



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 12/02/2024
HASH: 03d08896ade616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 00001-00079807

N/REF: 2466/2023

Fecha: La de firma.

Reclamante: Consultores de Gestión Lians S.L.P.

Dirección: [REDACTED]

Organismo: AEAT / MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA (actual MINISTERIO DE HACIENDA).

Información solicitada: Informes sobre interpretación del artículo 37 LIRPF.

Sentido de la resolución: Desestimatoria.

R CTBG
Número: 2024-0163 Fecha: 12/02/2024

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 19 de mayo de 2023 la sociedad reclamante solicitó a la AEAT / MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA (actual 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), la siguiente información:

«SOLICITO DOS INFORMES DE LA AEAT RELATIVOS AL ARTÍCULO 37.1.B) LEY IRPF. ES EL INFORME 6/2020 Y TAMBIÉN EL INFORME NOR 1237/20 - VA20-076986. SI ALGUNO CONTUVIESE DATOS PERSONALES, NO HAY INCONVENIENTE EN SU ANONIMIZACIÓN CON ARREGLO A LA NORMATIVA».

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

2. La AEAT / MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA (actual MINISTERIO DE HACIENDA) dictó resolución de 6 de julio de 2023, señalando lo siguiente:

« (...) por lo que respecta al informe 6/2020 se le indica que dicho informe fue emitido por el Consejo para la Defensa del Contribuyente (CDC) y se puede encontrar el mismo en las propuestas del año 2022, página 770, del siguiente documento:

Propuestas normativas e informes 1997-2021

Por lo que se refiere al informe NOR 1237/20 - VA20-076986, debe señalarse que éste se emitió por la Agencia Estatal de Administración Tributaria a petición de la Secretaría de Estado de Hacienda del Ministerio de Hacienda y Función Pública. Además, el mismo se limita a valorar el anterior informe 6/2020 del CDC. (...)

Con fecha de 14 de junio de 2023 se le notificó que, al existir terceros cuyos derechos o intereses pudieran verse afectados por dicha información, se había procedido a comunicarles esta circunstancia, concediéndoles un plazo de 15 días para formular alegaciones que estimaran oportunas.

La Secretaría de Estado de Hacienda del Ministerio de Hacienda y Función Pública se ha opuesto a la concesión del acceso pretendido al considerar que dicho documento tiene la condición de información auxiliar o de apoyo, por lo que la pretensión de acceder al mismo incurre en la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) de la LTAIBG.

A este respecto, el CTBG ha interpretado tal precepto en su CI/006/2015, considerado que incurren en ese supuesto, entre otros, aquellos documentos o información que incurran en cualquiera de las siguientes circunstancias:

“3. Cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud.”

Dicho informe solo pretende poner en situación a la citada Secretaría de Estado, para que tenga conocimiento de la situación y la consideración por parte del órgano afectado de las sugerencias y valoraciones realizadas por el Consejo de Defensa del Contribuyente. Por tanto, es una mera información que pretende poner en situación a la Secretaría de Estado, la cual, en su caso, podrá realizar la actividad propia de su competencia, por lo que concurre esta circunstancia que determina la condición de información auxiliar o de apoyo del informe solicitado.

“4. Cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento.”

No hay ningún tipo de procedimiento reglado en el curso del cual se haya procedido a solicitar este informe.

En este sentido, el informe 6/2020 del Consejo de Defensa del Contribuyente se ha emitido en virtud de la competencia del artículo 3.1.e) del Real Decreto 1676/2009, de 13 de noviembre, por el que se regula el Consejo para la Defensa del Contribuyente “1. El Consejo para la Defensa del Contribuyente tendrá las siguientes funciones:

[...]

e) Elaborar propuestas e informes por propia iniciativa, en relación con la función genérica de defensa del contribuyente, a la que se refiere el artículo 34.2 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria”.

Por su parte, la norma para la tramitación del informe por el Consejo de Defensa del Contribuyente se encuentra en el artículo 22 de las Normas de Funcionamiento del Consejo de Defensa del Contribuyente, adoptadas por acuerdos del Pleno del Consejo Defensa del Contribuyente de 24 de febrero de 2010 y modificada mediante acuerdos de 20 de febrero de 2013 y 23 de mayo de 2018 (...).

Sin embargo, no hay ningún procedimiento reglado tras la emisión del informe, por lo que la Secretaría de Estado de Hacienda no tiene ningún tipo de obligación de solicitar, a su vez, informe al órgano afectado para que emita la correspondiente valoración. Por tanto, este informe de la Agencia Estatal de Administración Tributaria no se ha emitido en el curso de un procedimiento reglado y, por ello, es una comunicación interna que no responde a ningún trámite reglado.

En consecuencia, también concurre esta circunstancia que determina la condición de información auxiliar o de apoyo del informe solicitado.

“5. Cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.”

De forma similar a la circunstancia anterior, el informe solicitado no era preceptivo, sino que se solicitó a iniciativa propia de la Secretaría de Estado de Hacienda, y no se ha incorporado como motivación de ninguna decisión final, puesto que no se ha adoptado ninguna decisión final al respecto, por parte de la citada Secretaría de Estado, por lo que no puede haberse incorporado como motivación. (...)».

3. Mediante escrito registrado el 3 de agosto de 2023, la sociedad solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG en la que pone de manifiesto lo siguiente:

« (...) El artículo 37 de dicha Ley es de gran relevancia, pues contiene unas normas específicas de valoración, y en su apartado 1.b) se refiere a la transmisión de valores representativos de la participación en fondos propios de sociedades o entidades no cotizadas (en términos coloquiales, acciones no cotizadas en Bolsa).

Lo que se solicitaba a la AEAT eran dos Informes relativos a la interpretación de dicho precepto, a saber, el Informe 6/2020 y el “Informe NOR 1237/20 - VA20-076986”. (...)

La AEAT accedió parcialmente a dicha solicitud, y señaló que el Informe 6/2020 había sido elaborado por el Consejo de Defensa del Contribuyente, indicando a esta parte el “enlace” en el que se podía obtener. (...)

Aportamos (...) el Informe 6/2020 (VI/2020) elaborado por el Consejo de Defensa del Contribuyente, pues entendemos que permite entender mejor la importancia de lo solicitado. El Consejo de Defensa del Contribuyente se hace eco de los problemas que el precepto legal examinado (el artículo 37.1.b) ocasiona en la gestión tributaria, apuntando a que en determinados casos “ello podría dar lugar a una vulneración del principio de capacidad económica como consecuencia del gravamen de una renta ficticia.” (...)

Es también ilustrativa la cita que hace el Consejo de Defensa del Contribuyente de más de 10 pronunciamientos del Tribunal Supremo, Tribunales Superiores de Justicia y Tribunal Económico-Administrativo Central al resolver casos relativos a dicho precepto, con lo que se constata los problemas que supone su interpretación.

No sobra añadir que, como es sabido, el IRPF se exige en régimen de autoliquidación, siendo por ello el ciudadano el que está obligado a interpretar la Ley y demás normativa aplicable, debiendo realizar todas las operaciones necesarias para cuantificar la cuota tributaria (entre las que se encuentra interpretar correctamente el precepto de continua mención). (...)

Un documento podrá ser “información auxiliar o de apoyo” cuando lo sea con respecto de otro. A modo de ejemplo, si se solicitase el expediente administrativo de una disposición general, esta circunstancia podría darse con respecto a algunos

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

documentos que sean “información auxiliar o de apoyo” y que por tal circunstancia no deban incluirse en el mencionado expediente.

Resulta fácil constatar que en nuestro caso no se da esta circunstancia, pues no hay ese otro documento de la AEAT del que el Informe pueda ser considerado “información auxiliar o de apoyo”.

En el Informe solicitado, la AEAT expresa su criterio, opina y valora lo que ha dicho el Consejo de Defensa del Contribuyente en su otro Informe 6/2020 (DOCUMENTO 3) lo que pone de manifiesto que no concurre la causa de inadmisión que se invoca en la Resolución impugnada.

(...) en la Resolución impugnada no se identifican las causas materiales que justifican la inadmisión, lo que sería de todo punto exigible como se señala en el apartado II.2 del citado Criterio Interpretativo. (...)

Como señala el citado Criterio Interpretativo del Consejo de Transparencia en el apartado III de Conclusión, lo relevante “es el contenido y no la denominación del documento lo determinante para la aplicación de la causa de inadmisión (...). En todo caso dicha inadmisión habrá de ser debidamente motivada”. En nuestro caso se dan estas circunstancias, pues ni la Resolución impugnada contiene la necesaria motivación, ni tampoco concurre la causa de inadmisión por el citado carácter de “información auxiliar o de apoyo”, siendo en su lugar un documento que contiene la opinión de la AEAT sobre un Informe realizado por un tercero, en este caso, el Consejo de Defensa del Contribuyente. (...)

De lo anterior se desprende que si el Consejo de Transparencia tiene en cuenta otras alegaciones o pruebas provenientes de la AEAT debe darnos audiencia sobre ello con objeto de evitar la patente indefensión que sufriríamos en caso contrario. En especial, solicitamos trámite de audiencia una vez que se haya incorporado al expediente lo que haya dicho la Secretaría de Estado de Hacienda, tal y como se recoge en la página 2 de la Resolución impugnada. (...)».

4. Con fecha 4 de agosto de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó la reclamación a la AEAT / MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA (actual MINISTERIO DE HACIENDA) solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 22 de septiembre de 2023 se recibió escrito por el que se reafirmaba en el contenido de la resolución inicial.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) y en 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 Gobierno⁴](#), el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁵](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁶](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «*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*».

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de “*formato o soporte*”. Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza “*pública*” de las informaciones: (a) que se encuentren “*en poder*” de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “*en el ejercicio de sus funciones*”.

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a dos informes relacionados con la interpretación de un artículo de la Ley reguladora del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF).

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

El organismo requerido resolvió concediendo el acceso a uno de los informes, y denegando la solicitud en lo que respecta al otro, al entender que se trata información auxiliar o de apoyo de acuerdo con lo previsto en el artículo 18.1.b) LTAIBG.

4. Centrada la reclamación en estos términos, conviene recordar, por un lado, que *«[l]a 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»* —por todas, Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI: ES:TS:2017:35309)—; y, por otro lado, que la apreciación del carácter auxiliar o de apoyo de la información ha de realizarse desde una perspectiva sustantiva (atendiendo a la verdadera naturaleza de la información) y no formal (denominación).

En esta línea, en el Criterio Interpretativo 006/2015 de este Consejo se señalaron una serie de circunstancias cuya concurrencia permite aplicar la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG; en particular, que la información (i) contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad; (ii) se trate de un texto preliminar o borrador, sin la consideración de final (iii) se trate de información preparatoria a de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud; (iv) la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento; y (v) se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.

Pero también se indicó que en ningún caso tendrá la consideración de información de carácter auxiliar o de apoyo aquella que *«tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad política del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas y su aplicación»*. En este sentido, debe subrayarse que los informes auxiliares *«son los que tienen un ámbito exclusivamente interno, pero no los que pretenden objetivar y valorar, aunque sea sectorialmente, aspectos relevantes que han de ser informados»*—.

5. En este caso, la AEAT fundamenta el carácter de información auxiliar de su informe (emitido a raíz del previo informe del Consejo de Defensa del Contribuyente y a solicitud de la Secretaría de Estado de Hacienda) en tres razones: (i) que el informe constituye actividad preparatoria de la actividad del órgano, puesto que únicamente pretende poner en conocimiento del órgano receptor de las sugerencias y valoraciones realizadas

por el Consejo de Defensa del Contribuyente y contenidas en el informe cuyo acceso sí se ha facilitado; (ii) que se trata de una comunicación interna por cuanto no existe ningún procedimiento reglado para la emisión del informe; y (iii) que se trata de un informe no preceptivo que no se ha incorporado como motivación de ninguna decisión final, dado que no se ha adoptado ninguna al respecto.

Atendiendo a la justificación aducida por la AEAT y con arreglo a la doctrina consolidada sobre la aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG antes reseñada, entiende este Consejo que, en este caso, está justificada su aplicación. A estos efectos, resulta relevante que el informe emitido por la AEAT a petición de la Secretaría de Estado tiene por finalidad realizar una valoración interna de un informe emitido por el Consejo para la Defensa del Contribuyente (CDC) y, especialmente que, en el momento de decidir sobre el acceso, no se había adoptado ninguna decisión por parte de la Secretaría de Estado sobre las cuestiones tratadas en el informe valorado por la AEAT. En consecuencia, en el estado de cosas subyacente, no cabe considerar que el mismo haya sido relevante para motivar decisión alguna y por lo tanto tiene carácter auxiliar o de apoyo, carácter que perdería en caso de que el órgano receptor adopte algún acuerdo sobre el particular, incluida la puesta en marcha de un procedimiento normativo.

6. En consecuencia, con independencia de recordar al órgano requerido la improcedencia de afirmar la naturaleza auxiliar de un informe por el mero hecho de no integrarse en un concreto procedimiento administrativo, procede la desestimación de esta reclamación al resultar de aplicación lo dispuesto en el artículo 18.1.b) LTAIBG, en la medida en que el informe pretendido contiene una valoración interna cuyo contenido no se ha incorporado como motivación de ninguna decisión y que, por tanto, no ha tenido relevancia en la conformación de la voluntad del órgano.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación interpuesta por la sociedad Consultores de Gestión Lians S.L.P. frente a la AEAT / MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA (actual MINISTERIO DE HACIENDA).

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), 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 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre⁸](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2024-0163 Fecha: 12/02/2024

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>