



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-006138

N/REF: R/0246/2016

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

- Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, con fecha 21 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:

El 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, en el apartado VI de su exposición de motivos, alude al cumplimiento de «todos los trámites de carácter preceptivo [y], en particular, el informe previo del Servicio Jurídico de la Agencia Tributaria sobre el proyecto». Por ello, y en virtud de lo dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, solicito acceso a la totalidad del expediente que dio lugar a la aprobación 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, y en particular, al informe previo del Servicio Jurídico de la Agencia Tributaria al que se alude en el apartado VI de la exposición de motivos del Convenio. Muchas gracias de antemano por su atención.

ctbg@consejodetransparencia.es



2. Mediante resolución de 25 de mayo de 2016, la AEAT indicó al solicitante lo siguiente:

En relación con su petición, cabe señalar que se trata de la 5ª solicitud sobre el mismo tema que presenta en menos de tres meses (...)

Por otra parte, y en contestación a su petición, se resuelve INADMITIR la solicitud a trámite, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18.1, apartado b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, por tratarse de información de carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas. La aprobación de un convenio de colaboración es el resultado de una serie de reuniones y contactos previos en los que se estudian distintas propuestas y se elaboran diferentes borradores que dan como resultado el texto del Convenio, que ya le ha sido remitido.

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 solicitud de acceso a la información número 001-006138 pedía el acceso al expediente completo que dio lugar a la suscripción del Convenio de 22 de julio de 2008 entre la Agencia Estatal de Administración Tributaria y el Colegio de Registradores y, en particular, al informe jurídico preceptivo del Servicio Jurídico de la Agencia Estatal de Administración Tributaria al que se hace alusión en el apartado VI de la exposición de motivos de tal convenio.*

En efecto, como señala el propio convenio, tal informe previo del Servicio Jurídico de la Agencia Estatal de Administración Tributaria es preceptivo en virtud de lo que dispone el apartado segundo del punto séptimo del Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de mayo de 1988, por el que se establece el sistema de fiscalización limitada previa que regula el artículo 95 de la Ley General Presupuestaria en materia de retribuciones, subvenciones, indemnizaciones, contratos patrimoniales y convenios, publicado en el Boletín Oficial del Estado por medio de Resolución de 24 de mayo de 1988, de la Secretaría de Estado de Hacienda, que se adjunta. Es claro que tal informe jurídico resulta absolutamente relevante en la medida que dio lugar a la suscripción de un convenio absolutamente contrario a lo previsto en el artículo 114.2 del Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación.

En relación con el informe preceptivo del Servicio Jurídico de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, este, además de preceptivo, resulta absolutamente relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones y su aplicación –máxime cuando se pone de



manifiesto que el convenio suscrito era claramente ilegal–, motivos por los cuales el acceso al mismo no puede ser denegado.

- *Finalmente, con respecto del resto de documentos que integran el expediente administrativo que dio lugar a la suscripción del convenio, a los que también se solicitaba el acceso, tampoco motiva el Director de Servicio de Planificación y Relaciones Institucionales las razones por las cuales se inadmite la solicitud de acceso, resultando cuanto menos inverosímil que todos y cada uno de tales documentos se obran en el expediente –sin ir más lejos, el documento de incoación del expediente– resulten meramente auxiliares o de apoyo.*

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

- *La referencia que el reclamante hace al Acuerdo del Consejo de Ministros de 13/5/1988 (apartado segundo del punto séptimo), por el que se establece el sistema de fiscalización previa que regula el artículo 95 de la Ley General Presupuestaria, como norma que hace preceptivo el informe previo del Servicio Jurídico, es totalmente inadecuada ya que, por un lado, tanto el artículo de la Ley General Presupuestaria aludido como el propio Acuerdo están derogado y sustituido, respectivamente, por los artículos 152 y 147 de la Ley General Presupuestaria actual y por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30/5/2008 (convenientemente actualizado en sucesivos ejercicios) y, por otro, dicho Acuerdo (el vigente, no el que cita el reclamante) no es aplicable a la Agencia Tributaria, ya que su norma creadora (artículo 103 de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991) dispone que sobre ella no se ejerce función interventora previa sino solo control posterior.*
- *Por consiguiente, la Agencia Tributaria entiende que a efectos procedimentales internos (Instrucción Nº 2/2004, de 31 de marzo, de la Dirección general de la Agencia Tributaria sobre tramitación de los convenios de colaboración), el informe del Servicio Jurídico es efectivamente preceptivo, al igual que el sometimiento del borrador de convenio a observaciones a todos los departamentos y servicios, así como a tres Delegaciones Especiales. Por ello, esta Agencia Tributaria considera tanto el informe del servicio Jurídico y como los del resto de Departamentos requeridos, es información de carácter auxiliar o de apoyo, según dispone al artículo 18.1.b) de la Ley 19/2103.*

5. El 12 de junio se recibe nueva comunicación del interesado en la que pone como ejemplo la solicitud dirigida a otro Departamento relativa al acceso a un informe preceptivo del Servicio Jurídico que fue resuelta favorablemente, proporcionándole acceso a lo solicitado.

Dicha información complementaria fue igualmente remitida a la AEAT.



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. En el presente caso, lo que se solicita por el reclamante es el acceso al informe del servicio jurídico así como cualquier otra información que contenga el expediente de elaboración del Convenio firmado por la AEAT y el Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España el 22 de julio de 2008, información que ha sido calificada como auxiliar o de apoyo 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.

Por otro lado, y aunque del escrito de alegaciones presentado por la AEAT puede concluirse que las disposiciones en las que el interesado argumenta su reclamación no son aplicables, en ningún caso se cuestiona la naturaleza preceptiva del informe del Servicio Jurídico por el que se interesa el reclamante. Dicha naturaleza preceptiva se deriva de la Instrucción Nº 2/2004, de 31 de marzo, de la Dirección general de la Agencia Tributaria sobre tramitación de los convenios de colaboración y así se califica a dicho informe en otros Convenios firmados por la AEAT y que han sido publicados oficialmente, por ejemplo, el Convenio suscrito con el Boletín Oficial del Estado, para dar publicidad a las notificaciones por comparecencia en marzo de 2007. Pero no sólo eso, sino que el propio Convenio objeto de la consulta, esto es, el firmado con el Colegio de Registradores de la Propiedad en julio de 2008 indica en su apartado VI lo siguiente:



En consecuencia, siendo jurídicamente procedente el establecimiento del marco de colaboración descrito y habiéndose cumplido todos los trámites de carácter preceptivo, en particular, el informe previo del Servicio Jurídico de la Agencia Tributaria sobre el proyecto, ambas partes acuerdan celebrar el presente convenio, (...)

Sentado lo anterior, y teniendo en cuenta el criterio interpretativo antes mencionado, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno considera que un informe que no tenga la naturaleza de preceptivo y que no forme parte de la motivación final del acto sí podría ser considerado como de naturaleza auxiliar o de apoyo. No es así en el caso de un informe de naturaleza preceptiva que, por lo tanto, al tener dicha consideración, se considera esencial a la hora de validar el acto en cuyo proceso de tramitación se elabora. De hecho, se entiende que es precisamente el informe del Servicio Jurídico el que permite afirmar, como se hace en el texto del convenio, que es *jurídicamente procedente el establecimiento del marco de colaboración descrito*. Por lo tanto, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno considera que no procede la aplicación de la causa de inadmisión alegada.

Respecto del resto de información que eventualmente componga el expediente de elaboración del Convenio, no se encuentran argumentos en la documentación obrante en el expediente de reclamación que permitan afirmar que existe documentación adicional más allá de eventuales borradores de Convenio que, según lo indicado expresamente en el criterio interpretativo antes reproducido sí merecería la calificación de información auxiliar o de apoyo en el sentido del artículo 18.1 b) de la LTAIBG.

4. En conclusión, procede estimar la reclamación presentada, por lo que la AEAT debe suministrar al interesado copia del informe del Servicio Jurídico elaborado en el marco de la firma del Convenio entre la AEAT y el Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España de 22 de julio de 2008.

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 25 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 4 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