



Resolución 186/2019

S/REF:

N/REF: R/0186/2019; 100-002290

Fecha: 12 de junio de 2019

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Hacienda

Información solicitada: Expediente información previa Convenio AEAT/CZEC

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la reclamante dirigió al Consorcio de la Zona Especial Canaria (MINISTERIO DE HACIENDA), al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante LTAIBG), con fecha 1 de febrero de 2019, la siguiente solicitud de información:

(...)

EXPONGO

1º. Con fecha 25 de octubre de 2018 el Consejo Rector acordó el inicio de un expediente de información previa, al amparo de lo previsto en la cláusula novena del Convenio de Colaboración entre la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) y el Consorcio de

¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887>

la Zona Especial Canaria (CZEC), para el intercambio de información de carácter tributario, (...).

7º.- Puesto que he sido requerida para proporcionar información escrita, y citada a una entrevista, sin conocer la calidad con la que he debido atender a los referidos requerimientos, constándome, además, que no se han observado las garantías mínimas en la instrucción del procedimiento de información previa, y que no se me ha dado traslado de las conclusiones alcanzadas, es por lo que

SOLICITO que, teniendo por presentado este escrito, lo admita y tenga a bien facilitarme a la dirección de correo electrónico que se indica, copia íntegra del expediente de información previa iniciado al amparo de lo previsto en la cláusula novena del Convenio de Colaboración entre la Agencia Estatal de Administración Tributaria y el Consorcio de la Zona Especial Canaria, para el intercambio de información de carácter tributario (...)

No consta respuesta de la Administración.

2. Ante la falta de respuesta, la reclamante presentó, mediante escrito de entrada 18 de marzo de 2019, y al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG²](#), una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno con el siguiente contenido:

1º.- Con fecha 1 de febrero de 2019 (reg. de entrada nº 000008693e1900000146) solicité copia íntegra de un expediente de información previa, tramitado por el Consorcio de la Zona Especial Canaria, sobre cumplimiento del Convenio de Colaboración suscrito entre el citado Organismo Público y la AEAT, y durante cuya tramitación fui requerida por los Instructores para remitir documentación, asistir a una entrevista y contestar a un cuestionario de preguntas.

2º.- Interesé el acceso al expediente a fin de conocer las conclusiones alcanzadas y, en particular, en lo que respecta a mi actuación en relación con el cumplimiento del Convenio de Colaboración, debido a que, por otra parte, como puse de manifiesto reiteradamente durante su tramitación, no se han observado, a mi juicio, entre otras, las garantías legales básicas de objetividad e imparcialidad.

3º.- Transcurrido más de un mes desde la presentación de la solicitud, no se me ha facilitado el acceso al expediente ni se ha resuelto expresamente dicha petición.

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

3. Con fecha 20 de marzo de 2019, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE HACIENDA, al objeto de que pudiera hacer las alegaciones que considerase oportunas, teniendo que reiterar el citado requerimiento con fecha 23 de abril de 2019 ante la falta de respuesta de la Administración.

Mediante escrito de entrada el 26 de abril de 2019, el MINISTERIO DE HACIENDA, realizó las siguientes alegaciones:

(...)

Atendiendo a la información requerida, se adjuntan los documentos relativos a la contestación por parte del Consorcio de la Zona Especial Canaria correspondiente a la solicitud de "copia íntegra de un expediente de información previa, tramitado por el Consorcio de la Zona Especial Canaria, sobre cumplimiento del Convenio de Colaboración suscrito entre este organismo y la AEAT". Dicha documentación fue remitida a la dirección facilitada por la solicitante,(..).

En virtud de la resolución con fecha de salida 5 de abril de 2019, el Ministerio contestó a la reclamante lo siguiente:

(...)

De acuerdo con las letras e) y g) del apartado 1 del artículo 14 de la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para la prevención, investigación y sanción de ilícitos penales, administrativos o disciplinarios o para el ejercicio de las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control.

Una vez analizada la solicitud, se aclara que el expediente de información previa al que se refiere no concluye las actuaciones para dilucidar las circunstancias del incidente que dio lugar a su inicio y las posibles responsabilidades que se deriven del mismo. Se está trabajando conjuntamente con la Delegación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria en Canarias para determinar el impacto sobre el Convenio de Colaboración para la prevención del fraude fiscal, suscrito entre ambas entidades. El Consejo Rector ha solicitado que se recaben ulteriores informes sobre la calificación jurídica de los hechos que queden probados y que puedan ser efectivamente, constitutivos de infracción normativa o menoscabar las funciones de control y supervisión del Consorcio, sobre las entidades ZEC. Por otra parte, algunas de las personas entrevistadas han manifestado expresamente que no dan su consentimiento al

traslado a terceros de las informaciones o documentos aportados. Por tanto, la entrega del expediente de información previa que se solicita, podría frustrar el buen fin de las actuaciones de aclaración e investigación de los hechos que motivaron su inicio, toda vez que las mismas siguen su curso, así como la determinación de la calificación de las eventuales infracciones resultantes. Además, podrían vulnerarse datos de carácter personal de las personas encuestadas que aportaron su conocimiento de las circunstancias que rodearon al incidente y sus opiniones en la confianza de que no serían revelados fuera del contexto de la aclaración de los presupuestos fácticos de la filtración origen de este asunto.

En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 14.1 e) y g) y 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se deniega el acceso a la información pública (...)

4. El 3 de mayo de 2019, en aplicación del [art. 82 de la Ley 39/2015](#), de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se concedió Audiencia del expediente a la reclamante para que, a la vista del mismo, presentase las alegaciones que estimara pertinentes.

Mediante escrito de entrada 15 de mayo de 2019, la reclamante realizó las siguientes alegaciones:

(...)

1ª.- Resolución dictada por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia. *El expediente de información previa cuyo acceso se solicita fue iniciado mediante acuerdo del Consejo Rector del CZEC de fecha 25 de octubre de 2018 (doc. nº 1), y resuelto en sesiones celebradas los días 21 de diciembre de 2018 y 31 de enero de 2019, mediante la entrega de las correspondientes conclusiones por parte de los Instructores designados por el Consejo Rector (doc. 2). En consecuencia, la solicitud de acceso al expediente debería haber sido resuelta por el Consejo Rector, y no por el Presidente, en tanto que el primero es el órgano que ha iniciado y concluido el procedimiento, y el que, por tanto, tiene en su poder la información solicitada.*

(...) A mayor abundamiento, se debe hacer constar que el artículo 6.2 del Real Decreto 1050/1995, de 23 de junio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo Rector de la Zona Especial Canaria, establece que “Corresponderán al Consejo Rector todas aquellas funciones no atribuidas específicamente al Presidente del citado órgano”. Pues bien, el Presidente no tiene atribuida la función consistente en resolver las solicitudes de acceso a información pública; ni en la Ley 19/1994, de 6 de julio, de Modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias (artículo 34.3), ni en el Real Decreto 1050/1995 (artículo 5.1), ni en virtud de

delegación (Acuerdo de 17 de febrero de 2011, del Consejo Rector, sobre delegación de competencias, B.O.C. núm. 52, de 11 de marzo de 2011).

(...)

2º.- Incumplimiento de la obligación de resolver y notificar la resolución en plazo.

(...) la Resolución del Presidente es de fecha 5 de abril de 2019 (reg. de salida nº 000008693s1900000375), es decir, se dictó transcurridos algo más de dos meses desde la presentación de la solicitud de acceso el 1 de febrero, lo que supone infracción de lo establecido en el artículo 20.1 de la Ley de Transparencia, conforme al cual las resoluciones deben notificarse en el plazo máximo de un mes desde la recepción de las solicitudes.

(...)

3º.- Falta de motivación. *La Resolución de 5 de abril de 2019, del Presidente, se limita a citar como excepciones al derecho de acceso las letras e) y g) del artículo 14.1 de la Ley de Transparencia, pero en modo alguno explica de qué manera dicho acceso por parte de la interesada puede comprometer la “investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios” (letra e) o “las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control” (letra g).*

(...) esa justificación falta absolutamente en la Resolución por la que se deniega el acceso al expediente de información previa, y esta falta de motivación -reflejo de arbitrariedad y causa de indefensión-, de la que adolece la Resolución, constituye un vicio de anulabilidad, en razón de lo establecido en el artículo 48.1 de la LPAC, en relación con el artículo 35.1.a) del mismo texto legal, que exige sean motivados los actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos.

Asimismo, la Resolución del Presidente del Consorcio menciona como excepción para denegar el acceso solicitado, el artículo 15 de la Ley de Transparencia, esto es, la existencia de datos personales, pero tampoco se indica en la Resolución qué datos personales son los que figuran en el expediente, de modo que la denegación resulta inmotivada también a este respecto.

Por otra parte, ha de tomarse en consideración que, aun existiendo datos de carácter personal en el expediente informativo, y no haber prestado consentimiento sus titulares -tal como indica la Resolución sin acreditación de este extremo-, el artículo 15 de la Ley de Transparencia precisa que sólo se requerirá el consentimiento de los afectados cuando los

datos de carácter personal “revelen la ideología, afiliación sindical, religión o creencias”, se refieran al “origen racial, a la salud o a la vida sexual”, o se trate de “datos genéticos o biométricos” o “datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas”, datos que, obviamente, no figuran en un expediente de la naturaleza de que aquí se trata, y cuyo objeto consiste en esclarecer cómo se produjo la cesión de datos fiscales de personas jurídicas a terceros ajenos al CZEC.

Asimismo, se ha de añadir que, tal como establece el artículo 15, con carácter general, no constituyen datos personales que impidan el acceso los “datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano”, que son los únicos que podrían figurar en el expediente cuyo acceso se solicita.

Finalmente, es preciso señalar que, también en este punto, el Consorcio se aparta del procedimiento legalmente establecido, puesto que, en el hipotético caso de que otras personas entrevistadas por los Instructores del expediente no hubieran dado su consentimiento al traslado de las informaciones o documentos aportados -hecho que, por otra parte y como ya se ha advertido, el Consorcio no acredita-, el artículo 19.3 de la Ley de Transparencia establece que el solicitante debe ser “informado de esta circunstancia”, entre otras exigencias, lo que tampoco se puso en conocimiento de la interesada en ningún momento.

4º.- Falta de concurrencia de las excepciones opuestas por el Consorcio de la Zona Especial Canaria para denegar el acceso. *A pesar de la falta de motivación anteriormente expuesta, y de la indefensión que con ello se causa a la interesada, cabe precisar -en abstracto y partiendo de suposiciones, puesto que, como se ha expuesto, la Resolución adolece de falta de motivación-, que el acceso al expediente de información previa que se solicita no comprometería: a) ni la investigación y sanción de ilícitos penales, administrativos o disciplinarios (letra e); b) ni las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control (letra g).*

a) La solicitante del acceso es miembro de la Comisión Mixta de Coordinación y Seguimiento del Convenio de Colaboración entre el CZEC y la AEAT (doc. 3). Por tanto, en virtud de esta condición y conforme a lo previsto en la cláusula duodécima del Convenio -que establece que es competencia de dicha Comisión resolver las controversias relacionadas con su cumplimiento y, entre otras, las relativas a la cesión a terceros por el CZEC de datos tributarios proporcionados por la AEAT, y las responsabilidades que de ello pudieran

derivarse-, el acceso de la solicitante al expediente de información previa sobre dicha cesión no compromete la investigación y sanción administrativa o disciplinaria que pudiera derivarse de las conclusiones contenidas en dicho expediente, sino que, por el contrario, el conocimiento de los hechos investigados y la adopción de medidas para la solución de la controversia se encuentran dentro de sus funciones como miembro de la citada Comisión.

- b) La solicitante del acceso ocupa, además, en el Consorcio el puesto de Responsable de los Servicios Jurídicos (docs. 4 y 5). En razón de sus funciones -entre las que se encuentra la tramitación de procedimientos sancionadores a entidades ZEC-, ha tenido desde el año 2010 acceso a los datos tributarios de estas empresas proporcionados por la AEAT, así como a los datos de control del cumplimiento de los requisitos exigibles a dichas entidades que recaba el propio CZEC, por lo que el acceso al expediente de información previa no implica el conocimiento de información sobre presuntas infracciones administrativas o tributarias nueva, ni, por tanto, compromete las investigaciones relacionadas con la posible comisión de infracciones administrativas o tributarias por parte de dichas entidades. Antes al contrario, se encuentra justamente entre las funciones de la interesada la tramitación de los correspondientes procedimientos sancionadores.*
- (...)*

5º.- Sobre la supuesta falta de conclusión del procedimiento de información previa. (...)

En todo caso, determinados hechos permitirían concluir que el expediente de información previa solicitado sí habría finalizado.

- a) Iniciado mediante acuerdo del Consejo Rector de 25 de octubre de 2018, el expediente llevaría tramitándose más de seis meses y sin fecha final en perspectiva, por lo que se habría producido, cuando menos, la caducidad del procedimiento y, por tanto, debería haberse procedido a su archivo (...)*
- b) Una Administración Pública no puede mantener en trámite indefinidamente un procedimiento administrativo por razones de seguridad jurídica (artículo 9.3 de la CE); y mucho menos cuando se trata de un procedimiento que puede dar lugar al inicio de procedimientos sancionadores o disciplinarios.*
- c) En el expediente de que aquí se trata, inusitadamente, el Consejo Rector designó a dos Consejeros para llevar a cabo la instrucción del procedimiento, por lo que no puede sostenerse que una carga ingente de trabajo haya impedido a los dos Instructores finalizar su labor.*
- d) Asimismo, se indica en la Resolución que la tramitación del expediente no ha concluido porque se han recabado informes para “la calificación jurídica de los hechos que queden*

probados". No es objeto de un expediente de información previa la calificación jurídica y determinación de responsabilidades -que deben, por el contrario, ser la materia propia de los procedimientos penales, administrativos o disciplinarios que se acuerde iniciar como consecuencia de los hechos averiguados durante la tramitación del expediente de información previa-.(...)

En consecuencia, la Resolución del Presidente pondría en evidencia que el CZEC estaría recabando, al margen del procedimiento de información previa, así como al margen también de los correspondientes procedimientos sancionadores o disciplinarios -que no consta se hayan iniciado- informes y actuaciones diversas -lo que, por otra parte, tampoco se acredita por el CZEC-, con vulneración de las garantías legales de los presuntos responsables.

e) Finalmente, con fecha 18 de octubre de 2018, el Presidente del Consorcio remitió escrito dirigido a la Delegada de la AEAT (reg. de salida nº 000008693s1800001040), al objeto de poner en su conocimiento que, una vez concluido el expediente informativo, solicitaría reunión de la Comisión Mixta de Coordinación y Seguimiento del Convenio. Pues bien, dicha reunión se celebró el pasado 11 de marzo de 2019, de lo que cabe concluir que el procedimiento de información previa habría finalizado. (...)

7º.- Sobre el acceso parcial al expediente. Finalmente, cabe señalar que, aun en el supuesto de que existiera alguna excepción legal real al derecho de acceso al expediente informativo completo, ello no justifica la denegación de plano de la solicitud, tal como ha resuelto el Presidente del CZEC, puesto que el artículo 16 de la Ley de Transparencia no autoriza a desestimar sin más las peticiones de acceso, sino que deben concederse; si bien "con omisión de la información afectada por el límite" invocado, indicando al solicitante "qué parte de la información ha sido omitida".

Por consiguiente, de estimarse no accesibles, en el marco de este procedimiento, los datos con trascendencia tributaria de las entidades ZEC -a los que ya tiene acceso la interesada como Responsable de los Servicios Jurídicos y miembro de la Comisión Mixta de Coordinación y Seguimiento del Convenio con la AEAT-, o los datos recabados en relación con la presunta comisión de ilícitos penales, administrativos o disciplinarios de terceros -a los que, también como miembro de la citada Comisión del Convenio, deberá tener acceso a su reincorporación al puesto de trabajo, una vez concluida la situación de incapacidad temporal en que se encuentra la interesada-, el resto de la documentación obrante en el expediente de información previa no se encontraría afectado por ningún límite legal, por lo

que el Consorcio debería haber concedido, al menos, el acceso parcial a dicho expediente y, en particular, en todo lo que pudiera afectar a la interesada.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con el [artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno](#)³, la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)⁴, regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como "*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*".

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

3. En el presente caso, debe comenzarse realizando una serie de consideraciones formales relativas al plazo en el que una solicitud de acceso a la información debe ser respondida, tal y como pone de manifiesto la reclamante en la alegación segunda formulada en el trámite de audiencia.

Según dispone el apartado 1 del art. 20 de la LTAIBG *La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el*

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&p=20141105&tn=1#a8>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a12>

volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.

El apartado 4 del mismo precepto establece que *Transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada.*

En el caso que nos ocupa, consta en el expediente que la solicitud de información se presentó el 1 de febrero de 2019, y la resolución de contestación a la solicitud de información tiene fecha de salida el 5 de abril de 2019, es decir, más de un mes después de haber finalizado el plazo de un mes del que disponía la Administración para resolver y notificar, y una vez que la interesada había presentado reclamación ante este Consejo de Transparencia y éste le había dado traslado del expediente (20 de marzo de 2019).

En este sentido, se debe recordar que el propio Preámbulo de la Ley, con objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública se indica el establecimiento de un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta, y la creación de unidades de información en la Administración General del Estado, al objeto de facilitar el conocimiento por parte del ciudadano del órgano ante el que deba presentarse la solicitud así como del competente para la tramitación.

Este Consejo de Transparencia ya se ha pronunciado en casos precedentes (por ejemplo, en el expediente [R/0100/2016](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2016/06.html)⁵ o más recientes [R/0234/2018](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018/07.html)⁶ y [R/0543/2018](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018/11.html)⁷) sobre esta dilación en la tramitación de la solicitud por parte de la Administración, llegando a la conclusión de que este lapso de tiempo, no achacable al solicitante sino a la Administración, corre en contra de los intereses del primero, algo que contradice el principio de eficacia administrativa del artículo 103.1 de la Constitución española, según el cual "*La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho*". La categorización como principio por la Constitución del deber de ser eficaz, comporta que la Administración ha de ajustarse en su actuación, no sólo al principio de legalidad, sino que, además, deberá poner todos los medios materiales y humanos para llevar a cabo el fin que la propia Constitución le asigna: la consecución del interés general.

⁵ [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2016/06.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2016/06.html)

⁶ https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018/07.html

⁷ https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018/11.html

4. Asimismo, con carácter previo hay que señalar que este Consejo de Transparencia no está de acuerdo con la alegación de la reclamante relativa a que ha sido la *Resolución dictada por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia*.

A este respecto, cabe indicar que el artículo 17.1 de la LTAIBG dispone que *El procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso se iniciará con la presentación de la correspondiente solicitud, que deberá dirigirse al titular del órgano administrativo o entidad que posea la información*.

Y por otro lado, el artículo 2.1 y 2 del Real Decreto 1050/1995, de 23 de junio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo Rector de la Zona Especial Canaria, establece que *1. El Consejo Rector de la ZEC está integrado por un Presidente, un Vicepresidente y cinco Consejeros. 2. Será Presidente del Consejo Rector la persona que ostente la Presidencia del Consorcio de la ZEC y será nombrado por el Gobierno de la Nación, a propuesta conjunta del Ministro de Economía y Hacienda y del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias, entre personas de reconocida competencia en materias económicas y financieras. El nombramiento será publicado en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de Canarias»*.

Por lo que siendo el Presidente del Consejo Rector de la Zona Especial Canaria el titular del órgano que posee la información (art.17 LTAIBG) y al que debe dirigirse la solicitud, a juicio de este Consejo de Transparencia es también el competente para dictar la resolución sobre el derecho de acceso a la información.

5. Tampoco, comparte este Consejo de Transparencia y Buen gobierno la *Falta de motivación* de la resolución alegada por la reclamante, por cuanto [el artículo 20 de la LTAIBG⁸](#) dispone, que

1. La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver.

Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.

2. Serán motivadas las resoluciones que denieguen el acceso, las que concedan el acceso parcial o a través de una modalidad distinta a la solicitada y las que permitan el acceso

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a20>

cuando haya habido oposición de un tercero. En este último supuesto, se indicará expresamente al interesado que el acceso sólo tendrá lugar cuando haya transcurrido el plazo del artículo 22.2.

3. Cuando la mera indicación de la existencia o no de la información supusiera la vulneración de alguno de los límites al acceso se indicará esta circunstancia al desestimarse la solicitud.

Y el artículo 35.1 de Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que

1. Serán motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho:

a) Los actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos.

b) Los actos que resuelvan procedimientos de revisión de oficio de disposiciones o actos administrativos, recursos administrativos y procedimientos de arbitraje y los que declaren su inadmisión.

c) Los actos que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos.

d) Los acuerdos de suspensión de actos, cualquiera que sea el motivo de ésta, así como la adopción de medidas provisionales previstas en el artículo 56.

e) Los acuerdos de aplicación de la tramitación de urgencia, de ampliación de plazos y de realización de actuaciones complementarias.

f) Los actos que rechacen pruebas propuestas por los interesados.

g) Los actos que acuerden la terminación del procedimiento por la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas, así como los que acuerden el desistimiento por la Administración en procedimientos iniciados de oficio.

h) Las propuestas de resolución en los procedimientos de carácter sancionador, así como los actos que resuelvan procedimientos de carácter sancionador o de responsabilidad patrimonial.

i) Los actos que se dicten en el ejercicio de potestades discrecionales, así como los que deban serlo en virtud de disposición legal o reglamentaria expresa.

Analizada la Resolución por la que se deniega el derecho de acceso a la información solicitado se comprueba que consta una *sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho*, indicándose los límites que se consideran de aplicación y en los que fundamenta la Administración su denegación. Por lo que se considera que sí está debidamente motivada,

circunstancia que es diferente a que estén justificados o no los límites alegados, que será objeto de análisis posterior.

6. Respecto al fondo del asunto, a modo de introducción, señalar, con carácter general, que el Consorcio Zona Especial de Canarias, es una zona de baja tributación, y que tiene suscrito con la Agencia Tributaria un Convenio de Colaboración para la prevención del fraude fiscal y el intercambio de información tributaria.

Conviene comenzar recordando que en la solicitud se pide *copia íntegra del expediente de información previa iniciado al amparo de lo previsto en la cláusula novena del Convenio de Colaboración entre la Agencia Estatal de Administración Tributaria y el Consorcio de la Zona Especial Canaria, para el intercambio de información de carácter tributario*, y que según explica la propia reclamante en el trámite de audiencia su *objeto consiste en esclarecer cómo se produjo la cesión de datos fiscales de personas jurídicas a terceros ajenos al CZEC*.

La Administración deniega el derecho de acceso a la información al considerar de aplicación dos de los límites previstos en el artículo 14.1, el e) y g), que disponen, que *El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para: e) La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios. g) Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control*, argumentado que *podría frustrar el buen fin de las actuaciones de aclaración e investigación de los hechos que motivaron su inicio, toda vez que las mismas siguen su curso, así como la determinación de la calificación de las eventuales infracciones resultante*, y que *El Consejo Rector ha solicitado que se recaben ulteriores informes sobre la calificación jurídica de los hechos que queden probados y que puedan ser efectivamente, constitutivos de infracción normativa o menoscabar las funciones de control y supervisión del Consorcio, sobre las entidades ZEC*.

Debe recordarse que la aplicación de los límites contemplados en la LTAIBG debe ser acorde con el [Criterio Interpretativo CI/002/2015⁹](#), de 24 de junio, de este Consejo de Transparencia, elaborado en función de las competencias otorgadas por su artículo 38.2 a), Criterio en el que se indica que:

“Los límites a que se refiere el artículo 14 de la LTAIBG, a diferencia de los relativos a la protección de los datos de carácter personal, no se aplican directamente, sino que de acuerdo con la literalidad del texto del número 1 del mismo, “podrán” ser aplicados.

⁹ [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/criterios.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html)

De esta manera, los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos.

La invocación de motivos de interés público para limitar el acceso a la información deberá estar ligada con la protección concreta de un interés racional y legítimo.

*En este sentido su aplicación no será en ningún caso automática: antes al contrario deberá analizarse si la estimación de la petición de información supone **un perjuicio (test del daño) concreto, definido y evaluable.** Este, además no podrá afectar o ser relevante para un determinado ámbito material, porque de lo contrario se estaría excluyendo un bloque completo de información.*

Del mismo modo, es necesaria una aplicación justificada y proporcional atendiendo a la circunstancia del caso concreto y siempre que no exista un interés que justifique la publicidad o el acceso (test del interés público).”

Asimismo, deben tenerse en cuenta los pronunciamientos adoptados por los Tribunales de Justicia respecto de la aplicación de esos límites, entre los que destacan los siguientes:

Sentencia nº 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Madrid, dictada en el PO 57/2015¹⁰: “(...) Este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española– o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. En todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad”. “La ley consagra la **prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla**, salvo que concurran causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14. Tales causas constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia deben ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto, como la norma indica, de tal modo que frente a los actos típicamente discrecionales, (...).

¹⁰ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/4_RTVE_2.html

En la Sentencia de 7 de noviembre de 2016, dictada en el Recurso de Apelación presentado frente a la Sentencia de instancia indicada previamente, la Audiencia Nacional expresamente señaló que **“Y si concurre alguno de los límites del art. 14 reseñado deberá de acreditarlo”**

Sentencia nº 46/2019, de 22 de junio de 2019, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Madrid, dictada en el PO 38/2016¹¹: *"El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental reconocido a nivel internacional como tal, debido a la naturaleza representativa de los gobiernos democráticos; es un derecho esencial para promover la transparencia de las instituciones públicas y para fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones. "*

Sentencia nº 98/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 11 de Madrid, dictada en el PO 49/2016¹²: *"La ley consagra pues la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurren causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14, causas que constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia han de ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto (...)"*.

Y finalmente, por su importancia en la interpretación de las causas de inadmisión previstas en la LTAIBG, debe mencionarse la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017¹³, que se pronuncia en los siguientes términos: *"Cualquier pronunciamiento sobre las “causas de inadmisión” que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre (...) debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013.” (...) “Esa 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. (...)”*

¹¹ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2018/100_MInterior_7.html

¹² https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2016/18_MFomento_1_Renfe1_pliegos.html

¹³ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/4_RTVE_2.html

7. Teniendo en cuenta lo anterior, este Consejo de Transparencia entiende que, a pesar del carácter restrictivo de los límites y la formulación amplia del derecho de acceso, resultan de aplicación los límites invocados, por los siguientes motivos:

- En primer lugar, se debe partir de que lo que se está investigando (información previa) es un incidente, reconocido tanto por la Administración como por la reclamante, como consecuencia de la cesión o filtración a terceros de datos tributarios que la Agencia Tributaria había proporcionado al Consorcio ZEC.
- Por otro lado, a juicio de este Consejo de Transparencia ha quedado suficientemente acreditado que proporcionando la copia solicitada, puedan verse perjudicadas las labores de investigación y sanción, en palabras de la Administración, dado el tipo de incidente, es lógico pensar que *podría frustrar el buen fin de las actuaciones de aclaración e investigación de los hechos que motivaron su inicio, toda vez que las mismas siguen su curso, así como la determinación de la calificación de las eventuales infracciones.*
- En tercer lugar, las labores de investigación, como confirma la Administración y este Consejo no tiene por qué poner en duda, se siguen realizando: *El Consejo Rector ha solicitado que se recaben ulteriores informes sobre la calificación jurídica de los hechos que queden probados y que puedan ser efectivamente, constitutivos de infracción normativa o menoscabar las funciones de control y supervisión del Consorcio, sobre las entidades ZEC.*
- E igualmente, pueden verse perjudicadas las labores de vigilancia, inspección y control, ya que como indica también la Administración *Se está trabajando conjuntamente con la Delegación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria en Canarias para determinar el impacto sobre el Convenio de Colaboración para la prevención del fraude fiscal, suscrito entre ambas entidades.* Se trata de la información tributaria que facilita la Agencia Tributaria al Consorcio en virtud del Convenio de Colaboración, la que se ha filtrado a terceros.

Por lo que este Consejo de Transparencia considera que el acceso al expediente de información previa podría implicar el conocimiento de información sobre presuntas infracciones administrativas o tributarias y comprometer las investigaciones relacionadas.

Habida cuenta de lo anterior, no se considera necesario entrara a valorar el resto de alegaciones manifestadas por la Administración ni por la reclamante, especialmente las que señala que la información que solicita está relacionada con su labor profesional, en cuyo caso, y en el ámbito de las funciones que tenga encomendadas, accederá a la información requerida

Por lo tanto, en base a los argumentos desarrollados en los apartados precedentes de la presente resolución, la reclamación debe ser desestimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] con entrada el 18 de marzo de 2019, contra el MINISTERIO DE HACIENDA.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno](#)¹⁴, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la [Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#)¹⁵.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1 c) de la [Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa](#)¹⁶.

EL PRESIDENTE DEL CTBG
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

¹⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a23>

¹⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20181206&tn=1#a112>

¹⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20181206&tn=1#a9>