



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-006126

N/REF: R/0245/2016

FECHA: 1 de septiembre de 2016

ASUNTO: Resolución de Reclamación presentada al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

En respuesta a la Reclamación presentada por [REDACTED] con entrada el 6 de junio de 2016, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los antecedentes y fundamentos jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, con fecha 20 de abril de 2016, [REDACTED] presentó una solicitud de información al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG) dirigida a la AGENCIA ESTATAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (en adelante, AEAT) con el siguiente contenido:

Por medio de Resolución de 19 de abril de 2016 del Director del Servicio de Planificación y Relaciones Institucionales de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, se me dio traslado de la información solicitada en relación con las cantidades anuales sufragadas por esa Agencia al Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España. De dicha Resolución se desprende que a partir de 2014, la Agencia Estatal de Administración Tributaria dejó de abonar los conceptos previstos en el Convenio de colaboración de 22 de julio de 2008 al Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España. Es por ello que solicito acceso a la información pública siguiente: a) La resolución u otro documento mediante el cual se adoptara la decisión de dejar de abonar las cantidades previstas en el Convenio de colaboración de 22 de julio de 2008 al Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, así como su

ctbg@consejodetransparencia.es



expediente completo. b) Cuantos informes jurídicos u otros antecedentes obren en poder de la Agencia Estatal de Administración Tributaria y que dieran lugar a la adopción de tal decisión. c) Cuantas cartas, notificaciones u otras comunicaciones se remitieran al Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España por parte de la Agencia Estatal de Administración Tributaria como preparación de o en relación con tal decisión. Muchas gracias de antemano por su atención.

2. Mediante resolución de 20 de mayo de 2016, la AEAT indicó al solicitante lo siguiente:

En contestación a su solicitud, se resuelve CONCEDER el acceso a la información, y se le informa de que el descenso de los pagos de la Agencia Estatal de Administración Tributaria al Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, derivados de los conceptos previstos en el Convenio de colaboración de 22 de julio de 2008 obedece a discrepancias sobre la procedencia y cuantía de los mismos que se han trasladado al Colegio en el marco de varias reuniones celebradas por representantes de ambas instituciones.

3. Con fecha 6 de junio, tiene entrada en este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, reclamación presentada por [REDACTED] al amparo de lo previsto en el artículo 24 de la LTAIBG en la que alegaba lo siguiente:

- *La Resolución no proporciona ninguno de los documentos solicitados, despachando la solicitud de acceso en un solo párrafo y sin proporcionar tampoco explicación de ningún tipo sobre las concretas razones por las que se habían dejado de sufragar al Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España las cantidades previstas en la cláusula decimocuarta del convenio a partir del año 2014*
- *Es evidente que la decisión de dejar de sufragar las cantidades previstas en un convenio de colaboración vigente es una decisión que no se adopta sin dejar constancia formal de algún tipo sobre tal decisión, como es evidente que (...) la Agencia Estatal de Administración Tributaria, en sus Resoluciones de 20 y de 25 de mayo de 2016, en los expedientes de acceso a la información 001-006126 y 001- 006138, pretende ocultar a este solicitante el acceso público a determinada documentación que podría poner de manifiesto un proceso de toma de decisiones cuanto menos discutible.*
- *La Agencia Estatal de Administración Tributaria está actuando en contra del espíritu de la Ley 19/2013 al pretender que este reclamante no pueda conocer cómo se toman las decisiones que le afectan, y en particular el uso de fondos públicos de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, que como se desprende de la cláusula decimocuarta del Convenio de colaboración de 22 de julio de 2008 y de la Resolución del propio Director del Servicio de Planificación y Relaciones Institucionales de la Agencia Estatal de Administración Tributaria de 19 de abril de 2016, ha estado*



abonando cantidades multimillonarias al Colegio de Registradores en contra de lo que dispone el artículo 114.2 del Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación.

4. La documentación obrante en el expediente fue trasladada a la AEAT a los afectos de que se realizan las alegaciones consideradas pertinentes y que consistieron en las siguientes:

- *El expositivo V del Convenio de Colaboración entre la Agencia Estatal de Administración Tributaria y el Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España de 22 de julio de 2008 indica que "Por este convenio, la Agencia tiene derecho al acceso a la totalidad de las informaciones o servicios que ofrece el servidor web y a las bases de datos de los Registradores Mercantiles, sufragando el coste de conexión telefónica entre el servidor web de los Registros Mercantiles y las Bases de Datos de cada Registro Mercantil y entre éstas y aquél. En el presente convenio (...) se estima un coste de referencia por cada acceso con resultado positivo en 1 euros".*

A su vez en el apartado 2 de la cláusula decimocuarta se señala "La Agencia Tributaria sufragará el coste de la conexión telefónica entre el servicio web de los Registradores de la Propiedad y las Bases de Datos de cada Registro de la Propiedad que componen el sistema FLOTI Y FLOMI y entre éstas y aquél, que se cifra en 1 euro (IVA incluido) por cada acceso con resultado positivo, es decir, por cada expedición de nota simple.

El coste de 1 euros de la conexión telefónica será sufragado por la Agencia Tributaria en los accesos con resultado positivo que realice a las informaciones y servicios que ofrece el servidor web de los Registradores Mercantiles y de las bases de datos de los Registros Mercantiles, (...)"

De la lectura de lo anterior queda claro que la Agencia Tributaria se obligaba a pagar un 1 euro por las conexiones telefónicas, no por la información que recibe, que ha sido gratuita tanto cuando la recibía en papel, como cuando la recibe telemáticamente. El convenio del que se extractan los párrafos anteriores así como el importe de lo satisfecho al colegio de Registradores (cuando se tenía la información desglosada, y en su defecto, agrupada con pagos a registradores por otros servicios) se ha entregado al solicitante por parte de la Agencia Tributaria en preguntas anteriores a través del Portal de Transparencia.

- *Junto a lo anterior se pidió la siguiente información:*

a) La resolución u otro documento mediante el cual se adoptara la decisión de dejar de abonar las cantidades prevista en el Convenio de colaboración de 22 de julio al Colegio de los Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, así como su expediente completo.



b) Cuantos informes jurídicos u otros antecedentes obren en poder de la Agencia Estatal de Administración Tributaria y que dieran lugar a la adopción de tal decisión y

c) Cuantas cartas, notificaciones u otras comunicaciones se remitieron al Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España por parte de la Agencia Estatal de Administración Tributaria como preparación de o en relación con tal decisión.

En contestación a la anterior se le indicó al solicitante que “el descenso de los pagos de la Agencia Estatal de Administración Tributaria al Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España derivados de los conceptos previstos en el Convenio de colaboración de 22 de julio de 2008 obedece a discrepancias sobre la procedencia y cuantía de los mismos que se han trasladado al Colegio en el marco de varias reuniones celebradas por representantes de ambas instituciones”.

No conforme a la respuesta anterior, el solicitante acude al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno para que se le haga entrega de los antecedentes solicitados.

A este respecto hay que indicar que no consta ningún informe del Servicio Jurídico vinculado expresamente a la cuestión que se pregunta. Tampoco existe un expediente administrativo al respecto, ni una resolución como presupone el solicitante. Lo que existe es una serie de notas que cuestionan tanto la procedencia como la cuantía de los pagos que se realizan al Colegio, que lógicamente están vinculados con el concepto (el coste de las conexiones telefónicas) que se pactó en el Convenio (que fueron objeto de transcripción anteriormente).

Se considera que dichas notas tienen el carácter de auxiliares respecto de las comunicaciones que se han realizado entre la Agencia Tributaria y el Colegio de los Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España (tal y como se indica en el artículo 18, 1 b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno).

De todo lo anterior, se deduce que en la respuesta existían datos suficientes sobre lo que se pedía, siempre que la contestación se vinculase a la información entregada previamente.

(...)

En definitiva, este órgano considera que ha atendido la petición del solicitante (así como varias anteriores sobre esta misma materia) en los términos establecidos en la Ley de Transparencia, que en ningún caso legitima que se de acceso a peticiones de documentación concreta que pueden no corresponderse con la realidad administrativa.

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, la Presidenta de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a un eventual recurso contencioso-administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.

2. La Ley 19/2013, de 19 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno reconoce en su artículo 12 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. Entrando en el fondo del asunto, debe señalarse, en primer lugar que, tal y como se desprende de la documentación obrante en el expediente y, principalmente, de las aclaraciones realizadas en el escrito de alegaciones, el objeto de la solicitud de acceso a la información no existe o bien se considera información de carácter auxiliar o de apoyo y, en consecuencia, se considera de aplicación el artículo 18.1 b) de la LTAIBG

En efecto, la solicitud se interesaba por la siguiente información:

- a. *La resolución u otro documento mediante el cual se adoptara la decisión de dejar de abonar las cantidades previstas en el Convenio de colaboración de 22 de julio de 2008 al Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, así como su expediente completo.*
- b. *Cuantos informes jurídicos u otros antecedentes obren en poder de la Agencia Estatal de Administración Tributaria y que dieran lugar a la adopción de tal decisión.*
- c. *Cuantas cartas, notificaciones u otras comunicaciones se remitieran al Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España por parte de la Agencia Estatal de Administración Tributaria como preparación de o en relación con tal decisión. Muchas gracias de antemano por su atención.*

La AEAT, por su parte, niega la existencia de cualquier tipo de resolución a través de la cual se formalice la decisión de interrumpir los pagos al Colegio General de Registradores de la Propiedad objeto de la consulta así como informe jurídico o expediente administrativo que hubiese sido tramitado a los efectos de alcanzar tal decisión. En este punto, debe recordarse que el objeto de una solicitud de acceso, según el artículo 13 de la LTAIBG es información que obre en poder del órgano al que se dirige la solicitud, es decir, información que existe. Aplicando este concepto al caso que nos ocupa y habiendo sido alegado por la Administración los documentos por los que se interesa el solicitante- que, por otra parte, basa su



existencia en juicios de valor sobre cómo, en su opinión, debía haberse adoptado tal decisión, no puede por menos que desestimarse la reclamación en este punto al carecer materialmente la solicitud de acceso a la información presentada de objeto.

4. No obstante la anterior, la AEAT sí reconoce la existencia de una serie de notas que cuestionan tanto la procedencia como la cuantía de los pagos que se realizan al Colegio, que lógicamente están vinculados con el concepto (el coste de las conexiones telefónicas) que se pactó en el Convenio (que fueron objeto de transcripción anteriormente) y que, a su juicio, pueden ser calificadas como auxiliares en el sentido de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 b) de la LTAIBG.

Dicha causa de inadmisión ha sido interpretada por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el criterio nº 6 aprobado en noviembre de 2015 que se pronuncia en los siguientes términos:

- *En primer lugar, es preciso señalar que la redacción del artículo 18 de la Ley 19/2013, establece una serie de causas que permiten declarar la inadmisión de una solicitud de información que, al tener como consecuencia inmediata la finalización del procedimiento, habrán de operar, en todo caso, mediante resolución motivada.*

Por tanto, será requisito que la resolución por la que se inadmita la solicitud especifique las causas que la motivan y la justificación, legal o material aplicable al caso concreto.

- *En segundo lugar, y teniendo en cuenta la redacción del artículo 18.1.b), cabe concluir que es la condición de información auxiliar o de apoyo la que permitirá, de forma motivada y concreta invocar un aplicación de la causa de exclusión, siendo la enumeración referida a “notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos” una mera ejemplificación que, en ningún caso, afecta a todos los conceptos enumerados sino a aquellos que tenga la condición principal de auxiliar o de apoyo.*

Así pues, concluimos que es el carácter auxiliar o de apoyo de este tipo de información y no el hecho de que se denomine como una nota, borrador, resumen o informe interno lo que conlleva la posibilidad de aplicar la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b), de la Ley 19/2013.

- *En tercer lugar, este Consejo de Transparencia entiende que una solicitud de información auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, podrá ser declarada inadmitida a trámite cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:*

1. Cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad.



2. Cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final.
3. Cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud.
4. Cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento.
5. Cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.

- Por último, debe tenerse en cuenta que la motivación que exige la Ley 19/2013, para que operen las causas de inadmisión tiene la finalidad de evitar que se deniegue información que tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas, y su aplicación. Éstas en ningún caso tendrán la condición de informaciones de carácter auxiliar o de apoyo.

En el caso que nos ocupa, la AEAT afirma disponer de una serie de notas, se entiende que de carácter técnico, que cuestiona tanto la procedencia como la cuantía de los pagos que se venían realizando al Colegio. A juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, y teniendo en cuenta que el servicio que da origen a los pagos efectuados (y ahora cancelados) así como su importe fueron objeto del Convenio firmado en 2008 (continuación de uno anterior del año 2000) así como que la decisión de no continuar con los pagos parece suponer, al menos implícitamente la denuncia del Convenio (que debería regirse según lo dispuesto en su cláusula decimoséptima) el contenido de las notas implica un cuestionamiento del Convenio firmado y, por lo tanto, de las cantidades ya pagadas en ejecución del mismo. Por lo tanto, y toda vez que el conocimiento de dicha información supone alcanzar a conocer, no sólo las razones que justifican la denuncia- al menos implícita- del Convenio firmado así como la propia firma del mismo, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no comparte que dicha información tenga el carácter de auxiliar.

5. Por todo lo anterior, se considera que la presente reclamación debe ser estimada parcialmente y que la AEAT debe proporcionar al interesado las que identifica como notas que cuestionan tanto la procedencia como la cuantía de los pagos que se realizan al Colegio, que lógicamente están vinculados con el concepto (el coste de las conexiones telefónicas) que se pactó en el Convenio

III. RESOLUCIÓN

Considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede



PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la Reclamación presentada por [REDACTED] el 6 de junio de 2016, contra Resolución de 20 de mayo de la AGENCIA ESTATAL DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.

SEGUNDO: INSTAR a la AGENCIA ESTATAL DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA a que, en el plazo máximo de QUINCE DÍAS, remita a [REDACTED] la información referida en el Fundamento Jurídico 5 de la presente Resolución.

SEGUNDO: INSTAR a la AGENCIA ESTATAL DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA a que, en el mismo plazo máximo de QUINCE DÍAS, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al Reclamante.

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, 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 107.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En consecuencia, contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, únicamente cabe, en caso de disconformidad, la interposición de Recurso Contencioso-Administrativo ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid en plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, 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.

LA PRESIDENTA DEL
CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Esther Arizmendi Gutiérrez