



CONSEJO DE TRANSPARENCIA  
Y BUEN GOBIERNO  
REGISTRO DE SALIDA  
Fecha: 22-12-15 Nº 499-2015



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

## RESOLUCIÓN

S/REF: 537-2015  
N/REF: R/0320/2015  
FECHA: 16 de diciembre de 2015



**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] mediante escrito de 14 de octubre de 2015, 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, [REDACTED] solicitó al TRIBUNAL ECONÓMICO ADMINISTRATIVO CENTRAL (en adelante TEAC), adscrito al MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PUBLICAS, en escrito de fecha 8 de septiembre de 2015 y en base a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), *el acceso a la totalidad de las resoluciones del TEAC, con votos particulares, en su caso, que figuren en sus archivos, dictadas a partir del 01/07/2004, excluyendo los datos de carácter personal para impedir la identificación de las personas afectadas.*
2. Con fecha 14 de octubre de 2015, transcurrido el plazo previsto en el artículo 20.1 de la LTAIBG y en aplicación del artículo 24 de la misma norma, se recibió Reclamación en este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, presentada por [REDACTED] en la que, tras analizar las memorias de actividad del TEAC, sus resoluciones y la, a su juicio, opacidad de este Organismo, manifiesta lo siguiente:



- *El TEAC no ha contestado en el plazo de un mes, sin ampliar dicho plazo, sin solicitar que se concrete la petición y sin motivar su negativa, incumpliendo, con ello, la Ley de Transparencia.*
- *Según criterio del propio CTBG, la anonimización o disociación de datos personales no es un proceso de reelaboración que justifique la negativa a dar información.*
- *El TEAC tiene sede única y sus resoluciones son competencia del mismo Órgano.*
- *Todas las resoluciones solicitadas se encuentran en formato electrónico, según se desprende de la Memoria 2013 del TEAC.*
- *Los ficheros del TEAC se encuentran inscritos en la Agencia Española de Protección de Datos.*
- *Consta a esa parte que el TEAC tiene resoluciones ocultas. Así lo confirma el Tribunal Económico Administrativo Regional de Madrid en varias de sus resoluciones.*
- *Finalmente, no le resulta posible identificar más específicamente las resoluciones del TEAC cuya entrega solicita, puesto que ignora los números y las fechas.*

Por ello, solicita que este Consejo ordene al Tribunal Económico Administrativo Central a que le conceda el acceso a la documentación requerida.

3. Con fecha 20 de octubre de 2015, este Consejo de Transparencia procedió a dar traslado de la Reclamación presentada al TEAC, a los efectos de que se realizaran las alegaciones consideradas oportunas. Dichas alegaciones fueron remitidas el 6 de noviembre de 2015 y en ellas el TRIBUNAL ECONÓMICO ADMINISTRATIVO CENTRAL argumenta lo siguiente:

- *De acuerdo con la Disposición Adicional Primera, apartado 2, de la LTAIBG "se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información". En el ámbito tributario existe una normativa específica que regula los requisitos para el acceso a la información obtenida en el ejercicio de las potestades tributarias. Esta normativa viene dada por los artículos 85 y 95 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (en adelante LGT), así como por la normativa de desarrollo de la mencionada Ley, que se encarga de regular el acceso a la información obtenida en el ejercicio de las potestades tributarias.*
- *La exigencia contenida en el artículo 87.2 de la LGT obedece sin duda, a la realidad fáctica que incide en una solicitud como la que ahora nos ocupa. El volumen de información que se maneja en los Tribunales Económico Administrativos hace imposible que se pueda atender a solicitudes de información genéricas que darían lugar a un colapso absoluto del funcionamiento de estos Tribunales. Desde el punto de vista cuantitativo hay que considerar que las solicitudes efectuadas afectan a 356.261 resoluciones de reclamaciones económico-*



administrativas, al referirse tanto al Tribunal Económico-Administrativo Central como al Tribunal Económico-Administrativo Regional de Madrid. Con relación a las solicitudes planteadas hay que considerar que de proceder las mismas nada impediría, sino más bien lo contrario, lo justificaría, la posibilidad de que se proceda a la solicitud de las resoluciones de todos los Tribunales Económico-Administrativos en el citado periodo. Ello llevaría a la necesidad de entregar 1.968.498 resoluciones económico-administrativas, previa disociación de los datos personales y de los datos, informes o antecedentes con trascendencia tributaria. Es necesario tener en cuenta que la tarea de disociación de los datos protegidos de las resoluciones que requieren las resoluciones de los Tribunales Económico-Administrativo para poder ser objeto de cesión o comunicación a terceros de acuerdo con lo establecido en la LTAIBG es más intensa que en otros ámbitos, dado que es necesario cumplir no solamente con lo establecido en la propia LTAIBG y en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, sino también cumplir con los requisitos a que somete la publicidad de los datos, informes o antecedentes de naturaleza tributaria en la LGT, concretamente en su artículo 95.

- Si consideramos, en un ejercicio de simulación, que se necesitan alrededor de 2 horas para disociar los datos de carácter personal y los datos, informes y antecedentes de naturaleza tributaria en el caso de resoluciones del Tribunal Económico-Administrativo Central (por su complejidad y extensión son bastante más complejas de disociar los datos y antecedentes) y al menos 30 minutos en el caso de las resoluciones del Tribunal Económico-Administrativo Regional, con jornadas de 7 horas, ello supone que la disociación de los datos requeriría de 20.322 jornadas en el caso del Tribunal Económico-Administrativo Central y 20.367 jornadas en el caso del Tribunal Económico-Administrativo-Regional de Madrid, lo que supone 92 personas dedicadas a esta tarea en exclusiva durante un año completo en el Tribunal Económico-Administrativo Central y 93 en el Tribunal Económico-Administrativo-Regional de Madrid. Téngase en cuenta que el personal dedicado a tareas de tramitación destinado en el Tribunal Económico-Administrativo Central es de 30 funcionarios y el destinado en el Tribunal Económico-Administrativo Regional de Madrid es de 39 funcionarios. Ello supondría la paralización de la tramitación de las reclamaciones económico-administrativas en ambos Tribunales durante más de tres años.
- Si ulteriores solicitudes se refiriesen a la totalidad de resoluciones de los Tribunales Económico-Administrativos, se necesitarían en total 155.849 jornadas de trabajo, lo que equivale al trabajo de 708 funcionarios durante un año completo y dedicados exclusivamente a la tarea, siendo así que el total de funcionarios que prestan sus servicios en los Tribunales Económico-Administrativos es de 726, comprendiendo tanto a funcionarios de grupos A1, A2, C1 y C2. Si se restringiese



*exclusivamente a funcionarios dedicados a la tramitación de reclamaciones, (en número de 438 funcionarios actualmente) se paralizaría la tramitación de reclamaciones económico-administrativas en todos los Tribunales como media durante más de un año y siete meses.*

- *A la tarea de recopilación de las resoluciones, de conversión a formato electrónico y de disociación de datos protegidos habría que unir la tarea de estudio de cada resolución para su clasificación, lo que permitiría cumplir con los anteriores criterios. De no realizarse esta tarea de análisis y clasificación, se entregaría la información de tal forma que la misma sería inútil dado el inmenso volumen de resoluciones. Y esta tarea de estudio y clasificación de las resoluciones ya no se podría realizar por personal auxiliar sino por personal de una mayor cualificación, lo que retrasaría, con el exiguo personal con el que para ello cuentan los Tribunales Económico-Administrativos, la resolución de reclamaciones, incrementando el retraso que debido esencialmente a la falta de personal, acumulan los Tribunales Económico-Administrativos.*
- *El suministro a los interesados de las resoluciones concretas a que se refiere el apartado 2 del artículo 87 de la LGT se ha venido realizando de forma habitual por los Tribunales Económico-Administrativos siempre que así se ha solicitado por los ciudadanos en cumplimiento de la citada norma, sin que se hayan recibido quejas sobre el citado suministro, que ha sido objeto de prudente utilización por los ciudadanos y de atención preferente por los Tribunales. En estos suministros se procede, al igual que en la publicación de resoluciones en las bases de datos, a la disociación de los datos de carácter personal y de los datos, informes o antecedentes con trascendencia tributaria.*
- *Por último debemos recordar que de acuerdo con el artículo 86 de la LGT "El Ministerio de Hacienda difundirá periódicamente las contestaciones a consultas y las resoluciones económico-administrativas que considere de mayor ascendencia y repercusión." Por lo que respecta a las resoluciones económico-administrativas, las mismas se difunden a través de la página web del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, donde se puede acceder a la base de datos DYCTEAC y la base de datos DOCTRINA. En estas bases de datos se publican todas aquellas resoluciones del Tribunal Económico-Administrativo Central que constituyen doctrina administrativa e incluso otras que, sin tener el carácter de doctrina, se considera que son de especial trascendencia por referirse un supuesto no tratado hasta el momento y que es conveniente que se conozca la opinión del Tribunal aun cuando no sea doctrina vinculante para la Administración.*

4. El 13 de noviembre de 2015, [REDACTED] presentó nuevo escrito ante este Consejo de Transparencia, completando la Reclamación



presentada en su momento, en el que manifiesta que su petición se ampara en la LTAIBG, no en la Ley General Tributaria y que no pretende ser un ejercicio abusivo de su derecho, sino que pretende obtener una documentación que debe hacerse pública y que es de suma importancia para la interpretación del Derecho Tributario. En base a ello, solicita que se reduzca su petición a las resoluciones dictadas a partir de la entrada en vigor de la Ley 1/1998, de 26 de febrero, de derechos y garantías de los contribuyentes, fecha que coincide con la creación de la Base de Datos denominada DOCTRINA y, en su caso, las dictadas a partir del 01/07/2004. Asimismo, solicita que se le dé Audiencia de las alegaciones que emita el TEAC.

Junto a este nuevo escrito, [REDACTED] aporta una Resolución del TEAC, de fecha 26 de octubre de 2015, en la que, al amparo del artículo 87.2 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria y del artículo 19 de la LTAIBG, le solicita que, en el plazo de 10 días, identifique y concrete de manera suficiente la información que pide, indicándole que, caso de no hacerlo, se le tendrá por desistido en su solicitud.

5. El día 13 de noviembre de 2015, [REDACTED] remite escrito completando la información inicial y solicitando que se le dé Audiencia del expediente. Concedida la misma, presenta escrito, de fecha 15 de diciembre de 2015, en el que manifiesta lo siguiente:

- a. *Discrepamos de lo dicho por el TEAC en su escrito, pues el régimen contemplado en el artículo 87 de la Ley General Tributaria (la LGT) no sustituye al previsto en la Ley de Transparencia. Invocamos la Resolución del Consejo de 09-07-2015 (recaída en el expediente R-0104-2015) que lo establecía con total nitidez. En el Fundamento 4 de dicha Resolución, el Consejo precisaba que lo previsto en la LGT no puede considerarse equivalente a un régimen jurídico específico de acceso a la información, por lo que la Ley de Transparencia no tiene carácter supletorio, sino principal y preferente.*
- b. *Lo solicitado al TEAC era una información que éste debió publicar "de oficio", y entendemos necesario detenernos en este aspecto. El artículo 7.a) de la Ley de Transparencia obliga al TEAC a publicar sus acuerdos en la medida en que interpretan el Derecho y tienen efectos jurídicos. La Ley de Transparencia no establece limitación alguna, y por ello la publicación debe hacerse "de oficio", y por medio del sitio web.*
- c. *Traemos al caso el Criterio interpretativo del Consejo de 14-10-2015 ante solicitudes de Información complejas y voluminosas (CI/005/2015). El TEAC disponía de un mes para contestar (artículo 20.1 de la Ley de Transparencia), y pudo ampliar dicho plazo en otro mes más, caso que el volumen o la complejidad de la información solicitada lo hiciese necesario. Así lo ha establecido el Consejo en su Criterio interpretativo antes detallado (apartado 2.b) Ampliación de los plazos).*
- d. *Y también invocamos el Criterio interpretativo del Consejo de 12-11-2015 cuando sea necesaria una acción previa de reelaboración*



*(CI/007/2015). En el apartado 2.º de dicho Criterio interpretativo, el Consejo ha establecido con claridad que el proceso de eliminación de los datos personales o "disociación" no puede entenderse como reelaboración. Como ha establecido el Consejo, reelaborar es "volver a hacer algo distinto de lo existente", concepto que es completamente distinto de la eliminación de nombres, direcciones u otros aspectos que garanticen el anonimato del afectado.*

- e. *Creemos, además, que la base de datos ya existe, ya está hecha, y lo que ocurre es que no se quiere hacer pública por motivos que desconocemos.*

*Por ello, solicita el acceso a la totalidad de Resoluciones del TEAC (con sus votos particulares, en su caso), dictadas a partir de la entrada en vigor de la Ley 1/1998, de 26 de febrero y que figuren en sus archivos. En todo caso se solicita el acceso a las dictadas a partir del 01-07-2004 fecha en la que entró en vigor la vigente Ley General Tributaria.*

## **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 se presenten, con carácter potestativo y previo a un eventual Recurso Contencioso-Administrativo, 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 (en adelante LTAIBG) 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*".

Es decir, la LTAIBG reconoce y regula el derecho a acceder a información pública que esté en posesión del organismo al que se dirige la solicitud bien porque él mismo la ha elaborado por porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

3. En el caso que nos ocupa, se advierte, en un primer análisis, que la Administración no ha cumplido con los preceptos formales de la LTAIBG.



En este sentido, su artículo 20.1 establece que *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.*

Pues bien, como sostiene el Reclamante, el TEAC ni ha contestado en plazo ni ha ampliado el plazo máximo para resolver ni ha solicitado subsanación de deficiencias o concreción de la solicitud en la forma en que debe hacerse, es decir, antes de transcurrido el primer mes de que dispone para resolver.

Es criterio de este Consejo de Transparencia que la ampliación de plazo en un mes que permite el precitado artículo 20 debe realizarse antes de que transcurra dicho primer mes, con notificación fehaciente al solicitante y con motivación suficiente que justifique la pertinencia u oportunidad de esa aplicación. Carece de fuerza argumentativa o procedimental alguna el ampliar el plazo mes y medio después de haber recibido la solicitud de acceso y más aún si se realiza invocando el artículo 87 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

4. Respecto de esta última cuestión, resulta también necesario, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, hacer otra precisión.

La Disposición Adicional Primera apartado 2 de la LTAIBG dispone que, *“se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información”*. Es decir, se vincula la aplicación supletoria de la LTAIBG a la existencia de una normativa específica que prevea un régimen de acceso a la información, también específico. Si analizamos el precepto alegado de la Ley General Tributaria, su artículo 87.2, vemos cómo éste simplemente establece que *“la Administración tributaria deberá suministrar, a petición de los interesados, el texto íntegro de consultas o resoluciones concretas, suprimiendo toda referencia a los datos que permitan la identificación de las personas a las que afecten”*. Esta mera previsión, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, no puede considerarse equivalente a un *régimen jurídico específico de acceso a la información*.

De hecho, a nuestro entender, la mencionada disposición adicional de la LTAIBG tiene como objetivo la preservación de otros regímenes de acceso a la información que hayan sido o puedan ser aprobados y que tengan en cuenta las características de la información que se solicita, delimite los legitimados a acceder a la misma, prevea condiciones de acceso etc. Este sería el caso, por ejemplo, de la Ley 27/2006 de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (a la que, de hecho, se refiere el apartado 3 de la



disposición adicional primera recalcando la aplicación supletoria de la LTAIBG al régimen de acceso a la información medioambiental regulado en esa norma) o el Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, por el que se establece el Sistema Español de Archivos y se regula el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos y su régimen de acceso, cuyos artículos 23 a 32 regulan el procedimiento de acceso a documentos y archivos.

En definitiva, es la LTAIBG – como Ley específica y posterior - la que ampara el derecho a acceder a la información solicitada y alegar el artículo 87.2 o cualquier otro de la Ley General Tributaria no supone un cambio en este hecho. Igualmente, se debe hacer constar que, en materia de acceso a la información pública, los plazos que hay que respetar son los indicados en la LTAIBG, no los indicados en otras normas, incluida la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común.

6. En cuanto al fondo de la cuestión debatida, es necesario indicar también que la LTAIBG en su artículo 7 a) obliga a las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, a *publicar las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos en la medida en que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos.*

En el caso que nos ocupa, si bien las resoluciones del TEAC no entrarían, en sentido estricto, en ninguna de las categorías indicadas, no cabe duda de que suponen una interpretación del Derecho y que, por lo tanto, su conocimiento, además de garantizar la transparencia de su actividad, proporciona seguridad jurídica a los ciudadanos en sus relaciones con dicho organismo.

No obstante, sí debe señalarse que la LTAIBG especifica que esta información jurídica debe publicarse en la medida en que supongan una interpretación del derecho, precisamente por su naturaleza de doctrina interpretativa, por lo que parecería también consecuente con lo dispuesto en la Ley que una resolución que suponga una interpretación del derecho debe ser publicada en la medida en que esta interpretación signifique un cambio o novedad respecto de la situación anterior, por ejemplo, porque contenga una interpretación que difiera en algún sentido de las anteriores, sentando nuevos criterios, o que tenga en cuenta nuevos elementos hasta ahora no presentes. Según el TEAC, actualmente son publicadas en la web todas las resoluciones que constituyen doctrina así como aquellas que el Tribunal considera especialmente relevantes. En efecto, con una fácil búsqueda en internet, se puede acceder tanto a una base de datos con doctrina y criterios del Tribunal Económico Administrativo Central donde es posible la búsqueda de criterios y resoluciones por referencias normativas concretas así como por conceptos como a una Base de Datos denominada DOCTRINA que abarca el período 1998-2003.



7. Asimismo, debe tenerse en cuenta que tanto las previsiones de publicidad activa de la Ley como el reconocimiento y garantía del derecho de acceso a la información pública tienen como objetivo lo que el propio Preámbulo de la norma identifica como ejes fundamentales de toda acción política: el conocimiento por los ciudadanos de cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones. No obstante, dicho objetivo final de transparencia en la actuación pública debe también equilibrarse con una adecuada prestación de los servicios públicos, que no pueden verse alterados de manera tan significativa que se vean comprometidos. En relación a esta cuestión, la Administración también argumenta, como fundamento a su negativa proporcionar la información, que *el volumen de información que se maneja en los Tribunales Económico Administrativos hace imposible que se pueda atender a solicitudes de información genéricas que darían lugar a un colapso absoluto del funcionamiento de estos Tribunales, mas teniendo en cuenta que debe producirse una anonimización de todas las resoluciones y que no tienen personal suficiente para ello.*

Es criterio de este Consejo de Transparencia que la solicitud de un volumen muy elevado de documentos o de información no es motivo suficiente para denegar un derecho de acceso en base a las causas de inadmisión previstas en la LTAIBG. No obstante lo anterior, este Consejo es también consciente de que abordar una solicitud como la presente supone utilizar, solamente para atenderla, medios humanos centrados exclusivamente en dicha tarea. Si el número de medios humanos a dedicar paraliza de tal manera la actividad del Organismo que no pudiera dedicarse a otras tareas que legalmente tiene encomendadas, podría contemplarse la opción de entender que los medios humanos disponibles no son suficientes para dar respuesta satisfactoria al reclamante. Situación en la que igualmente estaríamos si, por ejemplo, la Administración tuviera que proceder a contratar servicios de personal externo (no funcionario) para llevar a cabo dicha tarea.

8. A nuestro juicio, teniendo en cuenta el volumen de información que se pide, la necesidad de proceder no sólo a la disociación de los datos que pudiera contener dicha información sino también a analizar si algunas de las resoluciones solicitadas contiene información cuyo acceso pudiera perjudicar alguno de los intereses previstos en el artículo 14 LTAIBG y el hecho de que los criterios y doctrina del TEAC sean públicos, queda justificada suficientemente la denegación del acceso a la información solicitada.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED] el 14 de octubre, contra la desestimación por silencio administrativo del



TRIBUNAL ECONÓMICO ADMINISTRATIVO CENTRAL, adscrito al MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PUBLICAS.

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.

LA PRESIDENTA DEL  
CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

  
Fdo: Esther Arizmendi Gutiérrez

