

Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 4ª, Sentencia 448/2019 de 6 Nov. 2019, Rec. 12/2019

Ponente: Jimena Calleja, Ana María.

Nº de Sentencia: 448/2019

Nº de Recurso: 12/2019

Jurisdicción: CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

ECLI: ES:TSJM:2019:11347

Los TEAR no está obligados a publicar todas sus resoluciones

TRANSPARENCIA ADMINISTRATIVA. Inadmisión de solicitud de acceso a todas las resoluciones del TEAR Cataluña, una vez eliminados los datos de identificación de los afectados. Carácter abusivo de la petición. La publicación masiva de todas las resoluciones supone un trabajo y dedicación de medios públicos de tal entidad que no viene justificado por el objeto y finalidad de protección, ni resulta proporcionado. Tampoco se ha perfilado suficientemente un interés público o privado superior que justifique el acceso. Competencia del TEAC para resolver la solicitud.

El TSJ Madrid desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la resolución del TEAC que inadmite la solicitud formulada por el recurrente consistente en el acceso a las resoluciones del TEAR Cataluña, tras eliminarse los datos personales de los afectados.

L 39/2015, de 1 Oct. (procedimiento administrativo común de las administraciones públicas) art. 47.1 b)

L 40/2015, de 1 Oct. (Régimen Jurídico del Sector Público) art. 8.3

L 19/2013, de 9 Dic. (transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno) art. 7; art. 17.1; art. 18.1 e); art. 21

RD 1113/2018 de 7 Sep. (desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda) art. 6.1

Tribunal Superior de Justicia de Madrid

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

C/ General Castaños, 1 , Planta Baja - 28004

33009710

NIG: 28.079.00.3-2019/0000215

Procedimiento Ordinario 12/2019

Demandante: D. Carlos Antonio

PROCURADOR Dña. MARIA DEL VALLE GILI RUIZ

Demandado: TRIBUNAL ECONÓMICO ADMINISTRATIVO CENTRAL (TEAC) MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PUBLICAS

Sr. ABOGADO DEL ESTADO

SENTENCIA Nº 448/2019

Presidente:

D. CARLOS VIEITES PEREZ

Magistrados:

Dña. ANA MARIA JIMENA CALLEJA

Dña. LAURA TAMAMES PRIETO-CASTRO

En la Villa de Madrid a seis de noviembre de dos mil diecinueve.

Visto por la Sala el Procedimiento Ordinario nº 12/2019, promovido ante este Tribunal a instancia de la Procuradora PROCURADOR Dña. MARIA DEL VALLE GILI RUIZ en nombre y representación de D. Carlos Antonio , siendo parte demandada la Administración General del Estado, representada y defendida por su Abogacía; contra la resolución del Presidente del Tribunal Económico-administrativo Central de 29 de noviembre de 2018, por la que se inadmite la solicitud formulada por el recurrente al amparo de lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en la que se pedía el acceso a las Resoluciones del TEAR Cataluña, una vez eliminados los datos de identificación de los afectados.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La referida parte actora promovió el presente recurso contencioso-administrativo contra la resolución reseñada, y seguido el cauce procesal previsto legalmente, cada parte interviniente despachó, en el momento oportuno y por el orden legal conferido, el trámite correspondiente de demanda y de contestación, en cuyos escritos, y conforme a los hechos y razonamientos jurídicos consignados, suplicaron respectivamente la estimación de la demanda y la desestimación de ésta, en los términos que figuran en aquéllos.

SEGUNDO.- Seguido el proceso por los cauces legales, y efectuadas las actuaciones y los trámites que constan en los autos, quedaron éstos pendientes de señalamiento para votación y fallo, que tuvo lugar el día 5 de noviembre de 2019.

Siendo Ponente la Magistrada Ilma. Sra. **DOÑA ANA MARÍA JIMENA CALLEJA.**

FUNDAMENTOS JURIDICOS

PRIMERO: Es objeto de este proceso la resolución del Presidente del Tribunal Económico-administrativo Central de 29 de noviembre de 2018, por la que se inadmite la solicitud formulada por el recurrente al amparo de lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en la que se pedía el acceso a las Resoluciones del TEAR Cataluña, una vez eliminados los datos de identificación de los afectados.

Tal inadmisión se funda en el carácter abusivo de la solicitud, no justificado con la finalidad de transparencia, al amparo de lo establecido en el artículo 18.1 e) de la Ley; en este sentido, se indica en la resolución impugnada que, dado el volumen de resoluciones que se han dictado, "esta petición implicaría la paralización de la actividad del Tribunal", añadiendo que si son objeto de publicación todas las resoluciones del TEAC que contienen doctrina administrativa o tienen una especial trascendencia.

Se invoca en la demanda, en primer lugar, la nulidad de pleno derecho de la Resolución impugnada, de conformidad con lo establecido en el artículo 47.1 b) de la Ley 39/2015, alegando que quien tenía que haber respondido era el TEAR de Cataluña, a quien se solicitó la información, y no el TEAC, que avocó para sí la resolución de la solicitud de forma absolutamente irregular.

En cuanto al fondo de la cuestión, invoca, en síntesis, que por aplicación de lo dispuesto en los artículos 7, 12 y 13 de la Ley de Transparencia la solicitud debía haber sido atendida, por referirse a la publicación de una información consistente en las resoluciones del TEAR Cataluña, en tanto han sido elaboradas por un organismo público en el ejercicio de sus funciones, que interpretan el Derecho y que, además, tienen efectos jurídicos, sin que concurre la causa de inadmisibilidad de la solicitud utilizada en la resolución.

Añade que las Resoluciones de los TEAR tienen una gran importancia pues resuelven las reclamaciones en el ámbito de los tributos estatales y su conocimiento por los ciudadanos permitiría demostrar que la interpretación que hubiesen realizado es "razonable" -a efectos sancionadores- y comprobar el cumplimiento del principio de igualdad; y que sin embargo, la publicidad de las Resoluciones del TEAR Cataluña es prácticamente inexistente.

Se invoca también que el TEAC no ha mostrado el menor interés en facilitar parcialmente las Resoluciones objeto de la solicitud y, por último, que no existe un "régimen específico" de acceso a esta información.

El Abogado del Estado se opone a la estimación del recurso, en base a los argumentos que luego expondremos con detalle.

SEGUNDO: Parece oportuno comenzar analizando la finalidad de la Ley de transparencia, los medios o instrumentos establecidos para lograr esa finalidad -y los medios coercitivos en caso de incumplimiento-, los sujetos obligados y el objeto de la obligación en cada caso.

Según el **preámbulo de la Ley 19/2013**, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, "la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo 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** podremos hablar del inicio de un proceso en el que los **poderes públicos comienzan a responder a una sociedad** que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos."

Por ello, el articulado comienza señalando que "esta Ley tiene por objeto **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**."

El título I de la Ley regula e incrementa la transparencia de la actividad de todos los sujetos que prestan servicios públicos o ejercen potestades administrativas mediante un conjunto de previsiones que se recogen en dos capítulos diferenciados y desde una doble perspectiva: la publicidad activa y el derecho de acceso a la información pública.

La denominada **publicidad activa** consiste en el establecimiento de una serie de obligaciones para los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación del título I, que habrán de difundir determinada información sin esperar una solicitud concreta de los administrados. En este punto se incluyen datos sobre información institucional, organizativa y de planificación, de relevancia jurídica y de naturaleza económica, presupuestaria y estadística.

Además, la Ley configura de forma amplia el **derecho de acceso a la información pública**, del

que son titulares todas las personas y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud. Este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos.

Así, el artículo 12 de la Ley dispone que "todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley."

Según el artículo 13 "se entiende por **información pública** los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, **que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.**"

El artículo 14 establece los **límites generales al derecho de acceso**, cuya aplicación deberá ser siempre "justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso".

Por su parte, el artículo 18 regula determinadas causas de inadmisión en los siguientes términos:

"1. Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes:

- a)** Que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general.
- b)** Referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.
- c)** Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.
- d)** Dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente.
- e)** Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley."

Cabe señalar también que, en relación tanto con los límites generales como con las causas de inadmisión establecidas en el artículo 18, la STS, Sección 3ª, de 16 de octubre de 2017, Rec. 75/2017, considera *de interés casacional* establecer, con carácter general, que "l a formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información."

TERCERO: Sentadas estas cuestiones generales sobre la finalidad y el ámbito de la Ley, y en relación con el motivo de nulidad de pleno derecho invocado en la demanda, resulta que el artículo 17.1 de la misma ley señala que "el procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso se iniciará con la presentación de la correspondiente solicitud, que deberá dirigirse al titular del órgano administrativo o entidad que posea la información. Cuando se trate de información en posesión de personas físicas o jurídicas que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas, la solicitud se dirigirá a la Administración, organismo o entidad de las previstas en el artículo 21 a las que se encuentren vinculadas."

Por su parte, el citado art. 21 establece:

"1. Las Administraciones Públicas incluidas en el ámbito de aplicación de este título establecerán sistemas para integrar la gestión de solicitudes de información de los ciudadanos en el funcionamiento de su organización interna.

2. En el ámbito de la **Administración General del Estado**, existirán **unidades especializadas** que tendrán las siguientes funciones:

- a) Recabar y difundir la información a la que se refiere el capítulo II del título I de esta Ley.
- b) Recibir y dar tramitación a las solicitudes de acceso a la información.
- c) Realizar los trámites internos necesarios para dar acceso a la información solicitada. (...)"

En este supuesto, como se señala en la contestación a la demanda y consta en el expediente, la solicitud del hoy recurrente, dirigida al Presidente del TEAR de Cataluña, fue registrada en la Unidad de Transparencia del Ministerio de Hacienda el 19 de noviembre de 2018, siendo asignado el expediente al ámbito de la Secretaría de Estado de Hacienda y, dentro de esta Secretaría de Estado de Hacienda, al Tribunal Económico Administrativo Central, notificándose al interesado la oportuna comunicación de comienzo de la tramitación del procedimiento de acceso a la información pública.

En consecuencia, el primer motivo de impugnación parte, como señala el Abogado del Estado, de una premisa errónea, pues la competencia para tramitar y decidir sobre la solicitud no puede determinarse, sin otro apoyo, en función de cual sea el organismo autor directo de la información que se solicita.

Así, para sostener este primer motivo consistente en la incompetencia del órgano que ha resuelto, la parte actora tendría que identificar correctamente la norma que atribuye, dentro del Ministerio de Hacienda, la competencia concreta para resolver la solicitud de conformidad con las disposiciones de la Ley de Transparencia en este sentido: dado que el recurrente no ha identificado esa norma, no tiene sentido cabal que se invoque que se ha producido una avocación de hecho o irregular.

Pero además, como también se invoca en la contestación a la demanda, lo cierto es que el TEAC ha actuado en el **ejercicio de una competencia propia**, que no está basada en la LGT ni en el Reglamento que la desarrolla, sino en la Ley 40/2015 y en las normas organizativas del Ministerio de Hacienda, al que se adscribe el TEAC y los demás órganos económico-administrativos que de él dependen - Real Decreto 1113/2018, de 7 de septiembre, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda)-; este RD, en su artículo 6.1 dispone que "dependerán de la Secretaría de Estado de Hacienda, el Tribunal Económico-Administrativo Central y, a través de éste, los Tribunales Económico- Administrativos Regionales y Locales, sin perjuicio de su independencia funcional en la resolución de las reclamaciones económico-administrativas".

Y puesto que, con carácter general, en los supuestos en que la Ley atribuye competencia a una Administración pública sin especificar el órgano que debe ejercerla, el artículo 8.3 de la Ley 40/2015 atribuye la competencia para instruir y resolver corresponde a los órganos inferiores competentes por razón de la materia y del territorio, y si fueran varios, al superior jerárquico; es decir, el Presidente del TEAC, con rango de Director General, como órgano superior jerárquico de los tribunales económico-administrativos, tiene competencia para la resolución de las peticiones de derecho de acceso a información pública de los tribunales económico-administrativos.

En aplicación de estas normas, y dado que no se trata en este caso de una reclamación económico-administrativa, no puede sostenerse la independencia funcional del TEAR de Cataluña, y por tanto, insistimos, es precisamente el TEAC el órgano que ostenta la competencia para la resolución de la solicitud.

Y en este sentido se ha pronunciado el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su resolución de 8 de marzo de 2019 (R/0753/2018), que desestima la reclamación presentada al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013 contra la resolución del TEAC que inadmitió una solicitud de publicación de todas las resoluciones del TEAR de Murcia por los mismos motivos que la resolución objeto del presente recurso.

Por lo expuesto no cabe acoger el primer motivo de impugnación.

CUARTO: En el ámbito de la **publicidad activa** la Ley de transparencia, como ya hemos señalado, establece una serie de obligaciones para los sujetos incluidos en su ámbito de aplicación, que habrán de difundir determinada información sin esperar una solicitud concreta de los administrados.

En esta información se incluyen, entre otros, datos sobre información de relevancia jurídica, en el artículo 7, precepto sobre el que pivota la pretensión actora.

Este precepto, titulado **Información de relevancia jurídica**, dispone:

"Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, publicarán:

a) 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**.

b) Los Anteproyectos de Ley y los proyectos de Decretos Legislativos (...).

c) Los proyectos de Reglamentos (...).

d) Las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos (...).

e) Los documentos que, conforme a la legislación sectorial vigente, deban ser sometidos a un período de información pública durante su tramitación."

Como hemos señalado, el recurrente invoca que la información solicitada se integra por acuerdos que suponen una interpretación del derecho y, cumulativamente, tiene efectos jurídicos, añadiendo a esta interpretación literal determinados argumentos sobre la importancia que para los administrados en general tiene o puede tener el acceso a todas las resoluciones del TEAR, en este caso, de Cataluña.

Ahora bien, siguiendo la sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo número 11, de 8 de octubre de 2018, la interpretación del derecho y los efectos jurídicos de las resoluciones de los TEAR solo operan respecto de quien formula la reclamación económico-administrativa, pero no frente a terceros ni para todos los administrados o particulares en general.

Cuando la LTBG configura la obligación de publicar información de relevancia jurídica debe entenderse que se está refiriendo a aquella susceptible de afectar directamente al ámbito de las relaciones entre la Administración y los ciudadanos, relacionándose a tal fin un amplio repertorio de documentos que, al ser publicados, proporcionarán una mayor seguridad jurídica, en tanto permiten conocer bajo qué criterios actúan nuestras instituciones: pero la pretensión de acceder con carácter general a las resoluciones de los órganos económico-administrativos no sirve para incrementar la seguridad jurídica, en concreto, ni para satisfacer la finalidad de la Ley. Para ello resulta relevante el conocimiento de la doctrina que viene siendo aplicada o los eventuales cambios que puedan producirse, pero no la proyección de la misma en todos y cada uno de los procedimientos en los que se aplica.

La sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, Sección 7ª, Sentencia de 30 May. 2019, Rec. 1/2019, confirma la sentencia de primera instancia que hemos referido, señalando que las resoluciones que se interesan -en el caso que resuelve la sentencia se trataba de las resoluciones del TEAR de Madrid- si bien pueden tener efectos jurídicos y suponer una interpretación del Derecho, operan en el seno del procedimiento en que se dictan y respecto de los intervinientes en el mismo en cuanto titulares de derechos e intereses legítimos, correspondiendo al Tribunal Económico Administrativo Central establecer criterios unificadores en los supuesto especialmente relevantes mediante la correspondiente doctrina, función que cumple mediante la publicación en la web - artículo 5.4 de la Ley 19/2013 -, en particular mediante la elaboración y difusión de la doctrina del Tribunal Económico Administrativo Central-DYTEAC, siendo menester puntualizar que es discutible que todas las resoluciones de los Tribunales administrativos contengan

una interpretación del Derecho en sentido estricto.

Compartiendo estos criterios sobre la relevancia y efectos jurídicos de las resoluciones de los TEAR, debemos concluir que, en efecto, la publicación masiva de todas sus resoluciones supone un trabajo y dedicación de medios públicos de tal entidad que no viene justificado por el objeto y finalidad de protección, ni resulta proporcionado, ni tampoco se ha perfilado suficientemente un interés público o privado superior que justifique el acceso.

En efecto, frente a las alegaciones del recurrente, el único dato del número de resoluciones dictadas - aportado por él mismo- permite fácilmente, y sin necesidad de mayor prueba, deducir la importantísima perturbación que en el funcionamiento del TEAR produciría la publicación de todas esas resoluciones, con la previa y necesaria disociación de los datos de carácter personal.

Y esta perturbación originada por el sobreesfuerzo exigido para la publicación solicitada, que distrae recursos públicos del fin al que vienen naturalmente destinados, no encuentra suficiente justificación en un interés superior que la justifique, pues no resulta verosímil sostener que los particulares puedan obtener alguna ventaja relevante de esa publicación masiva de las resoluciones del TEAR.

En conclusión, debe estimarse que en la solicitud inicial concurre un efectivo carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley, por lo que la resolución de inadmisión recurrida es conforme a derecho.

QUINTO: Las costas procesales deben imponerse a la parte recurrente por aplicación del criterio de vencimiento objetivo establecido en el artículo 139 LJCA.

En atención a la índole del litigio y la concreta actividad desplegada por las partes, en uso de la facultad reconocida en el apartado 3 de este artículo, se fija como cantidad máxima a reclamar a la parte condenada en costas por los conceptos de honorarios de Abogado y, en su caso, derechos de Procurador la de 1.000 euros, más el IVA correspondiente.

Vistos los preceptos citados por las partes y los demás de general y pertinente aplicación, y por cuanto antecede

FALLAMOS

DESESTIMAMOS EL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO interpuesto por la Procuradora de los Tribunales Sra. Gili Ruiz, en nombre y representación de D. Carlos Antonio, contra la resolución del Tribunal Económico Administrativo Central de 29 de noviembre de 2018, por la que se inadmite la solicitud formulada por el recurrente consistente en el acceso a las Resoluciones del TEAR Cataluña, en consecuencia, confirmamos dicha resolución.

Con imposición de costas a la parte recurrente.

La presente sentencia es susceptible de recurso de casación, que deberá prepararse ante esta Sala en el plazo de treinta días, contados desde el siguiente al de su notificación, acreditándose en el escrito de preparación del recurso el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 89.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, con justificación del interés casacional objetivo que presente.

Así, por esta nuestra Sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

D. CARLOS VIEITES PEREZ D^a ANA MARÍA JIMENA CALLEJA

Dña. LAURA TAMAMES PRIETO-CASTRO