

COMENTARIO DE JURISPRUDENCIA

Alcance interpretativo de la Disposición Adicional Primera, Apartado Segundo, de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Régimen jurídico específico de acceso a la información; análisis de la Ley General Tributaria

Solicitudes de información pública en materia tributaria.

Sentencia del Tribunal Supremo 257/2021 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera), de 24 de febrero de 2021 (recurso 2162/2020)

Marta Blázquez Expósito

Jefa de la Asesoría Jurídica del
Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. ANTECEDENTES Y OBJETO DEL PROCESO. III. INTERPRETACIÓN DE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA APARTADO SEGUNDO DE LA LEY DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO. IV. ANÁLISIS DEL RÉGIMEN DE ACCESO A LA INFORMACIÓN RECOGIDO EN LA LEY GENERAL TRIBUTARIA. V. PONDERACIÓN PARA LA TUTELA DE DATOS PROTEGIDOS. VI. CONCLUSIONES

RESUMEN: La Sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, con fecha 24 de febrero de 2021, ha estimado el recurso de casación formulado por el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía. Dicho pronunciamiento confirma el alcance interpretativo de la Disposición Adicional Primera, Apartado Segundo, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno determina que de la Ley General Tributaria no se deriva “ningún régimen jurídico específico de acceso a la información” que, a los efectos de la Diposición Adicional mencionada, venga a desplazar a la legislación de transparencia en la regulación del acceso a los datos tributarios por parte de la ciudadanía.

PALABRAS CLAVE: Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, Ley General Tributaria, régimen jurídico específico de acceso a la información. Acceso por la ciudadanía a datos tributarios.

ABSTRACT: In its judgment dated 24 February 2021, the Third Chamber of the Supreme Court, the Chamber for Contentious-Administrative Law, upheld the appeal filed by the Council for Transparency and Data Protection of Andalusia. This ruling confirms the interpretative scope of the Additional Provision One, Section Two, of Act 19/2013, of 9 December, on Transparency, Access to Public Information and Good Governance and determines that, for the purposes of the aforementioned Additional Provision, no “specific legal regime of access to information” is derived from the General Tax Law displacing the legislation on transparency in the regulation of access to tax data by citizens.

KEY WORDS: Transparency law, Access to Public Information, Good Governance, General Tax Law, specific legal regime of access to information, access to tax data by citizens.

I. INTRODUCCIÓN

La sentencia objeto del presente comentario, dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, con fecha 24 de febrero de 2021, y cuya Magistrada Ponente fue la Excm.a Sra. D.^a María Isabel Perelló Doménech, ha venido a estimar el recurso de casación que el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía interpuso contra la sentencia, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo de Sevilla, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 26 de noviembre de 2019, que, a su vez, desestimó el recurso de apelación presentado por esta misma autoridad de control en materia de transparencia y protección de datos contra la sentencia, de 6 de marzo de 2019, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 4 de Sevilla, que estimó el recurso formulado por el Ayuntamiento de La Palma del Condado (Huelva) contra la resolución del Consejo de 20 de diciembre de 2017.

Este dictamen judicial resulta relevante pues no sólo confirma la posición del Supremo respecto a lo que, en nuestra legislación, puede configurarse o no como un “régimen jurídico específico de acceso a la información”, sino que deja sentado que la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, siendo una ley específica, no contiene tal régimen específico de acceso que la haga prevalecer, en virtud de la Disposición Adicional Primera, Apartado Segundo, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno

(LTAIBG), sobre la legislación de transparencia cuando se trate de regular el acceso a los datos tributarios por parte de los ciudadanos.

II. ANTECEDENTES Y OBJETO DEL PROCESO

Al amparo de los artículos 2, 12 y siguientes de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, un ciudadano solicitó al Ayuntamiento de la Palma del Condado (Huelva) la siguiente información:

«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).»

Ante la denegación presunta de la información interesada, y con fundamento en la legislación de transparencia igualmente, el solicitante formuló reclamación ante el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía.

Tras la correspondiente tramitación, durante la cual el Ayuntamiento se pronunció denegando la solicitud sobre la base de la Disposición Adicional Primera de la LTAIBG y el carácter específico de la Ley General Tributaria, así como el carácter reservado de los datos tributarios conforme a lo previsto en el artículo 95 de la Ley Tributaria, el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía dictó la Resolución 152/2017, de 20 de diciembre.

La resolución del Consejo, estimando parcialmente aquella reclamación núm. 116/2017, insta al Ayuntamiento de La Palma del Condado a ofrecer al reclamante:

«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.»

Frente a esta decisión, el consistorio onubense interpuso recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 4 de Sevilla, que en su sentencia de 6 de marzo de 2019 estima el recurso y anula la resolución del Consejo de Transparencia. Razonaba la juzgadora de instancia que la Disposición Adicional Decimoséptima de la Ley 40/2015 viene a establecer que el acceso, la ce-

sión o comunicación de información de naturaleza tributaria se regirán en todo caso por su legislación específica. Esa legislación específica, de acuerdo con lo dispuesto en la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 1/2014 de 24 de junio de Transparencia de Andalucía y la Disposición Adicional 1ª 2 de la Ley 19/2013, no es otra que la Ley General Tributaria, “por lo que claramente se constata que la petición de un particular no puede enmarcarse en los supuestos que prevé dicho artículo 95 de la LGT, ni mucho menos en la exclusión que prevé el art. 95 bis, al objeto del otorgamiento de la información solicitada ni la que establece la resolución que ahora se impugna. Teniendo en cuenta lo anterior, fácilmente se colige que, sin necesidad de mayor argumentación, es procedente anular la resolución ahora impugnada” (F.J. 4).

Apelada la sentencia por el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, su recurso (R.A. 930/2019) es desestimado por sentencia de 26 de noviembre de 2019. En este pronunciamiento, se indica como motivo de la desestimación que “es la propia legislación de transparencia la que remite a la legislación específica, por lo que resulta de aplicación la LGT, que regula de forma reservada el acceso a los datos tributarios, en cuanto norma especial y de igual rango que la Ley de Transparencia. Es el legislador el que fija los límites de acceso a la información pública, habiendo mantenido la redacción del art. 95 LGT al dictar la Ley 19/2013, mientras que modificaba otras leyes en las disposiciones finales para su adaptación a la regulación de transparencia, y tampoco se ha modificado en otras reformas posteriores de la LGT.” (F.J.3º).

Contra tal decisión judicial, el Consejo de Transparencia preparó recurso de casación y el mismo fue admitido a trámite por Auto n.º 2162/2020, de 25 de septiembre. Este Auto de la Sección Primera de la Sala Tercera del Tribunal Supremo admite, a solicitud del Consejo recurrente, como cuestión con interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia la de:

«Interpretar la Disposición Adicional 1ª de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en relación con los artículos 93, 94 y 95 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria a fin de determinar si los citados preceptos constituyen, o no, un régimen jurídico específico de acceso a la información que excluya la aplicación de la Ley de transparencia.»

El Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía formalizó recurso de casación mediante escrito de 17 de noviembre de 2020, denunciando la infracción por la sentencia impugnada de la Disposición Adicional Primera apartado 2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno; delimitando sus pretensiones (la estimación del recurso y

que se case y anule la sentencia recurrida) así como los pronunciamientos que se solicitaban del Supremo: (1º) un criterio general para interpretar y aplicar la Disposición Adicional 1ª ap.2 de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; y (2º) si la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en virtud de dicha Disposición, constituye, o no, un régimen jurídico específico de acceso a la información que excluya la aplicación de la Ley de transparencia respecto a las solicitudes de información pública en materia tributaria.

III. INTERPRETACIÓN DE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA APARTADO SEGUNDO DE LA LEY 19/2013, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO

En primer lugar, el recurso de casación se centró en la verdadera significación y alcance interpretativo de la Disposición Adicional Primera, Apartado Segundo, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

La mencionada Disposición Adicional, que aparece reproducida literalmente en otras leyes autonómicas de transparencia -es el caso de la Disposición Adicional Cuarta Apartado Segundo de la Ley de Transparencia Pública de Andalucía- establece 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”.

A este respecto, la sentencia del Supremo objeto de análisis en estas líneas arranca su argumentación mencionando sus propios y recientes pronunciamientos acerca de la normativa aplicable para acceder a la información. Así, cita sus sentencias de 19 de noviembre de 2020 (recurso de casación 4614/2019), 12 de noviembre de 2020 (recurso de casación 5239/2019) y 25 de enero de 2021 (recurso de casación 6387/2019), en las que declaró que el derecho a acceder a la información pública se regula en términos muy amplios en la LTAIBG, al establecer su artículo 12 que “[t]odas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley”, reconociendo por tanto el precepto la titularidad universal del derecho de acceso, en términos similares a los utilizados en el Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos de 18 de junio de 2009, que en su artículo 2.1 señala que “cada parte garantizará el derecho de cualquiera, sin discriminación de cualquier tipo...” y en términos también similares a los expresados en el artículo 105.b) de la CE, que reconoce “a los ciudadanos” el acceso a los archivos y registros administrativos. Reiterando, lo que no es menos importante, que “la LTAIBG es la

normativa básica transversal que regula esta materia, al tiempo que complementa al resto de las normas”.

Ha de dejarse señalado que, como se sabe, la existencia de tales resoluciones judiciales no obstó a la admisión del presente recurso de casación, puesto que, como se razonó por el Consejo, la presunción de interés casacional objetivo prevista en el artículo 88.3.a) LJCA no se aplica únicamente a los supuestos de inexistencia de jurisprudencia, sino también a aquellos en los que, aun existiendo pronunciamiento, es necesario matizarlo, precisarlo o concretarlo para realidades jurídicas diferentes a las ya contempladas en la jurisprudencia, como aquí ocurría.

En los citados pronunciamientos judiciales, el Alto Tribunal ya señaló que las previsiones de la LTAIBG quedan desplazadas, actuando en este caso como supletorias, cuando otra norma legal haya dispuesto un régimen jurídico propio y específico de acceso a la información, de conformidad con lo establecido por la Disposición Adicional Primera, Apartado Segundo, de la LTAIBG.

Descifrando dicha Disposición Adicional, este Tribunal (en sus sentencias de 11 de junio de 2020 (recurso 577/2019) y de 19 de noviembre de 2020) literalmente dijo que:

“...el desplazamiento de las previsiones contenidas en la Ley 19/2013 y, por tanto, del régimen jurídico general previsto en dicha norma, en todo lo relativo al acceso a la información pública, sus límites y procedimiento que ha de seguirse, exige que otra norma de rango legal incluya un régimen propio y específico que permita entender que estamos ante una regulación alternativa por las especialidades existentes en un ámbito o materia determinada, creando así una regulación autónoma en relación con los sujetos legitimados y/o el contenido y límites de la información que puede proporcionarse”.

IV. ANÁLISIS DEL RÉGIMEN DE ACCESO A LA INFORMACIÓN RECOGIDO EN LA LEY GENERAL TRIBUTARIA

Sentado lo anterior, el argumentario de la sentencia analizada prosigue para determinar si, como afirmaba la resolución judicial recurrida, la Ley General Tributaria establece un sistema de acceso a la información propio en sus artículos 93, 94 y 95 (este último previendo un régimen de carácter reservado de la información de la Administración Tributaria) o si, por el contrario, como alegaba el Consejo recurrente, resulta de aplicación la Ley de Transparencia, puesto que la Disposición Adicional examinada se refiere a una regulación completa del ejercicio del derecho de acceso, que no se contiene en la Ley General Tributaria.

El Ayuntamiento de La Palma del Condado y los dos órganos jurisdiccionales que conocieron del asunto consideraban que no son aplicables las previsiones de la LTAIBG en atención a las especificidades previstas en la Ley General Tributaria, cuyos artículos 93 y siguientes contemplan un régimen singular en materia tributaria y expresamente el carácter reservado de los datos tributarios (art 95), regla que determina la exclusión de la aplicación LTAIBG. Así, el consistorio onubense denegó la entrega de la información solicitada por entender que la Ley Tributaria contiene una regulación específica y un régimen propio de acceso a la información, con base en 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 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno. Y en segundo término, por el carácter reservado de los datos conforme a lo previsto en el art. 95 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT).

El Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía recurrente expuso que la sentencia impugnada confundía «ley específica con régimen jurídico específico de acceso a la información». Señalando, en este sentido, que la interpretación de la mencionada Disposición Adicional no puede realizarse en términos de Ley general/ley especial, operando la supletoriedad de la norma sólo en los casos en el que se establezca un verdadero régimen específico de acceso a la información pública. Y añadiendo que la LGT no contiene dicha regulación específica pues sus preceptos se refieren a la información de los obligados tributarios, pero no definen conceptos como el derecho de acceso en el ámbito tributario, la titularidad del derecho, los obligados a facilitar su ejercicio, o las obligaciones de las Administraciones al respecto; en definitiva, no establece una regulación sustantiva del procedimiento de acceso a la información, sus límites, sus plazos, los recursos y otros aspectos.

Por su parte, la sentencia del Supremo recoge y estudia los preceptos en cuestión.

Disponen los artículos 95 y 95 bis de la Ley General Tributaria:

«Artículo 95. Carácter reservado de los datos con trascendencia tributaria.

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) La colaboración con los órganos jurisdiccionales y el Ministerio Fiscal en la investigación o persecución de delitos que no sean perseguibles únicamente a instancia de persona agraviada.
- b) La colaboración con otras Administraciones tributarias a efectos del cumplimiento de obligaciones fiscales en el ámbito de sus competencias.
- c) La colaboración con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y con las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social en la lucha contra el fraude en la cotización y recaudación de las cuotas del sistema de Seguridad Social y contra el fraude en la obtención y disfrute de las prestaciones a cargo del sistema; así como para la determinación del nivel de aportación de cada usuario en las prestaciones del Sistema Nacional de Salud.
- d) La colaboración con las Administraciones públicas para la lucha contra el delito fiscal y contra el fraude en la obtención o percepción de ayudas o subvenciones a cargo de fondos públicos o de la Unión Europea.
- e) La colaboración con las comisiones parlamentarias de investigación en el marco legalmente establecido.
- f) La protección de los derechos e intereses de los menores e incapacitados por los órganos jurisdiccionales o el Ministerio Fiscal.
- g) La colaboración con el Tribunal de Cuentas en el ejercicio de sus funciones de fiscalización de la Agencia Estatal de Administración Tributaria.
- h) La colaboración con los jueces y tribunales para la ejecución de resoluciones judiciales firmes. La solicitud judicial de información exigirá resolución expresa en la que, previa ponderación de los intereses públicos y privados afectados en el asunto de que se trate y por haberse agotado los demás medios o fuentes de conocimiento sobre la existencia de bienes y derechos del deudor, se motive la necesidad de recabar datos de la Administración tributaria.
- i) La colaboración con el Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias, con la Comisión de Vigilancia de Actividades de Financiación del Terrorismo y con la Secretaría de ambas comisiones, en el ejercicio de sus funciones respectivas.
- j) La colaboración con órganos o entidades de derecho público encargados de la recaudación de recursos públicos no tributarios para la correcta identificación de los obligados al pago y con la Dirección General de Tráfico

para la práctica de las notificaciones a los mismos, dirigidas al cobro de tales recursos.

k) La colaboración con las Administraciones públicas para el desarrollo de sus funciones, previa autorización de los obligados tributarios a que se refieran los datos suministrados.

l) La colaboración con la Intervención General de la Administración del Estado en el ejercicio de sus funciones de control de la gestión económico-financiera, el seguimiento del déficit público, el control de subvenciones y ayudas públicas y la lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales de las entidades del Sector Público.

m) La colaboración con la Oficina de Recuperación y Gestión de Activos mediante la cesión de los datos, informes o antecedentes necesarios para la localización de los bienes embargados o decomisados en un proceso penal, previa acreditación de esta circunstancia.

2. En los casos de cesión previstos en el apartado anterior, la información de carácter tributario deberá ser suministrada preferentemente mediante la utilización de medios informáticos o telemáticos. Cuando las Administraciones públicas puedan disponer de la información por dichos medios, no podrán exigir a los interesados la aportación de certificados de la Administración tributaria en relación con dicha información.

3. La Administración tributaria adoptará las medidas necesarias para garantizar la confidencialidad de la información tributaria y su uso adecuado.

Cuantas autoridades o funcionarios tengan conocimiento de estos datos, informes o antecedentes estarán obligados al más estricto y completo sigilo respecto de ellos, salvo en los casos citados. Con independencia de las responsabilidades penales o civiles que pudieran derivarse, la infracción de este particular deber de sigilo se considerará siempre falta disciplinaria muy grave.

Cuando se aprecie la posible existencia de un delito no perseguible únicamente a instancia de persona agraviada, la Administración tributaria deducirá el tanto de culpa o remitirá al Ministerio Fiscal relación circunstanciada de los hechos que se estimen constitutivos de delito. También podrá iniciarse directamente el oportuno procedimiento mediante querrela a través del Servicio Jurídico competente.

4. El carácter reservado de los datos establecido en este artículo no impedirá la publicidad de los mismos cuando ésta se derive de la normativa de la Unión Europea.

5. Los retenedores y obligados a realizar ingresos a cuenta sólo podrán utilizar los datos, informes o antecedentes relativos a otros obligados tributarios para el correcto cumplimiento y efectiva aplicación de la obligación de realizar pagos a cuenta. Dichos datos deberán ser comunicados a la Administración tributaria en los casos previstos en la normativa propia de cada tributo.

Salvo lo dispuesto en el párrafo anterior, los referidos datos, informes o antecedentes tienen carácter reservado. Los retenedores y obligados a realizar ingresos a cuenta quedan sujetos al más estricto y completo sigilo respecto de ellos.

6. La cesión de información en el ámbito de la asistencia mutua se registrará por lo dispuesto en el artículo 177 ter de esta Ley.»

«Artículo 95 bis. Publicidad de situaciones de incumplimiento relevante de las obligaciones tributarias.

1. La Administración Tributaria acordará la publicación periódica de listados comprensivos de deudores a la Hacienda Pública por deudas o sanciones tributarias cuando concurren las siguientes circunstancias:

a) Que el importe total de las deudas y sanciones tributarias pendientes de ingreso supere el importe de 1.000.000 de euros.

b) Que dichas deudas o sanciones tributarias no hubiesen sido pagadas transcurrido el plazo de ingreso en periodo voluntario.

A efectos de lo dispuesto en este artículo no se incluirán aquellas deudas y sanciones tributarias que se encuentren aplazadas o suspendidas.

2. En dichos listados se incluirá la siguiente información:

a) La identificación de los deudores conforme al siguiente detalle:

– Personas Físicas: nombre apellidos y NIF.

– Personas Jurídicas y entidades del artículo 35.4 de esta Ley: razón o denominación social completa y NIF.

b) El importe conjunto de las deudas y sanciones pendientes de pago tenidas en cuenta a efectos de la publicación.

3. En el ámbito del Estado, la publicidad regulada en este artículo se referirá exclusivamente a los tributos de titularidad estatal para los que la aplicación de los tributos, el ejercicio de la potestad sancionadora y las facultades de revisión estén atribuidas en exclusiva a los órganos de la Administración Tributaria del Estado no habiendo existido delegación alguna de competencias en estos ámbitos a favor de las Comunidades Autónomas o Entes Locales.

La publicidad regulada en este artículo resultará de aplicación respecto a los tributos que integran la deuda aduanera.

4. La determinación de la concurrencia de los requisitos exigidos para la inclusión en el listado tomará como fecha de referencia el 31 de diciembre del año anterior al del acuerdo de publicación, cualquiera que sea la cantidad pendiente de ingreso a la fecha de dicho acuerdo.

La propuesta de inclusión en el listado será comunicada al deudor afectado, que podrá formular alegaciones en el plazo de 10 días contados a partir del siguiente al de recepción de la comunicación. A estos efectos será suficiente para entender realizada dicha comunicación la acreditación por parte de la Administración Tributaria de haber realizado un intento de notificación de la misma que contenga el texto íntegro de su contenido en el domicilio fiscal del interesado.

Las alegaciones habrán de referirse exclusivamente a la existencia de errores materiales, de hecho o aritméticos en relación con los requisitos señalados en el apartado 1.

Como consecuencia del trámite de alegaciones, la Administración podrá acordar la rectificación del listado cuando se acredite fehacientemente que no concurren los requisitos legales determinados en el apartado 1.

Dicha rectificación también podrá ser acordada de oficio.

Practicadas las rectificaciones oportunas, se dictará el acuerdo de publicación.

La notificación del acuerdo se entenderá producida con su publicación y la del listado.

Mediante Orden Ministerial se establecerán la fecha de publicación, que deberá producirse en todo caso durante el primer semestre de cada año, y los correspondientes ficheros y registros.

La publicación se efectuará en todo caso por medios electrónicos, debiendo adoptarse las medidas necesarias para impedir la indexación de su contenido a través de motores de búsqueda en Internet y los listados dejarán de ser accesibles una vez transcurridos tres meses desde la fecha de publicación.

El tratamiento de datos necesarios para la publicación se sujetará a lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter general, y en su Reglamento aprobado por Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre.

5. En el ámbito de competencias del Estado, será competente para dictar los acuerdos de publicación regulados en este artículo el Director General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

6. En la publicación del listado se especificará que la situación en el mismo reflejada es la existente a la fecha de referencia señalada en el apartado 4, sin que la publicación del listado resulte afectada por las actuaciones realizadas por el deudor con posterioridad a dicha fecha de referencia, en orden al pago de las deudas y sanciones incluidas en el mismo.

Lo dispuesto en este artículo no afectará en modo alguno al régimen de impugnación establecido en esta Ley en relación con las actuaciones y procedimientos de los que se deriven las deudas y sanciones tributarias ni tampoco a las actuaciones y procedimientos de aplicación de los tributos iniciados o que se pudieran iniciar con posterioridad en relación con las mismas.

Las actuaciones desarrolladas en el procedimiento establecido en este artículo en orden a la publicación de la información en el mismo regulada no constituyen causa de interrupción a los efectos previstos en el artículo 68 de esta Ley.

7. El acuerdo de publicación del listado pondrá fin a la vía administrativa.»

El Reglamento General de Actuaciones y Procedimientos, Real Decreto 1065/2017, de 27 de julio, contempla asimismo el carácter reservado de los datos, informes y antecedentes obtenidos en el curso de las actuaciones tributarias (artículo 60, apartados 4º y 5º) con expresa remisión a lo establecido en el artículo 95.1 LGT.

La Orden HA/1182/2012, de 31 de mayo, dispone en su artículo 7, bajo el epígrafe Carácter reservado de la declaración tributaria especial: “Conforme a lo dispuesto en el artículo 95 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, los datos relativos a la declaración tributaria especial obtenidos por la Administración tributaria tienen carácter reservado”.

El Supremo, tras un honesto análisis de la regulación transcrita, infiere que del tenor de dicha normativa se desprende que la LGT y singularmente su artículo 95 -en el que se sustenta la decisión denegatoria- consagran una regla o pauta general de reserva de los «datos con trascendencia tributaria» en el ámbito de las funciones de la Administración Tributaria -la gestión y aplicación de los tributos- pero, tal y como el Consejo le expuso, “no permiten afirmar que contengan una regulación completa y alternativa sobre el acceso a la información que implique el desplazamiento del régimen general previsto en la Ley 19/2013, de Transparencia, norma básica aplicable a todas las Administraciones Públicas”.

Continúa razonando el Alto Tribunal que “dicho artículo 95 LGT se inserta en la Sección 3ª sobre «colaboración social en la aplicación de los tributos» del capítulo I, sobre «principios generales» en el Título I de «la aplicación de los tributos» y se refiere al carácter confidencial de los datos obtenidos por la Administración tributaria en el desempeño de sus funciones con la finalidad de aplicación de los tributos o de imposición de infracciones”. Y que “el aludido precepto de la LGT, además de establecer la mencionada regla, contempla trece excepciones y supuestos en los que se permite el traslado o cesión de la información tributaria a terceros - apartados a) a m)- que en la perspectiva de nuestro enjuiciamiento de acceso no son un *numerus clausus* o un listado cerrado de cesión de datos a terceros”.

Por lo que se refiere al artículo 95 bis introducido por la Ley 34/2015, la sentencia entiende que el mismo “contempla un nuevo supuesto de publicidad en ciertos casos de infracción tributaria”.

Así, colige el Tribunal: “del tenor de tales preceptos, 95 y 95 bis LGT, ni del contenido de los precedentes artículos 93 y 94 LGT -que se refieren a la obligación de los ciudadanos de informar a la Administración tributaria- cabe concluir que exista una regulación específica propia y exhaustiva del sistema de acceso a la información por parte de los ciudadanos en este ámbito”.

Aclarando, tal y como el Consejo recurrente fundamentó, que “los artículos citados se circunscriben a recoger la pauta general de la reserva de datos tributarios, regla que no es óbice para que, ante el déficit de regulación y tutela del derecho de acceso a la información, opere ex apartado 2º de la Disposición Adicional 1ª la mencionada Ley 19/2013 que es norma básica en materia de acceso a la información pública, aplicable a todas las Administraciones Públicas en los términos del artículo 149.118 CE, y que contribuye, en fin, a la transparencia del sistema tributario y permite realizar el derecho reconocido en el artículo 105 c) CE”.

El Supremo argumenta que “el artículo reseñado de la LGT y demás disposiciones que se invocan se refieren a la reserva de los datos que obtiene la Administración para la gestión y ejercicio de la actuación tributaria entendida en un sentido

amplio, pero no conllevan *per se* la inaplicación de la Ley de Transparencia, por no ser dichas exiguas e insuficientes disposiciones -la prevista en el artículo 85 que establece el deber genérico de informar a los obligados tributarios de sus derechos y obligaciones, y en los artículos 86 y 87, sobre la forma en que se instrumenta esta obligación- asimilables o equivalentes a un régimen específico y completo de acceso ni, en fin, pueden conllevar una prohibición del ejercicio de este derecho a los ciudadanos ex artículo 105 CE a obtener cierta información que, aún concerniendo a aspectos tributarios, responde a un interés legítimo o público -que se refleja en la ley de Transparencia-”.

Adhiriéndose a las elucidaciones del Consejo recurrente, el Tribunal afirma categóricamente que “la ley General Tributaria ha de interpretarse en el conjunto del ordenamiento jurídico y a la luz de las nuevas garantías introducidas en la Ley 19/2013, de Transparencia, lo que lleva a concluir que su regulación no excluye ni prevé la posibilidad de que se pueda recabar información a la Administración Tributaria sobre determinados elementos con contenido tributario, al ser de aplicación la DA 1ª de la Ley de Transparencia, como sucede en los supuestos en el que la información no entra en colisión con el derecho a la intimidad de los particulares -a los que se reconoce el derecho a la limitación de acceso en el artículo 34 de la propia Ley General Tributaria-, o cuando los datos que obran en poder de la Administración pueden ser necesarios para que los ciudadanos puedan hacer valer sus derechos, o puedan estar informados de la actuación pública, información que ha de ajustarse a los límites que la propia Ley de Transparencia establece en su artículo 14 y a la protección de datos del artículo 15”.

Lo anteriormente expuesto lleva a la Sala Tercera del Alto Tribunal a concluir que: “no se contiene en la Ley General Tributaria un régimen completo y autónomo de acceso a la información, y sí un principio o regla general de reserva de los datos con relevancia tributaria como garantía del derecho fundamental a la intimidad de los ciudadanos (art 18 CE). Por ende, las específicas previsiones de la LGT sobre confidencialidad de los datos tributarios no desplazan ni hacen inaplicable el régimen de acceso que se diseña en la Ley 19/2013, de Transparencia y Buen Gobierno (Disposición Adicional 1ª)”.

V. PONDERACIÓN PARA LA TUTELA DE DATOS PROTEGIDOS

Por último, la sentencia examinada hace una precisión sobre los sujetos que figuran como titulares de los bienes inmuebles exentos del IBI. Pues, comoquiera que sea, debe notarse que la solicitud de información de la que trae causa la presente controversia no se limitó a pedir genéricamente el acceso a los inmuebles exentos del pago de este impuesto, sino que precisó los datos cuyo suministro pretende, puntua-

lizando 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...)”.

Era 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 esa tarea de ponderación fue desplegada en el litigio por el Consejo recurrente, en su doble condición de autoridad administrativa de control en materia de transparencia y protección de datos.

Para ello se sirvió, como auxilio hermenéutico, de la normativa reguladora del Catastro Inmobiliario; la cual ciertamente podía 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 resultó 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 (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, el Consejo defendió en su recurso, y así lo reconoce el Tribunal Supremo en la sentencia, que nada parece oponerse a que el Ayuntamiento de La Palma del Condado 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 hizo 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. Única-

mente 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.

En definitiva, confirmando íntegramente el dictamen del Consejo recurrente, la sentencia concluye que el Ayuntamiento habrá de poner a disposición del solicitante 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.

VI. CONCLUSIONES

Deseamos dejar subrayada la importancia del pronunciamiento judicial que hemos diseccionado pues a pesar de que las autoridades administrativas de control habían defendido ante los Tribunales de Justicia en repetidas ocasiones el alcance de la Disposición Adicional Primera ap. 2 LTAIBG siguiendo el Criterio Interpretativo 8/2015, de 12 de noviembre del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en el que se exponía que “unicamente cuando exista una normativa que establezca una regulación propia del acceso a la información en una determinada materia podrá aplicarse directamente la misma y ceñirse, en consecuencia, la legislación de transparencia a operar meramente como derecho supletorio”, la judicatura se mostraba reacia a esta comprensión. Precisamente, la Sala de lo Contencioso Administrativo de Sevilla del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en la Sentencia de la Sección Primera de 26 de noviembre de 2019 (Recurso de Apelación nº 930/2019) impugnada con la casación que aquí nos ha ocupado, vino a compartir plenamente la fundamentación jurídica de la Sentencia de la Audiencia Nacional, de fecha 6 de febrero de 2017, dictada en el Recurso de Apelación nº 71/2016, que acogía que “era la propia legislación de transparencia la que remite a la legislación específica, por lo que resultaba de aplicación la LGT”.

Afortunadamente, el máximo órgano judicial ha enderezado este rumbo con la sentencia de marras, pues en ella no sólo se deja sentado que la LTAIBG se configura en nuestro sistema jurídico como la norma básica en materia de acceso a la información pública, teniendo por su vinculación directa con la LRJPAC el mismo carácter básico de ésta y siendo, por tanto, aplicable a todas las Administraciones Públicas en los términos del artículo 149.1.18º de la Constitución (artículo 1 LRJPAC), sino que

el desplazamiento de las previsiones contenidas en la LTAIBG y, por lo tanto, del régimen jurídico general previsto en dicha norma, en todo lo relativo al acceso a la información pública, sus límites y el procedimiento que ha de seguirse, exige que otra norma de rango legal incluya un régimen propio y específico que permita entender que nos encontramos ante una regulación alternativa por las especialidades existentes en un ámbito o materia determinada, creando así una regulación autónoma en relación con los sujetos legitimados y/o el contenido y límites de la información que puede proporcionarse.

Con esta sentencia, el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía ha visto respaldada su posición en la pugna por - como organismo de control en materia de transparencia- entrar a resolver todas aquellas reclamaciones concernientes a materias cuya normativa pueda contener alguna cláusula de reserva que no suponga un régimen específico de acceso. En definitiva, ha recibido el respaldo judicial conveniente para defender la aplicación de la legislación de transparencia respecto a todas aquellas solicitudes de información en esas materias, ya que lo opuesto supondría opacar y dejar fuera del control de las autoridades independientes ámbitos enteros de nuestro Ordenamiento Jurídico.

Como más arriba se señaló, con anterioridad a este pronunciamiento judicial, ya habían llegado a la Sala Tercera varios asuntos relacionados con la interpretación de la Disposición Adicional 1.ª Ap. 2.ª LTAIBG; por ejemplo, en relación con el artículo 40.1 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, a fin de determinar si el citado artículo 40.1 EBEP prevé o no un régimen jurídico específico de acceso a la información. En esta STS n.º 748/2020, de 11 de junio (RCA 577/2019) el Supremo fijó como jurisprudencia que “el art. 40.1 del EBEP no contiene un régimen específico y alternativo que desplace el régimen general de acceso a la información contenido en la Ley 19/2013, ni limita o condiciona el acceso a la información que las Juntas de Personal pueden tener en relación con aquellas materias relativas los empleados que representan y la información que les atañe”.

Mas el caso analizado en este comentario jurisprudencial es el primero en el que se aborda el marco legislativo legislación de transparencia vs. legislación tributaria, si se nos permite la expresión. Y el lector no podrá obviar que 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, un 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)].