderación que habrá de ser desarrollada, en nuestro caso, por el órgano del que se reclama la información relativa a las percepciones retributivas de los liquidadoras. Pues, dice de manera constante nuestro Tribunal Constitucional -cfr. gran parte de las resoluciones antes referidas; por vía de ejemplo, la Sentencia 207/1996, de 16 de diciembre-, <<para comprobar si una medida restrictiva de un derecho fundamental supera el juicio de proporcionalidad, es necesario constatar si cumple los tres siguientes requisitos o condiciones: si tal medida es susceptible de conseguir el objetivo propuesto (juicio de idoneidad)>> -en nuestro caso, el efectivo conocimiento y control sobre el funcionamiento de aquella parte del Sector Público sujeto al régimen legal de transparencia (en el que, como vimos, no se integran los registradores-liquidadores)-; <<si, además es necesaria, en el sentido de que no exista otra medida más moderada para la consecución de tal propósito con igual eficacia (juicio de necesidad) -esto es, si la medida más moderada de conocimiento de los datos en forma dissociada, sin posibilidad de identificación personal de los liquidadores, satisface el interés genérico al conocimiento del funcionamiento de aquella parte del Sector Público sujeto al régimen de transparencia en la que insistimos, no se encuentran incluidos los liquidadores)-; <<y, finalmente, si la misma es ponderada o equilibrada, por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto (juicio de proporcionalidad en sentido estricto)>> -un ejercicio de ponderación estricta que,



como veremos en el siguiente apartado, se encuentra realizado, de manera general, por el Consejo de Transparencia y la Agencia Española de Protección de Datos-.

“Un `test de proporcionalidad´ del que resulta, sin duda, que la medida de restricción de los derechos fundamentales de los liquidadores de distrito a la intimidad y a la protección de datos de carácter personal, derivada del acceso a la información personal sobre sus percepciones económicas, no supera el juicio de idoneidad, por cuanto no coopera al fin perseguido, de facilitar el efectivo conocimiento y consiguiente control general sobre el funcionamiento de aquella parte del Sector Público sujeto al régimen legal de transparencia, del que no forman parte los liquidadores; y no supera el juicio de necesidad, puesto que existe una medida más moderada, arbitrada por la propia Ley de transparencia -cfr. artículo 15, apartado 4-, consistente en el `el acceso efectuado previa disociación de los datos de carácter personal, de modo que se impida la identificación de las personas afectadas´; una manifestación de la información en forma disociada -respecto de la identidad de los liquidadores- que satisface plenamente el interés en el conocimiento y el control general sobre el funcionamiento de aquella parte del Sector Público sujeto al régimen de transparencia, en la que, debemos insistir una vez más, no se encuentran incluidos los liquidadores.

“Un test de proporcionalidad genérico al que se superponen, como vimos, las exigencias que, para el sacrificio del derecho fundamental a la intimidad, impone de modo específico la doctrina constitucional española. De la que resulta, como vimos, la ausencia de justificación legítima para el sacrificio de tal derecho fundamental a la intimidad, como consecuencia de la falta de previsión legal de la intromisión -al no encontrarse los liquidadores de distrito sujetos al régimen general de transparencia establecido por la ley- y por la ausencia de resolución judicial previa ordenando la invasión en la intimidad económica de los mismos.

“D. La proporcionalidad en sentido estricto del acceso a la información solicitada. Junto a todo lo anterior, finalmente, es necesario completar la ponderación mediante la realización de un juicio de proporcionalidad en sentido estricto, sobre la valoración de los beneficios o ventajas que para el interés general se derivan del acceso a la información solicitada, en relación con los perjuicios que tal medida restrictiva tiene sobre los otros derechos fundamentales en conflicto -la intimidad y la protección de datos de los liquidadores-.



“Una valoración que ha sido realizada, de forma general, para las retribuciones de la totalidad de los funcionarios públicos del Estado, por el Dictamen Conjunto del Consejo de Transparencia y la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) de 23 de marzo de 2015, sobre el acceso a los datos de Retribuciones, Productividad y Relaciones de Puestos de Trabajo de empleados públicos. Un dictamen que, aunque referido a un sector de la Administración distinto -tanto respecto de los liquidadores, como de la Administración autonómica a la que los mismos se encuentran funcionalmente adscritos-, resulta sin embargo aplicable, por vía analógica, a la solicitud de acceso objeto del presente procedimiento. Y, así, el Dictamen formula tres ideas o criterios de ponderación fundamentales:

“1. No existe obstáculo alguno para el suministro de información en relación con los `conceptos retributivos vinculados al puesto de trabajo y no a la persona´.

“2. Por el contrario, los conceptos que `no pueden dissociarse de la personalidad del titular del puesto´ únicamente pueden en principio ser suministrados mediante la aportación de `información dissociada de la identidad del titular del puesto´.

“3. Si, por el contrario, se opta por suministrar la información con `identificación de las personas que los desempeñan, dicha información contendría, como se ha indicado, datos de carácter personal´; por lo que ha de realizarse un análisis de la pertinencia del acceso, teniendo `en consideración los límites fijados en el artículo 15 de la LTAIBG que establecen los criterios a aplicar en caso de concurrir en un mismo supuesto el derecho de acceso a la información pública y el derecho fundamental a la protección de datos´.

“Una valoración de pertinencia en el acceso -realizada por el Dictamen, aunque no de modo confesado, en términos de proporcionalidad en sentido estricto- a cuyo fin ha de tomarse como criterio básico de determinación del `interés público prevalente´ el análisis sobre si `el acceso a la información contribuye a un mejor conocimiento de los criterios de organización y funcionamiento de las instituciones o a la asignación de los recursos´. Criterio conforme al cual el Dictamen `considera que en la información referente a los puestos de trabajo de mayor nivel de responsabilidad y mayor autonomía en la toma de decisiones o a aquellos cuya provisión se realice con un cierto grado de discrecionalidad o se justifique en la existencia de una especial relación de confianza´, el sacrificio que el suministro de la información comporta resulta proporcionado en relación con la satisfacción del fin público perseguido; debiendo prevalecer, en tal caso, el derecho de acceso sobre la protección de datos.



"Por lo que, de forma inversa, tratándose de información reclamada respecto de los liquidadores, como personal funcionario al servicio de la Administración tributaria económica e integrado funcionalmente en la misma, que no goza de discrecionalidad en la realización de sus funciones de gestión -dada su dependencia funcional estricta de dicha Administración-, cuyo nombramiento se produce sin margen alguno de discrecionalidad -al resultar designados, en su función y sus competencias, directamente por la ley- y sin que concurra relación de confianza alguna, el sacrificio en el derecho fundamental a la protección de datos personales resulta desproporcionado, en relación con el beneficio que para el interés público se deriva del acceso solicitado a la información.

"Unos criterios de valoración de la proporcionalidad que, en fin, conducen de manera directa a la necesidad de denegar el acceso, sin disociación, de los datos reclamados por el solicitante, relativos a las percepciones retributivas de los liquidadores de distrito hipotecario.

"Todo ello, conduce directa y diáfana, sin recurrir a consideraciones oblicuas o rebuscadas a que:

"- Ni los Registradores están incluidos en el ámbito de sujetos previstos en la Ley 19/2013, artículo 2 y 3

"- Ni los datos solicitados pueden considerarse de interés público, sino, todo lo contrario, protegidos.

"- Que no se ha respetado el derecho a la protección civil del derecho al honor, a la INTIMIDAD PERSONAL (en su faceta económica, explicada *`ut supra`* con criterios civiles, administrativos y constitucionales) y a la propia imagen, de la LO 1/1982 de 5 de mayo, que reconoce a los tutelados por la misma amplias garantías para su restablecimiento, acciones que no habrá más remediar que ejercitar.

"- Que existe una caracterización de los liquidadores de distrito hipotecario, antes profusamente explicada, que impiden la divulgación de los datos particulares de cada uno, solicitadas por XXX.

"Por todo lo cual, quien suscribe respetuosamente RECLAMA y solicita que se deje sin efecto la Resolución de expediente de transparencia 2016/1874, instado por XXX, denegándose dicha información en base a los argumentos aquí esgrimidos. O ALTERNATIVAMENTE: CONCEDA LA INFORMACIÓN REFERIDA DE FORMA DISOCIADA respecto de la identidad de este registrador y liquidador afectados por la consulta; en





la medida en que la misma:

"a. Lesiona de manera ilegítima y desproporcionada el derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal de este registrador, quien, por dicha causa, expresamente se reserva el derecho a formular, en su caso, la correspondiente reclamación ante la Agencia Española de Protección de Datos;

"b. Lesiona de igual forma ilegítima y desproporcionada su derecho fundamental a la intimidad, revelando aspectos esenciales de su vida personal y familiar, sin su consentimiento;

"c. Somete indebidamente a este funcionario a un régimen de transparencia del que aparece legalmente excluido.

"CONCLUSIÓN:

"Por todo lo expuesto, el abajo firmante:

"Solicita:

"1.- Que se tengan por formulada RECLAMACIÓN contra la resolución recurrida, y que la misma sea revocada por ser contraria a derecho. 2.- Que subsidiariamente, para el caso de no estimarse íntegramente la presente reclamación, que se acuerde facilitar tan sólo datos globales de conjunto de las oficinas liquidadoras, no datos individualizados por oficinas ni por liquidador.

"2. Que sea cual fuere el contenido de la resolución hipotéticamente estimatoria de la solicitud del Sr XXX, se suspenda cautelarmente la ejecución de tal resolución y divulgación de la información solicitada hasta tanto se resuelvan los recursos y medidas cautelares, tanto administrativos como judiciales, que este afectado anuncia que interpondrá llegado el caso. Dicha suspensión cautelar es absolutamente necesaria y procedente, pues sin ella el ulterior recurso administrativo o judicial perdería completamente su utilidad.

"3.- Que conforme a la Ley de procedimiento administrativo se identifique a la autoridad eventualmente responsable de la divulgación de datos personales y con lesión del derecho constitucional a la intimidad del afectado, a los efectos disciplinarios, indemnizatorios o de otro orden que pudieran proceder en cada caso.

"4. Que por si fuere necesario su reiteración, quien SUSCRIBE, reitera que SE OPONE TOTALMENTE a la divulgación de sus datos personales-económicos solicitados por el Sr. XXX, en expediente de marginales referenciado, oposición, cuyo carácter preventivo quiere esta parte dejar inequívoca CONSTANCIA.



"Caso de NO ESTIMARSE esta reclamación, quien suscribe, tal como se dijo más arriba, se reserva el derecho a la interposición del RECURSO-ECONÓMICO ADMINISTRATIVO de conformidad con lo previsto en la Ley 29/1998 de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción CONTENCIOSO\_ADMINISTRATIVA, y todo tipo de acciones civiles y de otra índole, que le corresponden por vulneración de la legislación citada de TRANSPARENCIA, de protección de datos y del derecho constitucional a la INTIMIDAD.

"Atentamente, y con todo respeto, DECLARO, bajo mi responsabilidad, que son ciertos y comprobables los datos consignados en esta reclamación, cuya ESTIMACIÓN entiende procedente en DERECHO.

"Se adjunta copia compulsada de resolución recurrida.

"Por ser así de hacer en Justicia que solicito en XXX a fecha 23 de Agosto de 2017".

La reclamación se acompañaba de copia compulsada por el propio Registrador reclamante -XXX- de la Resolución dictada por parte de la ATA en fecha 04/07/2017, que concedía el acceso a la información solicitada por el Sr. XXX, y contra la que se interpone la misma.

**Séptimo.** Con fecha 5 de septiembre de 2017 tuvo entrada en el Consejo copia del expediente remitido por el órgano reclamado. Según se indica en el escrito de remisión que lo acompaña, el mismo "[...] se corresponde con la siguiente estructura:

- "- Solicitud de información pública presentada por XXX.
- "- Comunicación inicio tramitación expediente.
- "- Apertura trámite alegaciones a terceros.
- "- Comunicación de traslado a terceros.
- "- Acuses de recibo de oficio apertura trámite de alegaciones.
- "- Escritos de alegaciones recibidos.
- "- Resolución.
- "- Correo-e al solicitante comunicando resolución.
- "- Oficios de comunicación de resolución a terceros.
- "- Acuse de recibo comunicación resolución a XXX".



**Octavo.** Igualmente, mediante un segundo oficio con entrada en el Consejo en la misma fecha 5 de septiembre, se remite por la ATA informe en el que, en relación con el expediente trasladado, se pone de manifiesto lo siguiente:

"A la vista de la solicitud señalada [la del Sr. XXX que origina la precitada Resolución de la ATA de 04/07/2017 objeto ahora de reclamación por el Sr. XXX] se abrió trámite de alegaciones para que los terceros interesados pudieran exponer lo que a su derecho conviniera en relación con los datos solicitados.

"Una vez finalizado el plazo de alegaciones y a la vista de las presentadas se resolvió el día 4 de julio de 2017, concediendo el acceso a la información solicitada, a tenor de lo anteriormente dicho por ese Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, en la Resolución 106/2016 (sobre el registro de XXX), en su FD 4º, cuando razona que `es evidente que conocer los gastos que conlleva la gestión de los impuestos soportados por la ciudadanía resulta de indudable interés para la opinión pública y, en consecuencia, que es inequívoca la relevancia pública de la divulgación de los datos reclamados´; si bien, conforme a lo dispuesto en el artículo 22.2 de la Ley 19/2013, la información mencionada se facilitaría una vez transcurrido el plazo que, para recurrir la presente resolución, se concedió a los terceros afectados.

"Esta reclamación presentada por XXX es la primera de las que tiene constancia esta Agencia Tributaria de Andalucía de las presentadas por los titulares de las oficinas de registro contra la resolución del expediente de transparencia 2016/00001874, habiéndose trasladado a esta Agencia la voluntad mayoritaria de recurrir la citada resolución por parte del colectivo de registradores de la propiedad.

"Desde esta Agencia Tributaria de Andalucía se comparte el criterio de ese Consejo en el sentido de entender que los gastos públicos destinados a la gestión de los impuestos son de interés público y su divulgación goza de la suficiente relevancia.

"Dicho lo anterior y en relación con las alegaciones expuestas por el recurrente, parece que el propio artículo 8 de la ley 19/2013 ya prevé la divulgación de los datos solicitados en su apartado b) con el siguiente literal:

*"b) La relación de los convenios suscritos, con mención de las partes firmantes, su objeto, plazo de duración, modificaciones realizadas, obligados a la realización de las prestaciones y, en su caso, las obligaciones económicas convenidas. Igualmente, se publicarán las encomiendas de gestión que se firmen, con indicación de su objeto, presupuesto, duración, obligaciones económicas y las subcontrataciones que se realicen con mención de los*



*adjudicatarios, procedimiento seguido para la adjudicación e importe de la misma.*

“No pareciendo estar prevista en el citado artículo la posibilidad de divulgación de las cantidades específicas que corresponden a cada una de las oficinas liquidadoras como consecuencia de la aplicación del convenio y que constituyen la retribución de los titulares de los registros por la prestación del servicio público, si bien dicha decisión no corresponde adoptarla a esta Agencia Tributaria de Andalucía”.

**Noveno.** En el expediente remitido por la ATA consta la copia de los oficios dirigidos a los Decanatos Territoriales de Andalucía Oriental y Occidental del Colegio de Registradores de la Propiedad, así como a personas titulares de Oficinas Liquidadoras de Distrito Hipotecario existentes en Andalucía, que acreditan la práctica por parte del órgano reclamado -con motivo de la solicitud de información pública presentada por el Sr. XXX- del trámite previsto en el artículo 19.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG), en virtud del cual se les concedía un plazo de quince días para que pudieran realizar las alegaciones que estimaran oportunas al considerar que la información solicitada podría afectar a sus derechos e intereses.

**Décimo.** Asimismo, como consecuencia del trámite anterior, obra en el expediente remitido que se presentaron ante la ATA un total de 81 escritos de alegaciones que tenían como nexo común la oposición al acceso a la información solicitada. A este respecto, la identidad sustancial existente entre muchos de los escritos presentados permite clasificar las alegaciones formuladas en 7 grupos:

Grupo I (30 escritos de alegaciones).

En todos los escritos de este grupo las alegaciones vertidas se corresponden con las que posteriormente formulará XXX en los Fundamentos Jurídicos IV a VII de la segunda reclamación presentada ante el Consejo contra la referida Resolución de la ATA de fecha 04/07/2017 -registrada con el número 383/2017-, y que se reproduce en su integridad en el antecedente Sexto.

La oposición al acceso a la información solicitada o, alternativamente, su concesión de forma disociada se basa en que:

- Se lesiona de manera ilegítima y desproporcionada el derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal de cada Registrador/liquidador.
- Se lesiona de igual forma ilegítima y desproporcionada el derecho fundamental de cada uno de ellos a la intimidad, revelando aspectos esenciales de sus vidas personal y familiar, sin sus consentimientos.



- Somete indebidamente a dichos funcionarios a un régimen de transparencia del que aparecen legalmente excluidos.

Grupo II (24 escritos de alegaciones).

Los escritos aquí presentados asumen el Informe Jurídico efectuado por el Departamento Fiscal del Servicio de Coordinación de Oficinas Liquidadoras, del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España -el cual también ha sido presentado de manera autónoma y se incluye entre los escritos de alegaciones que configuran este grupo-. En todos ellos se concluye la necesidad de obtener el consentimiento expreso y escrito de cada Registrador/liquidador para dar publicidad a sus ingresos como gestores de la Oficina Liquidadora respectiva, en base a las siguientes alegaciones:

- Errónea ponderación de su derecho a la protección de datos de carácter personal. A este respecto, se argumenta que el conocimiento de los datos de retribución de los Registradores puede permitir el acceso a datos de carácter personal especialmente protegidos en los términos del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (en adelante, LOPD). Asimismo, la relación acordada con las Comunidades Autónomas para la llevanza de las Oficinas Liquidadoras se basa en un Convenio específico firmado *ad hoc*, por lo que cualquier solicitud relacionada con la LTAIBG debe referirse a la propia Comunidad Autónoma (presupuestos, ingresos, gastos,...) y no al gestor encomendado de la actividad. En este último caso, el acceso a los datos únicamente se podrá autorizar en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, el Registrador, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicite el acceso. Se podrían publicar perfectamente los datos autonómicos de gestión de las Oficinas Liquidadoras pero no la retribución específica acordada con los Registradores, en donde debe ponderarse, en su revelación, la protección de datos de carácter personal, ya que la incidencia en la intimidad personal del Registrador, si se conocen esos datos, es mucho mayor al tratarse de una cesión de datos en la que el afectado pierde el control sobre sus datos personales.
- En relación con la información sobre el número de personas empleadas en las Oficinas Liquidadoras, que también es solicitada, se alega que dicho dato ya es de público acceso puesto que viene publicado en la Memoria que acompaña anualmente al proyecto de Ley de Presupuestos Generales de Estado.



Grupo III (17 escritos de alegaciones).

Los escritos de este grupo concluyen, igualmente, la necesidad de obtener el consentimiento expreso y escrito de cada Registrador/liquidador para dar publicidad a sus ingresos como gestores de la Oficina Liquidadora respectiva -sin perjuicio de que se pueda facilitar la información con carácter agregado y por anualidad-, en base a las siguientes alegaciones:

- Acerca de la protección de datos personales en general en materia retributiva y de honorarios profesionales. En este sentido, se arguye el Criterio Interpretativo Conjunto entre el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos 1/2015, de 24 de junio, sobre el alcance de las obligaciones de los órganos, organismos y entidades del sector público estatal en materia de acceso a la información pública sobre sus Relaciones de Puestos de Trabajo (RPT), catálogos, plantillas orgánicas, etc. y las retribuciones de sus empleados o funcionarios; el cual limita el acceso a la información cuando en un caso concreto en relación con un determinado empleado público y su situación específica prevalezca su derecho a la protección de datos, como puede ser el caso de los Registradores en cuanto gestores de las Oficinas Liquidadoras.

- Información sobre retribuciones y publicidad de la retribución de los Registradores en cuanto gestores de las Oficinas Liquidadoras. Se pone de manifiesto que las cantidades disociadas respecto del uso de fondos públicos, según criterios de la Ley de Transparencia, quedan fuera de la normativa sobre protección de datos. Así, los datos de sueldo, complemento de destino y específico se incluyen con carácter genérico, sin asociación al nombre de personas concretas o disociados en terminología de protección de datos, en las Leyes de Presupuestos que se publican en los Boletines Oficiales.

Ahora bien, si se piden en relación con una persona determinada relacionada por un convenio específico firmado sobre la materia, como es el caso de la información solicitada de un Registrador, se pueden convertir en datos personales.

Los artículos 14 a 15 LTAIBG regulan los límites del derecho de acceso a información que habrán de ser aplicados de acuerdo con las reglas de aplicación y los elementos de ponderación que establecen dicha Ley y la LOPD y, en base a ello, debe tenerse en cuenta:

-Que los Registradores tienen encomendada la gestión de las Oficinas Liquidadoras en cuanto encargados de tratamiento de las Comunidades Autónomas, existiendo un acuerdo o convenio que regula dicha actividad, y actuando siempre bajo las instrucciones del responsable de los datos. Así los Registradores no se incluyen en las relaciones de puestos de trabajo u otros instrumentos organizativos similares.



-Que cuando la información no contribuya a un mayor conocimiento de la organización y funcionamiento de las instituciones o de la asignación de los recursos públicos, prevalecerá el respeto a los derechos a la protección de datos o la intimidad.

-Que la retribución obtenida por los Registradores en remuneración por la cesión de la gestión de la Oficina Liquidadora no puede incluirse en las categorías de personal directivo, eventual o de libre designación a las que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos otorgan publicidad.

-Que la relación acordada con las Comunidades Autónomas para la llevanza de las Oficinas Liquidadoras se basa en un Convenio específico firmado *ad hoc*, por lo que cualquier solicitud relacionada con la LTAIBG debe referirse a las actividades propias de la Comunidad Autónoma (presupuestos, ingresos, gastos,...) y no a datos concretos del gestor encomendado de la actividad.

Por todo ello, es indiscutible el interés público en conocer las retribuciones de los empleados públicos, con nombres y apellidos, puestos de libre designación, eventuales o de confianza por designación política, pero el conocimiento de la retribución de los Registradores, en cuanto gestores encomendados por Convenios para la llevanza de las Oficinas Liquidadoras, escapa a este interés.

En conclusión, la publicidad de la retribución nominal de cada Registrador/liquidador en cuanto gestor encomendado de una Oficina Liquidadora debe atemperarse con la situación particular del empleado público y, en especial, con el hecho de que la revelación de su identidad y circunstancias pudiera situarlos en una situación de especial riesgo.

- En relación con la información sobre el número de personas empleadas en las Oficinas Liquidadoras, que también es solicitada, se alega que dicho dato ya es de público acceso puesto que viene publicado en la Memoria que acompaña anualmente al proyecto de Ley de Presupuestos Generales de Estado.

#### Grupo IV (7 escritos de alegaciones).

En los escritos de este grupo se fundamenta la oposición al acceso a la información solicitada -o, a lo sumo, se faciliten tan sólo los datos globales del conjunto de las oficinas liquidadoras, no los individualizados por oficinas ni por liquidador- en base a las mismas alegaciones que el Sr. XXX formula como fundamentación jurídica en la Reclamación número 365/2017 presentada ante el Consejo, reproducida en su integridad en el Antecedente Tercero, y que se pueden resumir en los siguientes términos:

- Los Registradores de la Propiedad no están incluidos en el ámbito subjetivo de aplicación de la



LTAIPBG (artículos 2 y 3).

- La información solicitada incluye periodos anteriores a la entrada en vigor de la LTAIBG.
- Se tratan de datos personales cuya divulgación vulneraría la legislación de protección de datos de carácter personal, por lo que en todo caso resultaría aplicable el límite al derecho de acceso derivado de la protección de datos de carácter personal (artículo 5.3 LTAIBG).
- Sólo procede informar al solicitante, conforme al artículo 8.1.b) LTAIBG, de los convenios suscritos entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y los Registradores de la Propiedad de Andalucía, con mención de las partes firmantes, su objeto, plazo de duración y modificaciones realizadas, obligados a la realización de las prestaciones y, en su caso, las obligaciones económicas convenidas. Igualmente, se publicarán las encomiendas de gestión que se firmen, con indicación de su objeto, presupuesto, duración, obligaciones económicas y las subcontrataciones que se realicen con mención de los adjudicatarios, procedimiento seguido para la adjudicación e importe de la misma. Tales convenios son públicos y constan publicados en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.
- No procede informar de las cantidades abonadas a cada Registrador/liquidador resultantes de la aplicación del citado convenio, pues los mismos no están incluidos en el artículo 8.1.f) LTAIBG relativo a altos cargos y máximos responsables de las entidades incluidas en el ámbito de aplicación del Título I LTAIBG.
- Tampoco procede informar de las cantidades abonadas a cada Oficina Liquidadora, puesto que dado que cada una de ellas tiene o ha tenido históricamente como titular a un determinado registrador, se incumpliría el deber de previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas (artículo 15.4 LTAIBG).
- No sólo procede desestimar la solicitud de información sino inadmitirla de plano, por tener un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la Ley (artículo 18.1.e) LTAIBG).
- La publicación de los datos solicitados no sólo es improcedente sino que pudiera ser constitutiva de infracción disciplinaria muy grave conforme al artículo 29.1.d) LTAIBG.
- Además de lo expuesto, resultaría de aplicación lo previsto en la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, que considera intromisión ilegítima la revelación de datos privados de una persona o familia conocidos a través de la actividad profesional u oficial de quien los revela





(artículo 7) y le otorga el singular régimen de protección previsto en el artículo 9 de dicha Ley Orgánica.

- Asimismo, se da por reproducida la argumentación jurídica contenida en el Informe Jurídico efectuado por el Departamento Fiscal del Servicio de Coordinación de Oficinas Liquidadoras, del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, al cual obedecen las alegaciones formuladas en los escritos del Grupo II.

Grupo V (1 escrito de alegaciones).

En el escrito incluido en este grupo el Registrador/liquidador que lo suscribe se opone al acceso a la información relativa a las percepciones retributivas percibidas en su condición de tal -o, alternativamente, se conceda la información referida de forma dissociada-, llegando a las mismas conclusiones que se esgrimen en los escritos del Grupo I, en base a las siguientes alegaciones:

- Los Registradores de la Propiedad, como funcionarios públicos, no se encuentran incluidos en el ámbito subjetivo de aplicación definido en el artículo 3 de la LTPA. Todo lo más, dada la encomienda de gestión de las Oficinas Liquidadoras de Distrito, podrían encuadrarse en el ámbito establecido por el artículo 4 de la misma, cuál es el de suministrar la información necesaria a la ATA para facilitar a ésta el cumplimiento de la Ley; pero habrá de ser la propia Agencia -como sujeto obligado- quien realice una ponderación razonada mediante el test de daño a que se refiere la norma básica estatal y facilitar tal información de forma dissociada, para no vulnerar el derecho fundamental a la protección de datos. A lo que se añade que la solicitud de información que se cuestiona, al no expresar fin alguno, no justifica baja ningún concepto tal intromisión en la esfera de sus datos protegidos ni añade utilidad alguna a la información que pudiera facilitarse de forma dissociada, como expresamente admite el artículo 15.4 LTAIBG.

- Los límites de acceso a la información pública. El artículo 9.3 LTPA determina cuáles han de ser los criterios que han de tomarse en consideración para la previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información, en especial su derecho a la protección de datos de carácter personal. En particular, en el apartado d) del artículo 15 se expresa claramente como criterio a utilizar “[...]a mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad”. Que la publicación de tales datos afecta al derecho fundamental a la intimidad es indiscutible. (cfr. Sentencia 292/2000, de 30 de noviembre, del Tribunal Constitucional).



Grupo VI (1 escrito de alegaciones).

En el escrito encuadrado en este grupo se fundamenta la negativa a que se facilite el acceso a la información solicitada en base a las siguientes alegaciones:

- La petición de la ATA trasladando la pretensión del solicitante de obtener 18 años completos de todas las oficinas liquidadoras de Andalucía con específica cita de los empleados en tales oficinas (oscilantes en función del Registrador titular de cada liquidadora en el tiempo aludido) integra una pretensión que debió ser inadmitida por su carácter abusivo no justificado en la finalidad de la LTAIBG y, ahora ya en curso el procedimiento, previene que deba ser desestimada.
- La precitada petición comprende datos de carácter personal que haría decantar la balanza del juicio de ponderación del art. 15.3 LTAIBG a favor del afectado por aplicación de los apartados 15.3.b), c) y d). Esto es, tanto el número de personas con las que cuente la Oficina Liquidadora como las indemnizaciones percibidas por los liquidadores son datos de carácter personal del titular del Registro y su oficina. Ello hace que el artículo 15.3 LTAIBG despliegue su eficacia y con ella el juicio de ponderación entre el derecho de acceso a la información y el derecho de la persona afectada al ser datos de carácter personal. El hecho de que la petición del solicitante integre una pretensión de conocimiento inconmensurable por ejercicios y por número de oficinas (todas las de Andalucía), ni que tampoco justifique el fin de tal petición, determina que el precitado carácter abusivo pese menos que el artículo 15.3.b), c) y d).
- La LTAIBG no da derecho a obtener dictámenes informativos a elaborar sino que el artículo 13 de dicha norma prevé contenidos o documentos “que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”. Tener que concretar de todas las oficinas liquidadoras de Andalucía los datos empleados a lo largo de tales años según cada Registrador haya ocupado cada una de ellas, más los conceptos económicos solicitados por el Sr. XXX a la ATA; no son datos elaborados o adquiridos sino que habría que ejecutar y compilar *ex profeso*, y tal ejecución no está amparada en el texto legal aludido.

Grupo VII (1 escrito de alegaciones).

En el escrito enmarcado en este grupo se fundamenta la negativa a que se facilite el acceso a la información solicitada -o, al menos, se conceda de forma dissociada- en base a las mismas alegaciones que posteriormente formulará XXX en los Fundamentos Jurídicos IV a VII de la segunda reclamación presentada ante el Consejo contra la referida Resolución de la ATA de fecha 04/07/2017 -registrada con el número 383/2017-, reproducida en su integridad en el



antecedente Sexto. Junto a éstas también se recogen las que se ponen de manifiesto en los escritos del Grupo IV -a excepción de las que se contienen en el Informe Jurídico efectuado por el Departamento Fiscal del Servicio de Coordinación de Oficinas Liquidadoras, del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, al que no se alude-.

**Undécimo.** Por Resolución de 13 de septiembre de 2017 el Consejo declaró la suspensión de la ejecutividad de la repetida resolución de la ATA de 04/07/2017.

**Duodécimo.** Mediante escrito fechado este mismo día, el Consejo notificó a la ATA la precitada Resolución de suspensión de 13 de septiembre de 2017. Asimismo, se le solicitaba a este organismo copia del expediente derivado de la solicitud así como informe y antecedentes que considerara oportunos para la resolución de la reclamación núm. 383/2017.

**Décimo tercero.** Igualmente, en escrito fechado el día 13 de septiembre de 2017, se comunicó al reclamante el inicio de la tramitación del expediente para resolver dicha reclamación, al mismo tiempo que se le notificaba la Resolución de suspensión de la ejecutividad en vía administrativa de la Resolución de la ATA de fecha 04/07/2017, acordada por el Consejo en fecha 13/09/2017.

**Décimo cuarto.** También mediante escrito de fecha 13 de septiembre de 2017, se concedió trámite de audiencia al Sr. XXX -solicitante de la información ante la ATA en fecha 05/12/2016, que motivó la resolución de aquélla el 04/07/2017 y contra la que se interpone la reclamación núm. 383/2017-, de conformidad con lo previsto en el artículo 24.3 de la LTAIBG; notificándole, de igual modo, la Resolución de suspensión de 13 de septiembre de 2017 acordada por el Consejo.

**Décimo quinto.** De igual modo, de conformidad con el ya reseñado artículo 24.3 LTAIBG, mediante diversos escritos registrados en este Consejo con fechas de salida de 14 y 19 de diciembre de 2017, se concedió trámite de audiencia a los Decanatos Territoriales de Andalucía Oriental y Occidental del Colegio de Registradores de la Propiedad, así como a las personas titulares de las Oficinas Liquidadoras de Distrito Hipotecario existentes en Andalucía, para que pudieran formular las alegaciones que a su derecho convenga en relación con las reclamaciones núm. 365/2017 y 383/2017. A tal fin les fue remitido copia del expediente en formato DVD, con el siguiente índice:

"Carpeta 1. Reclamaciones ante el Consejo

"Carpeta 2. Tramitación de las reclamaciones por el Consejo



"Carpeta 3. Remisión expediente por la Agencia Tributaria

"Subcarpeta 3.1. Oficios de remisión de expediente

"Subcarpeta 3.2. Solicitud de información pública

"Subcarpeta 3.3. Trámite de alegaciones

"Subcarpeta 3.4. Alegaciones presentadas.

"Subcarpeta 3.5. Resolución de la Agencia Tributaria

"Subcarpeta 3.6. Notificación resoluciones

"Subcarpeta 3.7. Acuses de recibo".

**Décimo sexto.** En virtud de lo dispuesto en los artículos 44 y 46 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la notificación por el Consejo del trámite anterior respecto de aquellos destinatarios para los cuales la notificación personal en el domicilio consignado en los expedientes había resultado infructuosa, se efectuó mediante sendos anuncios de 15 y 26 de enero de 2018, publicados en el Boletín Oficial del Estado en fechas 20/01/2018 (*BOE* núm. 18, Supl. Not., Pág. 1) y 01/02/2018 (*BOE* núm. 29, Supl. Not., Pág. 1), respectivamente.

**Décimo séptimo.** En cumplimiento del trámite de audiencia concedido, en fecha 28 de septiembre de 2017 tiene entrada en el Registro Electrónico de la Consejería de Hacienda y Administración Pública escrito dirigido al Consejo por parte del Sr. XXX, en los siguientes términos:

"Que por medio del presente escrito, vengo a oponerme a la reclamación presentada por el Sr. XXX (Reclamación 383/2017) contra la resolución de la Dirección de la Agencia Tributaria de Andalucía (Consejería de Hacienda y Administración Pública), por la que se concede el acceso a la información pública que solicitó el que suscribe, de fecha 4 de julio de 2017, basándome para ello en los siguientes argumentos de hecho y de derecho:

"1º) Hacemos nuestros los argumentos dados por este mismo Consejo al que tengo el honor de dirigirme, en su Resolución número 106/2016, de fecha 16 de noviembre de 2016, que resolvía una cuestión análoga absolutamente a la presente, esto es, el derecho a conocer las cantidades abonadas al Titular de determinada Oficina Liquidadora del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y del Impuesto de Sucesiones y Donaciones, en concepto de



retribución por la cesión de la gestión de la citada Oficina Liquidadora. La simple asunción y reiteración de tales argumentos sería suficiente para la desestimación de la reclamación interpuesta por el reclamante Sr. XXX.

"Es de reseñar que habiendo sido notificada la previa Resolución reclamada a distintas personas en número considerable, al entenderse que eran terceros afectados, solamente uno de ellos, el reclamante, ha interpuesto reclamación (salvo error de esta parte), lo que deja entrever que la inmensa mayoría de tales terceros, no consideran disconforme a derecho el acceso concedido. Además consta que dicha persona sólo se opone al traslado de sus datos particulares (primer párrafo de la página 4 de su escrito de reclamación), lo cual nunca se ha solicitado por esta parte, que quiere conocer la indemnización/retribución percibida, que se ha detraído de impuestos públicos, pero nunca datos particulares de dicho señor reclamante, es decir, la cantidad, al céntimo, que le ha costado a la administración pública el ceder la gestión del impuesto a terceros, sin que me interese para nada los datos puramente personales (nombre, apellidos, DNI, dirección, etc) de este señor ni de otros Liquidadores privados del impuesto.

"Decía dicha Resolución 106/2016, de este Consejo:

"En el supuesto ahora examinado, ante la pretensión de conocer las cantidades abonadas durante un determinado periodo de tiempo al Titular de una Oficina Liquidadora en concepto de retribución por la cesión de la gestión de tal oficina, el órgano reclamado decidió denegar la información requerida recurriendo al límite de la protección de datos personales, al entender que los concretos datos solicitados por el ahora reclamante tienen tal carácter, y tras llegar a la conclusión, con base en el art. 15.3 LTAIBG, de que sobre ellos no prevalecen razones de interés público que aconsejen conceder dicho acceso.

"Pues bien, aunque aceptáramos a efectos puramente dialécticos que la cantidad que abona la Administración como compensación por los gastos derivados de la gestión de determinados impuestos constituya un dato personal, tampoco podríamos considerar justificada la denegación del acceso a la información. Por las razones que veremos a continuación, no podemos compartir el resultado de la ponderación entre el interés público inherente a la divulgación de la misma y los derechos de los afectados al que ha llegado la resolución impugnada en aplicación del citado art. 15.3 LTAIBG.



"Tercero. Como hemos adelantado, en el caso que nos ocupa lo que se pretende es conocer la información referente a las cantidades abonadas al Titular de la Oficina Liquidadora de .. derivadas de las compensaciones e indemnizaciones por la cesión de la gestión de determinados impuestos. En efecto, el Decreto 106/1999, de 4 de mayo, por el que se determinan competencias en materia de gestión y liquidación de los impuestos sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y sobre Sucesiones y Donaciones, así como las Oficinas Liquidadores de Distrito Hipotecaria, dispone en su artículo 1 lo que sigue:

"1. En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, las funciones de gestión y liquidación de los Impuestos sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y sobre Sucesiones y Donaciones corresponden, en las capitales de provincia y municipios en los que existan Delegaciones Provinciales u Oficina Tributaria de la Consejería de Economía y Hacienda, a los Servicios Gestión de Ingresos Públicos de las mismas, y en el resto del territorio a las Oficinas Liquidadoras de Distrito Hipotecario que se determinan en el Anexo I al presente Decreto [en el que se incluye el Registro objeto de la reclamación], salvo en los municipios que se relacionan en el Anexo II de este Decreto que corresponderán a la respectiva Delegación Provincial u Oficina Tributaria de la Consejería de Economía y Hacienda.

"2. Los Registradores de la Propiedad, al frente de las Oficinas Liquidadoras de Distrito Hipotecario, ejercerán las funciones a que se refiere el apartado anterior con sujeción a los criterios, directrices y control de la Dirección General de Tributos e Inspección Tributaria, de la Dirección General de Tesorería y Política Financiera y de la Intervención General, sin perjuicio del seguimiento y control que correspondan a las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Economía y Hacienda y de las competencias específicas de otros órganos de la misma.

"Por su parte, la Disposición adicional única del referido Decreto 106/1999 autorizaba al titular de la Consejería competente a formalizar un convenio con los Registradores de la Propiedad al frente de Oficina Liquidadora de Distrito Hipotecario, que contendría las impuestos a que se refiere este Decreto y, en particular, las referidas a la fijación de las indemnizaciones y compensaciones que correspondan. El anunciado Convenio sería suscrito el 26 de julio de 1999 entre la Consejería de Economía y Hacienda y los Registradores de la Propiedad. Debe notarse, por lo demás, que con cierta periodicidad se suscriben Adendas al



Convenio en que se introducen modificaciones en el sistema de compensación por los gastos derivados de la gestión de los impuestos encomendados, que han tendido a su reducción en los últimos años [véanse, por ejemplo, las Resoluciones de la Agencia Tributaria de Andalucía de 20 de octubre de 2010 (BOJA núm. 215, de 4 de noviembre de 2010), de 28 de agosto de 2012 (BOJA núm. 175, de 6 de septiembre de 2012), de 8 de enero de 2014 (BOJA núm. 8, de 14 de enero de 2014) y de 28 de enero de 2016 (BOJA núm. 22, de 3 de febrero de 2016), por las que se dan publicidad a las respectivas Adendas].

"Así pues, de la citada normativa cabe concluir que determinados Registradores de la Propiedad (los incluidos en los Anexos de Dicho Decreto, modificado por Decreto núm. 429/2000, de 14 de noviembre), que se hallan al frente de las Oficinas Liquidadoras de Distrito Hipotecario, ejercen las funciones de gestión y liquidación de los Impuestos sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y sobre Sucesiones y Donaciones, y que a través del Convenio de 26 de julio de 1999 y sus diversas Adendas- se fijan las indemnizaciones y compensaciones correspondientes por el desempeño de dicha tarea.

"Cuarto. A juicio de este Consejo, resulta incuestionable que la información referente a la recaudación de recursos por parte de los poderes públicos y la subsiguiente utilización de los mismos constituye un eje central de la legislación en materia de transparencia. En este sentido se pronuncia expresamente la LTAIBG en el arranque mismo de su Preámbulo: La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.

"Se trata, por lo demás, de una línea directriz plenamente consolidada en los países de nuestro entorno que el derecho a saber de la ciudadanía debe proyectarse especialmente en este ámbito. Así, como ya afirmara el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en un asunto en que estaba involucrado el derecho a la protección de datos personales (Sentencia de 20 de mayo de 2003, *Österreichischer Rundfunk* y otros), no se puede negar que para controlar la buena utilización de los fondos



públicos es necesario conocer el importe de los gastos afectados a los recursos humanos en las distintas entidades públicas (§ 85). Y proseguiría acto seguido en el mismo párrafo: A ello se suma, en una sociedad democrática, el derecho de los contribuyentes y de la opinión pública en general a ser informados de la utilización de los ingresos públicos (...).

"Es, pues, evidente que conocer los gastos que conlleva la gestión de los impuestos soportados por la ciudadanía resulta de indudable interés para la opinión pública, y, en consecuencia, que es inequívoca la relevancia pública de la divulgación de los datos aquí reclamados. Por lo tanto, la Agencia Tributaria de Andalucía ha de proporcionar al reclamante la información que había solicitado, a saber, las cantidades abonadas, durante los últimos cuatro ejercicios anuales, al titular de la Oficina Liquidadora de en concepto de indemnizaciones y compensaciones por las funciones de gestión y liquidación de los impuestos arriba mencionados; información que, obviamente, no se extiende a las retribuciones netas del Registrador de la Propiedad, como parece que interpretó inicialmente el órgano reclamado.

"Dicho esto, debemos asimismo señalar que el órgano reclamado, en su informe de alegaciones, ha puesto en conocimiento de este Consejo las concretas cantidades referidas. Ahora bien, como venimos sosteniendo en nuestras decisiones, son los poderes públicos a los que se solicita la información los obligados a remitirla directamente a la persona que por vía del ejercicio de derecho de acceso haya manifestado su interés en conocerla, toda vez que el Consejo no está llamado, ciertamente, convertirse en receptor o transmisor de esta información pública, sino velar por el cumplimiento del ejercicio de este derecho de acceso a la misma en los términos previstos en la LTPA y que la información llegue al ciudadano solicitante por parte del órgano reclamado. (por todas, Resolución 59/2016, de 20 de julio, FJ 5º)-.

"2º) Es necesario partir de la base que determinados sujetos privados (Titulares de Registros de la Propiedad que gestionan Oficinas Liquidadoras), recibe un porcentaje de lo que recauda en concepto de impuestos públicos (Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados e Impuesto de Sucesiones y Donaciones), que si fueran recaudados por una oficina pública (como ocurre en las capitales de provincia y en la ciudad de Jerez de la Frontera), supondría que el total de la recaudación iría a parar a las arcas públicas, sin detracción alguna a favor de ningún sujeto privado.





"Así, mediante el Decreto 106/1999, de 4 de mayo, se cedía las funciones de gestión y liquidación de los citados impuestos (excepto en las capitales de provincia) a las Oficinas Liquidadoras titularizadas por el Registrador de la Propiedad correspondiente. El porcentaje que se pactó con los Registradores de la Propiedad ascendió al 5% conforme al Convenio que la Junta alcanzó con los Registradores (BOJA de 11 de noviembre de 2000). Tras varias modificaciones habidas desde entonces (pequeñas variaciones porcentuales) el actual porcentaje se fija mediante Resolución de 28 de enero de 2016 (BOJA 22 de 3-2-de 2016). Con carácter excepcional para el año 2015 quedan sin efecto los tramos en la retribución de la recaudación de las autoliquidaciones establecidos en la cláusula séptima de este Convenio, en su redacción por la Adenda de 8 de enero de 2003, de modo que los liquidadores del distrito hipotecario percibirán, como compensación por los gastos derivados de la gestión de los impuestos encomendados, el 5% de las cantidades que recauden por todos los conceptos, bien procedan de las autoliquidaciones que les corresponden, bien de las liquidaciones que giren cualquiera que sea su clase. No obstante, tratándose de cantidades recaudadas por el procedimiento de autoliquidación, a partir de los 5.000.000 de euros el porcentaje de compensación será del 3%, a a partir de los 11.000.000 de euros el 1%.

"Creo por tanto la retribución/indemnización a los Registradores/Liquidadores se paga con dinero público de todos los andaluces, y esta parte tiene perfecto derecho a saber a cuánto asciende esa cifra, que se detrae del activo de la Comunidad Autónoma y que ha sido pagado por los andaluces con esfuerzo.

"Pues bien, el reclamante, entiende que no procede informarme cuando se ha pagado a los Recaudadores privados del Impuesto, en virtud de tal convenio, manifestando que ya me consta el porcentaje general que se le paga a los sujetos privados (Registradores de la Propiedad) por sustituir a la Junta de Andalucía en la función pública de recaudar impuestos, y que además, sería contrario a la Ley de Protección de Datos el informarme de ello, por ser datos de carácter personal.

"Obvia el reclamante que no quiero saber cuánto gana él como sujeto privado, sino quiero saber cuánto impuesto público recaudado no va a parar a las arcas públicas.

"¿Es que si tal sistema recaudatorio estuviera concesionado a empresa privada al efecto, no tendría derecho a saber cuánto le cuesta a la Administración Pública tal contrato de concesión de la gestión de un servicio público? Es evidente que igual derecho tendría a saber, como este Consejo ha dicho reiteradamente (Resoluciones



105/2016, 111/2016, 123/2016, 108/2017, entre otras).

"El argumento contrario en relación a que ya conozco los porcentajes a percibir conforme marcan los Convenios, es fútil, por cuanto no puedo saber qué cantidades ha recibido el Registrador de la Propiedad en cuestión por la gestión de tal impuesto público, aunque sepa el porcentaje, porque no sé lo recaudado por tal oficina en concepto de impuestos, lo cual además, es un dato no reservado, ya que ha de constar cada año en la liquidación final de los presupuestos generales de la Junta de Andalucía, apartado ingresos. Es decir, no se puede saber el porcentaje final que se detrae de las arcas públicas a favor del sujeto privado al que se le cede la gestión del impuesto, por cuanto se desconoce el dato necesario de cuánto es lo recaudado por la Oficina en cuestión. El argumento de la reclamación no puede ser más débil.

"Respecto a la posible existencia de datos de carácter personal, obvia la reclamación de contrario que no me interesan los datos de carácter personal de nadie (ni nombre, ni DNI, ni dirección, ni nada parecido, por supuesto), sino lo que quiero saber es qué porcentaje de impuestos públicos no van a parar a las arcas públicas sino que van a manos privadas por la gestión de tales impuestos públicos. Tal información está dentro de la información pública a la que tengo acceso, conforme al artículo 24 de la Ley Andaluza de Transparencia, y artículos relacionados, así como del artículo 105.b) de la Constitución española y su legislación de desarrollo, y el artículo 31 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, sin más limitaciones que las contempladas en la Ley.

"No se solicita ningún dato de carácter personal (y menos especialmente protegidos, art. 7.2. Ley Protección de Datos), y es incierto el decir lo contrario, como hace la reclamación. Sólo pretendo saber una retribución/indemnización/coste para la administración pública (en cifras, sin más datos personales), igual que se conocen las retribuciones de los altos cargos públicos, por ejemplo, sin que ello merme la legislación de protección de datos, sino que además, es de obligatoria publicación conforme al artículo 8.1.f) de la Ley de Transparencia Nacional, y 10.1.g) y 11. B de la Ley Autonómica, como es ajustado a nuestra Constitución.

"No entendemos por qué se nos dice que tal dato económico está protegido y es ajeno a nuestro derecho de información pública, cuando se trata de impuestos públicos, pagados por todos los ciudadanos, que tenemos derecho a saber el destino de los mismos, y más en este caso que no se destinan a servicios públicos, sino a retribuir a un sujeto privado, por una labor que podrían hacer perfectamente Funcionarios Públicos. Ni se piden datos especialmente protegidos, ni no



especialmente protegidos, siendo además, un dato el de las retribuciones, cuya publicidad activa y pasiva está declarada como de interés público, y más en este caso tan particular. Entiendo se ha de confirmar la resolución y ordenar se me dé acceso a la información solicitada en los plazos legales oportunos.

"3º) Manifiesta el contrario en su reclamación, (punto III de sus fundamentos jurídicos), que los Registradores no están incluidos en el ámbito subjetivo de aplicación de la Ley Estatal de Transparencia.

"Olvida el contrario que la petición de información no se dirige a ningún Registrador, sino a la Agencia Tributaria de Andalucía, que por supuesto si está incluido en tal ámbito subjetivo, artículo 2.1.a, y se hace a dicha administración que es la titular de la gestión y recaudación del impuesto, y que ha decidido contratar, concesionar o mejor dicho, conveniar, la gestión de tales servicios en determinado colectivo, y por tanto, tengo derecho perfecto a petitionar a tal administración pública el coste de tal servicio. Ello es elemental y lo que pretende el reclamante, es, dicho sea con todos los respetos darle la vuelta a la tortilla, cuando no es el mismo el requerido de información, como decimos.

"Pero es qué además el artículo 4 de la misma Ley Estatal obliga a determinados sujetos privados que ejercen funciones o potestades públicas, como es el caso, a suministrar información a las administraciones públicas, estando por tanto afectos, los Registradores/Liquidadores, a tal vinculación subjetiva de manera indirecta.

"En todo caso, insistimos que la información se pide a la Agencia Tributaria de Andalucía.

"4º) En relación al punto segundo del mismo fundamento jurídico III, se manifiesta que aunque mi petición contemplara datos de carácter personal especialmente protegidos (lo cual no es así), se debería seguir dando la información, aunque disociada de tales datos, con lo que es baladí el argumento dado de contrario.

"Pero es que además, hay que estar a lo previsto en los apartados 2 y 3 del artículo 15 de la Ley estatal, y el órgano habrá de realizar la ponderación necesaria entre la petición de información pública y los datos personales que se puedan afectar. Y tal ponderación ya la ha emitido de manera equilibrada y justa este Consejo en su anterior Resolución 106/2016, dando preponderancia al derecho a conocer el destino de los impuestos públicos, sobre cualquier otra barrera que se quiera interponer, como es obvio y ajustado a nuestro derecho en la materia, y a nuestra Constitución.



"¿Qué miedo hay a conocer en cuanto se ha retribuido indemnizado por la administración pública a determinado colectivo por la prestación de un servicio público, y en este caso, por la gestión recaudatoria de impuestos públicos?"

"No queremos saber la retribución del Registrador en base al artículo 8.f de la Ley estatal, como dice la reclamación. No nos podemos dejar confundir por la reclamación. Tal información es la publicidad activa que la Administración Pública ha de dar a conocer de manera obligatoria y periódica, y no es el caso que nos ocupa.

"Queremos conocer un gasto público directamente proveniente de impuestos públicos, y para ello tenemos perfecto derecho, por mucho que le pese al reclamante. Si los Registradores no quieren que se sepa cuánto se les indemniza por la administración pública por la gestión de un servicio público es tan fácil como renunciar al convenio y al mismo y dejar de percibir fondos públicos de los contribuyentes como ya ocurre en otras Comunidades Autónomas. Hasta que ello ocurra, si está en juego dinero público, como está, se tiene perfecto derecho a saber cuanto cuesta este servicio".

**Décimo octavo.** Como consecuencia de la práctica del trámite de audiencia concedido a los registradores de la propiedad, entre el 29 de diciembre de 2017 y el 19 de enero de 2018 tuvieron entrada en el Consejo un total de 63 escritos en los que los mismos vienen a reiterar, con idéntico planteamiento, su oposición al acceso a la información solicitada de la que traen causa las reclamaciones núm. 365/2017 y 383/2017, en los siguientes términos:

"PRIMERA: Mi plena coincidencia con los argumentos del recurso formulado por XXX.

"Coincido con él en que los Registradores de la Propiedad no están incluidos en el ámbito subjetivo de aplicación del artículo 2 de la Ley 19/2013 ni en su artículo 3 y en que los datos solicitados se refieren a periodos anteriores a la entrada en vigor de la Ley que se pretende aplicar, a la que no cabe atribuir, en ningún caso, efectos retroactivos en perjuicio de aquel al que se refiere la información.

"Los datos que se solicitan tienen el alcance de datos de carácter personal.

"Una cosa es que se solicite, como es legítimo, la partida total del gasto en cuestión y otra que se pida el dato atinente a cada operación y a cada Registrador, lo que no está dentro del alcance objetivo previsto por la Ley.



"Como dice el recurrente, no hay óbice, para que, conforme al artículo 8 de la Ley, se informe al solicitante de los convenios celebrados entre la Comunidad de Andalucía y los Registradores.

"Ahora bien, la información respecto de las cantidades abonadas a cada Registrador, liquidador, resultado de la aplicación del convenio son algo que afecta, exclusivamente, a las partes en el convenio y no a terceros (*res inter alios acta*).

"Además, como recoge el recurrente, tampoco pueden darse los datos de cada Oficina Liquidadora, porque las distintas oficinas liquidadoras han tenido diferentes responsables y los datos atinentes a las mismas requerirían la previa disociación de los datos de carácter personal de cada titular, con arreglo a lo previsto en el artículo 15.4 de la Ley que se pretende aplicar.

"Indica el recurrente que resulta de aplicación, incluso, el contenido del artículo 7 de la Ley Orgánica 1/1982, de Protección Civil del Derecho al Honor, a la Intimidad Personal y Familiar y a Propia Imagen ya que el mismo, en su apartado 4, considera una intromisión indebida en el ámbito de la intimidad personal, la revelación de datos privados, concernientes al mismo, a través de la actividad profesional u oficio que le corresponda.

"Este[/a] Registrador[/a], se remite, a todos los efectos, al contenido del Informe Complementario evacuado por el Departamento Fiscal del servicio de Coordinación de Oficinas Liquidadoras del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España que obra en el expediente ya que fue unido por el recurrente a su escrito de alegaciones inicial.

"Es decir, ni el recurrente ni este[/a] Registrador[/a] se oponen a que se faciliten los datos globales del conjunto de las oficinas liquidadoras, lo que tiene alguna trascendencia y utilidad para el ciudadano. Pero si se desea la entrega de datos Registrador por Registrador, cuyo conocimiento por parte del requirente, ningún interés tiene salvo el conocimiento de datos personales que, eventualmente, podrían ser utilizados indebidamente y torticeramente para infligirle un perjuicio, no procede dicha entrega.

"SEGUNDA.- Se está de acuerdo con XXX, en el doble argumento por él esgrimido.

"A saber:



"Primero: Los Registradores de la Propiedad (se les encomiende o no la gestión de tributos de competencia autonómica, esto es titulares de Oficina Liquidadora, anexa, según Convenio) no están incluidos en el ámbito subjetivo de aplicación según lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, ni en el artículo 3 del citado cuerpo legal (´otros sujetos obligados´) por lo que se hace una extensión subjetiva, a la que la propia ley es absolutamente refractaria, y que no responde a una hermenéutica de los indicados preceptos que sea razonable, acorde a su espíritu o finalidad´.

"Segundo: Se trata de datos personales cuya divulgación vulneraría la legislación de protección de datos personales por lo que en todo caso resulta aplicable lo dispuesto en el artículo 5.3 de la Ley 19/2013, con arreglo al cual, serán de aplicación, en su caso, los límites al derecho de acceso a la información pública, y especialmente el derivado de la protección de datos de carácter personal. A este respecto, cuando la información contuviera datos especialmente protegidos, la publicidad sólo se llevará a cabo previa disociación de los mismos´.

"TERCERA.- La adecuada ponderación de los intereses en juego.

"El artículo 15.3 (Protección de datos personales) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno prevé que ´Cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.

"Para la realización de la citada ponderación, dicho órgano tomará particularmente en consideración los siguientes criterios:

"a) El menor perjuicio a los afectados derivado del transcurso de los plazos establecidos en el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.

"b) La justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho o el hecho de que tengan la condición de investigadores y motiven el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos.

"c) El menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos únicamente contuviesen datos de carácter meramente identificativo de aquéllos.



"d) La mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad´.

"Analizando el expediente administrativo, figuran sendas reclamaciones formuladas por los señores XXX y XXX.

"En la carpeta 3 (remisión de expediente por la Agencia Tributaria) del análisis del expediente resulta (en la contestación al requerimiento formulado por el Sr. XXX) que se le advierte de que, para atender su petición, se va a recabar información del conjunto de los registradores de la propiedad concernidos. No expresa el Sr. XXX en qué le afectan los datos concernientes a un conjunto tan amplio de Oficinas Liquidadoras ni él mismo expresa qué interés subjetivo legítimo tiene para el acceso a los referidos datos.

"El Sr. XXX ruega `que se proceda a informarle de las cantidades abonadas de 1999 hasta el ejercicio actual, a los titulares (Registradores de la Propiedad de todas las oficinas liquidadoras de distrito hipotecario existentes en Andalucía) en concepto de indemnizaciones y compensaciones por las funciones de gestión y liquidación del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados así como del Sucesiones y Donaciones´.

"No se contrae la petición a datos que le afecten a él, sino que pretende, sin indicar con qué finalidad, conocer un conjunto amplio de datos que no le afectan subjetivamente o que al menos no acredita en modo alguno que lo afecten.

"En la Carpeta 3 del expediente administrativo figura el informe evacuado por el Departamento Fiscal del Servicio de Coordinación de las Oficinas Liquidadoras vinculado al Colegio de Registradores de la Propiedad Y Mercantiles de España en el que se llega a la conclusión de que existe una errónea ponderación del derecho a la protección de datos de carácter personal.

"En la ponderación entre los intereses en juego; 1) el respeto a datos de carácter personal y 2) el interés que tiene el peticionario en la obtención de esos datos, debe prevalecer el respeto a los datos personales. Otra cosa sería que se pidiesen, simplemente, los datos globales que afectan al común de las oficinas liquidadoras.

"Es decir, cuando la información de datos Registrador por Registrador no contribuya a un mayor conocimiento de la organización y funcionamiento de las instituciones o de la asignación de los recursos públicos, prevalecerá el respeto a los derechos a la protección de datos o a la intimidad.



“En este sentido, se pronuncian todas las alegaciones que integran la carpeta 3 del procedimiento administrativo y que sustentan la improcedencia de la entrega de los datos solicitados y que yo mismo[/a] asumo como alegaciones propias.

“En virtud de lo expuesto, al Consejo

“SOLICITO: Que tenga por presentadas las precedentes alegaciones y a mí por adherido[/a] a las reclamaciones formuladas por los dos registradores contra la resolución, procediéndose a la revocación de la misma por ser contraria a Derecho y, subsidiariamente y para el caso de no estimarse íntegramente la reclamación, que se acuerde facilitar sólo los datos globales del conjunto de las Oficinas Liquidadoras y no datos específicos amparados por el convenio y que afectan a personas concretas”.

**Décimo noveno.** Por la estrecha relación de las dos reclamaciones interpuestas sobre el mismo asunto, se dicta Acuerdo de acumulación de los procedimientos el 28 de marzo de 2018.

## FUNDAMENTOS JURÍDICOS

**Primero.** La competencia para la resolución de las reclamaciones en materia de derecho de acceso a la información pública 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.** Las dos reclamaciones acumuladas que ahora hemos de resolver tienen su origen en una solicitud de información, dirigida a la Consejería de Hacienda y Administración Pública de la Junta de Andalucía, con la que se pretendía conocer las cantidades abonadas a los titulares (registradores de la propiedad) de todas las Oficinas Liquidadoras de Distrito Hipotecario existentes en Andalucía, desde el año 1999 hasta el ejercicio de 2016, en concepto de indemnizaciones y compensaciones por las funciones de gestión y liquidación del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados así como del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. El interesado solicitaba, además, que se le informase del número de personas que en dichos ejercicios habían tenido empleo en tales Oficinas Liquidadoras.





Mediante Resolución fechada el 4 de julio de 2017, la Agencia Tributaria de Andalucía acordó conceder el acceso a la información solicitada, “a tenor de lo dicho por el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, en la Resolución 106/2016 (sobre el registro de XXX) en su FJ 4º”. La Resolución precisa, no obstante, que se ofrecen los datos existentes a partir del año 2010, al ser la información que le resulta disponible dado que la Agencia comenzó a ejercer sus competencias en dicha fecha.

Sin embargo, antes de adoptar esta decisión, la Agencia Tributaria de Andalucía concedió el plazo para realizar alegaciones a terceros posibles afectados previsto en el artículo 19.3 LTAIBG. Y, como consecuencia de este trámite, obra en el expediente remitido a este Consejo un total de 81 escritos de alegaciones que coinciden en oponerse a que se dé acceso a la información solicitada. En los siguientes fundamentos jurídicos sistematizaremos y abordaremos conjuntamente las diversas argumentaciones formuladas al respecto por los reclamantes y otros afectados, comenzando lógicamente por aquellas que, de compartirse por este Consejo, conducirían a la desestimación de la solicitud de información sin necesidad de entrar a resolver sobre el fondo del asunto.

**Tercero.** En primer término, se alega que debió desestimarse la solicitud de información porque los registradores (con independencia de que se les encomiende o no la gestión tributaria) no están incluidos en el ámbito subjetivo de aplicación de la legislación reguladora de la transparencia (artículo 2 LTAIBG y artículo 3 LTPA). A lo sumo -se arguye al respecto en algunos de los escritos presentados-, los registradores que aúnan la condición de liquidadores de los citados impuestos cedidos solamente quedan obligados a facilitar información a la Administración en virtud de lo establecido en el artículo 4.1 LTPA: *“Las personas físicas y jurídicas distintas de las referidas en el artículo anterior que presten servicios públicos o ejerzan funciones delegadas de control u otro tipo de funciones administrativas estarán obligadas a suministrar a la Administración, organismo o entidad de las previstas en el artículo 3.1 a la que se encuentren vinculadas, previo requerimiento y en un plazo de quince días, toda la información necesaria para el cumplimiento por aquellas de las obligaciones previstas en esta ley, sin perjuicio de los plazos que puedan establecer las entidades locales en ejercicio de su autonomía”*.

Ciertamente, los obligados a proporcionar información en el marco del derecho de acceso ejercitable por la ciudadanía son única y exclusivamente las entidades y sujetos mencionados en el artículo 3 LTPA, entre los cuales no se incluyen los registradores de la propiedad. Ahora bien, como es obvio, nada impide que la información que un ciudadano pretende obtener de alguno de esos sujetos obligados pueda afectar a terceros. Y de hecho así sucede con alguna



frecuencia, especialmente en ámbitos o sectores materiales de la mayor relevancia desde el punto de vista del control de los responsables políticos por parte de la opinión pública (contratos, subvenciones, etc.), en los que consecuentemente la función de la transparencia en nuestro sistema democrático adquiere su máxima virtualidad y sentido.

Y, precisamente, para asegurar la tutela de los terceros potencialmente afectados por la información es por lo que el artículo 19.3 LTAIBG impone a los órganos y entidades a los que se dirige la solicitud la obligación de que abran un trámite de alegaciones: *“Si la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, debidamente identificados, se les concederá un plazo de quince días para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas. El solicitante deberá ser informado de esta circunstancia, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución hasta que se hayan recibido las alegaciones o haya transcurrido el plazo para su presentación”*. Trámite que ha sido satisfecho por la Agencia Tributaria de Andalucía, que, al dictar la resolución estimatoria, no vino sino a cumplir con la función que le asigna el marco normativo regulador de nuestro sistema de transparencia.

En suma, los registradores/liquidadores han tenido ocasión de alegar y mostrar su oposición a que se dé acceso a la información solicitada, no porque sean sujetos obligados al cumplimiento de la legislación de transparencia, sino en su condición de terceros afectados por su divulgación.

**Cuarto.** Tampoco podemos compartir la apreciación de que no cabe proporcionar la información porque los datos solicitados incluyen periodos anteriores a la entrada en vigor de la LTAIBG. Pues, como comprobaremos a continuación, nada permite inferir de la legislación reguladora de la transparencia que el ejercicio del derecho a acceder a la información pública deba ceñirse exclusivamente a pedir datos o documentación posteriores a su entrada en vigor.

Así es; tras atribuir a “[t]odas las personas” la titularidad del derecho de acceso a la información pública en el artículo 12 LTAIBG, el contenido material del mismo queda delimitado del siguiente modo en el artículo 13 LTAIBG: *“Se entiende por información pública los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato y soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”*. Definición que se reitera en el artículo 2 b) LTPA, y que se lleva obviamente a la propia conceptualización del derecho de acceso a la información pública que hace el artículo 7 b) LTPA: *“Consiste en el derecho de cualquier persona a acceder, en los términos previstos en esta ley, a los contenidos o documentos que obren en poder de cualesquiera de las personas y entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la presente ley y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”*. Inequívocamente, el dato determinante del supuesto de



hecho acotado en las referidas normas es que la información obre en poder del sujeto obligado, sin que la LTPA –ni la legislación básica estatal– introduzca la menor referencia o indicación acerca de una eventual restricción temporal de los contenidos o documentos cuya entrega puede solicitarse en ejercicio del citado derecho de acceso a la información pública. Y naturalmente, para decirlo en los términos del clásico principio interpretativo, “donde la ley no distingue no debemos distinguir”. Es, pues, la totalidad de la información que se halle a disposición del sujeto obligado el contenido materialmente protegido por el derecho de acceso prefigurado en el artículo 105 b) CE.

Pero es que, por otra parte, más allá del referido principio general, la lectura restrictiva sostenida por los reclamantes y otros afectados contradice frontalmente el principio *favor libertatis* que preside nuestro ordenamiento jurídico, en virtud del cual –como tantas veces ha reiterado el Tribunal Constitucional– la legalidad ordinaria debe ser interpretada y aplicada de la forma más favorable para la efectividad de los derechos (baste citar SSTC 74/1991, FJ 5º; 3/1997, FJ 6º; 38/2009, FJ 2º; 96/2010, FJ 5º). Por lo tanto, en ausencia de una específica decisión adoptada de forma expresa al respecto por el legislador, no cabe someter a las solicitudes de información a ningún límite cronológico que opere retrospectivamente.

Ésta ha sido por lo demás la práctica incontrovertida seguida hasta la fecha. Así, cuando la Constitución estableció en su artículo 105 b) el mandato impositivo de legislación respecto del “*acceso de los ciudadanos a los archivos y registros*”, nadie llegó a plantearse ni siquiera como hipótesis de trabajo que dicho acceso debía circunscribirse a la documentación que se incorporase a tales archivos y registros con posterioridad a la entrada en vigor del texto constitucional. Y naturalmente ésta fue asimismo la experiencia que se siguió pacíficamente en relación con este derecho tal y como fue desarrollado en el artículo 37 de la Ley 30/1992, un claro antecedente del vigente derecho de acceso configurado en la legislación de transparencia (en este sentido, apartado II del Preámbulo de la LTAIBG). Pues, ciertamente, jamás se cuestionó que el ejercicio del derecho *ex art. 37* de la Ley 30/1992 podía extenderse a la información existente con anterioridad a su entrada en vigor (baste citar los siguientes casos que terminaron residenciándose ante el Tribunal Supremo: STS 8241/2000, de 14 de noviembre; STS 3359/2003, de 19 de mayo).

Debe notarse, por otro lado, que ésta es la tendencia seguida de forma absolutamente generalizada en los ordenamientos que reconocen un derecho general de acceso a la información que se halle en posesión de autoridades públicas. Así sucede en el ámbito de la Unión Europea [véase el punto 2.4 del *Informe de la Comisión sobre la aplicación de los principios del Reglamento (CE) nº 1049/2001 relativo al acceso público a los documentos del Parlamento*



Europeo, del Consejo y de la Comisión, fechado el 30 de enero de 2004], y así sucede también en la generalidad de los países de nuestro entorno. La correspondiente normativa reguladora del derecho de acceso se aplica, en efecto, a la totalidad de la información que esté en manos de la autoridad pública, sin tomar en consideración si la información se creó u obtuvo antes o después de la entrada en vigor de tal normativa o del momento en que la autoridad en cuestión devino sujeto obligado al cumplimiento de la misma. Consecuentemente, allá donde se quiere introducir alguna limitación o restricción en el acceso a la documentación existente con anterioridad a la entrada en vigor de la norma reguladora del derecho, el legislador se ve obligado a contemplar expresamente esta circunstancia [así, la australiana *Freedom of Information Act* de 1982 sección 12 (2); la irlandesa *Freedom of Information Act* de 1997 sección 6 (4) e, igualmente, la hoy vigente *Freedom of Information Act* irlandesa de 2014 sección 11 (4); o el artículo 5.2 del italiano decreto legislativo 33/2013, según la modificación del precepto realizada por el decreto legislativo 97/2016].

En definitiva, ante la carencia de toda base normativa en la LTAIBG y en la LTPA que autorice a realizar la referida interpretación restrictiva del derecho de configuración legal radicado en el artículo 105 b) CE, no podemos sino ratificar lo que ya sostuvimos en la Resolución 64/2016, de 20 de julio, a propósito del art. 2 a) LTPA y 17.1 LTAIBG:

“De los referidos preceptos, y en general del conjunto de la legislación de transparencia, no cabe inferir ninguna restricción del derecho de acceso de orden temporal que opere hacia el pasado, de tal suerte que, en línea de principio, puede pedirse cualquier información con independencia de la fecha en que la misma hubiese sido elaborada o adquirida por el sujeto obligado” (FJ 2º).

**Quinto.** Se aduce asimismo que debió inadmitirse de plano la solicitud, por cuanto, al requerirse los datos relativos a 18 años, tenía un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley [art. 18.1 e)]. Por otro lado, en alguno de los escritos de alegaciones que constan en el expediente remitido a este Consejo se apunta que la información solicitada no consiste en datos elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones, “sino que habría que ejecutar y compilar *ex profeso*”, evocándose así, según parece, la causa de inadmisión del art. 18.1 c) LTAIBG (solicitudes “*relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración*”).

A este respecto, conviene indicar en primer término que tales causas de inadmisión únicamente pueden hacerlas valer los sujetos obligados a resolver las solicitudes de información, en nuestro caso la Agencia Tributaria de Andalucía, la cual, lejos de apreciar la concurrencia de las mismas, resolvió de forma estimatoria la solicitud. Pero, comoquiera que



sea, tampoco cabe apreciar que resulten de aplicación al caso que nos ocupa.

Según tuvimos oportunidad de sistematizar en la Resolución 64/2016, de 20 de julio, al determinar el alcance del concepto “acción de reelaboración” utilizado en el art. 18.1 c) LTAIBG, resultan de utilidad las siguientes líneas directrices:

«1º) “La reelaboración supone un nuevo tratamiento de la información”.

“2º) “La reelaboración habrá de basarse en elementos objetivables de carácter organizativo, funcional o presupuestario”.

“3º) “Hay reelaboración “cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba... [e]laborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información”.

“4º) Asimismo, nos hallamos en presencia de una “acción de reelaboración” cuando el organismo o entidad que recibe la solicitud “carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada”.» (FJ 3º).

Pues bien, no podemos compartir la apreciación de que la información precisa un trabajo de confección previo. De conformidad con la noción de “reelaboración” que sostuvimos en la Resolución 64/2016, antes citada, la misma no supone *“la mera agregación o suma de datos, o el mínimo tratamiento de los mismos”*, ni tampoco equivale a información *“cuyo volumen o complejidad hace necesario un proceso específico de trabajo o de manipulación para suministrarla al solicitante”*. En esta línea, la STS n.º 1547/2017, de 16 de octubre, tras señalar la obligación de interpretar de forma restrictiva esta causa de inadmisión, consideró que no suponía tarea de reelaboración a los efectos del art. 18.1 c) LTAIBG la *“mera suma”* de los datos objeto de la solicitud (Fundamento de Derecho Cuarto). Y a mayor abundamiento, el artículo 30 c) LTPA establece que *“no se estimará como reelaboración que justifique la inadmisión la información que pueda obtenerse mediante un tratamiento informatizado de uso corriente”*. Y en el presente caso, resulta evidente que la información requiere la simple adición de datos, sin que por lo demás se precise el empleo de tratamientos informatizados que no se sean de uso habitual. Así pues, a juicio de este Consejo, no resulta de aplicación el art. 18.1 c) LTAIBG al presente supuesto.

Por otra parte, como adelantamos, se ha alegado igualmente como motivo de inadmisión el carácter abusivo de la solicitud, apoyándose en el artículo 18.1 e) LTAIBG: *“Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: “[q]ue sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley.”* Este Consejo ya tuvo la ocasión de pronunciarse sobre este art. 18.1 e) LTAIBG en la Resolución



37/2016, de 1 de junio, donde declaramos que pueden tildarse de abusivas aquellas solicitudes que, “en sí mismas consideradas, entrañen una utilización manifiestamente injustificada, inadecuada o impropia de la LTPA” (FJ 5º). Y, ciertamente, no es posible apreciar tal circunstancia en el presente caso. De hecho, únicamente se pretende basar el pretendido carácter abusivo en el argumento del elevado número de años sobre los que se pide la información, pero en modo alguno cabe equiparar lisa y llanamente la petición de una información voluminosa con la causa de inadmisión ex art. 18.1 e) LTAIBG.

**Sexto.** Una vez desestimadas las anteriores alegaciones, procede ya entrar a resolver el fondo del asunto. En rigor, la cuestión central que plantean estas reclamaciones acumuladas es la eventual posibilidad de mantener reservada la información relativa a las percepciones económicas que obtienen los registradores de la propiedad en su condición de titulares de las Oficinas Liquidadoras de Distrito Hipotecario. Por otro lado, se suscita el tema adicional de si pueden ofrecerse los datos relativos al número de personas empleadas en dichas Oficinas.

La oposición a suministrar tal información se basa, esencialmente, en la necesidad de preservar tanto los datos de carácter personal como la intimidad de los registradores/liquidadores. Y aunque el derecho a la protección de los datos personales guarda una relación muy estrecha con la tutela de la privacidad, nuestra jurisprudencia constitucional lo ha conceptualizado como un específico derecho fundamental autónomo derivado del artículo 18.4 CE, que cuenta por tanto con sustantividad propia frente al derecho fundamental a la intimidad que el artículo 18.1 CE consagra (baste citar la STC 292/2000, FFJJ 6º y 7º y la STC 17/2013, FJ 4º), lo que nos obligará a examinar su pretendida afectación por separado.

Ciertamente, hay que convenir con los reclamantes en que la información solicitada incide *prima facie* en “datos de carácter personal”, habida cuenta de los amplios términos con que se define este concepto en el artículo 3.a) de la LOPD, a saber, “*cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables*”. En este sentido, la reclamación 365/2017 pone de manifiesto la oposición a que se informe de “las cantidades abonadas a cada registrador-liquidador”, así como a que se proporcionen “las cantidades abonadas a cada oficina liquidadora, pues dado que cada oficina liquidadora tiene o ha tenido históricamente como titular a un determinado registrador de la propiedad, no se cumpliría el deber de previa disociación de los datos de carácter personal” previsto en el artículo 15.4 LTAIBG. En efecto, a partir de la identificación de una concreta oficina liquidadora es sumamente fácil vincular a una determinada persona física como titular de la misma, por lo que en principio resulta afectado el derecho fundamental a la protección de datos personales.



Ahora bien, como es sabido, el solo hecho de que se detecte en la información pretendida un dato que haga identificable a una persona física no puede conducir sin más a considerar que su divulgación entrañe una vulneración del derecho a la protección de datos personales y, en consecuencia, a que deba denegarse necesariamente el acceso a la misma. Para decirlo más directamente: si no hay personas físicas identificables, lisa y llanamente no hay "dato personal" y, por tanto, ni siquiera entra en juego *prima facie* el derecho del art. 18.4 CE, debiendo darse acceso a la información solicitada sin mayor argumentación a este respecto. Por consiguiente, la posibilidad de que se pueda identificar a una persona física es la condición *sine qua non* para que llegue siquiera a plantearse la colisión entre el derecho fundamental a la protección de datos personales y el derecho al acceso a la información; conflicto que tendremos que resolver más adelante de conformidad con los criterios establecidos al respecto en el artículo 15 LTAIBG.

Por otro lado, no cabe descartar apriorísticamente que en el presente caso se haya incidido inicialmente en el derecho fundamental a la intimidad según sostienen los reclamantes, que invocan específicamente al respecto el artículo 7.4 de la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, en cuya virtud se considera una intromisión ilegítima "[l]a revelación de datos privados de una persona o familia conocidos a través de la actividad profesional u oficial de quien los revela".

Así es; que el ámbito materialmente protegido por el derecho fundamental a la intimidad puede abarcar también los datos económicos –lo que incluye las ganancias e ingresos–, es una afirmación que ha ido paulatinamente abriéndose paso en la jurisprudencia constitucional. En una fase inicial, la tutela de los datos económicos como "íntimos" se reconoce en función de la protección de la privacidad, esto es, atendiendo a la aptitud de tales datos para, "en un análisis detallado y conjunto, acceder a informaciones ya no atinentes a la esfera económica de la persona sino relativas directamente a su vida personal y familiar"; de tal suerte que cabía entender afectado el artículo 18.1 CE cuando, "a través del estudio sistemático de las actuaciones económicas de un determinado sujeto, pueda llegarse a reconstruir no ya su situación patrimonial sino el desarrollo de su vida íntima en el sentido constitucional del término" (STC 142/1993, FJ 8º; véase igualmente la STC 110/1984, FJ 6º). Más adelante, sin embargo, se adopta una posición menos matizada en torno a la inclusión de los datos económicos como integrantes del contenido material del derecho fundamental a la intimidad: "[...] no hay dudas de que, en principio, los datos relativos a la situación económica de una persona,... entran dentro de la intimidad constitucionalmente protegida" (STC 233/1999, FJ 7º, con cita del ATC 462/1996, FJ 3º).



Por el contrario, de modo mucho más titubeante se ha pronunciado la jurisprudencia constitucional acerca de la inclusión de la actividad profesional como parte integrante del contenido del derecho fundamental a la intimidad, al considerar que el mismo *“no comprende en principio los hechos referidos a las relaciones sociales y profesionales en que se desarrolla la actividad laboral, que están más allá del ámbito del espacio de intimidad personal y familiar sustraído a intromisiones extrañas por formar parte del ámbito de la vida privada”* (STC 142/1993, FJ 7º; asimismo, previamente, la STC 170/1987, FJ 4º). En la STC 143/1994, sin embargo, no se excluye categóricamente que el ámbito protegido por la privacidad de proyecte a las relaciones sociales: *“[...] resulta, por lo menos, cuestionable que en abstracto pueda entenderse vulnerada [la] intimidad por la exigencia de transmitir información sobre actividades desenvueltas en el tráfico económico y comercial [...] de ahí que sólo con extremada dificultad puedan calificarse como reservadas [...] Podría sin embargo aceptarse, como hipótesis, que hubiera casos en que alguno de los extremos sobre los que ha versar la información puede incidir sobre el ámbito del derecho a la intimidad, pero tampoco sería por ello mismo rechazable a priori la imposición de estas cargas informativas”* (FJ 6º).

Esta posibilidad de que, en determinados casos, el ámbito materialmente protegido por el derecho a la intimidad se extienda a tales actividades se encuentra, por lo demás, respaldada por la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, a cuyo juicio *“no hay ninguna razón de principio para justificar la exclusión de actividades de naturaleza profesional o empresarial de la noción de `vida privada”* [Sentencia de 16 de febrero de 2000, *Amann c. Suiza*, § 65; en este sentido, asimismo, la Sentencia de la Gran Sala, de 27 de junio de 2017, *Satakunnan Markkinapörsi y Satamedia OY c. Finlandia*, §§ 130-133, y la Sentencia de 27 de junio de 2017, caso *Jankauskas c. Lituania (Nº 2)*, § 56].

No obstante, al igual que señalamos respecto del derecho a la protección de los datos personales, y como sucede en general con todos los derechos fundamentales, aun cuando a efectos dialécticos estimásemos *prima facie* afectado el derecho a la intimidad en el presente caso, ello no conduciría, sin más, a considerar lesionado el mismo, pues aún habría que valorar si dicha afectación está justificada para preservar otros derechos o bienes jurídicos dignos asimismo de tutela. Y de este presupuesto parten los reclamantes y otros afectados en sus alegaciones, puesto que su posición contraria a la decisión adoptada por la Agencia Tributaria de Andalucía se fundamenta precisamente en que la misma ha resuelto erróneamente el conflicto entre tales derechos fundamentales y el derecho a acceder a la información pública, al entender que una adecuada ponderación de los derechos en liza debió conducir a denegar el acceso.





**Séptimo.** Al abordar el examen de la corrección de la ponderación efectuada por la Agencia Tributaria de Andalucía, hemos de partir del artículo 26 LTPA, que establece lo siguiente: *“De conformidad con lo previsto en la legislación básica de acceso a la información pública, para la resolución de las solicitudes de acceso a la información pública que contengan datos personales de la propia persona solicitante o de terceras personas, se estará a lo dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre”.*

Por lo tanto, la cuestión nuclear planteada por estas reclamaciones ha de resolverse en el marco de lo previsto en la LTAIBG y en la Ley Orgánica 15/1999, reguladora de la protección de datos de carácter personal (en adelante, LOPD), siendo el artículo 15 LTAIBG el que se encarga específicamente de regular la relación entre ambos derechos. Como venimos recordando frecuentemente en nuestras resoluciones, este artículo 15 LTAIBG establece un régimen más o menos estricto de acceso a la información en función del mayor o menor nivel de protección del que disfruta el específico dato cuya divulgación se pretende. De acuerdo con el primer párrafo del art. 15.1 LTAIBG, el máximo nivel de tutela se proporciona a los datos especialmente protegidos mencionados en el artículo 7.2 LOPD (ideología, afiliación sindical, religión y creencias), toda vez que *“el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso”.* Inmediatamente después en lo relativo a la intensidad de la garantía se encuentran los datos especialmente protegidos a los que se refiere el art. 7.3 LOPD (origen racial, salud y vida sexual), ya que *“el acceso sólo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquél estuviera amparado por una norma con rango de Ley”* (segundo párrafo del art. 15.1 LTAIBG).

En la medida en que, con toda evidencia, no están involucrados en el presente caso los “datos especialmente protegidos” mencionados en el artículo 7 LOPD, hemos de estar a lo dispuesto en el art. 15.3 LTAIBG, según el cual: *“Cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.”* Y el art. 15.3 LTAIBG apunta a continuación algunos criterios que han de tomarse en consideración al efectuar la ponderación, de entre los cuales resulta de aplicación al presente supuesto el criterio previsto en su apartado d), a saber: *“La mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad”.*



Pues bien, frente a lo que parece defenderse en algunos de los escritos que obran en el expediente remitido a este Consejo, el artículo 15.3 d) LTAIBG no permite llegar a la conclusión de que, “con valor absoluto, la Ley otorga prioridad al derecho fundamental a la intimidad”, sino que es preciso realizar la ponderación atendiendo a todas las circunstancias concurrentes en cada caso concreto.

Y a la hora de efectuar esta ponderación, ha de tenerse presente que ante los derechos fundamentales consagrados en el artículo 18.1 y 4 CE se sitúa un derecho de configuración legal que enraíza directamente en la Constitución misma, 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 oportunamente destacada desde hace años en la doctrina del Tribunal Supremo (así, por ejemplo, STS 3246/1999, de 30 de marzo, Fundamento de Derecho 3º; STS 3359/2003, de 19 de mayo, Fundamento de Derecho 3º). Vinculación con el referido derecho fundamental que, además, ha resultado sustancialmente reforzada con ocasión de la más reciente jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, conforme a la cual han de interpretarse nuestros derechos fundamentales (artículo 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 conlleva, en determinadas circunstancias, el derecho de acceder a la información (Sentencia *Youth Initiative for Human Rights c. Serbia*, de 25 de junio de 2013, § 20; Sentencia *Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung c. Austria*, de 28 de noviembre de 2013, §§ 33-36; Sentencia de la Gran Sala *Magyar Helsinki Bizottság c. Hungría*, de 8 de noviembre de 2016, § 151 y ss.). Así pues, cuando un operador jurídico afronte un eventual conflicto entre un derecho fundamental y el derecho de acceso a la información pública no puede decantarse apriorísticamente por uno de ellos, atribuyéndole así una primacía casi automática. Antes de acordarse una precipitada realización de uno de ellos a costa del otro, debe procurarse la armonización entre los derechos que colisionan a fin de que ambos alcancen la máxima



efectividad posible (así, entre otras, Resolución 42/2016, de 22 de junio, FJ 6º). Es en este sentido en el que ha de realizarse la ponderación a la que alude el artículo 15.3 LTAIBG.

**Octavo.** Comenzaremos el examen de la ponderación entre el interés público y los derechos de los afectados con la primera de las peticiones integrantes de la solicitud de información, a saber, la pretensión de conocer las cantidades abonadas a los registradores/liquidadores andaluces en concepto de indemnizaciones y compensaciones por las funciones de gestión y liquidación del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, así como del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

Por lo que hace al interés público subyacente a la divulgación de esta información no podemos sino reiterar la argumentación de nuestra Resolución 106/2016, que fue precisamente en la que se fundamentó la Agencia Tributaria de Andalucía para conceder el acceso a la información solicitada:

*“A juicio de este Consejo, resulta incuestionable que la información referente a la recaudación de recursos por parte de los poderes públicos y la subsiguiente utilización de los mismos constituye un eje central de la legislación en materia de transparencia. En este sentido se pronuncia expresamente la LTAIBG en el arranque mismo de su Preámbulo: ‘La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.’*

*“Se trata, por lo demás, de una línea directriz plenamente consolidada en los países de nuestro entorno que el derecho a saber de la ciudadanía debe proyectarse especialmente en este ámbito. Así, como ya afirmara el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en un asunto en que estaba involucrado el derecho a la protección de datos personales (Sentencia de 20 de mayo de 2003, Österreichischer Rundfunk y otros), ‘no se puede negar que para controlar la buena utilización de los fondos públicos’ es necesario ‘conocer el importe de los gastos afectados a los recursos humanos en las distintas entidades públicas’ (§ 85). Y proseguiría acto seguido en el mismo párrafo: ‘A ello se suma, en una sociedad democrática, el derecho de los contribuyentes y de la opinión pública en general a ser informados de la utilización de los ingresos públicos (...)’.*



“Es, pues, evidente que conocer los gastos que conlleva la gestión de los impuestos soportados por la ciudadanía resulta de indudable interés para la opinión pública, y, en consecuencia, que es inequívoca la relevancia pública de la divulgación de los datos aquí reclamados” (FJ 4º).

Por consiguiente, nos hallamos ante una información que está directa e inequívocamente conectada con un asunto de interés general. Pero es que, además de versar sobre un tema de relevancia pública, se trata de unos datos que contribuyen a un debate que está enteramente desligado de la consideración de los registradores como sujetos privados, pues, lejos de pretenderse el acceso a los ingresos que obtienen como encargados del Registro, la información requerida -importa destacarlo- se ciñe única y exclusivamente a la cuantía que perciben en desempeño de la gestión y liquidación de los referidos impuestos cedidos y, por tanto, se circunscribe al coste que supone para los contribuyentes andaluces dicha gestión tributaria. El ejercicio del derecho a saber del solicitante se proyecta, en suma, no a la actuación de unos particulares que realizan una actividad profesional, sino a los titulares de unas Oficinas Liquidadoras encargados de la prestación de un servicio público.

Una neta separación cualitativa entre ambas tareas que, incluso, encuentra un reflejo “espacial” en el propio Convenio suscrito, el 26 de julio de 1999, entre la Consejería competente y los Registradores de la Propiedad para establecer las condiciones en que las Oficinas Liquidadoras de Distrito Hipotecario ejercen las funciones de gestión y liquidación de los repetidos impuestos (*BOJA* n.º 130, de 11 de noviembre de 2000). Así es, según establece el punto 2 de su cláusula sexta: *“Las Oficinas Liquidadoras estarán instaladas en locales con suficiente espacio y debidamente acondicionados para prestar el servicio público, con áreas diferenciadas de las del Registro”*.

Por lo demás, pocas dudas hay que albergar acerca de que, con la petición de acceder a tales datos económicos, nos situamos estrictamente en la esfera de control de la gestión de la cosa pública. De una parte, porque así se desprende de la propia naturaleza de las Oficinas Liquidadoras, según fueron conceptuadas por el Tribunal Supremo en la Sentencia de 12 de julio de 2003 (N.º Rec. 42/2002):

*“El juego de los preceptos que disciplinan la cesión de los tributos indicados a las Comunidades autónomas, pone de manifiesto que, utilizando la vía de la delegación, y posteriormente, ya en uso de ésta, la de la encomienda a las Oficinas Liquidadoras, la liquidación, recaudación y revisión de los tributos cedidos, que se realizada por el Estado, ha pasado a otra Administración Pública, las Comunidades Autónomas receptoras de la delegación, y a través de éstas, es llevada a cabo por otro órgano administrativo, esto es,*



*las Oficinas Liquidadoras, cuya índole de tal es indiscutible [...] Y es que el requisito de la realización `directa` del servicio por el Estado, o ente territorial una vez cedido el tributo, lo cumple la Comunidad Autónoma, a través de una oficina administrativa conectada a ella, cumpliendo así la exigencia del precepto" (Fundamento de Derecho Sexto).*

Y, por otro lado, que la información en cuestión se orienta a la supervisión de la gestión de la cosa pública, es una constatación que se fundamenta asimismo en el carácter de las tareas que llevan a cabo los registradores-liquidadores. En este sentido, el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en su Sentencia 81/2010, de 8 de febrero, sostiene lo siguiente: "*[...] la Sala ha venido considerando que las funciones ejercidas por las Oficinas Liquidadoras de los tributos referidos se insertan plenamente en la idea de ejercicio de potestades públicas, dan origen a actos administrativos y constituyen elementos integrantes del procedimiento de gestión tributaria. [...] De tales preceptos se concluyó que nos encontrábamos ante una encomienda de gestión, por la cual las Administraciones autonómicas encargaban a un tercero ajeno a la propia estructura administrativa, la prestación de un servicio destinado a la realización de funciones tributarias cuyo ejercicio el Estado había cedido a las mismas...*" (Fundamento de Derecho Tercero).

Y, en fin, en esta misma línea la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 12 de noviembre de 2009, caso *Comisión contra España* (asunto C-154/08), repetidamente se hace eco de la idea de que la actividad desempeñada por los registradores en cuanto titulares de las oficinas liquidadoras "*está comprendida en el ejercicio de prerrogativas de la autoridad pública*" (§ 116; y en términos semejantes §§ 114 y 118).

Por cuanto llevamos dicho, se hace evidente, a juicio de este Consejo, que en ningún modo yerra la Agencia Tributaria de Andalucía al considerar más digno de tutela el interés público inherente a la información que los intereses particulares protegidos por el derecho a la protección de datos personales y por el derecho a la intimidad, aunque, ciertamente, por lo que a este último derecho concierne, resulta prácticamente imposible apreciar en el presente caso que llegara tan siquiera a incidirse *prima facie* en la esfera de privacidad constitucionalmente protegida por el artículo 18.1 CE.

En consecuencia, la Agencia Tributaria de Andalucía ha de facilitar al interesado los datos que tenga disponibles en relación con las cantidades percibidas por los titulares de todas las Oficinas Liquidadoras de Distrito Hipotecario existentes en Andalucía, en concepto de indemnizaciones y compensaciones por la funciones de gestión y liquidación del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, durante el periodo indicado en su solicitud.



**Noveno.** En su escrito de solicitud, el interesado pide asimismo que se le informe del número de personas que, en dicho periodo de tiempo, han tenido empleo en tales Oficinas Liquidadoras.

A fin de hallar una decisión que armonice el derecho de acceso a la información con el interés legítimo de los registradores-liquidadores en mantener resguardado del conocimiento de terceros el modo en que organizan su actividad profesional, resulta sin duda de utilidad recurrir a la línea doctrinal sostenida por el Tribunal Constitucional para elucidar cuándo la difusión de determinados datos puede considerarse lesiva de los derechos consagrados en el artículo 18.1 CE. Según dicha doctrina, tanto cuando se trata de una información relativa a personajes públicos -entre los que hay que incluir a *"todo aquel que tenga atribuida la administración del poder público"* (STC 112/2000, FJ 8º; asimismo STC 134/1999, FJ 7º)-, como cuando la información versa sobre una cuestión públicamente relevante, el criterio decisorio reside en valorar si el concreto dato que se pretende difundir guarda una relación directa con el asunto de interés público o con el desempeño del correspondiente cargo o función pública. Pues, de no ser así, habría que concluir que la divulgación de tal dato resulta innecesaria e irrelevante para el interés público de la información, debiendo en consecuencia darse prevalencia al derecho *ex* artículo 18.1 CE afectado (entre otras, SSTC 105/1990, FJ 8º; 138/1996, FJ 6º; 192/1999, FJ 7º; 112/2000, FJ 8º).

Para la adecuada aplicación de este criterio jurisprudencial a nuestro caso, conviene tener presente lo que dispone, en el punto 4 de su cláusula sexta, el Convenio suscrito entre la Consejería competente y los Registradores de la Propiedad al que antes hicimos referencia, a saber: *"Los gastos generales y los de material y personal de cada Oficina Liquidadora, así como de la Oficina Coordinadora Provincial, serán totalmente a cargo de los liquidadores. A tales efectos, el personal asignado a las tareas de liquidación en cada Oficina Liquidadora deberá ser el suficiente para la correcta gestión de la misma, recogiendo tal extremo en las Actas de Visita de Inspección, en las que se indicará el número de personas y las altas y bajas laborales producidas en cada ejercicio."*

Pues bien, atendiendo a las anteriores consideraciones y al propio tenor literal de la petición del interesado, este extremo de la solicitud ha de entenderse en el sentido de que lo que pretende es tener acceso, no al número total de personas que prestan servicio en cada uno de los Registros que gestionan Oficinas Liquidadoras, sino al número de empleados de los mismos que están específicamente asignados a las tareas de liquidación de los impuestos, pues éste es el dato directamente relacionado con el asunto de relevancia pública presente en este caso. Así interpretada, nada se opone a que la Agencia Tributaria de Andalucía



proporcione asimismo esta información al solicitante.

Finalmente, por lo que hace a la puesta a disposición del interesado de la información por parte de la Agencia Tributaria de Andalucía, hemos de recordar lo que establece el artículo 22.2 LTAIBG: *“Si ha existido oposición de tercero, el acceso sólo tendrá lugar cuando, habiéndose concedido dicho acceso, haya transcurrido el plazo para interponer recurso contencioso administrativo sin que se haya formalizado o haya sido resuelto confirmando el derecho a recibir la información”*.

En virtud de los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, este Consejo

### RESUELVE

**Primero.** Desestimar las reclamaciones presentadas por XXX y XXX contra Resolución de la Agencia Tributaria de Andalucía en materia de acceso a información pública.

**Segundo.** Instar a la Agencia Tributaria de Andalucía a que, tan pronto como haya transcurrido el plazo previsto en el art. 22.2 LTAIBG o, en el caso de que se interponga recurso contencioso administrativo, éste haya sido resuelto confirmando el derecho a recibir la información, ponga a disposición del solicitante la información descrita en los FFJJ 8º y 9º.

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