



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

La Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de... solicita mediante escrito de fecha 16 de Diciembre pasado, y registro de entrada en Diputación el 28 del mismo mes, se emita Informe jurídico por parte de este Departamento, en relación con la petición de motivación presentada por un vecino de la localidad, tras las reiteradas negativas del Ayuntamiento a proporcionarle los datos personales, relativos a los titulares catastrales que figuran en uno de los polígonos del Padrón municipal del Impuesto sobre Bienes Inmuebles de naturaleza rústica, "para conformar, según dicen, un coto de caza de nueva creación".

En concreto, se solicita que en el citado Informe se aclare, si el Ayuntamiento tiene el deber o no de facilitar tales datos de carácter personal, así como, las responsabilidades en que podría incurrir la persona o personas que, en su caso, conculquen la supuesta reserva de datos, pese a haberse informado previamente de la citada limitación.

Analizado el escrito de petición, y vistas las opiniones jurídicas vertidas en el mismo respecto de la posición mantenida por el Secretario del Ayuntamiento en relación con la cuestión planteada, se procede a emitir el siguiente,

INFORME

PRIMERO

La cuestión objeto de Informe versa sobre la denegación efectuada por el Ayuntamiento de la solicitud relativa a determinada información contenida en el padrón del Impuesto sobre Bienes Inmuebles de naturaleza Rústica, una vez incorporados a éste los datos catastrales remitidos por la Gerencia Territorial del Catastro. Es decir, el peticionario pretende el acceso a un determinado registro o archivo municipal que, conteniendo datos ya elaborados y aprobados, ha sido publicado y puesto a disposición del público en general.

No se trata, por otra parte, de una petición genérica, sino concreta y centrada en la obtención "de los nombres y apellidos de cada titular catastral que figura en un polígono concreto del padrón municipal del Impuesto de Bienes Inmuebles de naturaleza rústica que obra en este Ayuntamiento..." (según la cita textual del punto segundo del escrito de petición de Informe).



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

A este respecto, cabe recordar que el artículo 77.1¹, "in fine", de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante, LRHL), en la redacción mantenida hasta su modificación por el artículo 21 de la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la misma, y en relación al Impuesto sobre Bienes Inmuebles, establecía que "... Dicho Padrón [el del Impuesto sobre Bienes Inmuebles] estará a disposición del público en los respectivos Ayuntamientos". En la misma línea, cabe también recordar que el artículo 91.1², "in fine", de la misma LRHL, y el actual artículo 90.1³ 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, TRLRHL), al regular el Impuesto sobre Actividades Económicas, mantiene que "... La matrícula [del citado Impuesto] estará a disposición del público en los respectivos Ayuntamientos".

SEGUNDO

La regulación general del derecho de acceso a los archivos y registros administrativos, consagrado en el artículo 105, letra b) ⁴ de la Constitución Española de 1979

¹ **Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante, LRHL)**

"1.- El impuesto se gestiona a partir del Padrón del mismo que se formará anualmente para cada término municipal, y que estará constituido por censos comprensivos de los bienes inmuebles, sujetos pasivos y valores catastrales, separadamente para los de naturaleza rústica y urbana. *Dicho Padrón estará a disposición del público en los respectivos Ayuntamientos.*"

² **LRHL**

"1.- El impuesto se gestiona a partir de la Matrícula del mismo. Dicha Matrícula se formará anualmente para cada término y estará constituida por censos comprensivos de las actividades económicas, sujetos pasivos, cuotas mínimas y, en su caso, del recargo provincial. *La Matrícula estará a disposición del público en los respectivos Ayuntamientos.*"

³ **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, TRLRHL)**

"1.- El impuesto se gestiona a partir de la matrícula de éste. Dicha matrícula se formará anualmente para cada término y estará constituida por censos comprensivos de las actividades económicas, sujetos pasivos, cuotas mínimas y, en su caso, del recargo provincial. *La matrícula estará a disposición del público en los respectivos ayuntamientos.*"

⁴ **Constitución Española de 1979**

"La ley regulará:

.....



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



(en adelante, CE), se encuentra hoy desarrollada en los artículos 35, letra h)⁵ y 37⁶ de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del

b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.”

⁵ Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC)

“**Artículo 35.**-Los ciudadanos, en sus relaciones con las Administraciones Públicas, tienen los siguientes derechos:

.....
h) Al acceso a los registros y archivos de las Administraciones Públicas en los términos previstos en la Constitución y en ésta u otras leyes.”

⁶ Artículo 37 LRJ-PAC

“1.- Los ciudadanos tienen derecho a acceder a los registros y a los documentos que, formando parte de un expediente, obren en los archivos administrativos, cualquiera que sea la forma de expresión, gráfica, sonora o en imagen o el tipo de soporte material en que figuren, siempre que tales expedientes correspondan a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud.

2. El acceso a los documentos que contengan datos referentes a la intimidad de las personas estará reservado a éstas, que, en el supuesto de observar que tales datos figuran incompletos o inexactos, podrán exigir que sean rectificadas o completados, salvo que figuren en expedientes caducados por el transcurso del tiempo, conforme a los plazos máximos que determinen los diferentes procedimientos, de los que no pueda derivarse efecto sustantivo alguno.

3. El acceso a los documentos de carácter nominativo que sin incluir otros datos pertenecientes a la intimidad de las personas figuren en los procedimientos de aplicación del Derecho, salvo los de carácter sancionador o disciplinario, y que, en consideración a su contenido, puedan hacerse valer para el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, podrá ser ejercido, además de por sus titulares, por terceros que acrediten un interés legítimo y directo.

4. El ejercicio de los derechos que establecen los apartados anteriores podrá ser denegado cuando prevalezcan razones de interés público, por intereses de terceros más dignos de protección o cuando así lo disponga una ley, debiendo, en estos casos, el órgano competente dictar resolución motivada.

5. El derecho de acceso no podrá ser ejercido respecto a los siguientes expedientes:

- a) Los que contengan información sobre las actuaciones del Gobierno del Estado o de las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias constitucionales no sujetas a Derecho administrativo.
- b) Los que contengan información sobre la Defensa Nacional o la Seguridad del Estado.
- c) Los tramitados para la investigación de los delitos cuando pudiera ponerse en peligro la protección de los derechos y libertades de terceros o las necesidades de las investigaciones que se estén realizando.
- d) Los relativos a las materias protegidas por el secreto comercial o industrial.
- e) Los relativos a actuaciones administrativas derivadas de la política monetaria.



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC), y debe considerarse, en principio, como un derecho subjetivo de todo ciudadano, si bien limitado, por imperativo constitucional también, por el derecho a la intimidad de las personas a que pudieran afectar los datos solicitados.

En el ámbito local, concretamente, el apartado 3 del artículo 70⁷ de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL), reconoce

6. Se regirán por sus disposiciones específicas:

- a) El acceso a los archivos sometidos a la normativa sobre materias clasificadas.
- b) El acceso a documentos y expedientes que contengan datos sanitarios personales de los pacientes.
- c) Los archivos regulados por la legislación del régimen electoral.
- d) Los archivos que sirvan a fines exclusivamente estadísticos dentro del ámbito de la función estadística pública.
- e) El Registro Civil y el Registro Central de Penados y Rebeldes y los registros de carácter público cuyo uso esté regulado por una ley.
- f) El acceso a los documentos obrantes en los archivos de las Administraciones Públicas por parte de las personas que ostenten la condición de Diputado de las Cortes Generales, Senador, miembro de una Asamblea legislativa de Comunidad Autónoma o de una Corporación Local.
- g) La consulta de fondos documentales existentes en los Archivos Históricos.

7. El derecho de acceso será ejercido por los particulares de forma que no se vea afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos debiéndose, a tal fin, formular petición individualizada de los documentos que se desee consultar, sin que quepa, salvo para su consideración con carácter potestativo, formular solicitud genérica sobre una materia o conjunto de materias. No obstante, cuando los solicitantes sean investigadores que acrediten un interés histórico, científico o cultural relevante, se podrá autorizar el acceso directo de aquéllos a la consulta de los expedientes, siempre que quede garantizada debidamente la intimidad de las personas.

8. El derecho de acceso conllevará el de obtener copias o certificados de los documentos cuyo examen sea autorizado por la Administración, previo pago, en su caso, de las exacciones que se hallen legalmente establecidas.

9. Será objeto de periódica publicación la relación de los documentos obrantes en poder de las Administraciones Públicas sujetos a un régimen de especial publicidad por afectar a la colectividad en su conjunto y cuantos otros puedan ser objeto de consulta por los particulares.

10. Serán objeto de publicación regular las instrucciones y respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos administrativos que comporten una interpretación del Derecho positivo o de los procedimientos vigentes a efectos de que puedan ser alegadas por los particulares en sus relaciones con la Administración.

⁷ Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL)

(*) “Artículo 70...



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

expresamente el derecho de los ciudadanos "a consultar los archivos y registros en los términos que disponga la legislación de desarrollo del artículo 105, letra b) de la Constitución"; prácticamente, el mismo texto se reitera en el artículo 207⁸ del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (en adelante, ROF), aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre. Por su parte, el artículo 18.1,e) de la misma LRBRL, al regular los derechos y deberes de los vecinos, reconoce el derecho de éstos a: "e) Ser informado, previa petición razonada, y dirigir solicitudes a la Administración municipal, en relación a todos los expedientes y documentación municipal, de acuerdo con lo previsto en el artículo 105 de la Constitución".

Si bien, como hemos dicho en el párrafo primero, el derecho de información tiene sus límites, bastando como muestra recordar lo dispuesto en el apartado 2⁹ del artículo 37 de la LRJ-PAC, que limita el libre acceso a los documentos cuando éstos incluyan datos relativos a la intimidad de las personas, o lo dispuesto en su apartado 4¹⁰, que deniega el acceso cuando prevalezcan razones de interés público o intereses de terceros más dignos de protección, o cuando así lo disponga una ley, o en su apartado 7¹¹, cuando dice que "el

3.- Todos los ciudadanos tienen derecho a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de las corporaciones locales y sus antecedentes, así como *a consultar los archivos y registros* en los términos que disponga la legislación de desarrollo del artículo 105, párrafo b), de la Constitución. La denegación o limitación de este derecho, en todo cuanto afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos o la intimidad de las personas, deberá verificarse mediante resolución motivada."

(*) Art. 70, redactado conforme a la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.

⁸ **Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (en adelante, ROF)**

"**Artículo 207.-** Todos los ciudadanos tienen derecho a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de los órganos de gobierno y administración de las Entidades locales y de sus antecedentes, así como *a consultar los archivos y registros* en los términos que disponga la legislación de desarrollo del artículo 105, b), de la Constitución Española. La denegación o limitación de este derecho, en todo cuanto afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos o la intimidad de las personas, deberá verificarse mediante resolución motivada."

⁹ Ver Apartado 2 en Nota número 6

¹⁰ Ver Apartado 4 en Nota número 6

¹¹ Ver Apartado 7 en Nota número 6



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

derecho de acceso será ejercido por los particulares de forma que no se vea afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos”, añadiendo a continuación, que para ello debe presentarse “petición individualizada de los documentos que se desee consultar, sin que quepa, salvo para su consideración con carácter potestativo, formular solicitud genérica sobre una materia o conjunto de materias”, admitiéndose, no obstante, en este último supuesto, incluso el acceso a los documentos de carácter nominativo, que no incluyan otros datos pertenecientes a la intimidad de las personas, salvo los de carácter sancionador y disciplinario, siempre que se acredite su interés legítimo y directo (apartado 3)¹²; cabe preguntarse, si reconocido, con carácter general, el derecho de acceso a los archivos y registros administrativos, y dado el carácter de registro o archivo público que tiene el padrón del Impuesto sobre Bienes Inmuebles de naturaleza rústica, una vez aprobado y publicado, existe limitación alguna para obtener información del citado padrón y, por tanto, si el examen de su datos es posible para el público en general, sin que dicho derecho pueda ser restringido individualmente a cada uno de los interesados que figuran en él o supeditado al consentimiento del afectado.

Pues bien, conforme a los artículos citados en los párrafos anteriores y al espíritu de la norma que, como hemos visto en el punto primero del presente Informe, desde sus orígenes contemplaba de forma expresa la consulta libre de los ciudadanos a los datos que figuran en el padrón (como, por otra parte, se sigue manteniendo en la actualidad respecto de la matrícula del Impuesto sobre Actividades Económicas), podemos anticipar que sería contrario a derecho negar la información solicitada por el interesado.

TERCERO

Ahora bien, dicho lo anterior, no puede olvidarse que el aludido derecho de información constituye una auténtica cesión de datos¹³, y como tal, quedaría supeditada a la norma que regula su transmisión, es decir, a la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (en adelante, LPDPCP), por lo que procede analizar

¹² Ver Apartado 3 en Nota número 6

¹³ Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (en adelante, LPDPCP)

“Artículo 3.- A los efectos de la presente Ley Orgánica se entenderá por:

.....
i) Cesión o comunicación de datos toda revelación de datos realizada a una persona distinta del interesado.”



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

el régimen general establecido en la citada norma para la cesión de datos, no vaya a ser que, desde la perspectiva del contenido de ésta, esté limitado el derecho de información.

En este sentido, el artículo 11.1¹⁴ de la citada Ley prohíbe, con carácter general, la cesión de datos personales a terceros si no se cuenta previamente con el consentimiento del interesado. No obstante, dicha regla general se excepciona en una serie de supuestos, enumerados en el apartado 2 del mismo precepto, entre los que cabe citar los recogidos en las letras a)¹⁵ y b), que permitirían la cesión sin contar con el consentimiento del afectado en los casos en que exista una norma con rango de Ley que así lo autorice (letra a) y “cuando se trate de datos recogidos de fuentes accesibles al público” (letra b).

En el presente caso, la información solicitada procedería, como ya hemos visto, de un documento expuesto al público, como es el padrón del Impuesto, es decir, de una fuente de libre acceso para cualquier ciudadano, luego aplicando lo dispuesto en la letra b) del precepto citado en el párrafo anterior parece que, en principio, no habría impedimento legal alguno, desde el punto de vista de la legislación específica de la protección de datos de carácter personal, para facilitar la información solicitada.

Por otra parte, tras la entrada en vigor 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), su artículo 51 declara como datos protegidos, entre otros, “el nombre, apellidos, razón social, código de identificación y domicilio de quienes figuren inscritos en el Catastro Inmobiliario como titulares...”, para a continuación excepcionar, en su artículo 53, del consentimiento expreso del afectado aquella información que, respecto de los referidos datos protegidos, sea solicitada: “d) Por los titulares o cotitulares de derechos... de arrendamiento... que recaigan sobre los bienes inmuebles inscritos en el Catastro Inmobiliario...”. Esto es, una norma con rango de Ley, conforme exigía la letra a) del citado artículo 11.2 de la LPDCP, estaría habilitando para la cesión de datos de carácter personal a terceros, cualificados por su condición de arrendatarios.

¹⁴ LPDCP

“**Artículo 11.1.**- Los datos de carácter personal objeto del tratamiento sólo podrán ser comunicados a un tercero para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y del cesionario con el previo consentimiento del interesado.”

¹⁵ LPDCP

“**Artículo 11.2.**- El consentimiento exigido en el apartado anterior no será preciso:

a) Cuando la cesión está autorizada en una ley.”



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

CUARTO

No obstante, teniendo en cuenta que los datos que se solicitan, una vez elaborados y aprobados los correspondientes padrones fiscales a partir de los datos catastrales suministrados por el Catastro, se encuentran incorporados a un documento de naturaleza tributaria, nos quedaría por abordar la cuestión relativa a la limitación que el actual artículo 95.1¹⁶ de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (en adelante, LGT), establece respecto de la transmisión de dichos datos.

A este respecto, cabe citar la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, de 7 de noviembre de 1995¹⁷, que, en un caso parecido sobre datos solicitados de la matrícula del Impuesto sobre Actividades Económicas, además de recordar lo dispuesto en el artículo 91.1 de la entonces vigente LRHL, sustituida hoy por el TRLRHL, que en términos idénticos recoge, en su artículo 90.1, lo dispuesto en el texto anterior, concluye afirmando en su Fundamento de Derecho Cuarto que: "Tales datos no pueden entenderse como pertenecientes a la intimidad de las personas...", para añadir a continuación que la Administración demandada, una vez acreditado el interés legítimo del solicitante, debió expedir la información solicitada, "no obstante a ello el artículo 111.6 LGT [hoy 95.1 de la Ley 58/2003], pues el mismo se refiere a la confidencialidad de los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración, entre los que no se encuentran los procedentes de la declaración de alta a efectos de un impuesto y que accede a un registro público".

La Sentencia citada resuelve la cuestión planteada, no en términos de confrontación o tensión dialéctica entre el derecho a la información y el derecho a la intimidad, sino, mas bien, en la determinación de qué deba entenderse por intimidad, apostando por considerar que los datos solicitados no afectan a la intimidad de las personas, ni, por tanto, pueden ser denegados invocando su protección especial mediante reserva.

En el supuesto sometido a nuestra consideración, la pretensión formulada por el solicitante de la información se apoya en su condición de interesado, derivada del hecho de

¹⁶ **Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (en adelante, LGT)**

"Artículo 95.Carácter reservado de los datos con trascendencia tributaria. (Antiguo 113.1)

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, ..."

¹⁷ **JT 1995/1400**



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

ser arrendatario de algunas de las fincas rústicas actualmente afectadas por el coto de caza del que es titular, por lo que, consecuentemente con cuanto llevamos dicho y acogiendo los argumentos de la Sentencia citada, necesariamente hemos de reconocer su derecho de acceso a la información. Es decir, acreditado razonablemente el interés del peticionario respecto de los nombres y apellidos de los titulares de las parcelas, cuyo conocimiento puede serle útil para decidir sobre la ampliación o no del coto de caza, ha de reconocérsele el derecho que le asiste a la información solicitada, pues, en nuestra opinión, en línea con lo resuelto por la citada Sentencia, el derecho a la intimidad de los sujetos pasivos que figuran en el padrón fiscal correspondiente, no resulta afectado por la consulta o entrega mediante certificación de la información requerida.

QUINTO

Así pues, teniendo en cuenta los términos en que aparece resuelta la primera de las cuestiones planteadas, no procede realizar pronunciamiento alguno sobre la segunda, es decir, sobre la supuesta responsabilidad en que podrían incurrir aquellas personas que, en su caso, conculcaran la preconizada reserva legal de datos, una vez informadas de la vigencia de ésta, pues del contenido de los puntos anteriores, cabe extraer las siguientes

CONCLUSIONES

1ª Existe, con carácter general, un derecho de acceso a los archivos y registros administrativos, con determinadas limitaciones legales impuestas, entre otros motivos, en defensa de la intimidad de las personas, si bien, analizadas tales limitaciones, así como, el razonable interés en conocer los nombres y apellidos de los titulares de las parcelas, procede reconocer el derecho de acceso del peticionario a la información solicitada y, en tal sentido, facilitarle dicha información, bien mediante su consulta en el propio Ayuntamiento, bien mediante la expedición de la correspondiente certificación o copia del documento en que se contiene.

2ª La denegación de la solicitud efectuada por el Ayuntamiento carece de fundamento legal y, por tanto, no se ajusta a derecho, pues, no nos hallamos ante ninguno de los supuestos excepcionales referidos por la norma para negar dicha información, ni existe disposición legal expresa que la prohíba, ni se han opuesto razones de interés público (que nosotros sepamos) para denegarla, basadas en el carácter genérico de la solicitud formulada por el solicitante.



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

Es cuanto tengo el deber de informar, advirtiéndole que la opinión jurídica recogida en el presente Informe se somete a cualquier otra mejor fundada en Derecho, y no sufre en modo alguno a otros Informes que se hayan podido solicitar o que preceptivamente se deban emitir para la válida adopción de los acuerdos.

Toledo a 7 de enero de 2005