



FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y JURÍDICAS DE ELCHE

GRADO EN DERECHO

CURSO ACADÉMICO 2016 - 2017



LA TRANSPARENCIA DE LA ACTIVIDAD PÚBLICA EN EL CONTEXTO TRIBUTARIO

Trabajo de Fin de Grado presentado por Lucía Ruz Segovia

Dirigido por la Profesora Paula Vicente-Arche Coloma



ABREVIATURAS	5
1. INTRODUCCIÓN	9
2. UNA APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE TRANSPARENCIA	10
3. EVOLUCIÓN HISTÓRICA	13
4. MARCO NORMATIVO EN EL QUE SE INSERTA LA LEY 19/2013 DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO	17
5. LA LEY 19/2013, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO.....	18
5.1 Estructura	18
5.2 Objeto.....	18
5.3 Ámbito subjetivo.....	18
5.4 Naturaleza del derecho de acceso a la información pública	19
5.5 Obligaciones de publicidad activa	21
5.6 El derecho de acceso a la información pública.....	21
5.7 Los límites del derecho de acceso a la información pública.....	22
5.8 Ejercicio del derecho de acceso a la información pública	24
5.9 Causas de inadmisión.....	25
6. EL RÉGIMEN JURÍDICO ESPECÍFICO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MATERIA TRIBUTARIA	28
6.1 La interpretación del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno	28
6.2 La interpretación de la Audiencia Nacional.....	30
6.3 El derecho de acceso a la información tributaria.....	32
6.3.1 El acceso a la información por parte del interesado	32
6.3.2 El artículo 95 bis de la Ley General Tributaria	37
6.3.3 El derecho de acceso a la información tributaria del ciudadano	40
7. LAS OBLIGACIONES DE PUBLICIDAD ACTIVA PARA LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA INTRODUCIDAS POR LA LTAIPBG	42
7.1 Principios informadores de la publicidad activa.....	42
7.2 Información institucional, organizativa y de planificación.....	43
7.3 Información de relevancia jurídica	47
7.4 Información económica, presupuestaria y estadística.....	49

CONCLUSIONES.....	54
BIBLIOGRAFÍA.....	59
ÍNDICE DE JURISPRUDENCIA CITADA.....	64
DOCTRINA ADMINISTRATIVA.....	69





ABREVIATURAS



AEAT	Agencia Estatal de la Administración Tributaria.
AN	Audiencia Nacional.
AT	Agencia Tributaria.
BOE	Boletín Oficial del Estado.
CE	Constitución Española.
CTBG	Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.
FJ	Fundamento Jurídico.
LAE	Ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los registros y archivos públicos.
LGT	Ley General Tributaria.
LOPD	Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal.
LRBRL	Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local.
LRJAPAC	Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento administrativo Común.
LTAIPBG	Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
RD	Real Decreto.
RGIT	Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e

inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos.

SAN Sentencia de la Audiencia Nacional.

SSTC Sentencias del Tribunal Constitucional.

TIC Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

TUE Tratado de la Unión Europea.

TFUE Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

UTE Unión Temporal de Empresas.



1. INTRODUCCIÓN

La transparencia puede ser definida como la “difusión proactiva de la información relativa a los ámbitos de actuación y las obligaciones de la Administración, con carácter permanente y actualizado, para facilitar su conocimiento así como la participación y colaboración en los asuntos públicos”¹.

En el ordenamiento jurídico español ya existían manifestaciones del principio de transparencia en el ámbito tributario antes de la aprobación de la LTAIPBG, si bien estaba concebido como un instrumento de lucha contra la elusión y el fraude fiscal (por ejemplo, la Transparencia Fiscal Internacional²).

Sin embargo, las medidas que fomentan la transparencia introducidas por la LTAIPBG tienen una configuración distinta. En este caso, la Administración Tributaria está obligada a publicar ciertos contenidos, así como a suministrar la información que le sea solicitada por los contribuyentes o por cualquier ciudadano.

Si bien ya existían preceptos en la LGT que regulaban ciertas obligaciones de información de la Administración Tributaria respecto a los contribuyentes (artículos 85 y siguientes), lo cierto es que la LTAIPBG las amplía notablemente, tanto cualitativa como cuantitativamente.

Debido al corto recorrido de la LTAIPBG -se aprobó en 2013-, no existen todavía suficientes estudios doctrinales que examinen las repercusiones que pueden tener las medidas encaminadas a garantizar la transparencia introducidas por la LTAIPBG en el ámbito del Derecho Financiero y Tributario.

La transparencia puede generar tensiones entre distintos bienes jurídicos: el derecho de acceso a la información pública, la protección de los datos personales, la intimidad personal y familiar, etc. que no son excepción en el ámbito que nos ocupa.

Por ello, con el presente trabajo nos proponemos los siguientes objetivos:

¹ CERRILLO I MARTÍNEZ, A.: “Transparencia y buen gobierno en las administraciones locales de Cataluña: una aproximación local a la Ley 19/2014, de 29 de diciembre.” en VILLORIA MENDIETA, M. (director) y FORCADELL ESTELLER, X. (coordinador): *Buen gobierno, transparencia e integridad institucional en el gobierno local*, Tecnos, Madrid, 2016, p. 61.

² ALMUDÍ CID, J. M.: “Transparencia fiscal internacional y convenios de doble imposición”, *Revista Quincena Fiscal*, n. ° 21, 2001, p. 1.

- Analizar las implicaciones de la legislación sobre transparencia en el ámbito de la Administración Tributaria.
- Conocer la operatividad de la legislación tributaria respecto de la normativa sobre transparencia.
- Estudiar la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, del Tribunal Constitucional, del Tribunal Supremo y de la Audiencia Nacional en materia de transparencia.
- Examinar la doctrina científica y administrativa sobre transparencia, especialmente en el ámbito del Derecho Financiero y Tributario.

2. UNA APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE TRANSPARENCIA

La opacidad y el secreto³ son características de la llamada mala Administración que, desde hace unos años, ha caracterizado numerosos gobiernos del entorno mundial. De ahí que la transparencia haya sido uno de los remedios elegidos para superar una crisis tanto económica como democrática⁴.

En efecto, la transparencia se considera necesaria para el buen funcionamiento de la democracia porque “se subraya el papel central del ciudadano en todo lo referente al manejo y conducción de los asuntos relativos al interés general”⁵.

En el ámbito de la Unión Europea existe el “derecho fundamental de todo ciudadano europeo a la buena Administración, recogido en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de Unión Europea de diciembre de 2000 [...]”.

Tal derecho es configurado por la Carta Europea en atención a la equidad, a la imparcialidad, a la responsabilidad, a la transparencia y al plazo razonable en la resolución de los expedientes”⁶.

³ DUPRAT J. P.: “Ciudadanía administrativa y armonización de los sistemas de regulación en el acceso a la información” en PIÑAR MAÑAS J. L. (director): *Transparencia, acceso a la información y protección de datos*, Editorial Reus, Madrid, 2014, p. 23.

⁴ RODRÍGUEZ ARANA, J.: “Reflexiones sobre la regeneración democrática en gobiernos y administraciones públicas” en RODRÍGUEZ ARANA, J., VIVANCOS COMES, M. y AHEDO RUIZ, J. (coordinadores): *Calidad democrática, transparencia e integridad*, Aranzadi, Navarra, 2016, p. 58.

⁵ *Ibidem*.

⁶ *Ibidem*.

En palabras del Tribunal de Primera Instancia de la Unión Europea⁷ “el principio de transparencia tiene por objeto asegurar una mejor participación de los ciudadanos en el proceso decisorio, así como garantizar una mayor legitimidad, eficacia y responsabilidad de la Administración frente a los ciudadanos. Contribuye a reforzar el principio de la democracia y el respeto de los derechos fundamentales”⁸.

Ligados al concepto de transparencia aparecen conceptos políticos como el gobierno abierto, la rendición de cuentas o la participación ciudadana.

El gobierno abierto tiene como objetivo principal la apertura del Gobierno y de la Administración Pública a la sociedad (ciudadanos, empresas, organizaciones en general, etc.). Esto se concreta en el empleo de Internet y las TIC (*egovernment*⁹) para poner a disposición del ciudadano los datos e información de que dispone el Gobierno y las Administraciones Públicas.¹⁰

De hecho, la OCDE¹¹ define el gobierno abierto como la transparencia de las acciones de gobierno y las Administraciones Públicas así como la accesibilidad de la información.¹²

La rendición de cuentas¹³ consiste en que los entes públicos den explicaciones de la gestión que llevan a cabo respecto de los bienes e intereses que administran¹⁴.

⁷ Asunto T-309/97, Bavarian Lager contra Comisión, de 14 de octubre de 1999 y asunto T-211/00, Kuiser contra Consejo, de 7 de febrero de 2002.

⁸ BLANES CLIMENT, M. A.: *Transparencia informativa de las Administraciones Públicas. El derecho de las personas a saber y la obligación de difundir información pública de forma activa*, Aranzadi, Navarra, 2014, p. 67.

⁹ Nota al pie de página n.º 74 en COTINO HUESO, L.: “El derecho fundamental de acceso a la información, la transparencia de los poderes públicos y el Gobierno Abierto. Retos y oportunidades” en VALERO TORRIJOS, J. y FERNÁNDEZ SALMERÓN M. (coordinadores): *Régimen jurídico de la transparencia del sector público. Del derecho de acceso a la reutilización de la información*, Aranzadi, Navarra, 2014, p. 55: en la que se define el *egovernment* como “el uso de las TIC en las Administraciones Públicas, combinando con cambios organizativos y nuevas aptitudes, con el fin de mejorar los servicios públicos y los procesos democráticos y reforzar el apoyo a las políticas públicas”.

¹⁰ RODRÍGUEZ ARANA, J.: “Reflexiones sobre la regeneración democrática en gobiernos y administraciones públicas” en RODRÍGUEZ ARANA, J., VIVANCOS COMES, M. y AHEDO RUIZ, J. (coordinadores): *Calidad democrática, transparencia e integridad*, ob. cit, pp. 60-61.

¹¹ Consúltase al respecto MOLINA MOLINA J.: ¿Por qué la transparencia?, Aranzadi, Navarra, 2015, p. 22, según el cual, llegan recomendaciones desde la OCDE, el Consejo de Europa, o la propia UE en el Informe del Tribunal de Cuentas Europeo (2012) respecto del gobierno abierto.

¹² DE LA NUEZ SÁNCHEZ-CASCADO E.: “Introducción” en DE LA NUEZ SÁNCHEZ-CASCADO E., TARÍN QUIRÓS C. (coordinadores): *Transparencia y buen gobierno*, La Ley, Madrid, 2014, p. 18.

¹³ En el ámbito anglosajón es utilizado comúnmente el término *accountability* y se considera fuertemente vinculado al concepto de transparencia, así como a la libertad de expresión (*freedom of speech*).

¹⁴ BLANES CLIMENT, M. A.: *Transparencia informativa de las Administraciones Públicas. El derecho de las personas a saber y la obligación de difundir información pública de forma activa*, ob. cit, p. 73.

No cabe duda de que, para que se produzca efectivamente un control de la gestión de los asuntos públicos por parte de los ciudadanos, éstos deben estar informados de la misma, pero además, son necesarias instituciones de control que permitan evaluar las políticas o actuaciones públicas, así como mecanismos de sanción en caso de incumplimiento de los deberes públicos¹⁵.

Respecto de la participación ciudadana, inherente al concepto de democracia, la STS de 19 de mayo de 1988¹⁶ señalaba en su FJ 2 que el denominador común de los supuestos del artículo 105 de la CE –relativo al derecho de acceso a los archivos y registros públicos- consiste en la participación ciudadana y en la transparencia de la estructura burocrática¹⁷.

En el caso del ordenamiento jurídico español, aunque la CE no regula expresamente la transparencia, “sí se refiere en muchos preceptos al principio de publicidad de la actuación de los poderes públicos: la publicidad de las normas (artículo 9.2) reiterada en el artículo 91; a la publicidad de las sesiones plenarias de las Cámaras Legislativas (artículo 80); a que las actuaciones judiciales serán públicas y a que las sentencias se pronunciarán en audiencia pública (artículo 120); y el derecho de acceso a los archivos y registros administrativos (artículo 105)”¹⁸.

El Tribunal Supremo, en su sentencia 506/2011, de 27 de junio, sostiene que “la transparencia informativa constituye uno de los principios que deben presidir las actividades públicas”¹⁹.

Es en 2013, cuando la transparencia es desarrollada en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

En el Preámbulo de la LTAIPBG se ponen de manifiesto los componentes de gobierno abierto y rendición de cuentas antes mencionados: “[s]ólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones [...] los poderes públicos comienzan a

¹⁵ DE LA NUEZ SÁNCHEZ-CASCADO E.: “Introducción” en DE LA NUEZ SÁNCHEZ-CASCADO E., TARÍN QUIRÓS C. (coordinadores): *Transparencia y buen gobierno*, ob. cit, pp. 24-25.

¹⁶ STS de 19 de mayo de 1988, (Sala especial de revisión), RJ/1988/5060.

¹⁷ MARTÍNEZ FERNÁNDEZ J. M.: *Contratación pública y transparencia. Medidas prácticas para atajar la corrupción en el marco de la nueva regulación*, Wolters Kluwer, Madrid, 2016, pp. 69.

¹⁸ BLANES CLIMENT, M. A.: *Transparencia informativa de las Administraciones Públicas. El derecho de las personas a saber y la obligación de difundir información pública de forma activa*, ob. cit, p. 67.

¹⁹ *Ibidem*, p. 68.

responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.”²⁰.

De este modo, la transparencia persigue una finalidad de regeneración institucional, democrática y económica, es decir, una regeneración social²¹.

En la LTAIPBG, la transparencia se traduce, por un lado, en obligaciones de publicidad activa para las Administraciones y entidades públicas (transparencia activa) y, por otro, en el derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública (transparencia pasiva)²², que viene a desarrollar el derecho constitucional del artículo 105 de la CE.

En definitiva, la transparencia introducida en nuestro ordenamiento jurídico por la LTAIPBG y que se apoya en diversos preceptos constitucionales, aspira a ser un principio que informe el funcionamiento de la Administración Pública, para que ésta sea cada vez más abierta a los ciudadanos.

Pero además, se concreta en obligaciones de publicidad activa para los diversos entes incluidos en el ámbito subjetivo de la norma, así como en el derecho de acceso a la información pública. Ambos aspectos, así como los mecanismos de control previstos en la LTAIPBG para asegurar su cumplimiento serán tratados posteriormente.

3. EVOLUCIÓN HISTÓRICA

Para poder explicar la implantación de la LTAIPBG en España, es necesario examinar la normativa de los distintos países de nuestro entorno que ya disponían de una regulación específica en materia de transparencia y acceso a la información pública²³.

²⁰ Preámbulo I de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

²¹ Ibidem.

²² RAZQUIN LIZARRAGA, M. M.: “*El derecho de acceso a la información pública*”, Instituto Vasco de Administración Pública, Vizcaya, 2015, p. 29.

²³ Preámbulo II Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Ya en 1766 Suecia aprobó la primera ley que contemplaba el derecho de acceso de los ciudadanos a la información en poder del Parlamento y las Asambleas locales, siendo su cumplimiento objeto de control jurisdiccional por los Tribunales²⁴.

Por su parte, Francia reguló este derecho en 1978, "... siendo de aplicación al Gobierno, a la Administración y a todas las colectividades territoriales", controlándose por una Comisión de acceso a los documentos administrativos²⁵.

En el caso de Reino Unido, fue en el año 2000 cuando firmó la *Freedom of Information Act*, "... señalando las entidades obligadas a suministrar la información" y encomendando su supervisión al Comisionado de Información²⁶.

Por otro lado, Suiza elaboró en 2004 su legislación, aplicándose "... a organismos y entidades públicas junto a entidades privadas que realizan actividades administrativas, así como al Parlamento", bajo el control de la Comisión Federal para la protección de datos y la transparencia²⁷.

El Parlamento de Alemania dispuso en 2005 de la Ley de Acceso a la Información, "... creando un órgano encargado de controlar el citado acceso, junto a la transparencia en la actuación de las autoridades públicas, y a la protección de datos de carácter personal"²⁸.

Más tarde, Portugal legisló en 2007 sobre esta materia, siendo de aplicación a "... las Administraciones y a aquellas entidades que ejerzan funciones públicas, así como a empresas, asociaciones y entidades públicas", sometiéndose al control de la Comisión de acceso a los documentos administrativos²⁹.

Fuera del ámbito europeo, "Estados Unidos aprobó en 1966 la *Freedom of Information Act*, aplicable a los órganos administrativos del Gobierno Federal, reconociendo el derecho de acceso a toda información administrativa, incluida la obrante en una base de datos, [...] bajo supervisión del Comisario federal para la Información"³⁰.

²⁴ GARCÍA DE PABLOS, J. F.: "La transparencia tributaria y el derecho de acceso a la información fiscal", *Revista Quincena Fiscal*, n.º 19, 2016, p. 3.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ *Ibidem*, p. 4.

²⁸ *Ibidem*, p. 3.

²⁹ *Ibidem*, p. 4.

³⁰ *Ibidem*, pp. 4-5.

Por lo que respecta a México, promulgó en 2002 la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, "... aplicable al poder ejecutivo, legislativo y judicial, a la Administración federal, los órganos federales, la procuraduría, los órganos constitucionales y tribunales administrativos federales, bajo el control del Instituto federal de Acceso a la Información"³¹.

En la Unión Europea, la Declaración 17 del TUE, firmado en 1992, consideraba "... que la transparencia del proceso de decisión refuerza el carácter democrático de las instituciones, así como la confianza del público en la Administración", y recomendaba "... que la Comisión presente al Consejo [...] un informe sobre medidas destinadas a mejorar el acceso del público a la información de que disponen las instituciones"³².

El Tratado de Ámsterdam de 1997 "[s]upuso el reconocimiento constitucional del derecho de acceso a la información, consagrando el derecho de todo ciudadano o residente de la Unión a acceder a los documentos del Parlamento, del Consejo y de la Comisión, de acuerdo con los principios y límites que debía fijar el Consejo en el plazo de dos años desde su entrada en vigor en fecha 1 de mayo de 1999"³³.

La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea del año 2000 reconoce en su artículo 42 el derecho de acceso a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión a toda persona física o jurídica que residiera o tuviera su domicilio social en un Estado miembro³⁴.

En 2001, el Parlamento Europeo y el Consejo aprobaban el Reglamento (CE) 1049/2001, de 30 de mayo, sobre el acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión. Este Reglamento reconocía y desarrollaba "... el derecho, sancionado por la Carta Europea, a acceder a los documentos en poder de las citadas instituciones europeas, sobre temas relativos a las políticas, acciones y decisiones de competencia de dichas instituciones"³⁵. "Además, las principales

³¹ GARCÍA DE PABLOS, J. F.: "La transparencia tributaria y el derecho de acceso a la información fiscal", ob. cit, p. 5.

³² SUBIRANA DE LA CRUZ, S.: "Open Government: transparencia administrativa, derecho de acceso a la información pública, «open data» y reutilización de la información del sector público", *Revista Aranzadi Doctrinal*, n.º 2, 2016, p. 3.

³³ *Ibidem*.

³⁴ *Ibidem*, pp. 3-4.

³⁵ GARCÍA DE PABLOS, J. F.: "La transparencia tributaria y el derecho al acceso a la información fiscal", ob. cit, p. 4.

Instituciones (Parlamento, Consejo y Comisión) cuentan en sus Reglamentos internos con normas específicas relativas al derecho de acceso”³⁶.

En 2009, España firmaba el Convenio 205 del Consejo de Europa, sobre el Acceso a los Documentos Públicos, cuyo artículo 2 establecía el deber de los Estados firmantes de garantizar “... el derecho de cualquiera, sin discriminación de ningún tipo a acceder, bajo petición, a los documentos públicos en posesión de las autoridades públicas”³⁷.

No existe, sin embargo, en el derecho comunitario “una norma equivalente al Reglamento 1049/2001, aplicable a los Estados miembros, que tenga por objeto la armonización de las legislaciones internas en materia de acceso a la información [...]”.

Sin embargo, [...] existen Directivas que regulan el acceso a la información en poder de las Administraciones de los estados, con respecto a materias concretas”³⁸: medioambiente³⁹, reutilización de la información del sector público⁴⁰, contratación pública⁴¹ y mercado interior⁴².

Es en virtud de estas Directivas que España disponía de leyes sectoriales en materia de transparencia y acceso a la información pública, como por ejemplo la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente; o la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, que regula el uso privado de documentos en poder de Administraciones y organismos del sector público⁴³.

³⁶ RAZQUIN LIZARRAGA, M. M.: *El derecho de acceso a la información pública*, ob. cit, p. 17.

³⁷ Artículo 2 del Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos, de 18 de julio de 2009.

³⁸ SUBIRANA DE LA CRUZ, S.: “Open Government: transparencia administrativa, derecho de acceso a la información pública, «open data» y reutilización de la información del sector público”, ob. cit, p. 5.

³⁹ Directivas 2003/4/CE, de 28 de enero y 2004/35/CE, de 21 de abril.

⁴⁰ Directiva 2003/98/CE, de 17 de noviembre.

⁴¹ Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014.

⁴² Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre.

⁴³ Preámbulo II de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

4. MARCO NORMATIVO EN EL QUE SE INSERTA LA LEY 19/2013 DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO

Antes de ser aprobada la LTAIPBG, las leyes que regulaban en España el derecho de los ciudadanos a acceder a los documentos obrantes en poder de la Administración, eran la LRJPAC, la LRBRL y la Ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.

El derecho de acceso reconocido en el artículo 35 a) de la LRJPAC era el de los interesados en un procedimiento administrativo y se concretaba en el derecho “a conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, y obtener copias de documentos contenidos en ellos”.

Por otro lado, el artículo 37 de la misma ley contemplaba el derecho de los ciudadanos a “acceder a los registros y a los documentos que, formando parte de un expediente, obren en los archivos administrativos, cualquiera que sea la forma en que figuren, siempre que tales expedientes correspondan a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud”⁴⁴.

Ambos artículos son modificados por la LTAIPBG y posteriormente, en 2015, la LRJPAC es derogada por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

También el artículo 70.3 de la LRBRL contemplaba el derecho de acceso a los registros y archivos administrativos.

Por último, en la Ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los registros y archivos públicos el derecho de acceso de los interesados en los procedimientos estaba contemplado en el artículo 6. 2. d) y e), no obstante, dicha ley también queda derogada por la mencionada Ley 39/2015.

Así, la LTAIPBG no sólo regula de forma unitaria el derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública, sino que amplía el tradicional derecho de acceso a

⁴⁴ RAZQUIN LIZARRAGA, M. M.: *El derecho de acceso a la información pública*, ob. cit, pp. 21-22.

los archivos y registros administrativos desde la perspectiva de la transparencia, para convertirse en el derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública.

5. LA LEY 19/2013, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO

5.1 Estructura

La LTAIPBG se estructura en cuatro Títulos. El Título preliminar trata el objeto de la ley; el primer Título está dedicado a la transparencia de la actividad pública; el segundo, al buen gobierno, el cual, no será tratado en el presente trabajo; y el tercero, al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

5.2 Objeto

El artículo 1 de la LTAIPBG fija su objeto en: “...ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento”⁴⁵.

5.3 Ámbito subjetivo

La LTAIPBG es de aplicación a la Administración Pública, entendiendo por tal los organismos y entidades incluidos en las letras a) a d) del artículo 2.1 de la LTAIPBG.

⁴⁵ Artículo 1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Asimismo, se aplica a las corporaciones de Derecho Público, la Casa Real, el Consejo de los Diputados, el Senado, el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial, el Banco de España, el Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social y las instituciones autonómicas análogas, en lo relativo a sus actividades sujetas a Derecho Administrativo.

También quedan incluidas las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de las entidades previstas en el artículo 2 de la LTAIPBG, sea superior al 50 por 100, así como las fundaciones del sector público y las asociaciones constituidas por las Administraciones, organismos y entidades previstos en el artículo 2 de la misma ley.

Además, dicha ley se aplica a los partidos políticos, organizaciones sindicales y empresariales y a las entidades privadas que perciban durante el período de un año ayudas o subvenciones públicas en una cuantía superior a 100.000 euros o cuando al menos el 40 % del total de sus ingresos anuales tengan carácter de ayuda o subvención pública, siempre que alcancen como mínimo la cantidad de 5.000 euros.

Por último, la ley establece la obligación de las personas físicas y jurídicas distintas de las anteriores que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas, de suministrar información a la Administración, organismo o entidad a la que se encuentren vinculadas⁴⁶.

5.4 Naturaleza del derecho de acceso a la información pública

La naturaleza del derecho de acceso a la información pública es una cuestión controvertida, que durante el proceso de aprobación de la LTAIPBG generó gran debate parlamentario y extraparlamentario.

Organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales y ciudadanos reivindicaban su consideración como derecho fundamental así como todas las

⁴⁶ Artículos 2, 3 y 4 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

enmiendas a la totalidad mantenidas al Proyecto tuvieron como punto central de oposición esta cuestión⁴⁷.

En algunos países, como Portugal, Perú o Ecuador, este derecho tiene carácter de derecho fundamental⁴⁸, sin embargo, en España así como en la mayoría de Estados la opción del legislador fue la de considerar el derecho de acceso a la información como un derecho legal no fundamental, dado el carácter ordinario de la LTAIPBG⁴⁹.

En el ámbito “del Consejo de Europa y de la Organización de Estados Americanos (OEA), tanto el Tribunal Europeo de Derechos Humanos como la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, consideran que el derecho de acceso a la información pública es un derecho fundamental integrado dentro del derecho a la libertad de expresión y a recibir información.

En cambio, en el caso de la Unión Europea, el derecho de acceso está configurado en la Carta Europea de los Derechos Fundamentales como derecho fundamental autónomo, independiente del derecho a la libertad de expresión y a recibir información. El derecho está asociado más bien a la ciudadanía comunitaria y al derecho a una buena administración”⁵⁰.

El Tribunal Constitucional español consideró en la STC 161/1988⁵¹, de 20 de septiembre, que el derecho de acceso a los documentos y archivos contemplado en el artículo 105 b) de la CE no es un derecho fundamental y, como tal, su posible violación no sería susceptible de encontrar cobijo en el recurso de amparo.

Por su parte, el Tribunal Supremo⁵² también descarta su condición de derecho fundamental aunque enfatiza su relación de instrumentalidad con otros derechos que sí

⁴⁷ GUICHOT, E.: *Transparencia y Buen Gobierno*, Aranzadi, Navarra, 2014, p. 11.

⁴⁸ BLANES CLIMENT, M. A.: *Transparencia informativa de las Administraciones Públicas. El derecho de las personas a saber y la obligación de difundir información pública de forma activa*, ob. cit, pp. 199-200.

⁴⁹ RAZQUIN LIZARRAGA, M. M.: *El derecho de acceso a la información pública*, ob. cit, p. 40.

⁵⁰ BLANES CLIMENT, M. A.: *Transparencia informativa de las Administraciones Públicas. El derecho de las personas a saber y la obligación de difundir información pública de forma activa*, ob. cit, p. 200.

⁵¹ MESEGUER YEBRA, J.: *La transparencia en las Administraciones Públicas. El procedimiento de acceso a la información pública*, Editorial Bosch, Barcelona, 2013, pp. 57-61.

⁵² Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 6ª, de 30 marzo 1999. RJ 1999\3246.

son fundamentales como el de participación política, el de libertad de información o el de la tutela judicial efectiva⁵³.

5.5 Obligaciones de publicidad activa

Los sujetos incluidos dentro del ámbito subjetivo de la norma, sin perjuicio de las ampliaciones que establezcan las normativas autonómicas, están obligados a publicar de forma periódica y actualizada diversa información institucional, organizativa y de planificación; de relevancia jurídica así como económica, presupuestaria y estadística⁵⁴.

Esta información debe ser publicada en las correspondientes sedes electrónicas o webs, de manera clara, estructurada y entendible para los interesados, y, preferiblemente, en formatos reutilizables⁵⁵.

El cumplimiento de estas obligaciones por la Administración General del Estado se lleva a cabo a través del Portal de Transparencia y el órgano encargado de controlar que dichas obligaciones se lleven a término es el CTBG⁵⁶.

Este tema será tratado más ampliamente en el epígrafe 7.

5.6 El derecho de acceso a la información pública

El derecho de acceso a la información pública tiene su fundamento constitucional en el artículo 105.b) de la Constitución Española y es desarrollado por la LTAIPBG en el Capítulo III de su Título I. Concretamente, es el artículo 12 de la LTAIPBG el que reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información que obre en poder de los sujetos incluidos dentro del ámbito subjetivo de la norma y

⁵³ BLANES CLIMENT, M. A.: *Transparencia informativa de las Administraciones Públicas. El derecho de las personas a saber y la obligación de difundir información pública de forma activa*, ob. cit, p. 202.

⁵⁴ Artículos 5, 6, 7 y 8 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

⁵⁵ Artículo 5 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

⁵⁶ Artículos 9 y 10 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

cuyos contenidos o documentos hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones⁵⁷.

5.7 Los límites del derecho de acceso a la información pública

El acceso a la información pública encuentra sus límites en los artículos 14 y 15 de la LTAIPBG.

El artículo 14 de la LTAIPBG restringe el acceso a la información cuando el mismo pueda suponer un perjuicio para: la seguridad nacional; la defensa; las relaciones exteriores; la seguridad pública; la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios; la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva; las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control; los intereses económicos y comerciales; la política económica y monetaria; el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial; la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión y la protección del medio ambiente.

Especial importancia reviste el apartado 2 del artículo 14 de la LTAIPBG, el cual, obliga a aplicar los límites del apartado 1 de forma justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección, así como a atender a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso.

En efecto, la falta de justificación en la aplicación de estos límites por parte de los obligados a suministrar información pública ha sido la causa de que, en diversas ocasiones, el CTBG estimara la reclamación que a él se dirigía.

Ejemplo de ello son las Resoluciones 105/2015, 203/2015, 290/2016 o la 60/2016⁵⁸, en las que el CTBG estima conceder el acceso a la información solicitada por considerar que la aplicación de los límites del artículo 14 había sido automática e

⁵⁷ Artículos 12 y 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

⁵⁸ Resoluciones 105/2015, de 9 de julio; 290/2016, de 30 de septiembre; 60/2016 de 26 de abril; o la 203/2015 de 24 de septiembre del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, disponibles en: http://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/consejo/Reclamaciones/reclamaciones_resueltas/reclamaciones_AGE.html visitado el 30 de marzo de 2017.

insuficientemente justificada por parte del sujeto obligado a suministrar la información pública.

El artículo 15 se refiere a la protección de datos personales. El acceso a información o documentos en los que figuren datos de carácter personal se podrá conceder previa disociación de los mismos de forma que se impida la identificación de las personas afectadas⁵⁹.

Si no se procede a la disociación de tales datos, se deben cumplir las siguientes condiciones.

En primer lugar, cuando se trate de datos especialmente protegidos según el artículo 7.2 de la LOPD, esto es: la ideología, afiliación sindical, religión o las creencias⁶⁰; el acceso sólo podrá concederse cuando se cuente con el consentimiento expreso y por escrito de la persona afectada, a menos que dicha persona haya hecho manifiestamente públicos dichos datos. Si la información solicitada incluyera datos especialmente protegidos del artículo 7.3 de la LOPD, esto es: el origen racial, la salud o la vida sexual, o datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevaran la amonestación pública al infractor, el acceso sólo se concederá cuando se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquél estuviera amparado por una norma con rango de Ley⁶¹.

En segundo lugar, cuando se trate de datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano, con carácter general y, salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales y otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación, se concederá el acceso⁶².

Por último, cuando la información solicitada no contenga datos especialmente protegidos, el órgano al que se ha dirigido la solicitud deberá realizar una ponderación

⁵⁹ Artículo 15.4 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

⁶⁰ Artículo 7.2 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

⁶¹ Artículo 15.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

⁶² Artículo 15.2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada⁶³.

Para realizar dicha ponderación se tomará en consideración los criterios del apartado 3 del artículo 15 de la LTAIPBG.

En caso de que la aplicación de alguno de los límites del artículo 14 de la LTAIPBG no afecte a la totalidad de la información, se prevé una concesión parcial de la información no afectada por el límite, previa omisión de la afectada a no ser que de ello resulte una información distorsionada o carente de sentido, debiendo indicar al solicitante la parte de la información omitida⁶⁴.

En el Criterio Interpretativo 2/2015, firmado conjuntamente por el CTBG y la Agencia Española de Protección de Datos, se establece la correcta aplicación de los límites mencionados y se resalta la necesidad de justificación en la aplicación de los mismos⁶⁵.

5.8 Ejercicio del derecho de acceso a la información pública

El procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso se inicia con la presentación de una solicitud ante el titular del órgano administrativo o entidad que posea la información⁶⁶.

Es importante resaltar que el solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información, si bien, podrá hacerlo a fin de que sean tenidos en cuenta sus motivos⁶⁷.

⁶³ Artículo 15.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

⁶⁴ Artículo 16 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

⁶⁵ Criterio Interpretativo 2/2015, de 24 de junio, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos, disponible en: http://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/consejo/criterios_informes_consultas_documentacion/criterios.html visitado el 24 de marzo de 2017.

⁶⁶ Artículo 17.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

⁶⁷ Artículo 17.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Así lo afirma el Abogado General Sr. Giuseppe Tesauro en las Conclusiones del Asunto C-58/94, de 28 de noviembre de 1995⁶⁸: “[e]l acceso a la información que obra en poder de las autoridades públicas tiene por objeto aumentar la participación de los ciudadanos en el proceso de decisión de la Administración y, por tanto, se reconoce con independencia del hecho de que el interesado demuestre tener un interés específico jurídicamente protegido”⁶⁹.

5.9 Causas de inadmisión

Las causas que pueden provocar la inadmisión a trámite de una solicitud de información pública son las siguientes:

- 1) Que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general⁷⁰.
- 2) Que se refieran a información de carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas⁷¹.

El CTBG adoptó el Criterio Interpretativo 6/2015 para delimitar el alcance del concepto de información de carácter auxiliar o de apoyo.

En el citado Criterio se pone de manifiesto que lo determinante para que un documento sea considerado de carácter auxiliar o de apoyo, no es que el mismo se denomine “nota, borrador, opinión, resumen, comunicación o informe interno”, sino que debe darse alguna de las siguientes circunstancias:

- Que el documento contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad.
- Que lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final.

⁶⁸ Sentencia del Tribunal del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 30 de abril de 1996, asunto C-58/94.

⁶⁹ Conclusiones del Abogado General Sr. Giuseppe Tesauro presentadas el 28 de noviembre de 1995, en el Asunto C-58/94.

⁷⁰ Artículo 18.1 a) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

⁷¹ Artículo 18.1 b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

- Que se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud.
- Que la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento.
- Que se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final⁷².

En este sentido, el derecho de acceso en el Reglamento 1049/2001, sobre el acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, tiene mayor amplitud, ya que, conforme a su artículo 1.3, abarca también a “los documentos para uso interno y los preparatorios (siempre que sea compatible con la eficacia del procedimiento de toma de decisiones)”⁷³.

- 3) Que requieran de una acción previa de reelaboración para su divulgación⁷⁴.

Al respecto se ha pronunciado el CTBG en su Criterio Interpretativo 7/2015, precisando el concepto de reelaboración y distinguiéndolo de otros supuestos similares como puede ser una solicitud de información voluminosa o el proceso de anonimización de los datos de carácter personal⁷⁵.

También el Tribunal de Justicia de la Unión Europea afirma en la Sentencia del Asunto C-491-15 P, “... que el derecho a acceder a los documentos de las instituciones se refiere únicamente a los documentos existentes y que estén en posesión de la institución de que se trate” no pudiendo invocar el Reglamento 1049/2001 para obligar a una institución a crear un documento que no existe (véase, en este sentido, la sentencia de 2 de octubre de 2014, Strack/Comisión, C-127/13 P, apartados 38 y 46)⁷⁶.

⁷² Criterio Interpretativo 6/2015, de 12 de noviembre, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, disponible en: http://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/consejo/criterios_informes_consultas_documentacion/criterios.html visitado el 24 de marzo de 2017.

⁷³ GUICHOT, E.: *Transparencia y acceso a la información en el Derecho Europeo*, Editorial Derecho Global, Sevilla, 2011, p. 111.

⁷⁴ Artículo 18.1 c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

⁷⁵ Criterio Interpretativo 7/2015, de 12 de noviembre, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, disponible en: http://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/consejo/criterios_informes_consultas_documentacion/criterios.html visitado el 24 de marzo de 2017.

⁷⁶ Apartado 31 de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 11 de enero de 2017, en el Asunto C-491-15 P, de Rainer Typke contra la Comisión.

Asimismo, la Audiencia Nacional, en la SAN 63/2016, de 24 de enero de 2017, deniega la información solicitada por considerar que la información requerida precisaría de una actividad de “reelaboración” para su concesión⁷⁷.

- 4) Que se dirijan a un órgano que no disponga de la información y se desconozca el competente⁷⁸.

En este caso, el órgano que acuerde la inadmisión deberá indicar en la resolución el órgano que, a su juicio, es competente para conocer de la solicitud⁷⁹.

- 5) Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la LTAIPBG⁸⁰.

El 14 de julio de 2016 el CTBG sienta su Criterio Interpretativo 3/2016, precisando cuándo se puede considerar o no que una solicitud de información es manifiestamente repetitiva o tiene un carácter abusivo⁸¹.

Respecto a la tramitación de la solicitud, cuando la misma no identifique suficientemente la información que se solicita, se debe pedir al solicitante que la concrete en un plazo de diez días⁸².

El plazo máximo para resolver y notificar es de un mes, pudiendo ampliar este plazo a otro mes cuando el volumen o la complejidad de la información que se solicite lo requieran previa notificación al solicitante⁸³.

Las resoluciones que se dicten son recurribles directamente ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa, sin perjuicio de la reclamación potestativa del artículo 24 de la LTAIPBG ante el CTBG⁸⁴. Sin embargo, “... contra las resoluciones dictadas por

⁷⁷ FJ 4º de la Sentencia de la Audiencia Nacional 63/2016, de 24 de enero de 2017.

⁷⁸ Artículo 18.1 d) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

⁷⁹ Artículo 18.2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

⁸⁰ Artículo 18.1 e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

⁸¹ Criterio Interpretativo 3/2016, de 14 de julio, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, disponible en: http://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/consejo/criterios_informes_consultas_documentacion/criterios.html visitado el 24 de marzo de 2017.

⁸² Artículo 19.2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

⁸³ Artículo 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

⁸⁴ Artículo 20.5 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

los órganos: Casa de su Majestad el Rey, el Congreso de los Diputados, el Senado, el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial, así como el Banco de España, el Consejo de estado, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social y las instituciones análogas”⁸⁵ únicamente cabe recurso ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.”

6. EL RÉGIMEN JURÍDICO ESPECÍFICO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MATERIA TRIBUTARIA

El apartado 2 de la DA 1ª de la LTAIPBG dispone que se regirán por su normativa específica, y por la LTAIPBG con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información⁸⁶.

6.1 La interpretación del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno

El CTBG adopta el 12 de noviembre de 2015 su Criterio Interpretativo 8/2015, relativo a la aplicación de la DA 1ª.2 de la LTAIPBG⁸⁷ en el que pone de relieve el carácter básico de la LTAIPBG en materia de acceso a la información pública en el ordenamiento jurídico español.

La principal consecuencia de este carácter básico es que las excepciones a su aplicación en materia de acceso a la información pública deben venir expresamente previstas y autorizadas por ésta.

En la LTAIPBG existe una única excepción a la aplicación de sus normas sobre el derecho de acceso a la información: la existencia de una norma específica que prevea y regule un régimen de acceso a la información.

⁸⁵ GARCIA DE PABLOS, J. F.: “La transparencia tributaria y el derecho al acceso a la información fiscal”, ob. cit, p. 9.

⁸⁶ Disposición Adicional Primera, apartado 2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

⁸⁷ Criterio Interpretativo 8/2015, de 12 de noviembre, sobre la aplicación de la disposición adicional primera de la Ley 19/2013, disponible en: [http://www.consejodetransparencia.es/ct Home/consejo/criterios_informes_consultas_documentacion/criterios.html](http://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/consejo/criterios_informes_consultas_documentacion/criterios.html) visitado el 24 de marzo de 2017.

Por tanto, sólo en el caso de que una norma establezca un régimen específico de acceso a la información pública en una determinada materia o área de actuación administrativa, puede entenderse que las normas de la LTAIPBG no son de aplicación directa y operan como supletorias⁸⁸.

La posición mantenida por el CTBG, en las reclamaciones de información de naturaleza tributaria, ha sido la de negar la existencia de un régimen jurídico específico de acceso a la información en la LGT. Concretamente, niega que del artículo 87.2 de la LGT -sobre el deber de la Administración de suministrar, a petición de los interesados, el texto íntegro de consultas o resoluciones concretas- se derive un régimen jurídico de acceso a la información pública⁸⁹.

Así, por ejemplo, en la Resolución 104/2015, de 9 de julio, el CTBG considera que "... es la LTAIPBG la que ampara el derecho a acceder a la información solicitada y el hecho de alegar el artículo 87.2 de la Ley General Tributaria no supone un cambio en este hecho"⁹⁰.

De acuerdo con esta interpretación, el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, en su Resolución 78/2016, de 3 de agosto, estima conceder el acceso a la información solicitada concluyendo que "... la posición del CTBG es categórica al rechazar que en materia tributaria exista <<un régimen jurídico específico de acceso a la información>> que vendría a desplazar a la legislación de transparencia, y que estaría esencialmente articulado en torno a los arts. 85 y 95 LGT".

Ello independientemente "de determinadas previsiones relativas al deber genérico de la Administración de informar a los obligados tributarios acerca de sus derechos y obligaciones (art. 85 LGT) y al modo en que se instrumenta dicha obligación

⁸⁸ Criterio Interpretativo 8/2015, de 12 de noviembre, sobre la Aplicación de la Disposición Adicional Primera de la Ley 19/2013 sobre regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública, disponible en: http://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/consejo/criterios_informes_consultas_documentacion/criterios.html visitado el 24 de marzo de 2017.

⁸⁹ Ver al respecto las resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno 104/2015, de 9 de julio; 320/2015, de 16 de diciembre; 27/2016, de 18 de abril y 60/2016, de 26 de abril disponibles en: http://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/consejo/Reclamaciones/reclamaciones_resueltas.html visitado el 23 de marzo de 2017.

⁹⁰ Resolución 104/2015, de 9 de julio, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, disponible en: http://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/consejo/Reclamaciones/reclamaciones_resueltas/reclamaciones_AGE/AGE_2015/07.html visitado el 24 de marzo de 2017.

(arts. 86 y 87 LGT), y al margen de la disposición que establece la confidencialidad de los datos tributarios [...] (art. 95 LGT)”⁹¹.

Es decir, el CTBG admite que ciertos artículos de la LGT –por ejemplo, el artículo 95 de la LGT, referido a los límites de acceso a la información tributaria- sean de aplicación. Lo que niega es que dichos artículos desplacen a la LTAIPBG por constituirse como un régimen jurídico específico de acceso a la información, en virtud de la DA 1ª.2 de la LTAIPBG.

Esto ocurre, por ejemplo, en la Resolución 94/2016, de 24 de junio, en la que el CTBG deniega el acceso a la información solicitada -la identidad de los participantes en una UTE, así como el porcentaje de dicha participación-, por considerar que la misma permitía identificar a los sujetos tributarios acogidos a un determinado régimen fiscal, siendo dicha información “datos con trascendencia tributaria” en el sentido del artículo 95 de la LGT y, por tanto, gozando de carácter reservado⁹².

6.2 La interpretación de la Audiencia Nacional

Mediante la Resolución 469/2015, el CTBG instaba a la Agencia Estatal de la Administración Tributaria a facilitar al solicitante la siguiente información: “relación de empresas situadas en el extranjero y jurisdicción que han sido comunicadas a la Agencia Tributaria mediante los modelos 720 y 750 desde la entrada en vigor de ambos modelos. En concreto, la denominación social de la persona jurídica y la jurisdicción en la que se encuentra la persona jurídica”⁹³.

La AEAT interpuso recurso contencioso-administrativo contra dicha resolución⁹⁴ al entender que la información solicitada se incardinaba en el supuesto del artículo 95 de la LGT –sobre el carácter reservado de los datos con trascendencia

⁹¹ Resolución 78/2016, de 3 de agosto, del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, p. 6, disponible en: <http://www.ctpdandalucia.es/es/content/res-0782016> visitado el 24 de marzo de 2014.

⁹² Resolución 94/2016, de 24 de junio, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Consúltese, en el mismo sentido, la Resolución 115/2016, de 24 de junio, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

⁹³ Resolución 469/2015, de 4 de febrero de 2016, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, disponible en: http://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/consejo/Reclamaciones/recursos_judiciales/todos_los_re cursos/11_AEAT_1.html visitado el 24 de marzo de 2017.

⁹⁴ Sentencia 145/2016, de 28 de octubre de 2016, del Juzgado Central de lo contencioso-administrativo n.º 5 de Madrid.

tributaria- el cual debía aplicarse en virtud de la DA 1ª.2 de la LTAIPBG. El recurso es estimado, llegando en apelación a la AN.

La Audiencia Nacional confirma la sentencia de primera instancia y da la razón a la AEAT. En su sentencia⁹⁵, la AN realiza una interpretación sistemática del derecho a la información pública en el ordenamiento jurídico español, de forma que lo pone en relación con el artículo 20.1 d) de la CE -el derecho a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión-, en cuanto incluye el derecho a acceder a la fuente de información; así como en relación con el artículo 15.3 del TFUE, según el cual, “[t]odo ciudadano de la Unión, así como toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tendrá derecho a acceder a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión [...]”.

Señala la AN que es el artículo 105.b) de la CE el que configura el derecho de acceso a la información pública, el cual tiene como límite la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas. De este modo, el derecho de acceso a la información no se consagra como un derecho absoluto, sino que admite límites. La fijación de estos límites no se deja al criterio de la Administración, ni de los Tribunales, sino que los mismos son configurados por ley.

Sostiene la AN que el derecho de acceso a la información pública no se regula únicamente en la Constitución y en la LTAIPBG, sino que podemos encontrar límites al mismo en todas las leyes que regulen cada una de las materias relacionadas con la Administración Pública. Ejemplo de ello es el artículo 95 de la LGT, el cual contiene un límite del derecho de acceso a la información que se encuentra fuera de la regulación de la LTAIPB y que no resulta incompatible con la LTAIPBG a la vista de su DA 1ª.2.

Concluye el tribunal que la LGT establece un sistema de información propio en sus artículos 93 y 94: la obligación de información de una serie de personas físicas y jurídicas, autoridades y entidades a favor de la Administración Tributaria.

En su artículo 95 establece un régimen de carácter reservado de la información que haya adquirido la Administración Tributaria, de forma que solamente podrá proporcionarse a las personas, entidades o autoridades recogidas en dicho artículo y para los únicos fines establecidos en el mismo precepto: la efectiva aplicación de los tributos o recursos cuya gestión tenga encomendada y para la imposición de las

⁹⁵ Sentencia de la Audiencia Nacional 71/2016, de 6 de febrero.

sanciones que procedan. Este carácter reservado se blindo con una serie de medidas – apartados 3 y 4 del artículo 95 de la LGT-.

Desde nuestro punto de vista, la interpretación de la AN no es correcta en tanto considera el artículo 95 de la LGT como un régimen jurídico específico de acceso que tiene virtualidad para desplazar a la LTAIPBG.

En efecto el artículo 95 de la LGT es aplicable, en cuanto límite del derecho de acceso a la información tributaria, pero en relación de complementariedad con la LTAIPBG, no de conflicto.

6.3 El derecho de acceso a la información tributaria

Para aproximarnos a la configuración del derecho de acceso a la información tributaria es necesario distinguir entre el estatus jurídico de la persona que goza de la cualidad de interesado en un procedimiento tributario a la hora de acceder a la información obrante en el expediente del procedimiento, del estatus de la persona que no goza de tal cualidad y solicita cualquier información de carácter tributario, ya que de esta cualidad dependerá el tipo de información a la que pueda acceder uno y otro.

6.3.1 El acceso a la información por parte del interesado

La DA 1ª.1 de la LTAIPBG dispone que la normativa del correspondiente procedimiento administrativo en curso –en este caso, la normativa tributaria- será la aplicable al acceso a los documentos que se integren en el mismo por parte de quienes tengan la condición de interesados⁹⁶.

Según la normativa administrativa, “se consideran interesados en un procedimiento administrativo:

1. Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.

⁹⁶ Disposición Adicional Primera, apartado 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

2. Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte.
3. Aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva”⁹⁷.

El artículo 34.1 s) de la LGT establece el derecho del obligado tributario a obtener de los documentos que integren el expediente administrativo en el trámite de puesta de manifiesto del mismo. “Es decir, que hasta que no llegue este trámite el ciudadano o entidad objeto de un procedimiento tributario (por ejemplo, de una inspección) no tiene derecho a conocer la información pública obrante en el propio procedimiento que se está tramitando. [...]

Incluso en el momento en que se reconoce el derecho a la obtención de copia de los documentos obrantes en el expediente, durante la puesta de manifiesto, <<se podrán hacer extractos de los justificantes o documentos o utilizar otros métodos que permitan mantener la confidencialidad de aquellos datos que no afecten al obligado tributario.>> (art. 95.1 del RD 1065/2007).

Se exceptúa el procedimiento de recaudación mediante apremio, cuyo acceso sí está permitido al deudor en cualquier momento.”⁹⁸.

Respecto de los procedimientos finalizados, el artículo 99.5 de la LGT dispone que “[e]l acceso a los registros y documentos que formen parte de un expediente concluido a la fecha de la solicitud y que obren en los archivos administrativos únicamente podrá ser solicitado por el obligado tributario que haya sido parte en el procedimiento tributario, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 95 de esta ley”.

Así llegamos al artículo 95 de la LGT, al que ya se ha hecho referencia y que se erige como límite del acceso a la información incluso del propio interesado en un procedimiento tributario.

Este carácter reservado de los datos con trascendencia tributaria es, además, un derecho del obligado tributario que encontramos en el artículo 34.1 i) de la LGT, el cual

⁹⁷ Artículo 4.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

⁹⁸ LINARES GIL, M. I.: “El acceso a la información tributaria”, en VALERO TORRIJOS, J. y FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. (coordinadores): *Régimen jurídico de la transparencia en el sector público. Del derecho de acceso a la reutilización de la información*, ob. cit, p. 755.

tiene derecho a que los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración tributaria sean utilizados únicamente para las finalidades previstas en la norma: la aplicación de los tributos o recursos cuya gestión tenga encomendada la Administración y para la imposición de sanciones, sin que puedan ser cedidos a terceros, si bien existen excepciones previstas legalmente a tal cesión, como puede ser la colaboración con la Administración de Justicia, con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, etc.⁹⁹.

Desde la perspectiva de la protección de datos personales, el interesado –la persona titular de los datos que sean objeto del tratamiento- tiene reconocida, en el artículo 15.1 de la LOPD, la facultad de solicitar y obtener gratuitamente información de sus datos de carácter personal sometidos a tratamiento, el origen de dichos datos, así como las comunicaciones realizadas o que se prevén realizar de los mismos¹⁰⁰.

Sin embargo, la LOPD contiene una excepción al derecho de acceso en su artículo 23.2, según el cual, los responsables de los ficheros de la Hacienda Pública podrán denegar el ejercicio de este derecho “cuando el mismo obstaculice las actuaciones administrativas tendentes a asegurar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y, en todo caso, cuando el afectado esté siendo objeto de actuaciones inspectoras”.

Compartiendo la visión de LINARES GIL M. I. el segundo límite –referente a las actuaciones inspectoras- no admite duda en cuanto a su justificación, sin embargo, sí sería cuestionable el segundo: el posible obstáculo que puede suponer el derecho de acceso mencionado para las actuaciones administrativas encaminadas a asegurar el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

En este sentido se indica que “se trata de una definición legal excesivamente indeterminada, cuya compatibilidad con la propia Constitución ha sido cuestionada por la doctrina a la luz de la Sentencia del Tribunal Constitucional 292/200, de 30 de noviembre, [...] pues [...] cuesta determinar con precisión si el acceso a un dato de

⁹⁹ Artículo 34.1 i) y 95 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

¹⁰⁰ LINARES GIL, M. I.: “El acceso a la información tributaria”, en VALERO TORRIJOS, J. y FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. (coordinadores): *Régimen jurídico de la transparencia en el sector público. Del derecho de acceso a la reutilización de la información*, ob. cit, p. 756.

carácter personal obrante en la Administración tributaria va a perjudicar o no la aplicación efectiva del sistema tributario”¹⁰¹.

En efecto, el TC afirma en el FJ 6 de la mencionada sentencia que el derecho fundamental a la protección de datos personales tiene como fin garantizar a las personas el poder de control sobre sus datos personales así como sobre su uso y destino, con el propósito de impedir un tráfico ilícito y lesivo para su dignidad. Sin embargo, esta facultad de control sobre los propios datos personales “nada vale si el afectado desconoce qué datos son los que se poseen por terceros, quienes los poseen y con qué fin.”¹⁰².

También debemos tener en cuenta, como señala el TC en la misma sentencia, que “el derecho a la protección de datos no es ilimitado, y aunque la Constitución no le imponga expresamente límites específicos, ni remita a los poderes públicos para su determinación como ha hecho con otros derechos fundamentales, no cabe duda de que han de encontrarlos en los restantes derechos fundamentales y bienes jurídicos constitucionalmente protegidos, pues así lo exige el principio de unidad de la Constitución”¹⁰³.

Las SSTC 110/1984 y 143/1994 consideran la distribución equitativa del sostenimiento del gasto público y las actividades de control en materia tributaria (art. 31 de la CE) “bienes y finalidades constitucionales legítimas capaces de restringir los derechos del art. 18.1 y 4 CE.”¹⁰⁴.

Un ejemplo concreto de limitación del derecho de acceso a los datos personales del interesado lo encontramos en los Planes de Inspección¹⁰⁵.

¹⁰¹ LINARES GIL, M. I.: “El acceso a la información tributaria”, en VALERO TORRIJOS, J. y FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. (coordinadores): *Régimen jurídico de la transparencia en el sector público. Del derecho de acceso a la reutilización de la información*, ob. cit, pp. 757-758.

¹⁰² FJ 6 de la Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno) n.º 292/2000, de 30 de noviembre, Ponente: Don Julio Diego González Campos, (RTC\2000\292).

¹⁰³ FJ 11 de la Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno) n.º 292/2000, de 30 de noviembre, Ponente: Don Julio Diego González Campos, (RTC\2000\292).

¹⁰⁴ FJ 9 de la Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno) n.º 292/2000, de 30 de noviembre, Ponente: Don Julio Diego González Campos, (RTC\2000\292).

¹⁰⁵ LINARES GIL, M. I.: “El acceso a la información tributaria”, en VV.AA.: VALERO TORRIJOS, J. y FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. (coordinadores): *Régimen jurídico de la transparencia en el sector público. Del derecho de acceso a la reutilización de la información*, ob. cit, p. 759.

Actualmente la inclusión de un ciudadano en el Plan de Inspección es información reservada “incluso para el afectado, que solo conoce tal circunstancia cuando recibe la notificación del inicio del propio procedimiento.”¹⁰⁶.

Tal limitación puede justificarse por el “incentivo al cumplimiento que puede derivarse de la incertidumbre acerca de si va a existir o no la comprobación tributaria”¹⁰⁷. Ello, debido a las diversas medidas que incentivan la regularización espontánea y voluntaria de las obligaciones fiscales, como la exención de las sanciones o reducciones en los recargos.

Sin embargo, el conocimiento de la inclusión en el Plan de Inspección también puede tener el efecto contrario en el contribuyente, el cual, al verse sometido a una inspección, puede tomar medidas tendentes a ocultar su verdadera situación patrimonial¹⁰⁸.

De ahí que LINARES GIL M. I. valore posibilitar tal conocimiento a través de una medida legal que prevea “una consecuencia jurídica intermedia entre la regulación actual del artículo 27 de la LGT y el régimen de sanciones derivadas de las regularizaciones establecidas por la Administración tributaria como consecuencia del procedimiento de inspección”¹⁰⁹.

De cualquier forma, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo ha configurado una consolidada doctrina en torno a la cuestión de si es posible o no impugnar el acto de inclusión de un obligado tributario en los Planes de Inspección.

Como señala la SAN de 28 de noviembre de 2002, “todo obligado tributario puede ser objeto de un procedimiento de comprobación e investigación tributaria encaminado a verificar el exacto cumplimiento de las obligaciones legalmente establecidas (art. 109 de la LGT, en relación con el art. 10 del RGIT), y la fórmula elegida por la Administración Tributaria, entre otras posibles, para dirigir y coordinar

¹⁰⁶ LINARES GIL, M. I.: “El acceso a la información tributaria”, en VALERO TORRIJOS, J. y FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. (coordinadores): *Régimen jurídico de la transparencia en el sector público. Del derecho de acceso a la reutilización de la información*, ob. cit, p. 756

¹⁰⁷ Ibidem.

¹⁰⁸ Ibidem, pp. 759-760.

¹⁰⁹ Ibidem.

aquellas actuaciones de comprobación e investigación tributaria son los Planes de Inspección (art. 19 del RGIT)”¹¹⁰.

Así, el Tribunal Supremo declara que “la inclusión de un contribuyente en un Plan de Inspección es un acto de trámite, reservado y confidencial, que "per se" no afecta a los derechos subjetivos del contribuyente y que no es recurrible en vía económico-administrativa, ni tampoco jurisdiccional. No sólo por razón de su especial carácter de reservado y confidencial, sino porque sólo son recurribles, de conformidad con lo dispuesto en el art. 41. 1 b), del RD1999/1981 y en el art. 37. 1. b) del RD 391/1996: <<los actos de trámite que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto o pongan término a la vía de gestión>>”¹¹¹.

6.3.2 El artículo 95 bis de la Ley General Tributaria

Habiendo tratado el carácter reservado de los datos con trascendencia tributaria (artículo 95 de la LGT), las limitaciones que puede encontrar el interesado en su derecho de acceso a la información contenida en un procedimiento tributario del que es parte, así como el encaje del derecho a la protección de datos personales en el mencionado derecho de acceso, me parece interesante traer a colación en este punto del trabajo el artículo 95 bis de la LGT por las razones que expondré a continuación.

El artículo 95 bis de la LGT fue introducido en la LGT mediante la Ley 34/2015¹¹², con el título “Publicidad de situaciones de incumplimiento relevante de las obligaciones tributarias”.

El mismo dispone que la Administración tributaria acordará publicar periódicamente el listado de deudores de la Hacienda Pública cuando concurren las siguientes circunstancias:

- a) Que el importe de las deudas y sanciones tributarias pendientes de ingreso supere el importe de 1.000.000 de euros.

¹¹⁰ CANCIO FERNÁNDEZ, R. C.: “La inclusión de los contribuyentes en los Planes de Inspección anuales: ¿acto de mero trámite o decisión recurrible?.”, *Revista Quincena Fiscal*, n.º 7, 2010, p. 3.

¹¹¹ *Ibidem*.

¹¹² Ley 34/2015, de 21 de septiembre, de modificación parcial de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

- b) Que dichas deudas o sanciones tributarias no hubieren sido pagadas transcurrido el plazo de ingreso en período voluntario, salvo que aquellas deudas y sanciones tributarias se encuentren aplazadas o suspendidas.

En dichos listados deberá incluirse la identificación de los deudores conforme al siguiente detalle:

- a) Personas Físicas: nombre apellidos y NIF.
- b) Personas Jurídicas y entidades del artículo 35.4 de esta Ley: razón o denominación social completa y NIF.
- c) El importe conjunto de las deudas y sanciones pendientes de pago tenidas en cuenta a efectos de la publicación.¹¹³.

Como sostiene OLIVARES OLIVARES, B. D., esta medida es un instrumento jurídico “de carácter preventivo y «educativo»” cuyo objetivo es contribuir “al desarrollo de una «auténtica conciencia cívica tributaria», fomentando el cumplimiento voluntario de los deberes tributarios, previniendo el fraude fiscal y castigando las «conductas jurídico-tributarias socialmente reprochables»”¹¹⁴.

A pesar de su legítima finalidad, no es menos cierto que “[s]e trata [...] de un giro copernicano en esta materia, en la que se pasa de la tradicional proclamación del carácter reservado de los datos con trascendencia tributaria, a la mencionada publicidad de los datos”¹¹⁵.

Al margen de considerar si esta medida es o no acertada, es evidente que nos encontramos ante una medida legislativa concreta que ha optado por proteger un bien constitucionalmente protegido, que es, en última instancia, el deber general de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos (artículo 31 de la CE); en detrimento de otro bien igualmente protegido por la CE, como es el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, así como a la protección de los datos personales (artículos 18.1 y 4 de la CE).

Ante esta situación parece razonable preguntarse si, al igual que en el artículo 95 bis de la LGT ha primado la necesidad de proteger la efectiva aplicación del sistema

¹¹³ Artículo 95 bis. 1 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

¹¹⁴ OLIVARES OLIVARES, B. D.: “La publicidad de los deudores tributarios desde la perspectiva del derecho a la protección de los datos personales.”, *Revista Quincena Fiscal*, n.º 11, 2015, p. 1.

¹¹⁵ MENÉNDEZ MORENO, A.: “El carácter «no» reservado de los datos con trascendencia tributaria”, *Revista Quincena Fiscal* n.º 8, 2016, p. 2.

tributario frente a los derechos fundamentales del artículo 18.1 y 4 de la CE, ¿no es la transparencia un bien jurídico susceptible de ser también alzado frente al tradicional carácter reservado de los datos con trascendencia tributaria?, ¿merece la pena apostar por la transparencia con la afectación que ello conlleva para los intereses en juego?

Como dice el Preámbulo de la LTAIPBG, con el que comienza este trabajo: “[s]ólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones [...] los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad”¹¹⁶.

Ello no quiere decir que la transparencia deba prevalecer en todo caso sobre el derecho a la protección de datos o la intimidad, ni sobre la protección de la efectiva aplicación del sistema tributario. Por ello la LTAIPBG prevé límites al derecho de acceso en sus artículos 14 y 15.

Sin embargo, sí debe ser una señal de aviso para que el carácter reservado de los datos con trascendencia tributaria (artículo 95 de la LGT) no sea utilizado por la Administración tributaria como instrumento de opacidad respecto de la actividad pública que a todos los ciudadanos puede interesar legítimamente.

Ejemplo de este interés legítimo de los ciudadanos es la Resolución 78/2016 del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía.

En ella, el reclamante solicitaba “con respecto al Ayuntamiento de Castilblanco de los Arroyos, en su calidad de Entidad Suministradora de Agua Potable en el término del municipio, los siguientes datos:

- Fecha de presentación y declaración de inicio correspondiente al Canon de mejora de infraestructuras hidráulicas de depuración de interés de la Comunidad Autónoma presentado por la citada Entidad Suministradora (modelo 760).
- Cantidades recaudadas por el Ayuntamiento... por la aplicación del Canon... por cada ejercicio presupuestario desde 2011.

¹¹⁶ Preámbulo I de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

- Cantidades efectivamente abonadas por el citado Ayuntamiento a la Agencia Tributaria de Andalucía en concepto del Canon... por ejercicio presupuestario desde 2011”

La AT de Andalucía deniega dicha información alegando el artículo 95 de la LGT; sin embargo, el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía le da la razón al solicitante basándose en la ya mencionada postura del CTBG: que el artículo 95 de la LGT no es apto para desplazar la normativa de transparencia en virtud de la DA 1ª. 2 de la LTAIPBG.

En este caso, aunque la solución me parece adecuada, discrepo en el razonamiento. El acceso a la información solicitada debe ser concedido, no porque el artículo 95 de la LGT sea inoperativo, sino porque el interés público en la divulgación de dicha información prevalece sobre el carácter reservado de los datos con trascendencia tributaria.

Ello es así porque conocer las cantidades recaudadas por un Ayuntamiento en aplicación de un Canon y efectivamente abonadas a la AT conecta directamente con el “derecho a conocer el funcionamiento de las instituciones públicas y el modo en que se emplean los recursos públicos, debiendo primar en este caso sobre el interés individual en la preservación de la intimidad o los datos de carácter personal”¹¹⁷.

6.3.3 El derecho de acceso a la información tributaria del ciudadano

Vistas las posibilidades y límites de acceso que tiene el interesado para acceder a la información obrante en un procedimiento tributario del que es parte, parece adecuado preguntarnos por las facultades de las que dispone la persona que se dirige a la Administración Tributaria solicitando información, ya no en calidad de obligado tributario o interesado en un procedimiento tributario, sino como ciudadano que desea conocer información relativa a la Administración tributaria.

¹¹⁷ FJ 4 de la Resolución 113/2016, de 21 de junio, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, disponible en: [http://www.consejodetransparencia.es/ct Home/consejo/Reclamaciones/reclamaciones_resueltas/reclamaciones_AGE/AGE_2016/06.html](http://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/consejo/Reclamaciones/reclamaciones_resueltas/reclamaciones_AGE/AGE_2016/06.html) visitado el 31 de marzo del 2017.

Son los artículos 87 y siguientes los que regulan deberes de información de la Administración tributaria, a saber:

- Deber de informar sobre los criterios administrativos existentes para la aplicación de la normativa tributaria, de facilitar la consulta a las bases informatizadas donde se contienen dichos criterios, así como la posibilidad de remitir comunicaciones destinadas a informar sobre la tributación de determinados sectores, actividades o fuentes de renta (artículo 87.1 de la LGT).
- Deber de 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 (artículo 87.2 de la LGT).
- Deber de informar, a solicitud del interesado y en relación con los tributos cuya gestión le corresponda, sobre el valor a efectos fiscales de los bienes inmuebles que, situados en el territorio de su competencia, vayan a ser objeto de adquisición o transmisión (artículo 90.1 de la LGT).

Asimismo, los contribuyentes tienen la posibilidad de:

- Formular a la Administración tributaria consultas respecto al régimen, la clasificación o la calificación tributaria que en cada caso les corresponda. También podrán formular consultas tributarias los colegios profesionales, cámaras oficiales, organizaciones patronales, sindicatos, asociaciones de consumidores, asociaciones o fundaciones que representen intereses de personas con discapacidad, asociaciones empresariales y organizaciones profesionales, así como a las federaciones que agrupen a los organismos o entidades antes mencionados, cuando se refieran a cuestiones que afecten a la generalidad de sus miembros o asociados (artículo 88.1 y 3 de la LGT).
- Solicitar a la Administración tributaria, cuando las leyes o los reglamentos propios de cada tributo así lo prevean, que determine con carácter previo y vinculante la valoración a efectos fiscales de rentas, productos, bienes, gastos y demás elementos determinantes de la deuda tributaria (artículo 91.1 de la LGT).

Debemos asumir por tanto, que las posibilidades de acceso del ciudadano a la información tributaria se sustentan en los artículos citados, encontrando como límite el ya nombrado artículo 95 de la LGT –sobre el carácter reservado de los datos con trascendencia tributaria-.

Sin embargo, aunque podamos encontrar una regulación específica del derecho de acceso a la información tributaria en la LGT, no se puede negar que la LTAIPBG es igualmente válida para regular este derecho, la cual, si bien debe respetar los límites que encuentre en la LGT, puede asimismo establecer nuevos contenidos del derecho, como de hecho lo hace en sus artículos 6, 7 y 8.

Si el objetivo de la LTAIPBG es aumentar la transparencia de la actividad pública a través de nuevas obligaciones de información de la Administración pública, entre otras medidas; dichas obligaciones afectan a la Administración tributaria, como administración pública que es, de forma que correlativamente a este aumento de obligaciones de información de la Administración tributaria se produzca una expansión del derecho de acceso a la información por parte de los ciudadanos.

7. LAS OBLIGACIONES DE PUBLICIDAD ACTIVA PARA LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA INTRODUCIDAS POR LA LTAIPBG

En virtud de ciertos artículos de la LGT -artículo 85 y siguientes-, la Administración tributaria ya venía cumpliendo ciertos deberes de información a los obligados tributarios. No obstante, la LTAIPBG introduce nuevas obligaciones de publicidad activa además de ampliar algunas ya existentes -artículos 6, 7 y 8-.

El objetivo del presente epígrafe es analizar más pormenorizadamente cuáles son esas obligaciones, en lo que respecta a la Administración tributaria, y cómo se les da cumplimiento efectivo.

7.1 Principios informadores de la publicidad activa

Los principios informadores de las obligaciones de publicidad activa de los sujetos obligados, según la LTAIPBG, son¹¹⁸:

- La publicación de información deberá ser periódica y actualizada.
- La normativa autonómica podrá ampliar las obligaciones de publicidad activa establecidas por la LTAIPBG.
- La publicación deberá realizarse atendiendo a los límites de los artículos 14 y 15 de la LTAIPBG.
- La publicación de información se llevará a cabo en las correspondientes sedes electrónicas o webs, de manera clara, estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables.
- Toda la información será comprensible, de acceso fácil y gratuito y estará a disposición de las personas con discapacidad en medios o formatos adecuados.

7.2 Información institucional, organizativa y de planificación

El primer apartado del artículo 6 de la LTAIPBG establece la obligación de publicar información relativa a las funciones que desarrollan, la normativa que les sea de aplicación así como a su estructura organizativa, debiendo publicar un organigrama actualizado que identifique a los responsables de los diferentes órganos así como su perfil y trayectoria profesional.

Esta información está disponible en la página web de la Agencia Tributaria: tanto la normativa¹¹⁹, como las funciones¹²⁰ y la estructura organizativa, con el correspondiente organigrama¹²¹.

¹¹⁸ Artículo 5 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

¹¹⁹ Disponible en: http://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/Normativa_criterios_interpretativos.shtml visitado el 30 de marzo de 2017.

¹²⁰ Disponible en: http://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/Inicio/La_Agencia_Tributaria/Informacion_institucional/Informacion_institucional.shtml visitado el 30 de marzo de 2017.

El segundo apartado del artículo 6 de la LTAIPBG se refiere a la publicidad de los planes y programas anuales y plurianuales en los que se fijan objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su consecución. Su grado de cumplimiento y resultados deben ser objeto de evaluación y publicación periódica junto con los indicadores de medida y valoración, en la forma en que se determine por cada Administración competente.

Por lo que se refiere a las Administraciones tributarias se dan varias clases de planificación. La LGT solo alude en su artículo 116 al Plan de control tributario que debe elaborar anualmente la Administración tributaria y que tiene carácter reservado. Sí se publican, en cambio, los criterios generales que lo informan.

En virtud de este artículo, cada año publica la Dirección General de la AEAT una Resolución por la que se aprueban las directrices generales del Plan Anual de Control Tributario y Aduanero¹²² también disponible en la web de la AT¹²³.

El artículo 170 del RGIT trata la Planificación de las actuaciones inspectoras, previendo que en el Plan de control tributario antes señalado se integrará por cada Administración tributaria el plan o los planes parciales de inspección, que se basarán en el riesgo fiscal, oportunidad, aleatoriedad u otros que se estimen pertinentes.

Estos planes de inspección deben recoger los programas de actuación, ámbitos prioritarios y directrices que sirvan para seleccionar a los obligados tributarios sobre los que deba iniciarse actuaciones inspectoras en el año de que se trate.

Pues bien, el artículo 170.7 del RGIT establece que “[l]os planes de inspección, los medios informáticos de tratamiento de información y los demás sistemas de selección de los obligados tributarios que vayan a ser objeto de actuaciones inspectoras tendrán carácter reservado, no serán objeto de publicidad o de comunicación ni se pondrán de manifiesto a los obligados tributarios ni a órganos ajenos a la aplicación de los tributos”.

¹²¹ Disponible en: http://www.agenciatributaria.es/static_files/AEAT/Contenidos_Comunes/La_Agencia_Tributaria/Presentacion/Organigrama/Organigrama_AEAT.pdf visitado el 30 de marzo de 2017.

¹²² LINARES GIL, M. I.: “El acceso a la información tributaria”, en VV.AA.: VALERO TORRIJOS, J. y FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. (coordinadores): *Régimen jurídico de la transparencia en el sector público. Del derecho de acceso a la reutilización de la información*, ob. cit, p. 747.

¹²³ Disponible en: http://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/Inicio/La_Agencia_Tributaria/Planificacion/Planificacion.shtml visitado el 3 de abril de 2017.

Como veíamos en el epígrafe anterior, estos Planes de Inspección tienen carácter reservado incluso para el contribuyente que es incluido en los mismos, por lo que me remito a lo dicho anteriormente.

Otro tipo de planificación llevada a cabo por la Administración tributaria es el Plan Integral de Prevención y Corrección del Fraude fiscal, laboral y de Seguridad Social, que fue elaborado en 2010, y el Plan de Prevención del Fraude Fiscal, cuya última actualización fue en 2008, ambos disponibles en la web de la AT¹²⁴.

A la vista del artículo 6 de la LTAIPBG “parece claro [...] que las exigencias planificadoras” establecidas por la ley de transparencia “van más allá del Plan de control tributario y de los Planes parciales de inspección, comprendiendo una planificación global que abarque las distintas funciones propias de la aplicación de los tributos (no solo, por tanto, la inspección, sino también la gestión o recaudación), incluyendo objetivos concretos, así como la forma en que se piensa alcanzar.”¹²⁵

Un ejemplo de cómo la LTAIPBG amplía las obligaciones de transparencia de la AEAT en sus diferentes funciones y competencias, lo encontramos en la Resolución 114/2016 del CTBG, en la que, resolviendo a favor del solicitante, se insta a la AEAT a facilitar información sobre:

- “Los objetivos asignados a principios de 2015 y 2016, a las distintas Áreas, Administraciones, Unidades, Equipos y Secciones de la Delegación Especial, y el nivel de consecución obtenidos.
- Criterios de reparto de las bolsas de productividad de mejor desempeño Baremada de Inspección, Por Objetivos y Agentes Tributarios que incluya el detalle de los fijados desde la Dirección de la AEAT, así como los establecidos por la Delegación Especial, con desglose por grupos funcionariales, niveles y módulos de valoración en su caso, en el año 2015 y 2016.”¹²⁶.

¹²⁴

Disponible

en:

http://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/Inicio/La_Agencia_Tributaria/Planificacion/Planificacion.shtml visitado el 4 de abril de 2017.

¹²⁵ LINARES GIL, M. I.: “El acceso a la información tributaria”, en VV.AA.: VALERO TORRIJOS, J. y FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. (coordinadores): *Régimen jurídico de la transparencia en el sector público. Del derecho de acceso a la reutilización de la información*, ob. cit, pp. 747-748.

¹²⁶ Resolución 114/2016, de 23 de junio de 2016, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, disponible

Pues bien, a la vista del artículo 6.2 de la LTAIPBG, considero que al menos la información referida a los “objetivos asignados a las distintas Áreas, Unidades, Equipos y Secciones [...] y el nivel de consecución obtenidos” debe ser objeto de publicidad activa por parte de la AEAT.

Por otro lado, son destacables las memorias¹²⁷ que anualmente elabora la AT –la última publicada es la del 2015-, las cuales hacen una referencia general a las principales actuaciones llevadas a cabo durante el año así como los resultados obtenidos.

En virtud de la Memoria de 2015, conocemos que la AT, en virtud de la LTAIPBG, “creó la Unidad gestora del derecho de acceso a la información pública (UDAI), que, en 2015, tramitó 105 solicitudes de información, de las que resolvió 85: concedió 42 (12 de ellas parcialmente); denegó 23; e inadmitió 20”¹²⁸.

Respecto del último apartado del artículo 6 de la LTAIPBG –“En el ámbito de la Administración General del Estado corresponde a las inspecciones generales de servicios la evaluación del cumplimiento de estos planes y programas”- cabe resaltar la presentación de la MESTA por el CTBG el 28 de marzo de 2017.

La MESTA es una nueva Metodología de evaluación y seguimiento de la transparencia de la actividad pública cuyo objetivo es servir de instrumento de evaluación de las obligaciones en materia de transparencia a Ministerios, organismos públicos y entidades obligadas a cumplir la ley.

Resultado de la colaboración entre CTBG y la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, la MESTA facilitará establecer comparaciones entre los organismos e identificará líneas de estudio y de mejora continua en el cumplimiento de las obligaciones que impone la LTAIPBG.

http://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/consejo/Reclamaciones/reclamaciones_resueltas/reclamaciones_AGE/AGE_2016/06.html visitado el 5 de abril de 2017.

¹²⁷ Disponibles en: http://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/Inicio/La_Agencia_Tributaria/Memorias_y_estadisticas_tributarias/Memorias/Memorias_de_la_Agencia_Tributaria/Memorias_de_la_Agencia_Tributaria.shtml visitado el 7 de abril de 2017.

¹²⁸ Memoria 2015 de la Agencia Tributaria disponible en: http://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/Inicio/La_Agencia_Tributaria/Memorias_y_estadisticas_tributarias/Memorias/Memorias_de_la_Agencia_Tributaria/Ayuda_Memoria_2015/Ayuda_Memoria_2015.html visitado el 10 de abril de 2017.

El CTBG cederá gratuitamente esta metodología, así como las herramientas informáticas necesarias para su aplicación, a todos los organismos que lo quieran a través de un sistema de información todavía en construcción por la Secretaría General de Administración Digital¹²⁹.

Actualmente, el CTBG está demandando las competencias para inspeccionar y sancionar a las Administraciones y organismos públicos que no cumplan con sus deberes de información pues, en palabras de su presidenta Ester Arizmendi, “[n]o se conoce ningún organismo regulador que no tenga ninguna de las dos” competencias.

De momento, la herramienta de la que se sirve el CTBG para tal objetivo es la presión pública: está preparando un ranking que evalúe el cumplimiento de la LTAIPBG por los sujetos obligados por la misma, tanto desde un punto de vista cuantitativo como cualitativo. Se pretende así que dicha clasificación motive a las instituciones y organismos rezagados en materia de transparencia, al verse sometidos al juicio de la opinión pública¹³⁰.

7.3 Información de relevancia jurídica

El artículo 7 de la LTAIPBG establece la obligación de las Administraciones públicas, y por tanto de la Administración Tributaria, de 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.

A este respecto, la Dirección General de Tributos publica en una base de datos¹³¹ accesible para todos los ciudadanos las consultas tributarias planteadas por los obligados tributarios respecto al régimen, la clasificación o la calificación tributaria que en cada caso les corresponda.

¹²⁹ Noticia de prensa en: http://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/actualidad/noticias/hemeroteca/2017/03/20170328.html#_WNy_EoVOJ9A visitado el 28 de marzo de 2017.

¹³⁰ Noticia de prensa en: http://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/actualidad/noticias/hemeroteca/2017/02/20170227.html#_WOX_mzvviUk visitado el 6 de abril de 2017.

¹³¹ Disponible en: <http://petete.minhafp.gob.es/consultas/> visitado el 6 de abril del 2017.

Ésta es de gran utilidad puesto que las consultas tributarias son vinculantes para la Agencia tributaria frente a cualquier obligado tributario, siempre que exista identidad entre su situación y el supuesto de hecho planteado en la consulta, reforzando así la seguridad jurídica de los contribuyentes.

También el Tribunal Económico-Administrativo Central dispone de dos bases de datos –DOCTRINA¹³² y DYCTEAC¹³³- en las se puede acceder tanto a los criterios como a las resoluciones del mismo.

En este sentido, se ha planteado ante el CTBG una reclamación en la que se solicitaba al TEAC ciertas resoluciones no publicadas en sus bases de datos (DYCTEAC y DOCTRINA).

En este caso, el CTBG resuelve a favor de la AEAT, declarando que no todas las resoluciones del TEAC deben ser publicadas sino solo aquellas que, suponiendo una interpretación del derecho, signifiquen un cambio o novedad respecto de la situación anterior, por ejemplo porque contenga una interpretación que difiera de las anteriores, sentando nuevos criterios, o que tenga en cuenta nuevos elementos hasta ahora no presentes.

A esto añade que, en efecto, las Resoluciones de un Organismo de la Administración, tienen efectos jurídicos indiscutibles, sin embargo, éstos 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, 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, por tanto, 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 pública¹³⁴.

¹³² Disponible en: <http://serviciostelematicosext.minhap.gob.es/TEAC/DoctrinaTEAC/> visitado el 6 de abril de 2017.

¹³³ Disponible en: <http://serviciostelematicos.minhap.gob.es/DYCTeac/> visitado el 6 de abril de 2017.

¹³⁴ FJ 7 de la Resolución 60/2016, de 26 de abril de 2016, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, disponible en:

7.4 Información económica, presupuestaria y estadística

El artículo 8 de la LTAIPBG es el más extenso en cuanto a contenidos de publicidad activa.

En primer lugar, establece la obligación de publicar: “[t]odos los contratos, con indicación del objeto, duración, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones del contrato. Igualmente serán objeto de publicación las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos”¹³⁵. Esta información está disponible en el Portal de Transparencia del Gobierno de España¹³⁶.

En segundo lugar, la Administración tributaria debe publicar la “relación de los convenios suscritos, con mención de las partes firmantes, su objeto, plazo de duración, modificaciones realizadas, obligados a la realización de las prestaciones y, en su caso, las obligaciones económicas convenidas. Igualmente, se publicarán las encomiendas de gestión que se firmen, con indicación de su objeto, presupuesto, duración, obligaciones económicas y las subcontrataciones que se realicen con mención de los adjudicatarios, procedimiento seguido para la adjudicación e importe de la misma”¹³⁷.

En este caso, el Portal de Transparencia estatal sólo contiene una breve descripción de los convenios suscritos, con la circunstancia de que la mayoría de enlaces carecen de contenido.

http://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/consejo/Reclamaciones/reclamaciones_resueltas/reclamaciones_AGE/AGE_2016/04.html visitado el 4 de marzo de 2017.

¹³⁵ Artículo 8. 1 a) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

¹³⁶

Disponible

en:

http://transparencia.gob.es/transparencia/es/transparencia_Home/index/categorias/Contratos-convenios-subvenciones-bienesinmuebles/Contratos.html visitado el 11 de abril de 2017.

¹³⁷ Artículo 8. 1 b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Por ello, resulta más práctico visitar el apartado “Colaboradores” de la web de la Agencia Tributaria¹³⁸, donde se puede acceder al contenido mismo de los convenios suscritos tanto con las Administraciones Públicas como con otros entes en la prevención del fraude fiscal, si bien no puede accederse a los convenios suscritos con los Colegios Profesionales.

También es útil en este caso visitar la web del Catastro¹³⁹, donde encontramos todos los convenios suscritos por el mismo tanto con Entidades Locales y Comunidades Autónomas, como con otras instituciones.

En tercer lugar, la Administración Tributaria está obligada a publicar “[l]os presupuestos, con descripción de las principales partidas presupuestarias e información actualizada y comprensible sobre su estado de ejecución y sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas”¹⁴⁰.

En el Portal de Transparencia estatal podemos encontrar los Presupuestos Generales del Estado, y dentro de los mismos, los ingresos y gastos de la AEAT¹⁴¹, si bien el apartado “Ejecución presupuestaria”¹⁴² únicamente contiene un enlace de la Ley General Presupuestaria.

Desde el apartado “Estabilidad presupuestaria”¹⁴³ se puede acceder a la Central de Información Económica y Financiera¹⁴⁴, un portal web creado al amparo de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad

¹³⁸ Disponible en: <http://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/Inicio/Segmentos/Colaboradores/Colaboradores.shtml> visitado el 11 de abril de 2017.

¹³⁹ Disponible en: http://www.catastro.minhfp.gob.es/esp/convenios_colaboracion.asp visitado el 11 de abril de 2017.

¹⁴⁰ Artículo 8. 1 d) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

¹⁴¹ Gastos del año 2017 en: http://www.sepg.pap.minhfp.gob.es/Presup/PGE2016Prorroga/MaestroDocumentos/PGE-ROM/doc/2/1/1/1/2/12/N_16P_E_V_1_101_1_1_2_2_115_1_2.PDF visitado el 11 de abril de 2017; y los ingresos del año 2016 en: http://www.sepg.pap.minhfp.gob.es/Presup/PGE2016Ley/MaestroDocumentos/PGE-ROM/doc/2/1/4/1/N_16_E_V_1_104_2_1_A_1.PDF visitado el 11 de abril de 2017.

¹⁴² Disponible en: http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/categorias/Presupuestos-fiscalizacion-informes/Ejecucion-presupuestaria.html# visitado el 11 de abril de 2017.

¹⁴³ Disponible en: http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/categorias/Presupuestos-fiscalizacion-informes/Estabilidad-presupuestaria.html visitado el 11 de abril de 2017.

¹⁴⁴ Disponible en: <http://www.minhfp.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/centraldeinformacion.aspx> visitado el 11 de abril de 2017.

Financiera. En este portal podemos acceder a un Banco de datos¹⁴⁵ donde encontramos variada información financiera y presupuestaria de las distintas Administraciones Públicas.

La cuarta obligación de publicidad activa se refiere a “[l]as cuentas anuales que deban rendirse y los informes de auditoría de cuentas y de fiscalización por parte de los órganos de control externo que sobre ellos se emitan”¹⁴⁶. Esta información está disponible en el Portal de Transparencia estatal¹⁴⁷.

La siguiente obligación se refiere a “[l]as retribuciones percibidas anualmente por los altos cargos y máximos responsables de las entidades incluidas en el ámbito de la aplicación de este título. Igualmente, se harán públicas las indemnizaciones percibidas, en su caso, con ocasión del abandono del cargo”¹⁴⁸. También se puede acceder a esta información desde el Portal de Transparencia estatal¹⁴⁹.

El CTBG y la Agencia Española de Protección de Datos adoptaron el 24 de junio de 2015 el Criterio Interpretativo 1/2015, relativo al alcance de las obligaciones de las Administraciones y entes públicos de publicar información sobre sus Relaciones de Puestos de Trabajo y las retribuciones de sus empleados y funcionarios.

Según el Criterio 1/2015, el órgano, organismo o entidad que reciba una solicitud de información sobre las retribuciones de un determinado trabajador ha de realizar la ponderación de intereses y derechos del artículo 15.3 de la LTAIPBG por tratarse datos de carácter personal.

En dicha ponderación deben tenerse en cuenta una serie de consideraciones:

- Con carácter general, cuando se trate de altos cargos o puestos de confianza, designados discrecionalmente (por ejemplo, asesores en los Gabinetes de

¹⁴⁵ Disponible en: <http://buscadorcdi.minhap.gob.es/es/buscador> visitado el 11 de abril de 2017.

¹⁴⁶ Artículo 8. 1 e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

¹⁴⁷ Cuentas anuales e informes de auditoría en: <http://www.pap.minhafp.gob.es/VisorXBRL/pagBuscadorCuentas.aspx?yqJlcgM4tl8NJlbnNsZ4UpeYg4XzUzv9x+mvODyHfflErKVwshmjN15N3xdwGMH7> visitado el 11 de abril de 2017; así como los informes de fiscalización en: <http://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/search/alfresco/index.html?fis=AGE> visitado el 11 de abril de 2017.

¹⁴⁸ Artículo 8. 1 f) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

¹⁴⁹ Disponible en: <http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia/Home/index/categorias/Institucional/Retribuciones-de-altos-cargos.html&historico=false#> visitado el 11 de abril de 2017.

Ministros y Secretarios de Estado, los Subdirectores Generales, los Subdelegados del Gobierno en las provincias, etc.) ha de entenderse que prima el interés público en la divulgación sobre los derechos a la intimidad o la protección de datos de carácter personal.

- En todo caso, la información sobre las retribuciones se debe facilitar en cómputo anual y en términos íntegros, sin incluir deducciones ni desglose de conceptos retributivos, pues el conocimiento de estos datos puede permitir el acceso a datos de carácter personal especialmente protegidos.
- Respecto de los complementos retributivos (por ejemplo, ligados a la productividad o al rendimiento), por su carácter coyuntural sólo pueden facilitarse respecto de períodos vencidos y en cómputo global correspondiente al órgano, centro u organismo de que se trate¹⁵⁰.

Asimismo debe publicar la Administración Tributaria “las resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad que afecten a los empleados públicos así como las que autoricen el ejercicio de actividad privada al cese de los altos cargos de la Administración General del Estado o asimilados según la normativa autonómica o local.”¹⁵¹. Se puede acceder a esta información en el Portal de Transparencia estatal¹⁵².

Finalmente, la ley establece la obligación de publicar “[l]a información estadística necesaria para valorar el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos que sean de su competencia, en los términos que defina cada administración competente”¹⁵³. Están disponibles en la web de la Agencia Tributaria estadísticas sobre la recaudación tributaria¹⁵⁴; sobre los distintos impuestos¹⁵⁵; sobre las venas, empleo y salarios de las grandes empresas¹⁵⁶ así como sobre el comercio exterior¹⁵⁷.

¹⁵⁰ Criterio Interpretativo 1/2015, de 24 de junio, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos, disponible en: [http://www.consejodetransparencia.es/ct Home/consejo/criterios_informes_consultas_documentacion/criterios.html](http://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/consejo/criterios_informes_consultas_documentacion/criterios.html) visitado el 16 de mayo de 2017.

¹⁵¹ Artículo 8. 1 g) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

¹⁵² Disponible en: http://transparencia.gob.es/servicios-buscador/buscar.htm?categoria=eppcompatibilidades_ind&lang=es y [http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia Home/index/categorias/Institucional/Autorizacion-de-actividad-privada-en-altos-cargos.html](http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia/Home/index/categorias/Institucional/Autorizacion-de-actividad-privada-en-altos-cargos.html) visitado el 11 de abril de 2017.

¹⁵³ Artículo 8. 1 i) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

¹⁵⁴ Disponibles en: http://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/Inicio/La_Agencia_Tributaria/Memorias_y_estadisticas_tributarias/Estadisticas/Recaudacion_tributaria/Recaudacion_tributaria.shtml visitado el 12 de abril de 2017.



155

Disponibles en:
http://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/Inicio/La_Agencia_Tributaria/Memorias_y_estadisticas_tributarias/Estadisticas/Estadisticas_por_impuesto/Estadisticas_por_impuesto.shtml visitado el 12 de abril de 2017.

156

Disponibles en:
http://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/datosabiertos/catalogo/hacienda/Informe_Ventas_Empleo_y_Salarios_en_las_Grandes_Empresas.shtml visitado el 12 de abril de 2017.

157

Disponibles en:
http://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/Inicio/La_Agencia_Tributaria/Memorias_y_estadisticas_tributarias/Estadisticas/Comercio_exterior/Comercio_exterior.shtml visitado el 12 de abril de 2017.

CONCLUSIONES





Como indicaba en la introducción, con el presente trabajo perseguíamos los siguientes objetivos:

- Conocer la operatividad de la legislación tributaria respecto de la normativa sobre transparencia.
- Analizar las implicaciones de la legislación sobre transparencia en el ámbito de la Administración Tributaria
- Estudiar la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, del Tribunal Constitucional, del Tribunal Supremo y de la Audiencia Nacional en materia de transparencia.
- Examinar la doctrina científica y administrativa sobre transparencia, especialmente en el ámbito del Derecho Financiero y Tributario.

Cumplidos los objetivos que nos habíamos marcado hemos alcanzado las siguientes conclusiones:

1. La Administración Tributaria, como Administración pública que es, está sujeta a la LTAIPBG. Encontramos en la LGT preceptos que regulan ciertos aspectos relativos al derecho de acceso a la información tributaria así como ciertos deberes de información de la Administración tributaria.

Se ha planteado ante el CTBG, los tribunales de primera instancia y la AN la cuestión de si el límite del derecho de acceso a la información tributaria contenido en el artículo 95 LGT constituía un régimen jurídico específico de acceso a la información tributaria capaz de desplazar a la LTAIPBG en virtud de su DA 1ª.2. Aunque la AN ha concluido que sí, lo cierto es que no compartimos su razonamiento jurídico, ya que ambas normas operan en el ordenamiento jurídico en relación de complementariedad, no de conflicto; pudiendo aplicarse un precepto de la LGT sin por ello desplazar a la LTAIPBG.

No existe todavía jurisprudencia del Tribunal Supremo o Tribunal Constitucional que resuelva esta cuestión.

2. La Administración Tributaria debe cumplir las obligaciones de publicidad activa de la LTAIPBG, debiendo publicar de forma periódica y actualizada

información referente a diversos aspectos institucionales, organizativos, de relevancia jurídica, económica, etc.

A pesar de que hemos podido constatar el cumplimiento de dichas obligaciones, a través de la búsqueda en diversas páginas web, todavía quedan contenidos por publicar, así como mejorar la accesibilidad de la información ya publicada para alcanzar el pleno cumplimiento de las exigencias que marca la LTAIPBG.

3. La jurisprudencia del TJUE sobre el acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión es abundante, si bien tan solo puede servirnos de ejemplo, pues solo es aplicable a los órganos mencionados y no afecta al derecho de acceso a la información pública de la LTAIPBG.

4. La doctrina administrativa principalmente consultada ha sido la del CTBG, órgano encargado de promover la transparencia de la actividad pública, velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad y salvaguardar el ejercicio de derecho de acceso a la información pública.

A través de su página web se puede acceder a sus resoluciones, criterios, convenios, etc. Información que está disponible en formatos reutilizables, la mayoría de veces, y organizada sistemáticamente, facilitando enormemente la tarea investigadora.

La doctrina científica encontrada no es abundante, si bien, se puede percibir un creciente interés en un tema de actualidad como es la transparencia, susceptible de generar conflictos de gran repercusión social, como se ha puesto de manifiesto en el trabajo.





BIBLIOGRAFÍA



ALMUDÍ CID, J. M.: “Transparencia fiscal internacional y convenios de doble imposición”, *Revista Quincena Fiscal*, n. ° 21, 2001, p. 1.

BLANES CLIMENT, M. A.: *Transparencia informativa de las Administraciones Públicas. El derecho de las personas a saber y la obligación de difundir información pública de forma activa*, Aranzadi, Navarra, 2014, pp. 67, 199-202.

CANCIO FERNÁNDEZ, R. C.: “La inclusión de los contribuyentes en los Planes de Inspección anuales: ¿acto de mero trámite o decisión recurrible?”, *Revista Quincena Fiscal*, n. ° 7, 2010, p. 3.

CERRILLO I MARTÍNEZ, A.: “Transparencia y buen gobierno en las administraciones locales de Cataluña: una aproximación local a la Ley 19/2014, de 29 de diciembre.” en VILLORIA MENDIETA, M. (director) y FORCADELL ESTELLER, X. (coordinador): *Buen gobierno, transparencia e integridad institucional en el gobierno local*, Tecnos, Madrid, 2016, p. 61.

DE LA NUEZ SÁNCHEZ-CASCADO E.: “Introducción” en DE LA NUEZ SÁNCHEZ-CASCADO E., TARÍN QUIRÓS C. (coordinadores): *Transparencia y buen gobierno*, La Ley, Madrid, 2014, p. 18.

DUPRAT J. P.: “Ciudadanía administrativa y armonización de los sistemas de regulación en el acceso a la información” en PIÑAR MAÑAS J. L. (director): *Transparencia, acceso a la información y protección de datos*, Editorial Reus, Madrid, 2014, p. 24.

GARCÍA DE PABLOS, J. F.: “La transparencia tributaria y el derecho de acceso a la información fiscal”, *Revista Quincena Fiscal*, n. ° 19, 2016, pp. 3-5.

GUICHOT, E.: *Transparencia y acceso a la información en el Derecho Europeo*, Editorial Derecho Global, Sevilla, 2011, p. 111.

GUICHOT, E.: *Transparencia y Buen Gobierno*, Aranzadi, Navarra, 2014, p. 11.

LINARES GIL, M. I.: “El acceso a la información tributaria”, en VALERO TORRIJOS, J. y FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. (coordinadores): *Régimen jurídico de*

la transparencia en el sector público. Del derecho de acceso a la reutilización de la información, Aranzadi, Navarra, 2014, pp. 747-760.

MARTÍNEZ FERNÁNDEZ J. M.: *Contratación pública y transparencia. Medidas prácticas para atajar la corrupción en el marco de la nueva regulación*, Wolters Kluwer, Madrid, 2016, pp. 66-67.

MENÉNDEZ MORENO, A.: “El carácter «no» reservado de los datos con trascendencia tributaria”, *Revista Quincena Fiscal* n.º 8, 2016, p. 2.

MESEGUER YEBRA, J.: *La transparencia en las Administraciones Públicas. El procedimiento de acceso a la información pública*, Editorial Bosch, Barcelona, 2013, pp. 57-61.

MOLINA MOLINA J.: *¿Por qué la transparencia?*, Aranzadi, Navarra, 2015, p. 22.

OLIVARES OLIVARES, B. D.: “La publicidad de los deudores tributarios desde la perspectiva del derecho a la protección de los datos personales.”, *Revista Quincena Fiscal*, n.º 11, 2015, p. 1.

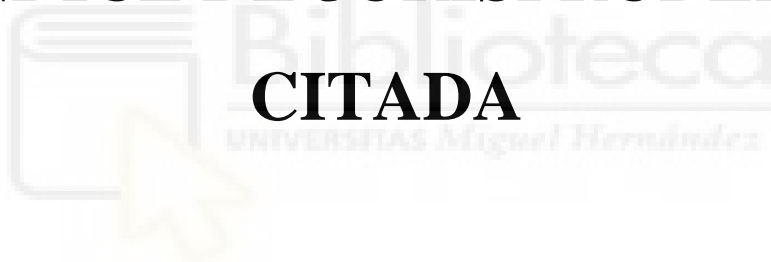
RAZQUIN LIZARRAGA, M. M.: *El derecho de acceso a la información pública*, Instituto Vasco de Administración Pública, Vizcaya, 2015, pp. 21-40.

RODRÍGUEZ ARANA, J.: “Reflexiones sobre la regeneración democrática en gobiernos y administraciones públicas”, en RODRÍGUEZ ARANA, J., VIVANCOS COMES, M. y AHEDO RUIZ, J. (coordinadores): *Calidad democrática, transparencia e integridad*, Aranzadi, Navarra, 2016.

SUBIRANA DE LA CRUZ, S.: “Open Government: transparencia administrativa, derecho de acceso a la información pública, «open data» y reutilización de la información del sector público”, *Revista Aranzadi Doctrinal*, n.º 2, 2016, pp. 3-17.



ÍNDICE DE JURISPRUDENCIA CITADA





TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

STJUE de 30 de abril de 1996, C-58/94, (ECLI:EU:C:1996:171).

STJUE de 2 de octubre de 2014, C-127/13 P, (ECLI:EU:C:2014:2250).

STJUE de 11 de enero de 2017, C-491-15 P, (ECLI:EU:C:2017:5).

TRIBUNAL COSTITUCIONAL

STC 110/1984, de 26 de noviembre, (RTC 1984\110).

STC 143/1994, de 9 de mayo, (RTC 1994\143).

STC 161/1988, de 20 de septiembre, (RTC 161/1988).

STC 292/2000, de 30 de noviembre, (RTC 2000\292).

TRIBUNAL SUPREMO

STS de la Sala especial de revisión, de 19 de mayo de 1988, (RJ/1988/5060).

STS de la Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 6ª, de 30 marzo 1999, recurso de casación n.º 6563/1994, (RJ 1999\3246).

STS 506/2011, de 27 de junio, recurso de casación n.º 46/2009, (RJ 2011\5837).

AUDIENCIA NACIONAL

SAN 63/2016, de 24 de enero de 2017,
(http://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/consejo/Reclamaciones/recursos_judiciales/jurisprudencia.html).

SAN 71/2016, de 6 de febrero,
(http://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/consejo/Reclamaciones/recursos_judiciales/jurisprudencia.html).







DOCTRINA ADMINISTRATIVA



RESOLUCIONES DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Resolución 104/2015, de 9 de julio,
(http://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/consejo/Reclamaciones/reclamaciones_resueltas/reclamaciones_AGE/AGE_2015/07.html).

Resolución 105/2015, de 9 de julio,
(http://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/consejo/Reclamaciones/reclamaciones_resueltas/reclamaciones_AGE/AGE_2015/07.html).

Resolución 203/2015 de 24 de septiembre,
(http://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/consejo/Reclamaciones/reclamaciones_resueltas/reclamaciones_AGE/AGE_2015/09.html).

Resolución 469/2015, de 4 de febrero de 2016,
(http://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/consejo/Reclamaciones/reclamaciones_resueltas/reclamaciones_AGE/AGE_2016/02.html).

Resolución 60/2016 de 26 de abril,
(http://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/consejo/Reclamaciones/reclamaciones_resueltas/reclamaciones_AGE/AGE_2016/04.html).

Resolución 113/2016, de 21 de junio,
(http://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/consejo/Reclamaciones/reclamaciones_resueltas/reclamaciones_AGE/AGE_2016/06.html).

Resolución 94/2016, de 24 de junio,
(http://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/consejo/Reclamaciones/reclamaciones_resueltas/reclamaciones_AGE/AGE_2016/06.html).

Resolución 114/2016, de 23 de junio,
(http://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/consejo/Reclamaciones/reclamaciones_resueltas/reclamaciones_AGE/AGE_2016/06.html).

Resolución 115/2016, de 24 de junio,
(http://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/consejo/Reclamaciones/reclamaciones_resueltas/reclamaciones_AGE/AGE_2016/06.html).

Resolución 290/2016, de 30 de septiembre.

RESOLUCIONES DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

Resolución 78/2016, de 3 de agosto,
(<http://www.ctpdandalucia.es/es/content/res-0782016>).

CRITERIOS INTERPRETATIVOS DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Criterio Interpretativo 6/2015, de 12 de noviembre, “Causas de inadmisión de solicitudes de información: información de carácter auxiliar o de apoyo”,
(http://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/consejo/criterios_informes_consultas_documentacion/criterios.html).

Criterio Interpretativo 7/2015, de 12 de noviembre, “Causas de inadmisión de solicitudes de información: relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”,
(http://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/consejo/criterios_informes_consultas_documentacion/criterios.html).

Criterio Interpretativo 8/2015, de 12 de noviembre, “Aplicación de la Disposición Adicional Primera de la Ley 19/2013 sobre regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública”,

http://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/consejo/criterios_informes_consultas_documentacion/criterios.html).

Criterio Interpretativo 3/2016, de 14 de julio, “Causas de inadmisión de solicitudes de información: Solicitud de información repetitiva o abusiva”, (http://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/consejo/criterios_informes_consultas_documentacion/criterios.html).

CRITERIOS INTERPRETATIVOS DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO Y LA AGENCIA ESPAÑOLA DE PROTECCIÓN DE DATOS

Criterio Interpretativo 2/2015, de 24 de junio, “Alcance de las obligaciones de los órganos, organismos y entidades del sector público estatal en materia de acceso a la información pública sobre sus Relaciones de Puestos de Trabajo (RPT), catálogos, plantillas orgánicas, etc... y las retribuciones de sus empleados o funcionarios”, (http://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/consejo/criterios_informes_consultas_documentacion/criterios.html).

Criterio Interpretativo 2/2015, de 24 de junio, “Aplicación de los límites del derecho a la información”, (http://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/consejo/criterios_informes_consultas_documentacion/criterios.html).

