

Reclamación 10/2024

ACUERDO AR 17/2024, de 13 de mayo, del Consejo de Transparencia de Navarra, por el que se resuelve la reclamación formulada ante la Hacienda Foral de Navarra.

Antecedentes de hecho.

1. El 26 de febrero 2024 el Consejo de Transparencia de Navarra recibió una reclamación formulada por don XXXXXX frente a la Hacienda Foral de Navarra, por no atender sus solicitudes de acceso a la documentación de un expediente de inspección tributaria.

2. El 4 de marzo de 2024 la Secretaría del Consejo de Transparencia de Navarra trasladó la reclamación a la Hacienda Foral de Navarra, solicitando que, en un plazo de diez días hábiles, remitiera el expediente administrativo, el informe y las alegaciones que estimase oportuno.

3. El 6 de mayo de 2024 se recibió el siguiente informe de la Hacienda Foral de Navarra:

“En la reclamación recibida del Consejo de Transparencia de Navarra, (expediente 10/2024), su promotor plantea una queja por lo que considera vulneración de sus derechos que se habría producido en el curso de un procedimiento de inspección tributaria. Y concreta tal vulneración en que no se le habría dado acceso a la documentación del expediente pese a haberlo solicitado “con cierta insistencia”, colocándosele en una situación de indefensión.

La reclamación carece de fundamento alguno y, como se desprende de los despectivos términos en los que está redactada, realmente su objeto no es otro que el de vilipendiar al funcionario instructor y al Servicio de Inspección Tributaria. Comportamiento que no es novedoso en esta persona, pues ha venido reproduciéndose desde el mismo momento en el que se le comunicó el inicio de un procedimiento de comprobación e investigación en septiembre de 2022.

En efecto, el obligado tributario ha venido dando publicidad a sus diatribas y ocurrencias, utilizando normalmente como medio de propagación el envío masivo de correos electrónicos dirigidos, además de a la Inspección tributaria, a destinatarios muy diversos, autoridades, funcionarios y entidades que nada tienen que ver con las actuaciones inspectoras. Y, por el contrario, su actitud en lo que respecta al procedimiento inspector propiamente dicho ha sido la de ignorarlo totalmente, pues decidió, pese a estar obligado a ello, no comparecer ante la Inspección en ninguna de sus fases y trámites ni aportar documentación de ningún tipo.

Respecto a las actuaciones del expediente, cuyo conocimiento el interesado afirma en su queja que se le ha denegado, constan diversos intentos de notificación para entrega de dicha documentación efectuados por agentes tributarios expresamente desplazados a su domicilio y a su centro de trabajo en San Adrián, así como la negativa en las ocasiones en que esta persona fue físicamente localizada a recibir el DVD con la documentación íntegra del expediente.

La misma queja que ha recibido el Consejo de Transparencia se presentó por el interesado en igual fecha ante el Defensor del Pueblo de Navarra. En el informe elaborado para esa institución se relacionan más pormenorizadamente los distintos actos de comunicación dirigidos al obligado tributario (citaciones, diligencias, notificaciones, edictos) realizados a lo largo del procedimiento y sus resultados. Del contenido de tales actuaciones no cabe sino concluir la absoluta falta de fundamento de las reclamaciones presentadas por el obligado tributario, puesto que ha dispuesto y podido ejercer durante el procedimiento todos los

derechos que le asistían, sin que se le haya colocado ni padecido situación de indefensión de ningún tipo, más allá de la que él mismo con sus propios actos se haya podido provocar.

Se adjunta el citado informe, de 20 de marzo de 2024, así como la comunicación de archivo de la queja por parte del Defensor del Pueblo de 22 de abril de 2024. Ello sin perjuicio de que, si el Consejo de Transparencia lo estimase necesario, pueda ponerse a su disposición copia de los actos de comunicación que se mencionan en ese informe”.

Se acompaña al anterior informe otro elaborado a raíz de una queja presentada ante el Defensor del Pueblo de Navarra acerca del mismo asunto, en el que se expone que:

“Del examen de las actuaciones que constan en el expediente se desprende una total y absoluta falta de colaboración por parte del contribuyente en las distintas fases del procedimiento seguido por la Inspección tributaria. Y lejos de lo que afirma en su escrito de queja, ha sido precisamente el sujeto inspeccionado quien, con un claro afán de obstruir las actuaciones, se ha negado sistemáticamente tanto a facilitar como a recibir cualquier tipo de documentación. Lo cual se acredita con los hechos siguientes:

-- El 15 de septiembre de 2022 le fue notificada comunicación –citación de inicio de actuaciones de comprobación e investigación, a la que se adjuntaba Anexo informativo con los derechos y obligaciones del obligado tributario y las facultades de la Inspección, de acuerdo con los artículos 9, 27.5 y 131 de la Ley Foral 13/2000, de 14 de diciembre, General Tributaria (en adelante, LFGT). En dicha comunicación se le citó el 30 de septiembre de 2022 para que compareciera en las oficinas de la Inspección tributaria y pusiera a disposición del actuario determinada información de trascendencia tributaria. Ni compareció ni aportó documentación alguna.

-- El día 7 de octubre de 2022 se le volvió a realizar nueva notificación para comparecencia y puesta a disposición de la documentación que se le

requería, citándole para el día 17 de octubre. Ni compareció ni aportó documentación alguna.

-- El 21 de septiembre de 2023 se le citó para que compareciera en las oficinas el 27 de septiembre al acto del trámite de audiencia previo a la firma de actas e inicio, en su caso, de expedientes sancionadores, con indicación expresa de que en el supuesto de que no compareciese a dicho acto y una vez transcurrido el plazo de alegaciones de quince días a que se refiere el artículo 35.2 del Reglamento de la Inspección Tributaria de Navarra, aprobado por Decreto Foral 152/2001, se instruirían las Actas conteniendo la propuesta de regularización que procediese en base a los datos que obran en el expediente, fijándose la firma de las correspondientes actas para el día 31 de octubre de 2023 a las 10:00. No compareció a ninguno de esos dos actos.

-- El 19 de febrero de 2024, la Inspección dio por finalizado el procedimiento de comprobación e investigación (acta previa de disconformidad nº 143525) y el expediente sancionador. No consta comparecencia del obligado tributario ni presentación de alegaciones en ninguno de los dos expedientes.

-- Hasta en seis ocasiones (2 y 4 de octubre de 2023, 8 y 10 de noviembre de 2023, 20 y 21 de febrero de 2024) acudieron agentes tributarios a su domicilio y/o a su centro de trabajo al objeto de entregarle en persona la documentación íntegra del expediente. Y según consta en diligencias extendidas por los agentes tributarios, en las dos ocasiones en que efectivamente se localizó al sujeto inspeccionado, los días 8 de noviembre y 20 de febrero, se negó a recibir el expediente administrativo.

-- En los tres intentos anteriores efectuados en su domicilio particular se le dejó "Aviso de llegada de notificación", poniendo el expediente administrativo a su disposición en dependencias del Servicio de Inspección de la Hacienda Foral de Navarra. Ni ha comparecido ni ha retirado la documentación.

-- En edictos de notificación para comparecencia publicados en el BON 242, de 22 de noviembre de 2023 y BON 43, de 28 de febrero de 2024, se informó

que la documentación quedaba a su disposición en dependencias de la Inspección en el plazo de 15 días naturales desde su publicación. Ni ha comparecido ni ha retirado la documentación.

En la solicitud formulada por el interesado en la instancia que presentó el día 21 de septiembre de 2023, a la que hace mención como fundamento de su queja, instaba “en virtud del derecho que me confiere el artículo 53 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre” a que se le remitiese una copia de “todo el expediente y de la propuesta de “resolución, a través de mi dirección de correo electrónico BBBBBB@gmail”. Pero ni el precepto que cita ni, menos todavía la normativa tributaria aplicable al procedimiento seguido a esta persona, le otorgan ese derecho en los términos por él pretendidos.

En efecto, en primer lugar, ha de observarse que el procedimiento de comprobación e investigación tiene un carácter garantista en el que deben cumplirse determinadas formalidades. Ya en el acto inicial de las actuaciones inspectoras se informó debidamente al contribuyente, mediante el anexo informativo incorporado a la citación, de los derechos y obligaciones que le asistían durante el procedimiento, conforme a la legislación tributaria aplicable. Entre esos derechos y obligaciones se encuentra, tal y como señala el artículo 131.3 de la LFGT, el deber de personarse, en el lugar, día y hora señalados para la práctica de las actuaciones, y aportar o tener a disposición de la inspección la documentación y demás elementos solicitados. Y como se desprende de los hechos reseñados, el comportamiento del sujeto inspeccionado ha sido el de no comparecer en ningún trámite del procedimiento ni atender a ningún requerimiento que se le hiciera por la Inspección. Tampoco designó representante alguno, como faculta el precepto legal, si no deseaba comparecer personalmente.

Por tanto, si esta persona no ha accedido al expediente administrativo no ha sido por causa atribuible a la Inspección, sino por causa únicamente a ella imputable: primero, por su decisión de no comparecer personalmente o mediante representante en el trámite en que se le ponía de manifiesto dicha documentación y, posteriormente, por rechazarlo en las distintas ocasiones en

las que los agentes tributarios intentaron efectuar su entrega personal y directa. E igual comportamiento ha seguido en el caso de los dos edictos de notificación publicados en el BON.

Por otra parte, ni en los procedimientos administrativos en general ni, menos aún, en los propios de una inspección tributaria que son, interesa insistir en ello, más rigurosos por su carácter formal y garantista, la puesta a disposición de la documentación de un expediente puede sustanciarse mediante una simple instancia registrada ante la Administración donde se indique un correo electrónico cualquiera al que mandar la documentación. Así, el propio artículo 53 de la Ley 39/2015, citado por esta persona, respecto del derecho a acceder y a obtener copia de los documentos contenidos en los procedimientos administrativos generales indica que cuando la relación sea por un medio electrónico tal derecho se ha de sustanciar en el Punto de Acceso General electrónico de la Administración que funcionará como un portal de acceso y se entenderá cumplida la obligación de la Administración de facilitar copias de los documentos contenidos en los procedimientos mediante la puesta a disposición de las mismas en el Punto de Acceso General electrónico de la Administración competente o en las sedes electrónicas que correspondan.

Cabe indicar también que el promotor de la queja ni siquiera está dado de alta en el servicio electrónico de notificaciones de la Hacienda Foral de Navarra, al que voluntariamente podría haberse acogido si hubiera sido de su interés utilizar este cauce de comunicación para acceder a las notificaciones del procedimiento, tal que como faculta el artículo 2.2 de la orden foral 148/2017, de 18 de diciembre, dictada de conformidad con el Decreto Foral 50/2006, de 17 de julio, por el que se regula el uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en el ámbito de la Hacienda Foral de Navarra.

Con evidente acierto, la Inspección desechó la posibilidad de remisión de cualquier documento del expediente a la dirección de correo electrónico BBBBBB@gmail porque, además de no ajustarse a la normativa aplicable y no tener la consideración de notificación electrónica según lo expuesto, hubiera podido incurrir en responsabilidad por el riesgo de revelar información tributaria

confidencial a eventuales terceros desconocidos no identificados. El riesgo en este caso es especialmente grave atendiendo a los innumerables destinatarios de los correos recibidos en el Servicio de Inspección desde esa dirección (y también desde MMMMMM@gmail.com. y el contenido improcedente de los mismos.

Respecto de esos correos electrónicos recibidos en el Servicio de Inspección a lo largo del procedimiento, en los que aparecen también como destinatarios personas y entidades diversas y asuntos que poco o nada tienen que ver con el procedimiento de inspección, tan sólo se indicará que excede los límites de lo razonable el cúmulo de despropósitos y exabruptos vertidos en muchas de esas misivas. Y en particular merecen un especial rechazo las descalificaciones personales, ofensas e improperios dirigidos al funcionario de la Inspección tributaria, que quien realiza los envíos identifica con nombre y apellidos, por el simple hecho de aparecer como el instructor del procedimiento.

En conclusión, se estima infundada la queja presentada por el contribuyente, puesto que, si no llegó en el procedimiento inspector NNNNNN, que ya ha finalizado, a conocer la documentación de los expedientes administrativos que ahora reclama, fue debido a su incomparecencia voluntaria ante la Inspección para dicho trámite, así como al rechazo a recibir la documentación de los mismos en las múltiples ocasiones en las que se ha intentado entregársela”.

Fundamentos de derecho.

Primero. Conforme a lo establecido en la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LFTN, en adelante), 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.

El Consejo es competente para conocer de las reclamaciones que se presenten contra las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información pública, por lo que le corresponde resolver la reclamación presentada frente a la Hacienda Foral de Navarra.

Segundo. La reclamación se formula en relación con varias instancias en las que se solicitaba el acceso a la documentación de un expediente de inspección tributaria en el que el reclamante tendría la condición de interesado (instancia del 22 de septiembre de 2023 y otras posteriores).

En la mencionada solicitud de 22 de septiembre, dirigida al Servicio de Inspección Tributaria de la Hacienda Foral de Navarra, el ahora reclamante expresaba y pedía lo siguiente:

“En relación al procedimiento RAI 101534, y en virtud del derecho que me confiere el artículo 53 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, solicito que se me entregue una copia de todo el expediente administrativo y de la propuesta de resolución, a través de mi dirección de correo electrónico BBBBBB@gmail.com.

En tanto en cuanto no reciba esta documentación, entiendo que no podrá darse por iniciado el trámite de audiencia relativo al mismo”.

Señala el interesado en la reclamación que ha solicitado reiteradamente el expediente, pero que no se ha atendido su petición.

Y solicita que se le conceda un trámite de audiencia antes de que se dicte resolución, a fin de hacer partícipe al Consejo de Transparencia de Navarra de la vulneración de derechos que habría sufrido en el contexto del referido procedimiento de inspección tributaria.

Tercero. La disposición adicional séptima de la LFTN, referente a las regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública, dispone:

“1. Esta ley foral será de aplicación, con carácter general, a toda la actividad relacionada con el acceso a la información pública de las Administraciones Públicas, instituciones públicas y entidades contempladas en el artículo 2 de la misma.

El acceso a la información medioambiental, sobre ordenación del territorio y urbanismo, sobre archivos y documentos históricos y subvenciones, se regirá por lo dispuesto en esta ley foral, salvo en aquellos supuestos en que la normativa especial establezca con rango de ley limitaciones para el acceso por razón de la protección de determinados intereses públicos o de la protección de datos de carácter personal.

No obstante lo anterior, se regirán por su normativa específica el acceso a la información tributaria, sanitaria, policial y cualquier otra información en que una norma con rango de ley declare expresamente el carácter reservado o confidencial de la información.

En lo que no prevea la normativa específica, será de aplicación supletoria esta ley foral.

2. En todos los casos, y cualquiera que sea la normativa aplicable, el Consejo de Transparencia de Navarra será competente para velar por el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y examinar las reclamaciones contra los actos y resoluciones que se dicten de concesión o denegación total o parcial de acceso a la información pública, salvo en los casos del Parlamento de Navarra, Cámara de Comptos, Consejo de Navarra y Defensor del Pueblo de Navarra”.

Por lo tanto, en lo que respecta al acceso a información tributaria, es de aplicación preferente la normativa específica (Ley Foral 13/2000, de 14 de diciembre, General Tributaria y normas complementarias), habiéndose de aplicar de forma supletoria lo previsto en la legislación de transparencia y reguladora del derecho de acceso a la información.

En relación con lo anterior, procede señalar que el Tribunal Supremo, mediante varias sentencias (por todas, la STS 239/2023, de 24 de febrero, y la STS de 24 de febrero de 2021), si bien en referencia a la legislación estatal, ha venido a declarar que la normativa tributaria no contiene una regulación completa del derecho a la información pública y a admitir la posibilidad de ejercer tal derecho para el acceso a datos tributarios:

“La LGT ha de interpretarse en el conjunto del ordenamiento jurídico y a la luz de las nuevas garantías introducidas en la Ley 19/2013, de Transparencia, lo que lleva a concluir que su regulación no excluye ni prevé la posibilidad de que se pueda recabar información de la Admon tributaria sobre determinados elementos con contenido tributario, al ser de aplicación la DA 1ª de la LT, como sucede en los supuestos en que la información entra en colisión con el derecho a la intimidad de los particulares o cuando los datos que obran en poder de la Admon pueden ser necesarios para que los ciudadanos puedan hacer valer sus derechos o puedan estar informados de la actuación pública, información que ha de ajustarse a los límites que la propia Ley de Transparencia establece en su artículo 14 y a la protección de datos del artículo 15.

(...)

La LGT (arts. 94 y 95) consagra una regla o pauta general de reserva de los datos con trascendencia tributaria, pero no permite afirmar que contenga una regulación completa y alternativa sobre el acceso a la información que implique el desplazamiento del régimen general previsto en la Ley de Transparencia”.

Cuarto. Es de aplicación preferente, por lo tanto, la Ley Foral 13/2000, de 14 de diciembre, General Tributaria.

El artículo 9.1, letra d), de la citada ley foral reconoce el derecho de los obligados tributarios a conocer el estado de tramitación de los procedimientos en los que sean parte. En referencia a este derecho, el artículo 80 de la misma ley foral dispone que:

“El obligado tributario que sea parte en un procedimiento de gestión tributaria podrá conocer, en cualquier momento de su desarrollo, el estado de la tramitación del procedimiento. Asimismo podrá obtener, a su costa, copia de los documentos que figuren en el expediente y que hayan de ser tenidos en cuenta por el órgano competente a la hora de dictar la resolución, salvo que afecten a intereses de terceros o a la intimidad de otras personas o que así lo disponga una ley. En las actuaciones de comprobación e investigación, estas copias se facilitarán en el trámite de audiencia al interesado al que se refiere el artículo 86 de esta Ley Foral”.

Por otro lado, el artículo 105 de la referida ley foral -precepto que dispone y regula el carácter reservado de los datos con trascendencia tributaria-, prevé, en su apartado 6, que:

“En el marco previsto en los apartados anteriores, los obligados tributarios pueden acceder a los registros y documentos que, formando parte de un expediente, obren en los archivos administrativos, siempre que tales expedientes correspondan a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud en los que el solicitante haya intervenido”.

Quinto. El artículo 53.1, letra a), de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas -precepto concretamente invocado en la solicitud de copia expediente- reconoce análogo derecho al contemplado en el precitado artículo 80 de la Ley Foral General Tributaria, disponiendo que:

“1. Además del resto de derechos previstos en esta Ley, los interesados en un procedimiento administrativo, tienen los siguientes derechos:

a) A conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados; el sentido del silencio administrativo que corresponda, en caso de que la Administración no dicte ni notifique resolución expresa en plazo; el órgano competente para su instrucción, en su caso, y resolución; y los actos de trámite dictados. Asimismo,

también tendrán derecho a acceder y a obtener copia de los documentos contenidos en los citados procedimientos.

Quienes se relacionen con las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos, tendrán derecho a consultar la información a la que se refiere el párrafo anterior, en el Punto de Acceso General electrónico de la Administración que funcionará como un portal de acceso. Se entenderá cumplida la obligación de la Administración de facilitar copias de los documentos contenidos en los procedimientos mediante la puesta a disposición de las mismas en el Punto de Acceso General electrónico de la Administración competente o en las sedes electrónicas que correspondan”.

Por lo tanto, el precepto viene a afirmar el derecho del interesado al acceso a la documentación del expediente en el que se plasmen las actuaciones del procedimiento administrativo.

Sexto. A la vista de los anteriores preceptos legales y de la información facilitada, no se aprecia controversia de fondo entre las partes en cuanto a la existencia del derecho de acceso a la información que consta en el expediente de inspección tributaria al que se alude, derecho que es aquel por el que este Consejo de Transparencia de Navarra ha de velar y que, en este caso, tratándose del interesado en el procedimiento, es indudable que se tiene.

No corresponde a este Consejo entrar a valorar si el ahora reclamante ha colaborado o no en el marco del expediente tributario o si otros derechos han sido o no vulnerados en el seno de tal procedimiento, lo que se señala a la vista de lo alegado por las partes.

No procede, por lo tanto, llevar a cabo el trámite de audiencia solicitado por el reclamante, pues, además de que no se está ante una actuación exigible conforme a la LFTN, la función específica que corresponde al Consejo es resolver la reclamación sobre el derecho de acceso a la información, y no valorar, en general, eventuales lesiones de derechos producidas en el marco del procedimiento en el que se genera tal información.

Respecto al modo de hacer llegar el expediente solicitado, no apreciamos, conforme a la normativa de específica aplicación, exigible la vía indicada en la solicitud (remisión al correo BBBBBB@gmail.com), justificándose por la Hacienda Foral de Navarra en esta vía de reclamación suficientemente las razones de no acceder al envío por ese canal del expediente de inspección tributaria, y de hacerlo conforme a lo que prevén las reglas generales de notificación de los actos administrativos.

Consta, efectivamente, publicado en el Boletín Oficial de Navarra de NN de noviembre de NNNN un edicto en el que se indica que se intentó la notificación domiciliaria de la actuación tributaria y la puesta a disposición del expediente solicitado, y el domicilio consignado coincide con el señalado en la instancia de la que trae causa la reclamación.

A la vista de todo ello, procede la desestimación de la reclamación.

En su virtud, siendo ponente don Carlos Sarasíbar Marco, el Consejo de Transparencia de Navarra, previa deliberación, y por unanimidad, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de la Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno,

ACUERDA:

1º. Desestimar la reclamación presentada por don XXXXXX frente a la Hacienda Foral de Navarra, por no atender sus solicitudes de acceso a la documentación de un expediente de inspección tributaria.

2º. Notificar este acuerdo a don XXXXXX y a la Hacienda Foral de Navarra.

3º. 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.

4º. 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.

**El Presidente del Consejo de Transparencia de Navarra
Nafarroako Gardentasunaren Kontseiluako Lehendakaria**

Juan Luis Beltrán Aguirre