



RESOLUCIÓN 152/2017, de 20 de diciembre, del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

Asunto: Reclamación de XXX contra el Ayuntamiento de La Palma del Condado (Huelva) por denegación de información pública (Reclamación núm. 116/2017).

ANTECEDENTES

Primero. El ahora reclamante presentó el 6 de febrero de 2017 solicitud de información dirigida al Ayuntamiento de La Palma del Condado (Huelva), del siguiente tenor:

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

”SOLICITA

”Relación de bienes inmuebles (urbanos y rústicos) de ese municipio que estén exentos del pago del IBI con expresión de sus domicilios, cuantía y causa legal de la exención y titulares de los inmuebles (salvo cuando estos sean personas físicas en aplicación de la Ley de Protección de Datos, ya que son las únicas amparadas por dicha normativa y nunca las entidades jurídicas, sean públicas o privadas).



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

Segundo. El 16 de abril de 2017 tiene entrada en el Consejo reclamación ante la denegación presunta de la información solicitada.

Tercero. El 28 de abril de 2017, el Consejo solicita al Ayuntamiento de la Palma del Condado copia del expediente derivado de la solicitud así como informe. Con la misma fecha se comunica al reclamante la iniciación del procedimiento para resolver la reclamación.

Cuarto. Como respuesta a la solicitud de expediente e informe, el Ayuntamiento reclamado aporta a este Consejo, por escrito que tiene entrada el 27 de junio de 2017, copia del expediente administrativo en relación con la solicitud del interesado en el que consta informe de la Jefa del Departamento de Recaudación de fecha 24 de mayo de 2017, en el que se indica que:

“...SEGUNDO. En relación con la información solicitada, la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, y la Disposición Adicional Primera de la Ley Estatal 19/2013, de 09 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno, (“regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública”), establecen que “se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información.

”El acceso en materia tributaria se rige por su normativa específica, la Ley General Tributaria 58/2003, de 17 de diciembre, cuyo artículo 95, bajo el título “Carácter reservado de los datos con trascendencia tributaria”, dispone:

”1. Los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración tributaria en el desempeño de sus funciones tienen carácter reservado y sólo podrán ser utilizados para la efectiva aplicación de los tributos o recursos cuya gestión tenga encomendada y para la imposición de las sanciones que procedan, sin que puedan ser cedidos o comunicados a terceros, salvo que la cesión tenga por objeto:...”

”A continuación del texto anterior, el precepto contiene una lista cerrada con los excepcionales casos de cesión de datos que pueden producirse, siempre limitados al ámbito de colaboración con otras Administraciones



Públicas, no siendo posible en ningún supuesto la cesión de datos a terceros que no tengan esta naturaleza.

”En conclusión a lo expuesto, informo que no procede permitir el acceso a la información solicitada en el presente expediente.””

Asimismo incluye el expediente enviado a este Consejo la Resolución de la Alcaldía de fecha 29 de mayo de 2017, en la que se resuelve:

“PRIMERO. Denegar a XXX el acceso a la información solicitada, de conformidad con lo informado por la Jefa del Departamento de Recaudación en el informe arriba transcrito.

”SEGUNDO.- Notificar al interesado la resolución, de acuerdo con lo establecido en los artículos 20 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno y 40 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

”TERCERO.- Remitir copia del expediente administrativo al Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 33.1 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, y el artículo 24.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno”.

Y, finalmente. obra en el expediente Minuta de registro de salida del citado Ayuntamiento de la notificación de la resolución, que se cursó a través de correo postal certificado de fecha 30 de mayo de 2017.

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

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

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



Segundo. Antes de abordar el examen de la reclamación, hemos de señalar que la ausencia de respuesta a una solicitud de información pública constituye un incumplimiento de la exigencia prevista en el artículo 32 LTPA, que dispone que las solicitudes “*deberán resolverse y notificarse en el menor plazo posible*”. A este respecto no resulta inoportuno recordar que todos los órganos y entidades incluidos en el ámbito de aplicación de la LTPA están obligados a resolver expresamente en plazo las solicitudes de acceso a información pública que les sean planteadas, y que el incumplimiento de la obligación de resolver en plazo puede ser constitutiva de infracción, según dispone el régimen sancionador de la LTPA.

Otra consecuencia directa de la ausencia de respuesta en plazo es la producción de un acto presunto de denegación de la solicitud planteada, de acuerdo con lo previsto en el artículo 20.4 LTAIBG, y contra dicho acto se interpone la reclamación que ahora hemos de analizar.

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

Así ha venido por lo demás a confirmarlo el Tribunal Supremo en la Sentencia n.º 1547/2017, de 16 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera): *“La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información. [...] Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley...”* (Fundamento de Derecho Sexto).

Pues bien, frente a la pretensión del interesado de conocer la relación de bienes inmuebles exentos del pago del IBI (con expresión de sus domicilios, cuantía, causa legal de la exención y titulares -excluyendo las personas físicas-), el Ayuntamiento esgrime para denegar el acceso a la información, en primer lugar, el carácter específico de la Ley General Tributaria 58/2003, de 17 de diciembre, (en adelante, LGT), con base en la Disposición Adicional Cuarta de la



LTPA y la Disposición Adicional Primera de la LTAIBG. Y en segundo término alega el órgano reclamado el carácter reservado de los datos conforme a lo previsto en el art. 95 LGT.

Cuarto.- La primera de las cuestiones de fondo que hemos de resolver es la suscitada por el órgano reclamado cuando aduce que la materia tributaria tendría un régimen jurídico específico a los efectos de la Disposición Adicional Cuarta de la LTPA y Disposición adicional primera de la LTAIBG, ya que de ser admitida habríamos de declarar la inadmisión de la reclamación por escapar este bloque material de las atribuciones de este Consejo. Como es sabido, el apartado segundo de la Disposición Adicional Cuarta de la LTPA dice así: “*Se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información*” (y en idénticos términos se expresa el apartado segundo de la Disposición Adicional Primera de la LTAIBG).

Se plantea, así, de nuevo ante nosotros, un asunto que ya abordamos en la Resolución 78/2016, de 3 de agosto, en donde rechazamos que en materia tributaria exista un régimen jurídico específico de acceso a la información que venga a desplazar a la legislación de transparencia. Según afirmamos en el Fundamento Jurídico Tercero de esa Resolución, queda extramuros de la Disposición Adicional que nos ocupa cualquier “norma que no contenga un completo régimen jurídico específico de acceso, por más que la misma regule pormenorizadamente otros trámites o aspectos procedimentales”. Premisa que nos llevaría a sostener que de la LGT no se deriva ningún “*régimen jurídico específico de acceso a la información*” a los efectos de la Disposición adicional cuarta de la LTPA:

“No podemos por tanto sino concluir que, con independencia de determinadas previsiones relativas al deber genérico de la Administración de informar a los obligados tributarios acerca de sus derechos y obligaciones (art. 85 LGT) y al modo en que se instrumenta dicha obligación (arts. 86 y 87 LGT), y al margen de la disposición que establece la confidencialidad de los datos tributarios que fundamentó la resolución denegatoria (art. 95 LGT), no se establece en la LGT un completo régimen jurídico específico de acceso a la información tributaria por parte de la generalidad de la ciudadanía”.

Así pues, de conformidad con lo que afirmamos en la Resolución 78/2016, no cabe entender que exista una normativa específica reguladora del acceso a la información obtenida en el ejercicio de las potestades tributarias, resultando por ende de plena aplicación la legislación en materia de transparencia y, con ello, confirmada la competencia de este Consejo para resolver la presente reclamación.



Quinto.- La segunda cuestión alegada por el órgano reclamado para denegar la información es el carácter reservado de los datos solicitados, esgrimiendo al respecto el artículo 95.1 LGT: *“Los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración tributaria en el desempeño de sus funciones tienen carácter reservado y sólo podrán ser utilizados para la efectiva aplicación de los tributos o recursos cuya gestión tenga encomendada y para la imposición de las sanciones que procedan, sin que puedan ser cedidos o comunicados a terceros”.*

Por consiguiente, hemos de examinar la procedencia de apelar al deber de confidencialidad que pende sobre la Administración Tributaria como causa suficiente para denegar la información solicitada.

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

Sí tuvimos ocasión, sin embargo, de afrontar materialmente esta cuestión en la Resolución 78/2016, de 3 de agosto, de este Consejo, antes citada, en donde argumentamos que la premisa de la que debe partirse para resolver estos supuestos en que está involucrado el art. 95 LGT es:

“[...] que la instauración del deber de confidencialidad por parte de la Administración se orienta esencialmente a la preservación de los derechos e intereses de los obligados tributarios. Así se desprende del artículo 34.1.i LGT, que, al enumerar los “Derechos y garantías de los obligados tributarios”, incluye el siguiente: “i) Derecho, en los términos legalmente previstos, al carácter reservado de los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración tributaria, que sólo podrán ser utilizados para la aplicación de los tributos o recursos cuya gestión tenga encomendada y para la imposición de sanciones, sin que puedan ser cedidos o comunicados a terceros, salvo en los supuestos previstos en las leyes”.



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

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

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

“[...] es preciso tener presente que, en casos como el que nos ocupa, frente al deber de confidencialidad del art. 95 LGT –proyección del derecho de los obligados tributarios *ex art. 34.1 i) LGT*- se sitúa el derecho de acceso a la información pública, que enraíza inmediatamente en el propio texto constitucional, en cuanto plasmación del mandato establecido en el art. 105 b) CE, que impone al legislador regular “*el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidación de las personas*”. Aún más; se trata de un derecho que, al igual que el derecho fundamental a comunicar o recibir libremente información veraz [art. 20.1.d) CE], está esencialmente orientado a asegurar una institución política capital, a saber, la “opinión pública libre” (en este sentido, Resolución 42/2016, FJ 6º). Vinculación estrecha con el derecho fundamental a la libertad de información que, de forma gradual pero manifiesta, se ha ido abriendo paso en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, conforme a la cual han de interpretarse nuestros derechos fundamentales según exige el artículo 10.2 CE [baste citar algunas de las más recientes: la Sentencia *Rosiianu v. Rumanía*, de 24 de junio de 2014 (§ 64), la Sentencia de la Gran Sala *Magyar Helsinki Bizottság v. Hungría*, de 8 de noviembre de 2016 (especialmente, § 132 y §§ 151-169) y la Decisión *Sioutis v. Grecia*, de 29 de agosto de 2017 (§§ 24 y 25)].



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

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

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

Sexto. La pretensión central del solicitante y ahora reclamante es acceder a la “relación de bienes inmuebles (urbanos y rústicos) de ese municipio que estén exentos del pago del IBI”. Se trata, pues, de conocer el modo en que el Ayuntamiento está aplicando el artículo 62 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante, TRLHL), así como cualquier otra normativa, como la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, en donde se contemplan las diversas exenciones que pueden establecerse en relación con el Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Como es sabido, dicho art. 62 TRLHL sistematiza las exenciones posibles en cuatro categorías: enumeración de inmuebles que son directa e inmediatamente objeto de exención [apartado primero, letras a) a g)]; listado de inmuebles que han de quedar exentos, previa solicitud [apartado segundo, letras a) a c)]; posibilidad de que el correspondiente Ayuntamiento regule una exención a favor de los bienes de que sean titulares los centros sanitarios de titularidad pública (apartado tercero); y, por último, también se reconoce a las entidades municipales la potestad de establecer, por razón de eficacia y economía en la gestión recaudatoria, la exención de los inmuebles cuya cuota líquida no supere una determinada cuantía (apartado cuarto).



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

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

Es necesario, en consecuencia, conciliar esta pretensión de acceso con los intereses de los titulares de los derechos sobre los inmuebles que constituyen el hecho imponible del IBI. Y en esa tarea conciliadora puede ciertamente servir de algún auxilio hermenéutico la normativa reguladora del Catastro Inmobiliario. Aunque es indudable que el objeto de la solicitud no es acceder inmediatamente a los datos obrantes en el Catastro, y por tanto no resulta de aplicación directa dicha normativa, no es menos verdad que la misma puede prestar algún apoyo en la elucidación del presente caso, dada la estrecha relación del IBI con los datos catastrales: los inmuebles que constituyen su hecho imponible son los definidos como tales por las normas reguladoras del Catastro (art. 61.3 TRLHL); la base imponible está constituida por el valor catastral de los bienes inmuebles (art. 65 TRLHL); y el impuesto se gestiona a partir de la información contenida en el padrón catastral (art. 77.5 TRLHL), cuyos datos deberán figurar en las listas cobratorias del IBI (art. 77.6 TRLHL).



Y resulta de especial utilidad a este respecto el artículo 51 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario (en adelante, TRLCI); precepto en virtud del cual “*tienen la consideración de datos protegidos el nombre, apellidos, razón social, código de identificación y domicilio de quienes figuren inscritos en el Catastro Inmobiliario como titulares, así como el valor catastral y los valores catastrales del suelo y, en su caso, de la construcción, de los bienes inmuebles individualizados*”.

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

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

Séptimo. De acuerdo con lo expuesto, el Ayuntamiento ha de poner a disposición del reclamante, en la dirección electrónica consignada, la relación de bienes inmuebles (urbanos y rústicos) que estén exentos del pago del IBI con expresión de sus domicilios, cuantía y causa legal de la exención, así como la titularidad de los mismos en el caso de que ésta recaiga en el Estado, las Comunidades Autónomas y las entidades locales (o en los organismos y entidades de ellos dependientes), así como en los Gobiernos extranjeros respecto de los bienes mencionados en el art. 62.1 e) TRLHL.

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



RESOLUCIÓN

Primero. Estimar parcialmente la reclamación interpuesta por XXX contra el Ayuntamiento de La Palma del Condado (Huelva) por denegación de información pública

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

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8. 3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

f7cbgH U'U'Zfa U

Manuel Medina Guerrero