



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-017882

N/REF: R/0472/2017

FECHA: 17 de enero de 2018

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 23 de octubre de 2017, 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 a la Delegación Especial de la AGENCIA ESTATAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (AEAT), adscrita al MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA, con fecha 5 de octubre de 2017 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), la siguiente información:

- *Todos los documentos o informes elaborados por el Ministerio de Hacienda o por la Agencia Estatal de Protección de Datos sobre el listado de incumplidores relevantes regulado en el artículo 95 bis de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.*
- *He tenido indicio de la existencia de los mismos a través de la prensa, donde se informa que desde el Ministerio insisten en que un 20% de los integrantes de la primera lista de 2015 ya han abonado sus deudas y no figuran en esta última relación (consultado en: https://elpais.com/economia/2017/06/23/actualidad/1498217640_870625.html).*

2. Mediante Resolución de fecha 19 de octubre de 2017, la AGENCIA ESTATAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (AEAT), adscrita al MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA, comunicó a [REDACTED] lo siguiente:

reclamaciones@consejodetransparencia.es



- *En relación con su petición, se le informa que el apartado 2 de la Disposición Adicional Primera de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno establece 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.” El acceso a la información en materia tributaria se rige por su normativa específica, así la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria en su artículo 95, bajo el título “Carácter reservado de los datos con trascendencia tributaria”, dispone: “1. Los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración tributaria en el desempeño de sus funciones tienen carácter reservado y sólo podrán ser utilizados para la efectiva aplicación de los tributos o recursos cuya gestión tenga encomendada y para la imposición de las sanciones que procedan, sin que puedan ser cedidos o comunicados a terceros, salvo que la cesión tenga por objeto:” (...). A continuación del texto anterior, el citado precepto contiene una lista cerrada con los excepcionales casos de cesión de datos que pueden producirse, siempre limitados al ámbito de la colaboración con otras Administraciones Públicas, no siendo posible en ningún supuesto la cesión de datos a terceros que no tengan esta naturaleza.*
- *La información que usted solicita versa sobre datos con trascendencia tributaria de terceros, datos sobre los que la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, impone a las autoridades o funcionarios que tengan conocimiento de los mismos un deber de sigilo que en este caso no cabe excepcionarse ya que la finalidad de este tipo de suministro no figura entre las excepciones previstas en el apartado 1 del artículo 95 de dicha Ley 58/2003. A estos efectos, tampoco la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno ha matizado o modificado dicho deber de sigilo contenido en la Ley General Tributaria.*
- *Por otro lado, si bien el artículo 95 bis de la Ley 58/2003 ha venido a recoger una excepción al mencionado deber de sigilo para el caso de situaciones de incumplimiento relevante de las obligaciones tributarias, no es menos cierto que dicha posibilidad está rigurosamente acotada. Esto es así en la medida en que no sólo se especifican las deudas y sanciones tributarias que pueden dar lugar a la publicación de los contribuyentes que las adeudan, sino que además se limita el contenido de los datos a publicar (la identificación del contribuyente y el importe de las deudas tenidas en cuenta a efectos de su publicación, exclusivamente) así como la duración de su publicación por medios electrónicos (tres meses desde la publicación en la Sede Electrónica de la AEAT).*
- *Por los motivos expuestos, toda información o documentación distinta a la descrita por el artículo 95 bis de la Ley 58/2003 no podría ser objeto de difusión en virtud de nuestro deber de sigilo.*
- *En todo caso, dado que la publicidad de las situaciones de incumplimiento grave que estipula el artículo 95 bis de la Ley, 58/2003 de 17 de diciembre, General Tributaria, se efectuará anualmente con fecha de referencia (para la verificación de los requisitos del apartado 1 de dicho artículo) el 31 de*



diciembre del año anterior al del acuerdo de publicación, de la comparación entre el listado publicado cada año y el inmediato anterior podría obtenerse por el interesado una aproximación a la información requerida en su solicitud.

- En consecuencia, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado segundo de la Disposición Adicional Primera de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se resuelve DENEGAR el acceso a la información solicitada, al existir un marco regulatorio específico de acceso a esta información.

3. El 23 de octubre de 2017, tuvo entrada en el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, escrito de reclamación presentado por [REDACTED], al amparo de lo previsto en el artículo 24 de la LTAIBG, en el que manifestaba lo siguiente:

- *El 19 de octubre me negaron el acceso a los informes o documentos que habían sido elaborados por la AEAT sobre el listado de incumplidores relevantes tributarios regulado en el artículo 95 bis de la LGT.*
- *La Administración tributaria basa su denegación indicando que, según artículo 95 de la LGT, los datos con trascendencia tributaria tienen el carácter de reservado y no me encuentro entre los sujetos a los que se puede ceder la información.*
- *En ningún momento he solicitado que se identifique a los obligados tributarios (que ya aparecen en las listas publicadas), tampoco he solicitado ningún dato con trascendencia tributaria. Únicamente pido los datos estadísticos o relacionales que ha elaborado la Agencia Tributaria acerca de la efectividad del listado y cuya información fue filtrada parcialmente a la prensa como acreditado en la petición de acceso.*
- *El artículo 95 de la LGT no debería convertirse en un límite absoluto y sistemático que nos impida a los ciudadanos conocer informes o documentos elaborados por la propia Administración. A mi juicio los informes técnicos sobre una medida normativa son un documento público al que debemos tener acceso.*
- *No estoy solicitando un acceso indiscriminado a toda la información, si el responsable entiende que opera algún límite, debería de garantizarme el acceso parcial.*
- *Por ello solicito que se estime mi pretensión y se me conceda acceso al informe o documento técnico que analiza la el listado de deudores del artículo 95 bis de la LGT.*

4. El 25 de octubre de 2017, el Consejo de Transparencia remitió la documentación obrante en el expediente a la Unidad de Información de Transparencia del MINHAFP para que se presentaran las alegaciones que se considerase oportunas. El escrito de alegaciones de la AEAT tuvo entrada el 6 de noviembre de 2017 y en el mismo se indicaba lo siguiente:

- *El artículo 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, establece que “la resolución en la que*



se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante [...] en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver.”

- *Este Centro Directivo, dependiente de la Unidad de Información de la Transparencia del Ministerio de Hacienda y Función Pública, ha cumplido con el plazo establecido por la Ley 19/2013:*

- La Resolución fue firmada, el 19 de octubre de 2017, por el Director del Servicio de Planificación y Relaciones Institucionales de la AEAT (por delegación del Director General de la Agencia Tributaria, Resolución de 27 de enero de 2015).

- La Resolución fue incluida en GESAT el 20 de octubre de 2017, constando en el Historial la puesta a disposición del solicitante de la Resolución y el acceso de este a la misma en fecha 20 de octubre de 2017, por tanto, con anterioridad a la presentación de la reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (ver Anexo 1).

- *No habiéndose realizado por el reclamante manifestación alguna sobre los fundamentos jurídicos de la Resolución de 19 de octubre de 2017, este Centro Directivo ha de ratificarse en los mismos.*

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, el Presidente de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que se presenten, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La 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 o porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

3. En primer lugar, deben de hacerse una serie de consideraciones respecto del escrito de alegaciones que ha remitido la AEAT y en el que, como ha quedado expuesto en los antecedentes de hecho, no realiza ninguna consideración respecto de los argumentos que manifiesta el interesado en su escrito de reclamación.



Este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no comparte la posición de la AEAT en el sentido de que el reclamante no realiza ninguna manifestación acerca de los argumentos jurídicos de la resolución recurrida. En efecto, como ha quedado expuesto, como decimos, en los antecedentes de hecho, el argumento principal del interesado no es que no haya obtenido respuesta, entendiéndose tal como parece que hace la Administración, como que no ha sido dictada resolución de contestación a la solicitud de información, sino que la misma no satisface su pretensión y que, por lo tanto, no se ha protegido su derecho de acceso a la información. En tal sentido, el reclamante aporta los argumentos que, a su juicio, sustentan que no puede ser aplicado al caso que le afecta el secreto tributario alegado por la AEAT.

4. Por otro lado, y entrando ya en el fondo de la cuestión planteada, la Administración alega la existencia de información de trascendencia tributaria y, por lo tanto, de secreto tributario, denegando así toda la información solicitada.

El artículo 95.1 de la Ley General Tributaria especifica claramente que *Los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración tributaria en el desempeño de sus funciones tienen carácter reservado y sólo podrán ser utilizados para la efectiva aplicación de los tributos o recursos cuya gestión tenga encomendada y para la imposición de las sanciones que procedan, sin que puedan ser cedidos o comunicados a terceros.* No obstante, en su apartado k), permite la excepción de que, *salvo que la cesión tenga por objeto la colaboración con las Administraciones públicas para el desarrollo de sus funciones, previa autorización de los obligados tributarios a que se refieran los datos suministrados.*

Respecto del secreto tributario y el acceso a la información pública ya se ha pronunciado con anterioridad este Consejo de Transparencia e incluso los Tribunales de Justicia, llegándose a la conclusión de que la Disposición Adicional Primera de la Ley 19/2013, de Transparencia, en relación con el artículo 95 de la LGT sí contiene un deber de secreto respecto de la información recabada a efectos tributarios. Así, la Sentencia 145/216, de 28 de octubre de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 5 de Madrid, en su Fundamento Jurídico Tercero, confirmada posteriormente por Sentencia en Apelación de la Audiencia Nacional, de fecha 6 de febrero de 2017 (Recurso 71/2016), indica lo siguiente: *“La interpretación y aplicación de las normas, no debe hacerse con única referencia del precepto o de la norma directamente aplicable, sino en relación sistemática, con el conjunto del Ordenamiento Jurídico en la medida en que sea de aplicación”.* *“El derecho de Información, constituye un derecho de elaboración legal, recogido en la Constitución, artículo 105 b), pero fuera de la regulación contenida en los artículos 14 al 30, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 20.1 d) de la Constitución y (...) avanza como su límite, inicialmente, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas, por lo que no lo consagra como un derecho absoluto”.* - *“Fijado por tanto, que no se trata de un derecho absoluto, y que tiene las preferencias que deba tener frente a la existencia de otros derechos, debe tenerse en cuenta que sus límites, siempre*



deberán ser establecidos por normas con rango de Ley ordinaria, por lo menos". "La Ley 58/2003 establece un sistema de información propio, en sus artículos 93 y 94. Una obligación de información de una serie de personas físicas y jurídicas, autoridades y entidades, pero a favor de la Administración Tributaria. (...) Por tanto, nos hallamos que existe una regulación específica y vigente, no incompatible con la regulación de la Ley de Transparencia, de acceso a la información que obra en la Administración Tributaria y que se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio". "

Afirma esta Sentencia que no cabe interpretar el artículo 95 de la Ley 58/2003 General Tributaria de acuerdo con lo previsto en la posterior LTAIBG porque la reforma de la anterior en 2015 no introdujo cambios en ese sentido, por lo que *"debe deducirse que su voluntad tácita era mantener su carácter reservado"*.

5. Por su parte, la Disposición Adicional Primera de la LTAIBG establece, en su apartado 2, 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.*

Conjugando este precepto con el artículo 95 de la Ley 58/2003 General Tributaria, así como el criterio sostenido por los tribunales de justicia, debe concluirse que la información solicitada por el reclamante es de contenido tributario y, por ello, debe quedar sujeta al secreto tributario, siendo de aplicación su propia normativa específica y no la LTAIBG.

No obstante lo anterior, en virtud de lo dispuesto en la reciente Orden HAP/2216/2015, de 25 de octubre de 2015, aprobada de acuerdo con lo establecido en el artículo 95 bis 4 y en la Disposición transitoria única 4 de la Ley General Tributaria, en su redacción dada por la Ley 34/2015, de 21 de septiembre, de modificación parcial de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, el listado de incumplidores tributarios al que pretende acceder al Reclamante debe publicarse a partir del 1 de diciembre de 2015, informándose al deudor que cumple los requisitos para ser incluido en dicho listado de deudores, así como dándole traslado por diez días hábiles para que alegue lo que en su derecho convenga.

Dicha norma dispone lo siguiente:

"Artículo 1. Fecha de publicación del listado.

La publicación del primer listado comprensivo de los deudores a la Hacienda Pública por deudas o sanciones tributarias que cumplan las condiciones dispuestas por el apartado 1 del artículo 95 bis de la Ley General Tributaria, con fecha de referencia 31 de julio de 2015, se realizará a partir del 1 de diciembre de 2015, en la sede electrónica de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (<http://www.agenciatributaria.gob.es>).

Artículo 2. Determinación de los ficheros y registros utilizados en la elaboración del listado.



El listado comprensivo de los deudores a la Hacienda Pública por deudas o sanciones tributarias referido en el apartado anterior, se elaborará a partir de los datos de deudas y sanciones pendientes de pago, que no se encuentren suspendidas ni aplazadas, obrantes en el Sistema de Información de la AEAT a fecha de referencia 31 de julio de 2015, con independencia de cuál sea la cantidad efectivamente debida por los obligados tributarios identificados en dicho listado a la fecha de publicación.

Dicho listado incorporará los campos que permitan identificar al deudor cuya información es publicada, identificable por su nombre, sus apellidos y su número de identificación fiscal, si es persona física y por su razón o denominación social completa y su número de identificación fiscal, si es una persona jurídica o entidad del artículo 35.4 de la Ley General Tributaria, identificación a la que se asociará el importe del total de deudas y sanciones debidas a fecha de referencia, en cómputo global, sin desgloses.

La publicación se efectuará por medios electrónicos, en formato PDF (Portable Document Format), adoptando las medidas necesarias, conforme al estado de la técnica, para impedir la indexación de su contenido a través de motores de búsqueda en Internet y asegurando que los listados dejarán de ser accesibles una vez transcurridos tres meses desde la fecha de publicación, de acuerdo con el artículo 95 bis de la Ley General Tributaria.

Corresponde al Director General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria aprobar, mediante resolución, la modificación del fichero informático de deudores que da soporte a los datos objeto de publicación y sus características principales, en los términos previstos en la legislación de protección de datos de carácter personal.”

6. Por lo tanto, existe cierta información sobre incumplimientos tributarios que, con la propia normativa tributaria actualmente vigente, hay que hacer pública. En concreto, la siguiente:
 - El listado de los deudores a la Hacienda Pública por deudas o sanciones tributarias que cumplan las condiciones dispuestas por el apartado 1 del artículo 95 bis de la Ley General Tributaria, que se elaborará a partir de los datos de deudas y sanciones pendientes de pago que no se encuentren suspendidas ni aplazadas y que permitan identificar al deudor cuya información es publicada, con identificación por su nombre, sus apellidos y su número de identificación fiscal, si es persona física y por su razón o denominación social completa y su número de identificación fiscal, si es una persona jurídica o entidad del artículo 35.4 de la Ley General Tributaria.

Lo que solicita el Reclamante no es exactamente esto, sino *los documentos o informes elaborados por el Ministerio de Hacienda o por la Agencia Estatal de Protección de Datos sobre el listado de incumplidores relevantes*. Esta información pretendida excede en nuestra opinión del listado que la normativa



tributaria vigente permite publicar, por lo que no puede prosperar la presente Reclamación.

En efecto, a nuestro juicio, debe tenerse en consideración que, si bien como dice el reclamante, su solicitud no está dirigida a conocer identidades o datos personales de los “incumplidores”, nos es menos cierto que la solicitud pretende tener acceso a los informes o documentos que soportan el trabajo de investigación y control previo desarrollado por la AEAT y de los que deriva la identificación final de los deudores tributarios que cumplen los requisitos para ser identificados tal y como prevé la normativa antes señalada. Esta circunstancia implica que del acceso a tal información se pueda derivar previsible y razonablemente, información que tendría la consideración de información tributaria y, por lo tanto, sujeta a las restricciones al acceso antes señaladas.

En conclusión, por todos los argumentos anteriormente expuestos, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno considera que la presente Reclamación debe ser desestimada.

III. RESOLUCIÓN

Considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 23 de octubre de 2017, contra la Resolución de la AGENCIA ESTATAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (AEAT), adscrita al MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA, de fecha 19 de octubre de 2017.

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 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

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.

EL PRESIDENTE DEL CTBG
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

