



JUZGADO DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO Nº 12
PROCEDIMIENTO ORDINARIO 3/2023

SENTENCIA Nº 170/2024

En Madrid, a dos de diciembre de dos mil veinticuatro.

La Ilma. Sra. D^a MIRIAM BRIS GARCIA, MAGISTRADA-JUEZ del JUZGADO CENTRAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Nº 12 DE MADRID, habiendo visto los presentes autos de PROCEDIMIENTO ORDINARIO 3/2023 seguidos en este Juzgado, siendo la ACTUACION IMPUGNADA: Resolución 471/2022 del CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO (CTBG), recaída en el expediente de referencia R/0073/2022; 100-006323, y entre partes, de una como recurrente la AGENCIA ESTATAL DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA, representada y asistida por el Abogado del Estado, y de otra, como parte demandada el CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO, representado por el procurador [REDACTED], y asistido por el abogado [REDACTED].

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. - EL ABOGADO DEL ESTADO, en la representación y defensa en juicio que por ministerio de la Ley ostenta de la AEAT interpuso recurso contencioso administrativo contra la Resolución 471/2022 del CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO (CTBG), recaída en el expediente de referencia R/0073/2022; 100-006323, por la que se acuerda:



“PRIMERO: ESTIMAR PARCIALMENTE la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA/AEAT, de fecha 1 de febrero de 2022.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA/AEAT a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información: - Las actuaciones realizadas tras la denuncia. - La identidad del funcionario actuante a fin de exigir, en su caso, la depuración de la responsabilidad disciplinaria en que pudiera haber incurrido.

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA/AEAT a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.”

SEGUNDO. - Formalizada la demanda, cuyo contenido se da íntegramente por reproducido, se terminaba suplicando “(..)

sentencia en su día por la que acuerde estimar la presente demanda y, como consecuencia de ello, acuerde dejar sin efecto la resolución del CTBG objeto del presente proceso, con imposición de condena en costas..”

TERCERO. - En su demanda, el Abogado del Estado, relataba los siguientes antecedentes de la resolución impugnada:

PRIMERO.- El día 26 de diciembre de 2021 tuvo entrada en el Ministerio de Hacienda y Función Pública solicitud formulada por [REDACTED] (en adelante el solicitante o el interesado), con base en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno (en adelante LTAIBG), por la que solicitaba acceso a la siguiente información: «Con fecha 24 de marzo de 2021 formulé electrónicamente una denuncia tributaria contra XXX registrada con el número [REDACTED]. Dado que el art.114.3 de la Ley General Tributaria excluye su condición de interesado, al derecho de quien suscribe interesa saber: 1º.- Si se ha realizado alguna actuación derivada de la denuncia presentada. 2º.- Si por esta Agencia se ha facilitado a la persona denunciada la identidad del denunciante, habida cuenta de una



reciente reacción en un encuentro casual entre aquél y éste. 3º.- La identidad del funcionario actuante a fin de exigir, en su caso, la depuración de la responsabilidad disciplinaria en que pudiera haber incurrido.»

SEGUNDO.- El Ministerio de Hacienda dictó Resolución de 1 de febrero de 2022 en la que inadmitía la solicitud de acceso a la información instada por el interesado.

TERCERO.- No obstante lo anterior, sin esperar a que se dictase resolución expresa u operase el silencio administrativo, el solicitante presentó el día 27 de enero de 2022 escrito de reclamación ante el CTBG, invocando las razones que consideró pertinentes y que no eran sino una reiteración de las esgrimidas ante el Ministerio.

CUARTO.- El CTBG remitió la reclamación presentada al Ministerio de Hacienda, a fin de que pudiera formular alegaciones a la misma, lo que verificó mediante escrito de 24 de febrero de 2022 en el que se formularon las siguientes alegaciones: “(...) Con fecha 26 de diciembre de 2021 tuvo entrada en la Unidad de Información de la Transparencia del Ministerio de Hacienda y Función Pública la solicitud de acceso a la información pública al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, solicitud que quedó registrada con el número de expediente 001-0640254. Con fecha 10 de enero de 2022 la citada solicitud se recibió en la Unidad gestora del derecho de acceso a la información pública de la Agencia Tributaria, fecha a partir de la cual empieza a contar el plazo de un mes para su resolución, según lo previsto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre. Con fecha 1 de febrero de 2022 la Agencia Tributaria ha emitido resolución INADMITIENDO a trámite la solicitud por no tener el denunciante la consideración de interesado en las actuaciones administrativas que se inicien como consecuencia de la denuncia, ni tener derecho a que se le informe del resultado de las mismas. En consecuencia, la resolución de la solicitud se ha producido dentro del plazo legalmente establecido que finaliza el día 10 de febrero de 2022.” A continuación, el Ministerio de Hacienda reproducía los fundamentos de la resolución de inadmisión en los términos que constan en el expediente administrativo y que se dan por reproducidos. Conviene precisar que por el CTBG no se ha puesto en duda que la Resolución del Ministerio de Hacienda se haya dictado dentro de plazo (sin perjuicio del sentido desestimatorio de un eventual silencio y la facultad de la Administración de dictar resolución sin vinculación alguna al sentido del silencio). Es más, el propio CTBG entra a rebatir en su resolución los fundamentos de la inadmisión acordada por el Ministerio de Hacienda.”

El Abogado del Estado aduce los siguientes motivos de impugnación.

1º-- El acceso a la información solicitada se rige por un régimen específico, que debe aplicarse con prioridad a la Ley 19/2013, conforme a lo dispuesto en la DA 1ª.2.: la regulación contenida en el art. 114.3 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General



Tributaria (“LGT”) desplaza la Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (“LTAIPBG”). El Abogado del estado subraya que dicho precepto limita al denunciante de manera plena su acceso a la información obrante en el expediente al disponer que no se le informará del resultado de las actuaciones. Subraya que la sentencia del Tribunal Supremo 871/2022 de 10 de marzo confirma que una regulación parcial del derecho de acceso a la información -especialmente en relación con sus límites-, tiene aplicación preferente a la LTAIPBG de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional primera. Así, la solución dada por el CTBG conduce a la paradoja de que, por vía de Ley de Transparencia se concedería al denunciante el acceso a la información a la que tiene prohibido acceder expresamente por la LGT, pues el artículo 114.3 LGT es tajante a la hora de negar al denunciante la condición de interesado (y, por ende, a acceder a las actuaciones) y el derecho a ser informado del resultado de las actuaciones. Ello supondría una clara actuación en fraude de ley, prohibida por el artículo 6.4 CC, en el sentido de que, amparándose en el texto de una norma (LTAIPBG) se estaría consiguiendo un resultado (acceso por el denunciante al estado de las actuaciones) prohibido expresamente por el ordenamiento jurídico (artículo 114 LGT),

2º.- Subsidiariamente, infracción de los artículos 14.1 e) y g) y 14.2 LTAIPBG. En este caso, la aplicación del límite previsto en el artículo 14.1.e) y g) de la LTAIBG es absolutamente procedente y necesaria a fin de evitar un perjuicio real a la investigación de los presuntos ilícitos tributarios denunciados por el interesado. En la medida en que se denuncian por el interesado presuntos ilícitos tributarios, resulta indispensable llevar a cabo actuaciones previas de investigación por la AEAT a fin de reunir elementos de convicción acerca de la posible existencia de las citadas infracciones. Esta fase de actuaciones previas ha de tener carácter reservado so pena de frustrar la finalidad por ellas perseguida, toda vez que, de hacerse pública la información obrante en las actuaciones, se permitiría el conocimiento por el sujeto infractor de la existencia de las mismas y podría llevar a cabo actuaciones tendentes a eludir una posterior actuación inspectora e incluso para la destrucción de posibles elementos de prueba en el procedimiento inspector

3º.- Infracción del artículo 15.3 de la Ley 19/2013. Lo pedido por el solicitante (y, por ende, lo concedido por el CTBG) no son datos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública, sino auténticos datos personales consistentes en la



identidad del funcionario actuante a fin de exigir, en su caso, la depuración de la responsabilidad disciplinaria en que pudiera haber incurrido. Por tanto, resulta imperativo que, en la resolución recurrida, con carácter previo a la estimación de la solicitud de acceso, se efectúe la necesaria ponderación entre los intereses de los afectados por los datos personales a que se refiere la información y el interés público en la divulgación,

CUARTO. - Cumplimentando el traslado conferido, se contestó a la demanda por la Administración demandada, interesando sentencia por la que, *desestime la demanda, con expresa imposición de costas a la parte recurrente.*

En su contestación Entiende que no pueden aceptarse lo motivos aducidos por cuanto

1.- el precepto citado de la LGT no regula un régimen global y sistemático de acceso que sustituya a la LTAIPBG y tampoco contiene una previsión parcial sobre el acceso a la información, tal y como exige la STS núm. 871/2022 de 10 de marzo de 2022

2.- no se concreta y justifica debidamente cómo afectaría el acceso a la información solicitada a las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control, así como prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios. Las actuaciones habrían concluido en archivo, por lo que no serían aplicables las consideraciones anteriores

3.- el acceso a la información pública no supondría una vulneración del derecho fundamental a la protección de datos (art. 15.3 LTAIPBG), por encontrarnos ante información meramente identificativa del funcionario actuante

QUINTO.- Mediante Decreto fue fijada la cuantía en indeterminada. Fue conferido trámite de conclusiones, que fue cumplimentado por ambas partes, declarándose los autos conclusos según providencia.

FUNDAMENTOS DE DERECHO



PRIMERO.- Falta de virtualidad de los motivos invocados. Desestimación del recurso.

Delimitado el objeto del proceso, que no puede sino venir referido a la resolución ya indicada en los antecedentes, y expuestas las posiciones de las partes, ninguna de las alegaciones del Abogado del Estado merecería favorable acogida por lo que en síntesis se indica a continuación:

1º.- Como señala la STS de 11 de junio del 2020 (recurso nº 577/2019) el desplazamiento de la normativa sobre transparencia de la Ley 19/2013 exige que *"otra norma de rango legal incluya un régimen propio y específico que permita entender que nos encontramos ante una regulación alternativa por las especialidades que existen en un ámbito o materia determinada, creando una regulación autónoma respecto de los sujetos legitimados y/o el contenido y límites de la información que puede proporcionarse"*.

Por otra parte, debe recordarse que los límites al derecho a la información no tienen un carácter absoluto, siendo preciso ponderar en cada caso qué intereses deberán ser prevalentes. Y como señala la STS de 10 de marzo del 2020 (recurso 8193/2018) los límites deben ser interpretados restrictivamente.

Es cierto que las conclusiones alcanzadas por la Sentencia de nuestra sala de apelación de 24 de junio de 2020, debe matizarse a la luz de la STS núm. 244/2023, de 27 de febrero, dictada en el recurso de casación 8073/2021 y núm. 714/2023, de 29 de mayo dictada en el recurso de casación núm. 373/2022 ya que conforme a dicha jurisprudencia, *cuando la disposición adicional primera apartado segundo de la Ley 19/2013 de Transparencia dispone que se regirán por su normativa específica las materias que tengan previsto un régimen jurídico propio de acceso a la información, la remisión no solo comprende los supuestos en los que se contenga un tratamiento global y sistemático del derecho sino también aquellas regulaciones sectoriales que afecten a aspectos relevantes de este derecho y que impliquen un régimen especial diferenciado del general. En estos casos,*



este régimen especial se aplica de forma preferente a las previsiones de la ley de transparencia, quedando esta última como regulación supletoria.

En este aspecto, y sobre el deber de confidencialidad impuesto a los funcionarios públicos por razón de la información de que conozcan durante la tramitación de los expedientes de inspección se ha pronunciado también la SAN de 5 de octubre del 2020 (Recurso apelación nº 18/2020) sosteniendo que tal deber de confidencialidad no comprende la totalidad de la información contenida en las actas de inspección sino solo la que pueda resultar amparada por los límites a este derecho establecidos en el artículo 14 j) y k) de la Ley 19/2013.

La STS de 24 de febrero del 2021 (recurso 2162/2020) proclama que “la ley General Tributaria ha de interpretarse en el conjunto del ordenamiento jurídico y a la luz de las nuevas garantías introducidas en la Ley 19/2013, de Transparencia, lo que lleva a concluir que su regulación no excluye ni prevé la posibilidad de que se pueda recabar información a la Administración Tributaria sobre determinados elementos con contenido tributario, al ser de aplicación la DA 1ª de la Ley de Transparencia, como sucede en los supuestos en el que la información no entra en colisión con la el derecho a la intimidad de los particulares -a los que se reconoce el derecho a la limitación de acceso en el artículo 34 de la propia Ley General Tributaria-, o cuando, los datos que obran en poder de la Administración pueden ser necesarios para que los ciudadanos puedan hacer valer sus derechos, o puedan estar informados de la actuación pública, información que ha de ajustarse a los límites que la propia Ley de Transparencia establece en su artículo 14 y a la protección de datos del artículo 15.

Y, a propósito del artículo 95 LGT dice que se refiere “a *la reserva de los datos que obtiene la Administración para la gestión y ejercicio de la actuación tributaria entendida en un sentido amplio, pero no conllevan per se la inaplicación de la Ley de Transparencia*”. Doctrina reiterada en la posterior STS, Contencioso sección 3 del 18 de julio de 2022 (ROJ: STS 3071/2022 - ECLI:ES:TS:2022:3071 , concluyendo que “*no se contiene en la Ley General Tributaria un régimen completo y autónomo de acceso a la información, y sí un principio o regla general de reserva de los datos con relevancia tributaria como*



garantía del derecho fundamental a la intimidad de los ciudadanos (art 18 CE). Por ende, las específicas previsiones de la LGT sobre confidencialidad de los datos tributarios no desplazan ni hacen inaplicable el régimen de acceso que se diseña en la Ley 19/2013, de Transparencia y Buen Gobierno (Disposición Adicional Primera).”

En lo que atañe a este proceso, el precepto legal que se cita por la demandante no conforma un régimen específico o relevante del derecho a la información, en el sentido previsto en la disposición adicional primera de la Ley de Transparencia y Buen Gobierno. Las restricciones que establece ese precepto se refieren a la intervención en la fase de investigación de los denunciantes, pero no aspiran a establecer un régimen específico de acceso a la información contenida en los expedientes de inspección tributaria. En este sentido, la previsión del artículo 114.3 LGT, que niega la legitimación del denunciante para la interposición de recursos o reclamaciones, no difiere de la previsión del artículo 62.5 Ley 39/2015 al negar al denunciante la condición de interesado y, por ende, la legitimación para la interposición de recursos frente a las resoluciones dictadas en los procedimientos sancionadores a que pueda dar lugar la denuncia (o frente a su archivo). En el supuesto de autos se está solicitando una información pública a los efectos de conocer qué actuaciones se han realizado tras la formulación de la denuncia, lo que en ningún caso asimila esta petición a una situación jurídica equivalente a la del interesado en el seno de un expediente administrativo.

2º.- En la sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-administrativo Sección Tercera, dictada el 3/10/2017 en recurso de casación 75/2017, se resalta que la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG) reconoce el derecho de acceso a la información pública como un auténtico derecho público subjetivo, al establecer que " Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley " (artículo 12). Además en la Exposición de Motivos de la Ley se configura de forma amplia ese derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas, y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud y que 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; y, en fin, que, 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. Esta doctrina ha sido reforzada por el mismo TS en su sentencia nº 748/2020, de 11 de junio de 2020, recaída en el recurso de casación nº 577/2019, en el que razona que *“la aplicación de los límites al acceso a la información requiere su justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida”*.

Así las cosas, el segundo motivo esgrimido por el Sr. Abogado del Estado no excede de una manifestación genérica carente de determinación y precisión, máxime cuando en el supuesto de autos la solicitud se limita a conocer qué actuaciones se han seguido de la denuncia presentada antes de su presumible archivo.

3º.- En relación a la identidad del funcionario actuante encargado de la inspección, alegaciones idénticas a las esgrimidas en esta ocasión por la Abogacía del Estado, han sido desestimadas por la sección 7ª de la Sala de lo Contencioso de la AN, (por todas, Roj: SAN 1689/2024 - ECLI:ES:AN:2024:1689) en el siguiente sentido:

Debemos partir aquí que el art. 53.1 b) de la Ley 39/2015 establece : " 1. Además del resto de derechos previstos en esta Ley, los interesados en un procedimiento administrativo tienen los siguientes derechos: b) A identificar a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones Públicas bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos."

Y el art. 15 de la Ley 19/2013 sobre protección de datos personales, se refiere el apartado 1 a los datos personales sensibles especialmente protegidos (los que revelen la ideología, afiliación sindical, religión y creencias, que no es el caso) . Del resto de datos personales, esto es, de los no especialmente protegidos, el apartado 3 prevé la ponderación entre el interés público de la información solicitada y la protección de los datos de carácter personal. Dicha ponderación no fue realizada por el Administración inicialmente. Convenimos con el Consejo de Transparencia que nos encontramos ante unas actuaciones finalizadas, luego la alegación contenida en el escrito de apelación, referida a la necesidad de preservar la identidad del funcionario encargado de la inspección para evitar que se interfiera en sus actuaciones,



no tiene cabida. Y lo mismo se ha de predicar con respecto a la necesidad de evitar una "exposición excesiva" cuando nos encontramos ante el ejercicio de funciones públicas.

Por último, en un supuesto parecido esta Sala resolvió en la SAN de 16 de marzo de 2021 dictada en el recurso de apelación 78/2020, que " La identificación de quienes ostentan un empleo público es la regla general. Los nombramientos de prácticamente todos los funcionarios públicos son publicados en los diarios oficiales y de general conocimiento. Solo cuando una ley expresamente autoriza la confidencialidad de la identidad del empleado público puede mantenerse ésta reservada, así como cuando pueda comprometer otros derechos constitucionales prevalentes.

El artículo 15.2 de la Ley de Transparencia, corroborando las anteriores afirmaciones, "con carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano".

Puede mantenerse la confidencialidad sobre datos personales, especialmente aquellos que faciliten la localización de las personas o de su centro de trabajo, cuando pueda comprometerse la integridad física de los empleados públicos, por ejemplo, en los casos de empleadas que tengan protección por razones de violencia de género.

Pero fuera de estos casos, no puede hablarse de que la identidad del empleado sea un dato personal que pueda el afectado oponerse a que se divulgue.

No acreditándose por la Abogacía del Estado que la información que se acuerda entregar por el Consejo de Transparencia y de Buen Gobierno pueda comprometer la seguridad de los empleados públicos, por ser posible la localización de los centros de trabajo de personas que temen por su integridad física, no puede prosperar este motivo"

SEGUNDO. - Costas procesales.

En cuanto a las costas, de conformidad con el artículo 139 de la Ley Jurisdiccional, se aprecia la concurrencia de circunstancias que justifican la no imposición, dadas las dudas jurídicas que presenta la cuestión debatida, como resultaría de los recursos de casación recientemente admitidos (Roj: ATS 13541/2024 - ECLI:ES:TS:2024:13541A y Roj: ATS 13515/2024 - ECLI:ES:TS:2024:13515^a), sobre interpretación de la Disposición Adicional



primera, apartado segundo, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en relación con los artículos 10 y 20.4 de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social y en relación con el artículo 20.5 de la Ley General de Subvenciones y el artículo 8 del Real Decreto 130/2019.

FALLO

Primero.- Desestimar el presente recurso contencioso administrativo interpuesto por EL ABOGADO DEL ESTADO, en la representación y defensa en juicio que por ministerio de la Ley ostenta de la AEAT, contra la Resolución 471/2022 del CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO (CTBG), recaída en el expediente de referencia R/0073/2022; 100-006323, desestimando las pretensiones deducidas.

Segundo.- Sin imposición de costas.

Notifíquese la presente resolución a las partes, haciéndoles saber que contra la misma cabe interponer RECURSO DE APELACIÓN, del que conocerá la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional y que se interpondrá ante este Juzgado en el plazo de QUINCE DÍAS, siguientes al de su notificación, previa constitución, en su caso, del depósito a que se refiere la disposición adicional decimoquinta de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

Así por esta mi sentencia, de la que se llevará testimonio a los autos, lo pronuncio, mando y firmo

