



Resolución 753/2018

S/REF: 001-030188

N/REF: R/0753/2018; 100-002025

Fecha: 8 de marzo de 2019

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Hacienda

Información solicitada: Publicación Resoluciones TEAR Murcia

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la reclamante solicitó al TRIBUNAL ECONÓMICO-ADMINISTRATIVO DE MURCIA (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), con fecha 27 de septiembre de 2018, la siguiente información:

(...) se proceda a la publicación de las resoluciones de las reclamaciones económico-administrativas anonimizadas, dictadas por ese Tribunal Económico-Administrativo de Murcia a los efectos de hacer efectivo el derecho de acceso a la información pública reconocido en la Constitución y desarrollado por la Ley de Transparencia.

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

2. Mediante resolución de fecha 23 de noviembre de 2018, el TRIBUNAL ECONÓMICO-ADMINISTRATIVO CENTRAL (MINISTERIO DE HACIENDA) contestó a la interesada en los siguientes términos:

En relación con la petición de publicación de las resoluciones del Tribunal Económico-Administrativo de Murcia, con la finalidad de conocer los criterios aplicados por los Tribunales Económico-Administrativos (TEA), este Tribunal Económico-Administrativo Central (TEAC), ya con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información Pública y Buen Gobierno (LTAIBG), hacía públicas las resoluciones económico-administrativas de mayor trascendencia y repercusión, pues era un mandato previsto en los artículos 85 y 86 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT) y con anterioridad a esta Ley, en el artículo 6 Ley 1/1998, de 26 de febrero, de Derechos y Garantías de los Contribuyentes.

Así, siguiendo las directrices del mencionado artículo 86 de la LGT que establece que "El Ministerio de Hacienda difundirá periódicamente las contestaciones a consultas y las resoluciones económico-administrativas que considere de mayor trascendencia y repercusión", este Tribunal, en relación con las resoluciones económico-administrativas, las difunde a través de la página web del Ministerio de Hacienda, donde se puede acceder a la base de datos DYCTEAC y a la base de datos DOCTRINA.

En DYCTEAC se incorporan los criterios extraídos de las siguientes resoluciones del Tribunal Económico-Administrativo Central, así como su texto completo libre de referencias a datos confidenciales:

. La doctrina reiterada del Tribunal Central, criterios que tienen carácter vinculante para todos los órganos de la Administración tributaria del Estado y de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía (artículo 239.8 de la LGT).

. Las resoluciones que resuelven los recursos extraordinarios de alzada para la unificación de criterio, que tienen igualmente carácter vinculante para todos los órganos de la Administración tributaria del Estado y de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía (artículo 242 de la LGT).

. Así como aquellas otras resoluciones en las que se sientan criterios que, aún sin tener carácter vinculante, son significativos por su trascendencia y repercusión, de conformidad con el artículo 86.2 de la LGT.

La Base de datos DYCTEAC comprende criterios y resoluciones aprobados desde 1 de enero de 2009 hasta el momento presente además de algunos de fechas anteriores cuya inclusión se ha

estimado pertinente por ser trascendente su pública difusión, habiéndose mejorado en esta nueva base de datos los mecanismos de búsqueda de resoluciones frente a la anterior base de datos DOCTRINA.

La Base de datos DOCTRINA comprende criterios y resoluciones aprobados desde 1 de enero de 1998 hasta 31 de diciembre de 2013, fecha a partir de la cual cesó su alimentación al ser sustituida por la base de datos DYCTEAC.

Por tanto, 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.

Por otro lado, el artículo 87.2 de la LGT 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 previsión, de que la información solicitada sea concreta, también viene recogida en el artículo 19.2 de la LTAIBG, previendo el requerimiento al interesado de que concrete la información solicitada cuando no la haya identificado suficientemente. Esta exigencia tiene reflejo, en este caso concreto, en el gran volumen de información que se maneja en los Tribunales Económico Administrativos, que hace imposible que se pueda atender a solicitudes de información genéricas, como la que en este caso se plantea, que darían lugar a un colapso del funcionamiento de estos Tribunales.

Ha de tenerse en cuenta que para que una resolución pueda ser objeto de publicación, o de cesión o comunicación a terceros, es necesario hacer una especial labor de disociación de los datos protegidos, de acuerdo con lo establecido en la propia LTAIBG, y que 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 que también se ha de cumplir con el sigilo exigido por el artículo 95 de la LGT sobre la publicidad de los datos, informes o antecedentes de naturaleza tributaria.

Por todo lo anteriormente expuesto no se puede atender a la petición genérica de publicidad de las resoluciones del TEAR de Murcia, puesto que para ser atendida requeriría un tratamiento que obligaría a paralizar el resto de la gestión del Tribunal, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tiene encomendado, dado el volumen de resoluciones que se han dictado.

No obstante esto, reiterar que este Tribunal Económico-Administrativo Central ya viene cumpliendo con sus obligaciones de publicidad activa, en cumplimiento del artículo 7 a) de la LTAIBG, de tal manera que ya son públicas las resoluciones 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.

Sin perjuicio del cumplimiento de las obligaciones legales de publicidad, este Tribunal está poniendo especial énfasis en la detección de aquellas resoluciones que se consideren susceptibles de publicidad activa en aras del interés general, y está trabajando para poder facilitar no sólo resoluciones del TEAC, sino también aquellas de los Tribunales Económico-Administrativos Regionales que, a pesar de no constituir doctrina administrativa, si se considere de interés su publicación.

Por todo lo anteriormente expuesto, este Tribunal Económico-Administrativo Central, una vez analizada la solicitud, resuelve inadmitir la petición de [REDACTED] de publicación de las Resoluciones de las reclamaciones económico administrativas dictadas por el Tribunal Económico-Administrativo de Murcia, por tener un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia tal y como establece la letra e) del artículo 18.1 de la Ley 1912013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, pues atender esta petición implicaría la paralización de la actividad del Tribunal.

Sin perjuicio de lo anteriormente expuesto, si se quiere acceder a alguna resolución concreta de alguno de los Tribunales Económico-Administrativos, puede solicitar el acceso a la resolución que le interese a través del Portal de la Transparencia <http://transparencia.gob.es/> y, una vez debidamente disociados los datos personales y los datos, informes y antecedentes de naturaleza tributaria que contenga, se le dará copia de la misma.

3. Con fecha de registro 28 de diciembre de 2018, la reclamante presentó al amparo de lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en la que manifestaba, en resumen, que:

(...) TERCERA.- LA INTERPRETACIÓN DEL DERECHO Y LOS EFECTOS JURÍDICOS DE LAS RESOLUCIONES DEL TEAR MURCIA

(...) Concluimos por ello que la obligación de publicar es doble, pues las expresadas Resoluciones no solamente interpretan el Derecho sino que además (dichas Resoluciones) tienen efectos jurídicos.

Es además pacífico que las citadas Resoluciones son información pública en los términos del artículo 13 de la Ley de Transparencia, al haber sido elaboradas por un organismo público en el ejercicio de sus funciones.

CUARTA.- LA RESOLUCIÓN DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA RELATIVA AL TEAR MADRID (RESOLUCIÓN DE 18 DE DICIEMBRE DE 2015- R/0321/2015)

(...) Las dos Bases de Datos DOCTRINA y DYCTEAC no recogen las Resoluciones del TEAR Murcia (ni tampoco las del TEAR Madrid) y por ello, no podemos aceptar el interesado argumento del TEAC pues confunde y pretende hacer ver una publicidad que no es real.

Pedimos al Consejo de Transparencia que reconsidere su criterio, contenido en la Resolución citada de 18 de diciembre de 2015, que descansa en un grave error de hecho, pues la citada publicidad de las Resoluciones de los Tribunales Regionales NO EXISTE (...)

QUINTA.- LA RESPUESTA DEL TEAC (Y NO DEL TEAR MURCIA)

(...) lo que esta parte solicita al Consejo de Transparencia es un pronunciamiento sobre el fondo, por lo que extendemos nuestra impugnación a la Resolución presuntamente desestimatoria dictada por el TEAR Murcia por silencio administrativo (al no contestar, remitiendo el expediente al TEAC) (...)

SÉPTIMA.- LA FALTA DE PRUEBA DEL TRABAJO QUE SUPONE LA DISOCIACIÓN DE LOS DATOS

En la Resolución impugnada el TEAC aduce el tiempo excesivo que supondría disociar las Resoluciones para eliminar los datos que permitan identificar a los interesados, argumentando que esto supondría una paralización del TEAR Murcia.

Es una regla básica en materia probatoria es que "quien afirma, prueba", corolario de lo dispuesto por el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Y el TEAC ignora las reglas de la carga de la prueba pues no aporta ninguna que permita deducir esto, más allá de sus propias manifestaciones (...)

OCTAVA.- EL TIEMPO TRANSCURRIDO DESDE LA APROBACIÓN DE LA LEY DE TRANSPARENCIA (...)

No es de recibo que cinco años después de la aprobación de la Ley de Transparencia, y superado ampliamente su "vacatio legis", se nos diga que se carece de medios para llevarla a

cabo, pues esto convierte a dicha Ley en papel mojado, y supone violentar frontalmente sus mandatos.

Y es que precisamente este argumento de la falta de medios es lo que ya dijo el TEAR Madrid en noviembre de 2015 como recoge el Consejo de Transparencia en el Antecedente 3 de su Resolución de 18 de diciembre de 2015 antes citada (referencia R/0321/2015).

Esto demuestra que el TEAR Murcia no ha cumplido la Ley de Transparencia y que se siguen empleando los mismos argumentos que hace tres años (...)

NOVENA.- EL NULO INTERÉS EN FACILITAR LAS RESOLUCIONES SIQUIERA PARCIALMENTE (...)

No compartimos lo dicho por el TEAC en la Resolución impugnada por todo lo dicho anteriormente, pero al menos se debió satisfacer el acceso de forma parcial (...)

En las estimaciones realizadas por esta parte, resulta un tiempo de entre cinco y siete minutos aproximadamente para "disociar" una Resolución, con empleo de unas sencillas técnicas informáticas (...)

(...) toda la información solicitada obra en poder del TEAR Murcia en formato electrónico. En caso contrario, no resulta imaginable que el TEAC pudiera hacer la labor de clasificación y resumen que consta en sus Memorias.

(...) todas las Resoluciones dictadas figuran en formato electrónico, y que pueden ser tratadas y clasificadas a través de palabras clave, y otro tipo de códigos informáticos.

4. Con fecha 14 de enero de 2019, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE HACIENDA, a través de su Unidad de transparencia de la Información, al objeto de que pudiera hacer las alegaciones que considerase oportunas. Mediante escrito de entrada el 6 de febrero de 2019, el TRIBUNAL ECONÓMICO-ADMINISTRATIVO CENTRAL (MINISTERIO DE HACIENDA) reiteró las alegaciones efectuadas en su resolución, y, en resumen, añadió las siguientes:

TERCERO. *Respecto a la competencia del TEAR de Murcia para la resolución de su expediente de solicitud de derecho de acceso basada en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (en adelante LGT) y el Real Decreto 520/2005, de 13 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento general de desarrollo de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en materia de revisión en vía administrativa, es necesario precisar que dichas normas regulan la tramitación y resolución de las reclamaciones económico-administrativas. Se regula en dicha normativa la competencia tanto del TEAC como de los Tribunales*

Económico-Administrativos Regionales (TEAR) y Tribunales Económico- Administrativos Locales (TEAL) en ese procedimiento concreto.

Pero nos encontramos en este supuesto ante un procedimiento diferente, el de derecho de acceso a información pública que tiene su propia regulación recogida en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

El Real Decreto 1113/2018, de 7 de septiembre, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda, establece que dependerán de la Secretaría de Estado de Hacienda, el Tribunal Económico-Administrativo Central y, a través de éste, los Tribunales Económico- Administrativos Regionales y Locales, sin perjuicio de su independencia funcional en la resolución de las reclamaciones económico-administrativas. Dicha norma prevé que el Presidente del Tribunal Económico-Administrativo Central tiene rango de Director General. El Presidente del TEAC, con rango de Director General, como órgano superior jerárquico de los tribunales económico-administrativos, tiene competencia para la resolución de las peticiones de derecho de acceso a información pública de los tribunales económico-administrativos. Las Direcciones Generales forman parte de la organización de la Administración General del Estado, rigiéndose por las disposiciones que a tal efecto prevé la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Le corresponde, entre otras, impulsar y supervisar las actividades que forman parte de la gestión ordinaria del órgano directivo y velar por el buen funcionamiento de los órganos y unidades dependientes y del personal integrado en los mismos y las demás atribuciones que le confieran las leyes y reglamentos.

Entre sus funciones queda encuadrado, por tanto, el procedimiento de derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública que haya sido elaborada en el ejercicio de sus funciones, tanto del TEAC como de los TEAR y TEAL. (...)

SEXO. En cuanto a la publicación de todas las resoluciones de los TEA basadas en el artículo 7 a) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, (...)

Es decir, se está refiriendo a resoluciones que tienen un contenido de interpretación normativa de carácter general (directrices, instrucciones, acuerdos, circulares) o bien que se trate de consultas.

Pues bien las resoluciones de los TEA no tienen el carácter ni de directrices, ni de contestaciones a consultas, ni de instrucciones ni son acuerdos o circulares. Las resoluciones del TEAC no entrarían, en sentido estricto, en ninguna de las categorías indicadas.

Ese Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en Resolución 320/2015 y 321/2015, entendía en el fundamento jurídico 6 que: “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. 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”.

El hecho de que exista una resolución de un Organismo de la Administración tiene efectos jurídicos indiscutibles, pero estos se ciñen a la esfera de derechos del interesado o interesados afectados por esa Resolución. Los argumentos de la reclamante servirían para todos los actos administrativos, pues todos se basan (legalmente no puede ser de otra manera) en la interpretación y aplicación del derecho/ordenamiento jurídico. Una obligación genérica para los TEA, podría convertirse en una obligación genérica para todas las Administraciones públicas, y por supuesto para la AGE.

Fuera de esa esfera y a efectos de Transparencia, que es precisamente lo que nos incumbe en el presente procedimiento, lo que se persigue con la divulgación de la información en poder de la Administración es someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones que afectan a los ciudadanos, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones. Se puede afirmar que publicar multitud de resoluciones que tengan el mismo contenido jurídico frente a los mismos o similares hechos no añade un plus de información que sirva para controlar la acción pública.(...)

SEPTIMO. Respecto al cumplimiento de la obligación de protección de datos de carácter personal que tanto la LTAIBG establece como la normativa reguladora de la protección de datos de carácter personal, y respecto al cumplimiento de la obligación de sigilo tributario, 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-Administrativos 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 el artículo 15 la propia LTAIBG y en la normativa 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 la LGT (...)

(...) Requiere una importante labor intelectual y un análisis posterior, para decidir si se preserva el anonimato y si resulta posible el pleno entendimiento de la resolución después de ser eliminados los datos identificativos, procediendo, en su caso, a adaptar a las necesidades de anonimato el texto previamente anonimizado.(...)Cabe señalar que no todos los nombres clave se anonimizan. Así, los nombres de entidades públicas, sociedades públicas, órganos administrativos, etc., no se anonimizan. Es frecuente tener que investigar (sobre todo en el caso de sociedades) si se trata de una sociedad pública o no, pues no siempre queda claro en la resolución. Por otro lado, hay datos que no se deben anonimizar, si se trata de datos contenidos en resoluciones judiciales que se transcriben en la resolución de la reclamación económico-administrativa.(...)

OCTAVO. Este TEAC considera, 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 TEAC (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 de los TEAR.

Además de lo anterior, habría que considerar, además de la tarea precisa de anonimización, la carga de trabajo derivada de la recopilación de las resoluciones. Para atender exclusivamente a la petición realizada, se habría de buscar en bases de datos globales de los Tribunales y en expedientes físicos en papel, y recopilar, por tanto, las más de 142.044 resoluciones del Tribunal Económico- Administrativo-Regional de Murcia. Si se considerase también la publicación de los votos particulares, se habría de buscar en cada acta de sesión si se han producido votos particulares y luego acceder a cada expediente físico ya que los votos particulares constan en papel pero no en soporte electrónico ni en ninguna base de datos. (...)

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 Gobierno², la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.

2. La LTAIBG, en su artículo 12³, regula 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. Con carácter previo, cabe señalar que la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas⁴ (artículo 82) garantiza la participación de los ciudadanos e interesados en un procedimiento mediante el trámite de audiencia y la información pública. Esta garantía también viene recogida en el artículo 105 la Constitución Española, que dispone que una ley regulará el procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado.

Por su parte, el Tribunal Supremo entiende que la falta u omisión del trámite de audiencia no determina por sí sola la indefensión del interesado en determinados procedimientos, por lo que no supondría «per se» la nulidad de pleno derecho del acto acordado en aquellos procedimientos no sancionadores, ya que el Tribunal Supremo considera que, en este tipo de procedimientos, la omisión del trámite de audiencia no produce en ningún caso la nulidad de pleno derecho del acto, sino que podría determinar la anulabilidad del acto solo en los casos en que se produzca indefensión en el interesado, por lo que tendrá que demostrar esa indefensión en el correspondiente litigio con la Administración. Y es aquí donde nuestro Alto Tribunal habla de la necesidad de que exista una indefensión materia además de una indefensión formal. Así, entiende el Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, en Sentencia

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&p=20141105&tn=1#a8>

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a12>

⁴ <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20180904&tn=1#a82>

de 24 de febrero de 1997, que *la anulación del acto sólo se producirá en aquellos casos en los que tal omisión haya producido la indefensión material y efectiva del interesado en el procedimiento, entendiéndose como tal aquella en la que, si el trámite de audiencia se hubiese realizado, hubiese podido variar el resultado de la resolución emitida por la Administración, y no solo una indefensión formal (el acto de omisión del trámite de audiencia).*

En el presente caso, la Reclamante solicita audiencia del expediente. Sin embargo, este Consejo de Transparencia entiende que puede prescindirse del mismo dado que no se le produce indefensión alguna, conforme determinan los tribunales de justicia y se desprende del artículo 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que dispone que "se podrá prescindir del trámite de audiencia cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado".

4. A continuación, debe analizarse si como alega la reclamante la Resolución sobre el derecho de acceso a la información debería haber sido dictada por el Tribunal Económico-Administrativo Regional de Murcia, al que se dirigió la solicitud, y no por el Tribunal Económico-Administrativo Central.

A juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno es correcta la actuación del Tribunal Económico-Administrativo Central, y se comparte la argumentación expuesta por el mismo en base a que el Real Decreto 1113/2018, de 7 de septiembre, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda, establece que dependerán de la Secretaría de Estado de Hacienda el Tribunal Económico-Administrativo Central y, a través de éste, los Tribunales Económico-Administrativos Regionales y Locales, sin perjuicio de su independencia funcional en la reclamaciones económico-administrativas (Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria y Real Decreto 520/2005, de 13 de mayo, su Reglamento de desarrollo). Por lo que, como no se trata de una reclamación económico-administrativa sino del derecho de acceso a la información, depende del Tribunal Económico-Administrativo Central, cuyo Presidente tiene rango de Director General y competencia para dictar las Resoluciones sobre el derecho de acceso a la información.

5. Entrando en el fondo del asunto, hay que comenzar señalando que la cuestión planteada en la presente reclamación ha sido analizada por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en tres reclamaciones anteriores (R/0320 y R/0321 de 2015, y R/0060/2016) presentadas frente al Tribunal Económico-Administrativo Central y que fueron denegadas en base a idénticos argumentos que en el presente caso.

En el expediente R/0321/2015, al que aluden tanto la reclamante como el Tribunal, se reclamaba el acceso a una información muy similar (*totalidad de las resoluciones del TEAR Madrid*), y en su resolución se concluyó lo siguiente:

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 TEAR 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 TEAR, 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. No obstante, no es menos cierto que esta búsqueda no puede ser realizada según el criterio de órgano emisor, es decir, no pueden buscarse las resoluciones dictadas por el TEAR de Madrid que constituyen doctrina o que se consideren especialmente relevantes aunque en el resultado de la búsqueda de criterios sí identifique qué órgano ha dictado la resolución que configura tal criterio. A juicio de este Consejo de Transparencia, si bien esta circunstancia no podría ser calificada, a priori, como un incumplimiento de la norma, sí debe indicarse que, en aras de la claridad y accesibilidad de la información, cuestiones importantes cuando hablamos de

transparencia, deberían articularse los mecanismos necesarios- en este caso bajo la fórmula de criterios de búsqueda- que permitan garantizar plenamente el derecho de los ciudadanos a acceder a información pública. Es por ello que se hace un llamamiento para que la base de datos actualmente disponible vaya incorporando nuevos criterios de búsqueda como el de órgano emisor de la resolución.

7. Por otro lado, 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 TEAR sean públicos en los términos expuestos con anterioridad, queda justificada suficientemente la denegación del acceso a la información solicitada.

6. Criterio que se confirmó y desarrolló en el Expediente R/0069/2016, en el que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno concluía lo siguiente:

6. A continuación debe analizarse si la solicitud de acceso es repetitiva o abusiva, según alega la Administración.

El artículo 18.1 e) de la LTAIBG establece, como causa de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información pública, entre otros supuestos, que aquellas sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley.

Este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno entiende que una solicitud podría entenderse como Repetitiva cuando, atendiendo al caso concreto, puede considerarse que:

- El solicitante la repite en el tiempo sin verdaderas posibilidades de prosperar, debido a que conoce de antemano el sentido de la Resolución que la Administración va a tomar.*
- La solicitud se puede calificar como manifiestamente repetitiva por ir dirigida al mismo órgano administrativo en periodos de tiempo anormalmente cortos.*
- La solicitud plantea asuntos muy similares o incluso coincidentes.*

Una solicitud de información podría entenderse como Abusiva en los siguientes supuestos:

- La realizada de mala fe, cuya única intención es colapsar los servicios administrativos o dificultar su normal funcionamiento, causando un perjuicio o alteración al órgano o entidad al que se dirige.*
- Si su contenido integro ya se encuentra previamente en poder del solicitante.*
- Cuando se haga un uso manifiestamente injustificado, inapropiado o incorrecto del derecho de acceso a la información pública.*
- Si existe desproporción entre la relevancia de la información solicitada a los efectos de proporcionar transparencia a la actividad pública y el tiempo y los recursos necesarios para obtenerla.*
- Si se aprecia la persecución de un fin incompatible con la transparencia.*

- Si se aprecia abuso del derecho o el ejercicio antisocial del mismo, en los términos recogidos en el artículo 7.2 del Código Civil y en la Jurisprudencia del Tribunal Supremo.
- Si se ponen en riesgo derechos constitucionales de terceros.

Para llegar a una conclusión acertada debe partirse de los precedentes existentes, en concreto del expediente R/0320/2015 tramitado en este Consejo de Transparencia a instancias del mismo Reclamante contra el TEAC. En ese caso, se solicitó 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. En el presente caso, se solicita el acceso a la totalidad de las resoluciones del TEAC, con votos particulares, en su caso, dictadas en el periodo 10/12/2014 hasta la actualidad y, subsidiariamente, las estimatorias en todo o en parte en el mismo periodo.

Ambas solicitudes son similares aunque no coincidentes, y contienen una serie de diferencias que, a juicio de este Consejo, no las hace repetitivas: en primer lugar, el lapso de tiempo transcurrido entre ambas. La primera es de fecha 8 de septiembre de 2015 y la actual de 25 de febrero de 2016, por lo que no ha transcurrido un periodo de tiempo anormalmente corto entre una y otra. En segundo lugar, el periodo de tiempo al que se suscribe la documentación requerida. En el primer caso, mas de 11 años y en el presente 1 año. Y en tercer lugar, el volumen de la documentación solicitada, sensiblemente menor en la actualidad, derivado precisamente de ser menor el periodo de tiempo abarcado.

7. Finalmente, queda por analizar si la información que actualmente ya publica el TEAC es suficiente para cumplir con los preceptos de transparencia que marca la Ley atendiendo a las dificultades que entrañaría, a su juicio, responder la solicitud en los términos en los que se plantea la misma.

En este punto, damos por reproducidos algunos de los argumentos que utilizamos en la Resolución recaída en el expediente R/0320/2015, en el que se argumentaba 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.

No cabe duda que las resoluciones del TEAC son, por ello, objeto obligatorio de publicidad activa en toda su extensión, al constituir interpretaciones del derecho con claros efectos jurídicos para los contribuyentes. Por lo tanto, con independencia de que

sean objeto de solicitud de acceso, por imperativo legal deben ser publicadas por el citado Organismo en su sede electrónica o página Web o bien en la del Ministerio del que dependen.

Sin embargo, no podemos compartir el razonamiento del Reclamante, según el cual Las Resoluciones del TEAC, todas ellas, tienen efectos jurídicos, por lo que entran dentro de lo dispuesto por el artículo 7.a) de la Ley de Transparencia. En la Resolución del Consejo de Transparencia de 16-12-2015 (R/0320/2015) se pasa revista a esto en su Fundamento Jurídico 6 (página 8), haciendo una curiosa interpretación de la Ley de Transparencia, para concluir 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.” No compartimos en absoluto esta interpretación pues, como hemos dicho, la Ley de Transparencia contempla dos supuestos separados con una conjunción disyuntiva “o” y lo anterior supone olvidarse completamente del segundo, cuando dichos acuerdos “tengan efectos jurídicos”. Es sabido que todas las Resoluciones del TEAC tienen efectos jurídicos, en la medida en que resuelven procedimientos de revisión contra actos de aplicación de los tributos o de imposición de sanciones (artículo 213 y concordantes de la Ley General Tributaria). Por ello, todas las Resoluciones del TEAC entran dentro de lo dispuesto por la Ley de Transparencia, y todas ellas deben ser publicadas de oficio, por así disponerlo el citado artículo 7.a) de la misma.

En este sentido, nos remitimos al criterio expuesto en el precedente anterior, citado también por el Reclamante, puesto que entendemos 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.

Ciertamente, el hecho de que exista una Resolución de un Organismo de la Administración tiene efectos jurídicos indiscutibles, pero estos se ciñen a la esfera de derechos del interesado o interesados afectados por esa Resolución. Fuera de esa esfera y a efectos de Transparencia, que es precisamente lo que nos incumbe en el presente procedimiento, lo que se persigue con la divulgación de la información en poder de la

Administración es someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones que afectan a los ciudadanos, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones. Se puede afirmar que publicar multitud de resoluciones que tengan el mismo contenido jurídico frente a los mismos o similares hechos no añade un plus de información que sirva para controlar la acción pública. Es suficiente con que se dé publicidad a una de esas resoluciones que sirva de muestra para saber cómo se toman las decisiones que afectan a los ciudadanos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones.

En definitiva, por todo lo expuesto, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno considera que la presente Reclamación debe ser desestimada.

7. A todo ello cabe añadir que las tres resoluciones del Consejo de Transparencia fueron impugnadas ante la jurisdicción contencioso-administrativa, Procedimiento Ordinario 5/2016, en el que el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 11 dictó la Sentencia nº 123/2018, por la que desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra las mencionadas resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (por las que se desestiman, respectivamente, las reclamaciones substanciadas en los Expedientes R/0320/2015, R/0321/2015 y R/0060/2016), dictaminando en su Fundamento de Derecho Cuarto:

“CUARTO.- Entrando en el fondo del asunto, sustenta esencialmente el demandante su planteamiento en la aplicación de los artículos 7 a), 12 y 13 LTAIPBG, concluyendo que las Resoluciones cuyo texto se solicita (una vez disociados los datos y anonimizada la información) “entran dentro de lo establecido por la Ley de Transparencia” y, por tanto, deberían todas ellas ser accesibles a través del “Portal de la Transparencia”. Precisa que las Resoluciones dictadas por los órganos económico-administrativos en cuestión constituirían acuerdos conforme al apartado a) del artículo 7 LTAIPBG y, al tratarse de documentos elaborados por un órgano administrativo en el ejercicio de sus funciones (artículo 13 LTAIPBG), han de considerarse “información pública” conforme al artículo 12 LTAIPBG.

(...)

Nos encontramos, en definitiva, ante un reconocimiento legal efectuado de forma amplia, siendo así que las limitaciones que hubieran de operar lo habrán de hacer de forma restrictiva. Los límites que en este caso se aplican por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno al desestimar las reclamaciones formuladas contra las desestimaciones del Tribunal Económico-Administrativo Central o del Regional de Madrid atienden a lo que sigue:

- *De una parte, a entender justificada suficientemente la denegación dado el “volumen de información que se pide” y 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” (Resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de fechas 16/12/15 y 18/12/15).*
- *De otra, a considerar que, en atención a los fines a los que la transparencia se adscribe, “publicar multitud de resoluciones que tengan el mismo contenido jurídico frente a los mismos o similares hechos no añade un plus de información que sirva para controlar la acción pública”. Así las cosas, reputa suficiente el que “se dé publicidad a una de esas resoluciones que sirva de muestra para saber cómo se toman las decisiones que afectan a los ciudadanos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones” (Resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de fecha 26/4/16).*

Sobre la base de cuanto antecede, ya se está en disposición de examinar si la ponderación efectuada por las actuaciones impugnadas resulta o no adecuada. Y anticipando el sentido desestimatorio del Fallo, cabe comenzar significando el que ancla su petición el recurrente en lo dispuesto en el artículo 7 a) LTAIPBG, de acuerdo con el cual “las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, publicarán”, entre otra “información de relevancia jurídica”, “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”.

*La tesis del demandante es que toda Resolución dictada por un órgano económico-administrativo (en el caso concreto, el Tribunal Económico-Administrativo Central y el Regional de Madrid) produce efectos jurídicos y contiene una interpretación del Derecho. Lógicamente, tal interpretación tiene lugar y tales efectos operan respecto de quien formula la reclamación económico-administrativa. Sin embargo, **lo que desde luego no puede predicarse de las Resoluciones en cuestión en sí mismas consideradas es que estén llamadas a producir efectos jurídicos respecto de sujetos distintos a los que aparecen como legitimados para promover las reclamaciones económico-administrativas (artículo 232,1 LGT) o comparecen en sede económico-administrativa en tanto que titulares de derechos o intereses legítimos que puedan resultar afectados por la Resolución que hubiera de dictarse (artículo 232,3 LGT).***

Con abstracción del caso concreto, las Resoluciones concernidas pueden producir efectos jurídicos en la esfera de otros administrados sólo en la medida en que el criterio que en las mismas se siente les resulte aplicable o, llegado el momento, les fuera aplicado. Se trataría entonces de aquéllas Resoluciones que “constituyen doctrina” fruto de lo que el artículo 228,4 LGT da en llamar “labor unificadora del Estado” y que es desarrollada con carácter exclusivo por “el Tribunal Económico-Administrativo Central y por la Sala Especial para la Unificación de Doctrina” prevista en el artículo 228,3 LGT.

En consecuencia, ni todas aquéllas Resoluciones del Tribunal Económico-Administrativo Central que no integran tal doctrina o establezcan criterios jurídicos relevantes susceptibles de ser extrapolados a otras reclamaciones económico-administrativas ni las Resoluciones de los Tribunales Económico-Administrativos Regionales sin distinción (en este caso, el de Madrid) están llamadas a ser objeto de publicación “masiva o indiscriminada” con base en la previsión contenida en el artículo 7 a) LTAIPBG. Cuando la LTAIPBG prevé el dispensar información de relevancia jurídica se está refiriendo a aquélla susceptible de “afectar directamente al ámbito de las relaciones entre la Administración y los ciudadanos” (Preámbulo Apartado 2º), relacionándose a tal fin “un amplio repertorio de documentos que, al ser publicados, proporcionarán una mayor seguridad jurídica” (Preámbulo Apartado 2º). Ello no obstante, la pretensión de acceder con carácter general a las Resoluciones de los órganos económico-administrativos no sirve para incrementar la seguridad jurídica. Para ello resulta relevante el conocimiento de la doctrina que viene siendo aplicada o los eventuales cambios que puedan producirse pero no la proyección de la misma en todos y cada uno de los procedimientos en los que se aplica.

Por otra parte, carece de todo sustento normativo el que instrumentos de gestión (tales como bases de datos) de los que se sirven los órganos económico-administrativos sean de acceso generalizado al público, no constituyendo las aseveraciones del recurrente relativas a que estas bases de datos “de consumo interno” se mantendrían “ocultas” por motivos desconocidos sino meras afirmaciones ayunas de toda razón probatoria que simplemente lanzan una sombra de duda sobre el actuar administrativo de difícil comprensión.

En suma, no constituyendo un hecho controvertido el que la publicación de aquellas Resoluciones que constituyen doctrina del Tribunal Económico-Administrativo Central ya se viene produciendo y entendiendo que solo éstas son susceptibles de ser incardinadas en el precepto en el que la solicitud de información pública se apoya (artículo 7 a) LTAIPBG), procede la íntegra desestimación del presente recurso.”

8. Por todo ello, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno entiende que los criterios recogidos y confirmados por la Sentencia son de aplicación al presente supuesto, dada la identidad en cuanto al objeto de la solicitud y los argumentos esgrimidos, por lo que la presente reclamación ha de ser desestimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] contra la Resolución de fecha 23 de noviembre de 2018 del TRIBUNAL ECONÓMICO-ADMINISTRATIVO CENTRAL (MINISTERIO DE HACIENDA).

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](#)⁵, 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](#)⁶.

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](#)⁷.

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

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a23>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20181206&tn=1#a112>

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20181206&tn=1#a9>