



RESOLUCIÓN 372/2021, de 8 de junio
Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

Artículos:

Asunto: Reclamación interpuesta por XXX, contra el Ayuntamiento de Granada por denegación de información pública.

Reclamación: 343/2018

ANTECEDENTES

Primero. El ahora reclamante presentó, el 3 de junio de 2018, una solicitud de información dirigida al Ayuntamiento de Granada del siguiente tenor:

“EXPONE:

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



pública y al objeto de realizar un estudio sobre las exenciones del ICIO IMPUESTO SOBRE CONSTRUCCIONES Y OBRAS.

“Que según recoge la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 27 de junio de 2017, de la Unión europea, estima como contrario a derecho la exención del pago del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras puede suponer una ayuda estatal contraria a la legislación europea, concretamente el artículo 107 TFUE, apartado 1, si no se ajusta a unas condiciones muy concretas, de las que quedarían excluidas las actividades económicas, salvo que fuesen de carácter público.

“Que en ese sentido el TJUE ha considerado improcedente la exención del ICIO a una orden religiosa por realizar obras en un colegio de Getafe.

“Solicita:

“Relación de las exenciones del ICIO aprobadas por el Ayuntamiento de Granada durante los últimos cinco años, con expresión de los titulares (salvo que sean particulares y queden protegidos por la LPD), localización y contenido de la obra e importe de la exención”.

Segundo. El 5 de septiembre de 2018, tiene entrada en el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (en adelante, el Consejo) reclamación ante la ausencia de respuesta a la solicitud de información.

Tercero. Con fecha 1 de octubre de 2018, se comunica al reclamante la iniciación del procedimiento de resolución de la reclamación. El 2 de octubre de 2018 se solicitó al órgano reclamado copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver la reclamación. Dicha solicitud es comunicada asimismo por correo electrónico a la Unidad de Transparencia u órgano equivalente del órgano reclamado, el día 3 de octubre de 2018.

Cuarto. El 23 de octubre de 2018 tuvo entrada escrito del órgano reclamado en el que emite informe al respecto. En cuanto a las alegaciones referidas al acceso a la información objeto de esta reclamación, informa que:

“Por parte del [*Nombre del Reclamante*] se presentó una solicitud de información a través de la Sede Electrónica que fue registrada el 3 de junio del 2018. Al respecto se quiere poner de manifiesto la complejidad del tratamiento de estas solicitudes ya que son la excepción a la regla general pues la gran mayoría de solicitudes y escritos se presentan por el Registro Electrónico pasando por el Registro de Economía donde se le asigna un número de entrada pasando a integrarse en el procedimiento del expediente electrónico.



“Pues bien, las solicitudes presentadas por vía temática, después de tener un número de registro de entrada general, automáticamente aparece en la aplicación del Servicio que vaya a ser tratada, pero sin aviso alguno, en un estado de "pendiente de anotación Internet" y sin pasar por la funcionaria que trata el Registro de Economía, con lo cual el Departamento, en muchas ocasiones no advierte la existencia de estas solicitudes. Problema que está por solucionarse por el equipo de informáticos.

“Aclarado lo anterior, procedo a informar sobre la información que se solicita:

“1º Relación de las exenciones del ICIO aprobadas por el Ayuntamiento durante los últimos cinco años: Al respecto indicar que no se puede facilitar un número exacto ya que el tratamiento de estos expedientes ha sido con el manejo de plantillas de word y no se ha llevado a cabo una base de datos diferenciadora de este extremo. No obstante, si destacar, del examen de las carpetas de word que, entre 25 y 30 expedientes se tramitan al año.

“2º Con respecto a la relación de los titulares de las mismas, indicar que solo se puede informar de un modo genérico sin detallar el nombre de las fundaciones o congregaciones religiosas que lo han solicitado. El facilitar una relación, que además es imposible porque no se dispone de una base de datos para su tratamiento, sería trasladar datos de carácter personal que requieren el consentimiento de sus titulares.

“3 º Localización y contenido de la obra e importe de la exención. Es imposible facilitar esta información ya que como ya he explicado en el punto 1 no existe una base de datos donde estas circunstancias particulares se reflejen. Además existen variedad de casuística, pues e algunas ocasiones la exención se reconoce cuando aun no hay un presupuesto de la obra”.

Quinto. Con fecha 30 de julio de 2020, el Consejo dirige a la persona reclamante resolución de suspensión del procedimiento en base al artículo 22.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Tras haberse producido el correspondiente pronunciamiento judicial por parte del Tribunal Supremo, se ha procedido a levantar la suspensión del procedimiento en fecha 08/06/2021 por parte de este Consejo.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero. La competencia para la resolución de la reclamación interpuesta reside en el Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, de acuerdo con lo previsto



en el artículo 48.1.b) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante, LTPA).

Segundo. Según establece el artículo 24 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 ICIO, el Ayuntamiento no resuelve la solicitud, y alega en el trámite concedido por este Consejo que “Es imposible facilitar esta información ya que como ya he explicado en el punto 1 no existe una base de datos donde estas circunstancias particulares se reflejen. Además existen variedad de casuística, pues en algunas ocasiones la exención se reconoce cuando aun no hay un presupuesto de la obra”.

Tercero. La pretensión central del solicitante y ahora reclamante es acceder a la “Relación de las exenciones del ICIO aprobadas por el Ayuntamiento de Granada durante los últimos cinco años, con expresión de los titulares (salvo que sean particulares y queden protegidos por la LPD), localización y contenido de la obra e importe de la exención.”. Se trata, pues, en primer término y sobre todo, de conocer el modo en que el Ayuntamiento ha de aplicar el artículo 100 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), en donde se contempla que *“1. El Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras es un tributo indirecto cuyo hecho imponible está constituido por la realización, dentro del término municipal, de cualquier construcción, instalación u obra para la que se exija obtención de la*



correspondiente licencia de obras o urbanística, se haya obtenido o no dicha licencia, o para la que se exija presentación de declaración responsable o comunicación previa, siempre que la expedición de la licencia o la actividad de control corresponda al ayuntamiento de la imposición.

2. Está exenta del pago del impuesto la realización de cualquier construcción, instalación u obra de la que sea dueño el Estado, las comunidades autónomas o las entidades locales, que estando sujeta al impuesto, vaya a ser directamente destinada a carreteras, ferrocarriles, puertos, aeropuertos, obras hidráulicas, saneamiento de poblaciones y de sus aguas residuales, aunque su gestión se lleve a cabo por organismos autónomos, tanto si se trata de obras de inversión nueva como de conservación”.

En este sentido, no es la primera vez que el Consejo ha resuelto reclamaciones relativas a solicitudes similares a la actual, formuladas además por el mismo interesado, pero en las que no tuvimos que entrar en el fondo del asunto porque durante la tramitación del procedimiento los correspondientes Ayuntamientos suministraron la información solicitada. Son ejemplo de ello las Resoluciones 122/2017 a 143/2017.

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 ICIO 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 las exenciones del ICIO, sino que precisó los datos cuyo suministro pretende, puntualizando que *“con expresión de los titulares (salvo que sean particulares y queden protegidos por la LPD), localización y contenido de la obra e importe de la exención”.*



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, la misma puede prestar algún apoyo en la elucidación del presente caso.

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 “exenciones del ICIO aprobadas por el Ayuntamiento de Granada durante los últimos cinco años, con expresión de la localización y contenido de la obra e importe de la exención.” (puesto que el art. 51 TRLCI sólo incluye entre los datos protegidos al domicilio de sus titulares).

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 objeto de las construcciones, instalaciones y obras, 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), puede prevalecer el derecho de acceso a la información, debiendo en consecuencia identificarse en estos supuestos a sus correspondientes titulares. No obstante, es de advertir, que el artículo 100.2 sólo establece la posibilidad de exención para estos sujetos públicos. Para sujetos particulares, establece bonificaciones potestativas, que al no ser solicitadas por el reclamante, no se tienen en cuenta en esta resolución.



Cuarto. De acuerdo con lo expuesto, el Ayuntamiento habría de poner a disposición del reclamante, en la dirección electrónica consignada, la relación de exenciones del ICIO, con expresión de la localización de la construcción, instalación u obra, contenido e importe 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).

Sin embargo, el Ayuntamiento alega en fase de reclamación que no puede ofrecer la información porque “no se dispone de una base de datos para su tratamiento”, aplicando, sin indicarlo expresamente, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1. c) LTBG (acción previa de reelaboración).

Comoquiera que sea, no puede este Consejo compartir esta argumentación del órgano reclamado, pues, de hacerla nuestra, esto equivaldría a aceptar que el contenido material del derecho de acceso a la información pública sólo comprende aquellos documentos o contenidos que se hallen informatizados. Una concepción restrictiva del derecho de acceso que resulta manifiestamente insostenible a la luz de lo establecido en los artículos artículo 7 b) y 24 LTPA.

Antes al contrario, nuestro sistema de transparencia impone a los sujetos obligados la carga de buscar la información pretendida dondequiera que pueda hallarse, según tuvimos ocasión de subrayar ya en el FJ 3º de nuestra Resolución 37/2016, de 1 de junio:

“[...] la legislación de transparencia reclama de las autoridades públicas que desplieguen el esfuerzo razonablemente posible para atender las solicitudes de información y, en consecuencia, puedan responder, en los plazos previstos, de forma completa y ajustada a los términos de las peticiones formuladas por la ciudadanía. Las entidades sujetas a las exigencias de lo que se ha dado en denominar “publicidad pasiva”, y por tanto responsables de su cumplimiento [art. 6.c) de la LTPA], deben realizar una tarea de búsqueda de los “contenidos o documentos” que obren en su poder y se hayan elaborado o adquirido en el ejercicio de sus funciones, con independencia de cuál sea su “formato o soporte” [art. 2 a) de la LTPA]. Los sujetos obligados, en suma, han de estar en condiciones de acreditar que sus esfuerzos de búsqueda de la información han sido rigurosos y exhaustivos y que han explorado todas las vías razonables para localizar los contenidos o documentos requeridos. ”



Teniendo en cuenta estos argumentos, y el reducido número de expedientes (entre 25 y 30) por año, el órgano reclamado ha de agotar las posibilidades que tenga a su alcance para la localización de la información solicitada y ponerla a disposición de la persona solicitante.

Quinto. Debemos puntualizar igualmente respecto a las alegaciones presentadas por el Ayuntamiento, que la fase de alegaciones de la reclamación no es el momento procedimental oportuno para invocar una causa de inadmisión (reelaboración), ya que priva a la persona solicitante de conocer los motivos por los que la Administración no ha entrado en el fondo del asunto, y por lo tanto, de fundamentar debidamente su reclamación.

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 Granada por denegación de información pública.

Segundo. Instar al Ayuntamiento de Granada a que, en el plazo de diez días a contar desde la notificación de esta Resolución resolución, ofrezca al reclamante la información a que se refiere el Fundamento Jurídico Cuarto.

Tercero. Instar al Ayuntamiento de Granada a que remita a este Consejo en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución, las actuaciones realizadas, incluyendo la acreditación del resultado de las notificaciones practicadas.

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

Jesús Jiménez López

Esta resolución consta firmada electrónicamente