

Reclamación 3/2017

ACUERDO AR 3 /2017 de 26 de junio de 2017, del Consejo de Transparencia de Navarra, por el que se resuelve la reclamación formulada ante la Hacienda Tributaria de Navarra

Antecedentes de hecho.

1. El 22 de mayo de 2017 se recibió en el Consejo de Transparencia de Navarra un escrito firmado por, en nombre y representación de Caja Rural de Navarra sociedad cooperativa de crédito, mediante el que formuló reclamación ante la Resolución de la Sección de Recaudación Ejecutiva de Hacienda Foral de Navarra, por la que se inadmite el acceso al expediente administrativo solicitado por su representada a través de la instancia 2017/116383.

2. Seguidamente, la Secretaria del Consejo de Transparencia de Navarra dio traslado el 1 de junio de 2017 de la reclamación a la Hacienda Tributaria de Navarra, al mismo tiempo que solicitaba que por este organismo autónomo se procediera, en el plazo máximo de diez días hábiles, a remitir las alegaciones que estimase oportuno.

3. El 12 de junio de 2017 se recibieron en el Consejo de la Transparencia de Navarra por correo electrónico las alegaciones formuladas por la Hacienda Tributaria de Navarra.

Fundamentos de derecho.

Primero. Mediante escrito de 2 de febrero de 2017, presentado el 24 de febrero de 2017, Caja Rural de Navarra solicitó al Servicio de Recaudación de la Hacienda Tributaria de Navarra el acceso al expediente de gestión recaudatoria y al expediente de gestión tributaria del que trae causa el primero, que se refieren a la ejecución de un aval prestado por la sociedad cooperativa de crédito en garantía del pago por una promotora inmobiliaria del impuesto sobre el valor añadido (IVA). La ejecución del aval se realizó por el Servicio de Recaudación de la Hacienda Tributaria de Navarra ante el impago de dicho impuesto.

La solicitud de acceso a los expedientes se fundaba en: a) el derecho de todos los ciudadanos a acceder a la información pública, archivos y registros (artículo 13 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas); b) los artículos 80 y 84 de la Ley Foral 13/2000, de 14 de diciembre, General Tributaria; c) el derecho de acceso a la información pública regulado en los artículos 5, 22, 23, 24 y 25 de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto; y d) el artículo 12 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Por resolución de 28 de marzo de 2017 (fecha de entrada en Caja Rural de Navarra el 26 de abril de 2017), el Jefe/a de la Sección de Recaudación Ejecutiva de la Hacienda Tributaria de Navarra inadmitió la solicitud de acceso a los citados expedientes administrativos de gestión recaudatoria y de gestión tributaria.

Esta resolución constituye el objeto de reclamación ante el Consejo de Transparencia de Navarra. En su texto, la Hacienda Tributaria de Navarra concluye que Caja Rural de Navarra, “por su condición de garante como avalista de la deuda apremiada correspondiente a IVA de 2011, titularidad de una empresa promotora inmobiliaria, tiene la condición de tercero ajeno a la relación jurídico tributaria, por ello, con anterioridad al momento en que la deudora principal incumple la obligación tributaria garantizada, ninguna actuación administrativa tiene que ir dirigida ni informada a Caja Rural de Navarra, pudiendo, únicamente la avalista comprobar si la obligación que garantiza ha sido incumplida, comprobación esta que se da con la notificación del requerimiento, origen e importe de la deuda reclamada, no estando en consecuencia legitimada para acceder al expediente administrativo del que trae causa la deuda ni para oponerse al requerimiento de pago aquí impugnado en base a la prescripción de la acción de responsabilidad patrimonial de la Administración, la nulidad de la resolución 81/2016, de 15 de marzo por no habersele dado parte en el procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial, por incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 214, del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y en consecuencia de la improcedencia de la ejecución de la garantía”.

Por su parte, Caja Rural de Navarra funda la reclamación en su derecho de acceso a la información pública regulado en la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto, con cita de los artículos 5, 22, 23, 24 y 33 bis, que entiende que le amparan.

En su escrito de 12 de junio de 2017, la Hacienda Tributaria de Navarra se ratifica en la negativa a la entrega de la documentación solicitada, por las razones expuestas en el escrito de la Jefa de la Sección de Recaudación Ejecutiva. Así, niega la posición de interesado en el procedimiento a la entidad avalista; indica que el requerimiento de pago no fue recurrido, por lo que ha devenido firme y consentido; recuerda que el artículo 23.1 m) de la Ley Foral 11/2102, de 21 de junio, deniega el derecho de acceso a la información pública cuando la información esté protegida por normas con rango de ley; alega la disposición adicional séptima de esta misma ley, que establece que el acceso a la información pública se regirá por su normativa específica en la materia tributaria; recuerda también que el artículo 105 de la Ley Foral General Tributaria establece el carácter reservado de los datos con trascendencia tributaria; e invoca la sentencia 71/2016, de la sala de lo contencioso-administrativo, sección 7ª, de la Audiencia Nacional, de 6 de febrero de 2017, que ratifica la sentencia 145/2016, del juzgado de lo contencioso-administrativo de Madrid, que estima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Agencia Estatal de Administración Tributaria frente a la resolución de 4 de diciembre de 2106, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que considera aplicable a la legislación navarra.

Segundo. Conforme a lo dispuesto en la Ley Foral 5/2016, de 28 de abril, de modificación de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto, el Consejo de Transparencia de Navarra es el órgano independiente de control en materia de transparencia en la Comunidad Foral de Navarra, que vela por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y que garantiza el derecho de acceso a la información pública de los ciudadanos. Por ello, es competente, desde el 10 de mayo de 2016, para conocer de las reclamaciones que se presenten contra las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información emanadas de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del resto de entidades pertenecientes al sector público de la Comunidad Foral de Navarra, así como de las entidades locales comprendidas en su ámbito territorial y su respectivo sector público.

Por tanto, conforme a la Ley Foral 5/2016, de 28 de abril, compete al Consejo de Transparencia de Navarra resolver la reclamación presentada por Caja Rural de Navarra ante la denegación por la Hacienda Tributaria de Navarra (organismo público vinculado a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra) de una solicitud de acceso de una información que obra en poder de esta última.

Tercero. La disposición adicional séptima de la mencionada Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto, en su número primero, establece que “se regirán por su normativa específica la materia tributaria, sanitaria y, en general, el resto de materias que tengan previsto en normas con rango de ley un régimen específico de acceso a la información pública”.

La solicitud de información a que se refiere la reclamación entra dentro de la materia tributaria, puesto que se presenta ante la Hacienda Tributaria de Navarra con el propósito de acceder a un expediente de gestión tributaria y a un expediente de gestión recaudatoria, derivados del impago por una empresa del impuesto sobre el valor añadido, impago del que responde Caja Rural de Navarra mediante aval prestado en su día.

Por tanto, es esta una solicitud de información de naturaleza tributaria (relacionada con una deuda tributaria), a la que resulta aplicable única y exclusivamente la normativa tributaria, la cual desplaza las previsiones sobre el derecho general de acceso a la información pública que contiene la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio.

Cuarto. En materia de acceso por terceros a la información tributaria que obre en poder de la Hacienda Tributaria de Navarra, rige la Ley Foral 13/2000, de 14 de diciembre, General Tributaria.

El artículo 9.1 h) de esta Ley Foral reconoce, como uno de los derechos del obligado tributario, en los términos legalmente previstos, el derecho a que se respete el carácter reservado de los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración tributaria, que solo pueden ser utilizados para la efectiva aplicación de los tributos o recursos cuya gestión tenga esta encomendada, sin que puedan ser cedidos comunicados a terceros, salvo en los supuestos previstos en las leyes.

El artículo 105 de esta misma Ley Foral General Tributaria pormenoriza el carácter reservado de los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración tributaria en el desempeño de sus funciones (principio de reserva de los datos), la vinculación de tales datos para la efectiva aplicación de los tributos o recursos que tenga encomendada (principio de especialidad) y la prohibición de la cesión o comunicación a terceros de esos datos, informes o antecedentes (principio de no cesión a terceros). La prohibición de cesión o comunicación a terceros presenta sus excepciones en el citado artículo, en su mayor parte para fines públicos o de protección de los derechos de menores o incapacitados. Por su parte, el obligado tributario solo puede acceder a los registros y documentos de un expediente que obren

en archivos administrativos cuanto los expedientes correspondan a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud en los que el solicitante haya intervenido.

Quinto. En el caso concreto objeto de reclamación, en consecuencia con lo dispuesto en el artículo 105 de la Ley Foral General Tributaria, ha de concluirse que Caja Rural de Navarra no tiene derecho a acceder a la información solicitada, pues se trata de una información tributaria:

- a) relacionada con la deuda de una empresa distinta;
- b) declarada reservada por la Ley Foral General Tributaria, esto es, por la normativa tributaria específica y prevalente;
- c) vinculada directamente con fines de recaudación de un impuesto cuya gestión tiene encomendada (el IVA), y
- d) que no puede ser cedida o comunicada a un tercero ajeno a la obligación tributaria de la que trae causa, sin que la solicitud o la posible comunicación encaje en alguno de los supuestos que se establecen como excepción.

Sexto. Esta conclusión que se alcanza del no derecho de Caja Rural de Navarra al acceso a la información tributaria de un tercero que solicita, se ve ratificada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo).

El Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre el hecho de haberse negado reiteradamente a las entidades avalistas el acceso a los expedientes de gestión tributaria de los que trae causa la responsabilidad de dichas entidades con motivo de deudas tributarias garantizadas. Así, pueden verse, entre otras, las sentencias de 17 de mayo de 2013, 19 de septiembre de 2008, 14 de marzo de 2007 y 20 de diciembre de 2006, y otras que en ellas se citan.

Conforme a esta jurisprudencia (las citas son textuales o prácticamente textuales):

- a) No es necesaria la audiencia del avalista en el expediente de gestión tributaria del deudor principal, por cuanto el avalista no es parte en la relación entre la Administración tributaria y el deudor principal, sino exclusivamente garante de este. Por ello, con anterioridad al momento en que el deudor principal incumple la obligación tributaria garantizada, ninguna actuación administrativa tiene que ir dirigida al avalista, que es ajeno a la relación de la que deriva la deuda apremiada.

- b) En estos supuestos de responsabilidad solidaria dimanante de una garantía personal, el procedimiento para exigir la deuda se circunscribe al “requerimiento de pago” al garante, que, en el caso de que no satisfaga la deuda reclamada en los plazos establecidos para los ingresos en período ejecutivo, dicha garantía se ejecutará en la forma prevista en el reglamento de recaudación, siempre previo requerimiento de pago.
- c) A diferencia de la solidaridad *ex lege*, en estos casos de existencia de avales prestados voluntariamente, una vez iniciado el procedimiento de apremio contra el deudor, y dentro de su ámbito, se procede a la ejecución de los mismos, sin que pueda atenderse la reclamación del avalista relacionada con la supuesta omisión del expediente de gestión, dado que su condición de garante aparece asumida voluntariamente en virtud de su contrato, por lo que tiene la condición de tercero ajeno a la relación jurídico tributaria.
- d) No es posible equiparar, como declaran también las sentencias de 2 de abril de 2002 y 3 de febrero de 2003, el régimen que la Ley General Tributaria y el Reglamento General de Recaudación establecen para los “responsables solidarios”, que son responsables tributarios por disposición de la ley, con el aplicable a quienes, en régimen de solidaridad y por un acto libre de voluntad, otorgan o asuman garantías de cumplimiento de obligaciones de cualquier sujeto de derecho, sean estas obligaciones para con la Hacienda o para con terceros.
- e) El aval tiene la condición de “a primer requerimiento”, modalidad de garantía personal en la cual el fiador viene obligado a realizar el pago al beneficiario cuando este lo reclame, ya que la obligación asumida por el garante se constituye como una obligación distinta, autónoma e independiente, de las que nacen del contrato cuyo cumplimiento se garantiza, y es nota característica de esta forma de garantía personal, que la diferencia de la fianza regulada en el Código Civil, su no accesoriedad, es decir, su independencia de la obligación garantizada. De ahí que el garante no pueda oponer al beneficiario que reclama el pago otras excepciones que las que deriven de la garantía misma, siendo suficiente la reclamación del beneficiario frente al garante para entender que el obligado principal no ha cumplido, si bien en aras del principio de la buena fe contractual, se permite al garante, caso de contienda judicial, probar que el

deudor principal ha pagado o cumplido su obligación con la consiguiente liberación de aquel, produciéndose así una inversión en la carga de la prueba, ya que no puede exigirse al beneficiario que acredite el incumplimiento del obligado principal, siendo suficiente la reclamación del beneficiario para que nazca la obligación de pago del avalista. La beneficiaria, una vez que ha cumplido con los requisitos, tiene un indiscutible derecho a exigir el pago de la cantidad señalada, siendo la obligación de la entidad avalista de carácter abstracto en el sentido de ser independiente del contrato inicial, sin perjuicio de las acciones que puedan surgir a consecuencia del pago de la garantía (de regreso, del garante frente al ordenante y las propias entre los interesados en la relación subyacente. En síntesis, ante un requerimiento de pago en el que se exprese la motivación del mismo de forma clara y que está dotado de la presunción de la legalidad de los actos administrativos, la entidad recurrente solo puede oponer el cumplimiento de la obligación por el deudor.

- f) No cabe sino reiterar lo que se dijo en la sentencia de 14 de junio de 2005, esto es, que el avalista solo puede comprobar si la obligación que garantiza ha sido incumplida, pero no puede pretender una revisión del procedimiento seguido con el obligado principal, que es lo que el recurrente sostiene. Y en virtud de lo antes dicho, y dado el tipo de aval prestado, únicamente tiene el derecho –pero también la carga- de demostrar que el deudor ha cumplido su obligación.
- g) La omisión del expediente administrativo de gestión o la negativa de acceso al mismo, no son determinantes de indefensión, ni suponen un defecto invalidante o la nulidad de pleno derecho de lo actuado.
- h) En relación con el motivo de que se ha omitido la condición de parte interesada en el procedimiento a efectos de permitir el acceso a los expedientes administrativos, con alegación de la infracción de distintos preceptos de leyes de procedimiento administrativo común, general tributaria, así como de los criterios jurisprudenciales, debe desecharse tal motivo, ya que la obligación ahora exigida surge del pacto entre el avalista y el avalado, por lo que es inoperante la cita de los preceptos que se invocan.

Séptimo. Por todo ello, a la vista de la disposición adicional séptima de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, del artículo 105 de la Ley Foral 13/2000, de 14 de diciembre, General Tributaria, y de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, el Consejo debe proceder a desestimar la reclamación presentada por la sociedad cooperativa de crédito.

En su virtud, siendo ponente don Francisco Javier Enériz Olaechea, el Consejo de Transparencia de Navarra, previa deliberación, y por unanimidad, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto, modificada por la Ley Foral 5/2016, de 28 de abril,

ACUERDA:

1º. Desestimar la reclamación formulada por, en nombre y representación de Caja Rural de Navarra sociedad cooperativa de crédito, ante la Resolución de la Sección de Recaudación Ejecutiva de Hacienda Foral de Navarra, por la que se inadmite el acceso al expediente administrativo solicitado por su representada a través de la instancia 2017/116383.

2º. Dar traslado de este acuerdo a la Hacienda Tributaria de Navarra.

3º. Notificar este acuerdo a, en nombre y representación de Caja Rural de Navarra.

4º. Señalar que, contra este acuerdo, que pone fin a la vía administrativa, podrá interponerse ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra recurso contencioso-administrativo en el plazo máximo de dos meses, contado desde el día siguiente al de la notificación del mismo, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

5º. Publicar este acuerdo en el espacio web del Consejo de Transparencia de Navarra, previa notificación a las partes y disociación de los datos de carácter personal que figuran en el mismo, para su general conocimiento.

**La Presidenta del Consejo de Transparencia de Navarra
Nafarroako Gardentasunaren Kontseiluko Lehendakaria**

Pilar Yoldi López