

**Expediente N° 140/2021**  
**Informe N.° 1/2022**

**CONSEJO DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA  
Y BUEN GOBIERNO DE LA COMUNITAT VALENCIANA**

**COMISIÓN EJECUTIVA**

Presidente: D. Ricardo García Macho

Vocales:

D<sup>a</sup>. Emilia Bolinches Ribera

D. Lorenzo Cotino Hueso

D. Carlos Flores Juberías

D<sup>a</sup> Sofia García Solís

En Valencia, a 11 de febrero de 2022

**ASUNTO: Consulta relativa al acceso y obtención de copia de todos los padrones fiscales**

En respuesta a la consulta formulada mediante escrito presentado por el Ayuntamiento de Villamalur sobre la solicitud de acceso a los padrones fiscales por miembros de la corporación municipal, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42.1.d) de la Ley 2/2015, de 2 de abril de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana, en relación con el artículo 82.e) del Decreto 105/2017 de 28 de julio del Consell de desarrollo de la ley 2/2015, la Comisión Ejecutiva del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno emite el siguiente

**INFORME**

**ANTECEDENTES**

**Primero.** - En fecha 19/04/2021 el Ayuntamiento de Villamalur elevó consulta al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, de la que en fecha 20/04/21, mediante correo electrónico se dio traslado al Consejo de Transparencia de la Comunitat Valenciana. Dicha consulta hace referencia al acceso a la copia de los padrones fiscales relativos a todas las tasas e impuestos municipales de diversos ejercicios.

**Segundo.** - Concretamente se solicita que se indique la procedencia de:

- Facilitar copia completa de todos los padrones fiscales, incluyendo toda la información de los sujetos pasivos, como nombres y apellidos, documentos de identificación, referencias catastrales, valoraciones, matriculas de vehículos etc, vinculada al deber de guardar reserva en relación a la información facilitada del artículo 16 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales por parte del concejal y al principio de finalidad limitado al ejercicio de la función de control.
- Denegar copia completa de todos los padrones fiscales basándose en el artículo 95 de la Ley general Tributaria
- O conjugar ambos derechos, facilitando copia de todos los padrones fiscales mediante la disociación de los datos especialmente protegidos.

A la vista de estos antecedentes y basándonos en la competencia atribuida en el Art. 42.1. d) de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana (en adelante, Ley 2/2015) y en el Art. 82 e) del Decreto 105/2017, de 28 de julio, del Consell,

de desarrollo de la Ley 2/2015, este Consejo da respuesta a la consulta planteada por el Ayuntamiento de Villamalur según la siguiente argumentación:

### FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA

**PRIMERO.** - En primer lugar hemos de tener en cuenta por lo que se refiere a la condición de electo local del solicitante de la información el CTCV viene manteniendo, al igual que otros órganos de garantía de la transparencia (Cataluña, Aragón, Canarias, Galicia o Castilla y León, entre otros) el criterio de que nos encontramos ante un *régimen cualificado de acceso* a la información para los concejales y diputados, admitiendo sus reclamaciones y resolviendo las mismas en el sentido de que *“es lógico que el derecho de acceso a la información que se garantiza a cualquier ciudadano no tenga mejores garantías que el derecho reforzado de acceso a la información de los cargos electos en el ejercicio de su función institucional y del derecho fundamental del artículo 23.2 de la Constitución Española, tal y como se manifestó en la resolución del Tribunal Supremo 2870/2015, de 15 de junio.... Así pues, es criterio de este Consejo que la aplicación de la Ley 19/2013 no se impone ni sustituye los otros mecanismos que pueden ser utilizados igualmente por los cargos electos si lo consideran adecuado. Por ello, la garantía del derecho de acceso proporcionada por la reclamación ante este Consejo es aplicable en defensa del electo local a obtener información de su propia entidad siempre que para la resolución de estas reclamaciones se aplique preferentemente el derecho a la información regulada por el artículo 128 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana y por las demás disposiciones de la legislación de régimen local que sean aplicables, especialmente si son más favorables al acceso, y solo supletoriamente las disposiciones de la 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia”*.

**SEGUNDO.** - En cuanto a la posible aplicación al derecho de acceso de algún límite de los contemplados en el artículo 14 o causa de inadmisión de las previstas en el artículo 18 de la Ley 19/2013, que pueda restringir o impedir su acceso a la misma, cuando quien solicita la información es un concejal, el Consejo mantiene, que *“es dudosamente aplicable de modo subsidiario el artículo 14 Ley 19/2013 respecto de los límites. La normativa de acceso a la información de concejales no regula tales límites y no parece concurrir otra normativa limitadora como podría ser en su caso de protección de datos especialmente protegidos (art. 9 RGPD). Asimismo, es importante señalar que facilitar la información a un concejal no implica comunicar la información a un sujeto externo a la organización municipal, como sería el caso de un ciudadano. Además de que la información no queda fuera del ámbito de la organización, no puede obviarse el especial deber de sigilo por parte de los miembros de la Corporación, que deberán respetar la confidencialidad de la información a que tengan acceso en virtud del cargo sin darle publicidad que pudiera perjudicar los intereses de la entidad local o de terceros; siendo directamente responsables. Tienen el deber de guardar reserva en relación con las informaciones que se les faciliten para hacer posible el desarrollo de su función, singularmente de las que han de servir de antecedente para decisiones que aún se encuentren pendientes de adopción, así como para evitar la reproducción de la documentación que pueda serles facilitada, en original o copia, para su estudio”*.

**TERCERO.** - Respecto del objeto de la consulta que fundamenta la petición de informe que se concreta en conocer el criterio de este CTCV, sobre si se puede acceder a copia completa de todos los padrones fiscales o si se debe aplicar la regulación contenida en el Art. 95 de la L.G.T, que otorga una garantía de confidencialidad a determinados datos de carácter tributario, con solo algunas excepciones sobre el derecho de acceso a los mismos, ya tuvo el Consejo ocasión de manifestarse respecto de una cuestión similar en los informes emitidos en los expedientes 159 y 190 de 2018 relativos también a información de naturaleza tributaria, al igual que la de esta consulta, por lo que lo manifestado en dichos informes puede ser de aplicación a este.

Así se decía en dichos informes que la información relativa al pago del IBI, se encuadra dentro del contenido Art. 95 de la L.G.T, por lo que se desprende que los datos sometidos a tratamiento para finalidades de trascendencia tributaria únicamente podrán ser tratados por los órganos de las corporaciones municipales que ostenten competencias en dicha materia, sin que sea posible su utilización por otros órganos o dependencias salvo en los supuestos en que la Ley diera cobertura a dicho tratamiento. Lo argumentado en dichos informes resulta adecuado para fundamentar este informe, puesto que en ambos casos la información solicitada tiene naturaleza tributaria, y coincide en el solicitante la condición de cargo electo y en ambos se cuestiona la administración el carácter reservado de los datos con trascendencia tributaria en aplicación del artículo 95 de la LGT que establece que :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.

Citaban dichos informes a su vez a la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD), en cuyo informe de 28 de diciembre de 2018, de manera clara, estableció las obligaciones que tienen las corporaciones locales de ajustar su actuación a la normativa tributaria: *“En definitiva, centrando el tema en el tratamiento de datos personales asociados a ficheros de naturaleza tributaria, debe señalarse que la Ley reguladora de las haciendas locales consagra el principio de que, para la cobranza de los tributos y de las cantidades que como ingresos de Derecho Público deben percibir la Hacienda local, esta ostentara las prerrogativas establecidas legalmente para la Hacienda del Estado, y actuara en su caso, conforme a los procedimientos administrativos correspondientes. Ello supone que, en el ejercicio de sus competencias, resultarían de aplicación a las Haciendas locales las mismas prerrogativas que la Ley General Tributaria atribuye a la Hacienda Estatal, lo que tiene una enorme trascendencia en lo que se refiere a la aplicación de las normas reguladoras de la protección de datos de carácter personal”*.

Como conclusión establece la AEPD que *“El ya citado artículo 95 de la L.G.T determina el carácter de reservado de los datos con trascendencia tributaria, al decir que los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración tributaria en el desempeño de sus funciones tienen carácter reservado y solo podrán ser utilizados para la efectiva aplicación de los tributos o recursos cuya gestión tenga encomendada y para la imposición de las sanciones que proceda, “sin que puedan ser cedidos o comunicados a terceros”, salvo que la cesión tenga por objeto alguno de los supuestos que en dicho artículo se detallan, entre los que no se encuentra el caso planteado en la consulta”*.

También en la solicitud formulada por el concejal del ayuntamiento de Villamalur se constata, que a la vista de todo lo expuesto, no resulta acreditada una funcionalidad clara y precisa del acceso a los pretendidos datos, es decir, no especifica ni acredita que forme parte de algún órgano de control económico tributario que este instruyendo alguna investigación al respecto del caso concreto. Este argumento es compartido por este Consejo de Transparencia para el caso concreto sobre el que versa el presente informe.

**CUARTO.** - Volviendo a la condición de electo local del representante de la información, reiteramos a su vez lo anteriormente informado por esa autoridad de transparencia, así como por la AEPD, que ya se ha pronunciado en diversas ocasiones al respecto de los límites del derecho de acceso a la información por parte de los concejales, determinando que en cuanto a la cesión de datos de naturaleza tributaria es criterio reiterado de la AEPD que solo será posible la cesión en los supuestos enumerados taxativamente por el art. 95.1 LGT.

Así, en el Informe de la AEPD 301/2009 se concluye que *“el criterio de la Agencia es reiterado en el sentido de que la comunicación de datos tributarios a los concejales que lo solicitasen en el ejercicio de su función de control del gobierno municipal no se encuentra amparada por la Ley Orgánica 15/1999”*. En igual sentido se manifiesta en los Informes 149/2009 y 290/2009, advirtiendo en todos ellos: *“... el acceso a datos de naturaleza tributaria por parte del concejal que lo solicita no estaría contemplado en los supuestos que reconoce (el acceso) el citado artículo 95 de la mencionada Ley.”*

Así pues, y dado que el acceso a datos de naturaleza tributaria por parte de los electos locales en calidad de peticionarios es relativa a la totalidad de los datos contenidos en los padrones fiscales, datos que sin duda tienen la naturaleza de datos de carácter tributario, la mera petición por parte de un concejal, por el mero hecho de serlo, no estaría contemplada entre los supuestos que reconoce el citado artículo 95 de la L.G.T. En particular, en el supuesto de hecho de esta consulta, desconoce este Consejo si el concejal forma parte de un órgano de control económico. En consecuencia, la consulta que plantea solicitar información no se circunscribe como órgano competente en materia tributaria, y, por lo tanto, no puede acogerse a ninguna de las excepciones del Art. 95 de la L.G.T, por tanto, la información solicitada tiene el carácter de reservada,

debe determinarse que siguiendo con el criterio expuesto no puede reconocerse el acceso amparándose el petionario en su simple condición de concejal.

**QUINTO.** - Respecto del principio de confidencialidad, la Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso) de 6 de febrero de 2017 conoció del recurso de apelación de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT) contra una Resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. El análisis de la cuestión en primera Instancia se resolvió con la sentencia desestimatoria de fecha 28 de octubre de 2016 dictada del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo número 5: El FD 8º la Sentencia establece que la Ley 58/2003 es del mismo rango que la 19/2013, ambas de rango ordinario, y que la propia L.G.T establece una declaración restrictiva del derecho a la información que se encuentra fuera de la regulación de la Ley 19/2013, que señala de manera específica el régimen tributario y la obtención de datos de particulares, personas físicas y jurídicas para poder llevar a cabo la función encomendada a los órganos fiscales.

Este último argumento parece muy apropiado al caso concreto de la consulta que se ha elevado a este Consejo, puesto que en ningún momento se ha alegado por parte concejal que debe efectuarse una labor que pudiera tener encaje en alguna de las excepciones previstas en el artículo 95 de la LGT.

Procede señalar que el Consejo Estatal tras la Sentencia citada de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional de 6 de febrero de 2017 en la Resolución A/0044/2018 (100-000331) del Consejo Estatal estableció que: *“resultan claros los pronunciamientos judiciales en el sentido de que, afectando la solicitud de acceso a datos de esa naturaleza, su acceso debe regirse por la normativa específica de aplicación, que no es otra que el Art. 95 de la L.G.T y, en consecuencia, debe declararse reservada tal información”*. En resumen, el Consejo Estatal desestimó la reclamación presentada en este caso por un periodista, tras hacer incluso una referencia a la propia condición de profesional de la información, pero entendiendo que incluso en estos casos - aunque manifiesta que la jurisprudencia es proclive a la consideración de tales como sujetos con prerrogativas especiales - que debe prevalecer el deber de confidencialidad de los datos tributarios.

Asimismo, la STS 2340/2021 de fecha 10/06/2021 estimó la pretensión casacional del recurrente *en el sentido de que no cabe emplear los datos tributarios cedidos por la AEAT al amparo del artículo 95.1 de la LGT, concurriendo las circunstancias a las que se ha hecho referencia en el Fundamento de Derecho Cuarto antes transcrito*. El recurrente insiste en la consideración del carácter reservado de los datos tributarios en los arts. 34.1 y 95.1 de la LGT. El art. 95.1.a) de la LGT -dice- no permite esa cesión y por eso considera que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, aquí recurrida, lo conculca abiertamente. Invoca que el derecho a la reserva de los datos personales ha encontrado un amplio eco en la jurisprudencia del TC, fundamentalmente en sus sentencias 292/2000, de 30 de noviembre, 17/2013, de 31 de enero y 67/2020, de 29 de junio.

También en la Sentencia STS 822/2021, de 24 de febrero de 2021, en relación a la normativa aplicable para acceder a la información y respecto de la aplicación supletoria de la ley 19/2013, concluye el Alto Tribunal: *Interpretando dicha Disposición Adicional 1ª dijimos en nuestras sentencias de 11 de junio de 2020 (recurso 577/2019) y de 19 de noviembre de 2020, 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.”*

*Al analizar el supuesto enjuiciado en el que el Ayuntamiento recurrido rechaza la entrega de la información interesada con fundamento en lo dispuesto en el artículo 95 de la LGT, criterio que se confirma en las Sentencias del Juzgado y del Tribunal Superior, que adicionalmente razonan que la reforma operada por la Ley 4/2015, -posterior a la Ley 9/2013, de Transparencia- que introdujo el artículo 95 bis LGT, estableciendo un sistema de publicidad a los infractores, no alteró ni modificó el contenido del artículo 95 LGT.*

Por todo ello, y ateniéndonos a la consulta formulada por el ayuntamiento en este caso concreto el acceso a la copia completa de todos los padrones fiscales estaría afectado por la declaración restrictiva del derecho a la información que se encuentra fuera de la regulación de la Ley 19/2013, en aplicación del artículo 95 de la Ley General Tributaria.

Es cuanto se ha de informar a los efectos oportunos.

**EL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA, ACCESO  
A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO**



Ricardo García Macho