

Solicitud de Acceso a la Información

Nº Expediente: 001-081560

D.^a [REDACTED]

NIF: [REDACTED]

Asunto: Normativa Funciones Resguardo Fiscal.

Estimada [REDACTED]:

Con fecha 2 de agosto de 2023 tuvo entrada en la Unidad de Información de la Transparencia del Ministerio de Hacienda y Función Pública su solicitud de acceso a la información pública al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, solicitud que quedó registrada con el número de expediente 00001-00081560.

Con fecha 10 de agosto de 2023 la citada solicitud se recibió en la Unidad gestora del derecho de acceso a la información pública de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, fecha a partir de la cual empieza a contar el plazo de un mes para su resolución, según lo previsto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

En su instancia, usted solicitaba la siguiente información:

“Solicita norma, instrucción, orden o cualquier tipo de documento que recoja las funciones del Resguardo Fiscal en los Puertos, Aeropuertos y resto de Aduanas, en especial las ejercidas por la Guardia Civil. Y solicito normativa específica de la Aduana de La Línea sobre (sic) las funciones del Resguardo Fiscal, en especial las ejercidas por la Guardia Civil”.

Una vez estudiada su solicitud, se resuelve CONCEDER PARCIALMENTE el acceso a la información solicitada, en los términos siguientes:

A la vista de su solicitud, puede afirmarse que usted pretende el acceso a dos categorías de información: de un lado, *“norma, instrucción, orden o cualquier tipo de documento que recoja las funciones del Resguardo Fiscal en los Puertos, Aeropuertos y resto de Aduanas, en especial las ejercidas por la Guardia Civil”* y, de otro lado, *“normativa específica de la Aduana de La Línea sobre (sic) las funciones del Resguardo Fiscal, en especial las ejercidas por la Guardia Civil”.*

En lo que concierne a la primera categoría de información objeto de petición (esto es, *“norma, instrucción, orden o cualquier tipo de documento que recoja las funciones del Resguardo Fiscal en los Puertos, Aeropuertos y resto de Aduanas, en especial las ejercidas por la Guardia Civil”*), se debe destacar que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se ha pronunciado sobre solicitudes de acceso a normativa de aplicación formuladas en el marco de Ley 19/2013, de 9 de diciembre (por ejemplo, las Resoluciones de los procedimientos R/0673/2019 y R/0414/2019). En este sentido, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha señalado que *“[p]ara que la remisión efectuada por la Administración fuera correcta, debería haber facilitado un enlace que llevara directamente a la norma o normas”* (la Resolución de los procedimientos R/0179/2018 y R/0279/2018).

Así, en el presente caso, **se concede el acceso a la información solicitada, con la limitación que se señala más adelante**, mediante la indicación de los principales preceptos y normativa de aplicación en relación con el objeto de la petición, así como los enlaces para el acceso electrónico a la misma:

- Ley Orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (el artículo 12.1.B), b) y d), y la disposición adicional tercera, apartado 4).

<https://www.boe.es/eli/es/lo/1986/03/13/2/con>

- Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de Represión del Contrabando (disposición adicional primera).

<https://www.boe.es/eli/es/lo/1995/12/12/12/con>

- Decreto de 17 de octubre de 1947 por el que se aprueba el texto refundido y modificado de las Ordenanzas Generales de la Renta de Aduanas (artículo 34).

[https://www.boe.es/eli/es/d/1947/10/17/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/d/1947/10/17/(1)/con)

- Decreto 1002/1961, de 22 de junio, por el que se regula la vigilancia marítima del Servicio Especial de Vigilancia Fiscal para la Represión del Contrabando (artículo 3).

<https://www.boe.es/eli/es/d/1961/06/22/1002/con>

- Real Decreto 319/1982, de 12 de febrero, por el que se reestructura y adscribe directamente el Servicio de Vigilancia Aduanera (artículo segundo).

<https://www.boe.es/eli/es/rd/1982/02/12/319/con>

- Real Decreto 1649/1998, de 24 de julio, por la (sic) que se desarrolla el Título II de la Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de represión del contrabando, relativo a las infracciones administrativas de contrabando (artículo 20.2).

<https://www.boe.es/eli/es/rd/1998/07/24/1649>

- Real Decreto 734/2020, de 4 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior (artículo 4.6.a).

<https://www.boe.es/eli/es/rd/2020/08/04/734/con>

- Orden PRE/422/2013, de 15 de marzo, por la que se desarrolla la estructura orgánica de los Servicios Centrales de la Dirección General de la Guardia Civil (artículo 11).

<https://www.boe.es/eli/es/o/2013/03/15/pre422/con>

Además de las disposiciones mencionadas en el apartado anterior, se debe destacar la Instrucción conjunta de la Presidencia de la Agencia Estatal de Administración Tributaria y de la Secretaría de Estado de Seguridad relativa a las misiones de Resguardo Fiscal encomendadas al Cuerpo de la Guardia Civil, de 3 de noviembre de 2015 (en adelante, “Instrucción conjunta”).

La Instrucción conjunta se dicta con la finalidad de desarrollar lo dispuesto la disposición adicional tercera, apartado 4, de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que determina que *“Los Ministerios de Economía y Hacienda y de Interior darán conjuntamente las instrucciones relativas a las misiones de Resguardo Fiscal, encomendadas a la Guardia Civil”*.

Por otra parte, **la Instrucción conjunta no ha sido objeto de publicación** en el Boletín Oficial del Estado.

Así, a efectos de la petición de acceso a información pública, **se concluye que - Se concede el acceso** a la parte expositiva y a las instrucciones primera a tercera (denominadas “Objeto”, “Definiciones” y “Misión del Resguardo Fiscal de la Guardia Civil en los recintos aduaneros”, respectivamente), así como a la instrucción undécima (“Efectos”) que se acompañan en el pdf anexo a esta resolución.

Se deniega el acceso a las instrucciones cuarta (“Integración del Resguardo Fiscal de la Guardia Civil en las Unidades Locales de Análisis de Riesgo en los recintos aduaneros”), quinta (“Criterios de actuación en los recintos aduaneros en materia de contrabando y otros fraudes”), sexta (“Actuaciones fuera de los recintos aduaneros”), séptima (“Información de resultados de actuaciones del Resguardo Fiscal fuera del recinto aduanero, por delito de contrabando”), octava (“Planificación de las actuaciones y los recursos”), novena (“Relaciones con los medios de comunicación”) y décima (“Comisión de Control de la Actuación del Resguardo Fiscal de la Guardia Civil”), por contener criterios de actuación cuya difusión puede perjudicar la eficacia de las actuaciones administrativas o guardar relación con dichos criterios, al amparo del artículo 14.1, letras e) y g), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre., con base en el artículo 14.1, letras e) y g), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, **por los motivos que se exponen a continuación:**

Artículo 14.1.e) y g). Límites al derecho de acceso.

1. El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para: (...)

e) La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios.

(...)

g) Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en su Criterio Interpretativo CI/02/2015, de 24 de junio, en el que, en relación con la aplicación de los límites al derecho de acceso a la información pública contemplados en el artículo 14 LTAIBG, *“señala que: (a) los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación, ni absolutamente en relación con los contenidos; (b) su aplicación no será, en ningún caso, automática, debiéndose analizar, por el contrario, si la estimación de la petición de información supone un perjuicio concreto, definido y evaluable (test del daño), no pudiendo afectar o ser relevante para un determinado ámbito material; y, finalmente (c) su aplicación ha de ser justificada y proporcional, atendiendo a la circunstancia del caso concreto y siempre que no exista un interés que justifique la publicidad o el acceso (test del interés público)”* (Resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno número 467/2022, procedimiento R/0424/2022).

En este sentido, en cuanto al “test del daño”, la limitación del acceso a la información al amparo del **artículo 14.1.g)** se justifica en que la difusión de información relativa a criterios de actuación del Resguardo Fiscal, dentro o fuera de recinto, perjudicaría la función de control aduanero.

Asimismo, las mismas razones que determinan un perjuicio para la función de control aduanero suponen la concurrencia de la causa de limitación del derecho al acceso del **artículo 14.1.e)**, pues el menoscabo de la función de control determina, en el ámbito del comercio exterior, el perjuicio de la capacidad para prevenir, investigar o sancionar ilícitos penales o administrativos en materia de contrabando, regulados en la Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de Represión del Contrabando.

En cuanto al “test del interés público”, no consta que exista un interés superior que haga prevalecer el derecho del interesado frente a la gravedad de los perjuicios descritos a continuación.

En apoyo de lo anterior, cabe destacar que la Resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno del procedimiento R/0825/2019 señala:

Sentado lo anterior, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno sí puede compartir el criterio de que proporcionar información detallada sobre el funcionamiento de unas aplicaciones creadas para el desarrollo de las funciones encomendadas a la AEAT- aplicación efectiva del sistema tributario estatal y aduanero- de tal manera que se proporcione el detalle de los instrumentos de los que dispone para el ejercicio de dichas funciones y, por lo tanto, el alcance y límites de sus posibilidades de actuación sí podría implicar un perjuicio, razonable y no meramente hipotético a sus actividades de investigación y supervisión y, por lo tanto, a las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control (art. 14.1 g) de la LTAIBG) que tiene encomendadas. A nuestro juicio, tal y como hemos tenido ocasión de señalar en alguna ocasión, dicho límite implicaría en algunos supuestos- el presente caso sería un ejemplo- que, viéndose perjudicadas las funciones de vigilancia, inspección y control, el desarrollo de actuaciones de prevención, investigación y sanción de ilícitos podría, razonablemente, verse también comprometida.

Finalmente, la Resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno del procedimiento R/0261/2019, en resolución de un caso similar al presente (el interesado solicita acceso a “copia de la Instrucción de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria de fecha de julio de 2011 en virtud de la cual se proporcionan indicaciones acerca de la forma de proceder en las entradas domiciliarias”), recoge lo siguiente:

Así, puede concluirse que el documento solicitado contiene la forma de proceder, con carácter previo a la realización de actuaciones inspectoras, al objeto de detectar conductas que pudieran dar origen a un procedimiento sancionador- indicios graves de fraude fiscal- y en el que, por lo tanto, se entendería que contienen los criterios a aplicar para, en caso de que sean detectadas conductas que eventualmente pudieran ser consideradas infractoras, pudieran ser obtenidas pruebas al objeto de realizar la comprobación de dichos indicios.

A este respecto, se recuerda que, entre los límites al derecho de acceso a la información, el artículo 14.1 g) prevé que dicho derecho pueda ser restringido cuando suponga un perjuicio a las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control. Asimismo, teniendo en cuenta la naturaleza de las funciones de inspección encomendadas a la AEAT, no puede dejarse de lado que el perjuicio a las mismas, implicaría a nuestro juicio el daño a otro de los intereses previstos en el art. 14 de la LTAIBG, en concreto, en su letra e) La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios. En efecto, si el desarrollo de las funciones inspectoras se viera comprometido, el resultado podría ser que ilícitos, en este caso de naturaleza penal, carecieran de sanción al no haberse podido desarrollar adecuadamente el procedimiento tendente a la inspección y, por lo tanto, a la comprobación de la existencia de conductas contrarias a las obligaciones fiscales.

Por lo tanto, a juicio del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, teniendo en cuenta la naturaleza de la información solicitada y el perjuicio que podría tener su conocimiento para el desarrollo de las funciones inspectoras encomendadas a la AEAT, y sin apreciar un interés superior que pueda prevalecer, la presente reclamación ha de ser desestimada.

En lo que respecta a la segunda categoría de información por usted solicitada (es decir, la normativa específica de la Aduana de La Línea sobre las funciones del Resguardo Fiscal, en especial las ejercidas por la Guardia Civil), **usted solicita información que no obra en poder de la Agencia Estatal de Administración Tributaria**, por cuanto, en el ejercicio de sus funciones, esta Agencia no ha adquirido documentos que contengan normativa que regule de forma específica las funciones del Resguardo Fiscal en la citada Aduana, ni tiene constancia de su existencia.

La inexistencia de la documentación solicitada constituye motivo suficiente para desestimar la solicitud, según se desprende de numerosas Resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Por ejemplo, la Resolución del procedimiento R/0580/2020 señala que *“la Administración no puede facilitar al solicitante información que no obra en su poder y, en consecuencia, no estamos ante información pública en el sentido del art. 13 de la LTAIBG”* y la Resolución del procedimiento R/0317/2017 recoge que *“la Administración no dispone en su poder de documentación alguna acreditativa de lo que se solicita, por lo que no se puede dar la información pretendida”*. En el mismo sentido, la Resolución del procedimiento R/0518/2021 expresa que *“[n]o existiendo información pública a la que acceder, tal y como afirma el Ministerio -y este Consejo no tiene motivos para ponerlo en duda-, en ausencia de la misma no hay objeto sobre el que proyectar el derecho, procediendo desestimar la reclamación presentada”*.

A la vista de lo anteriormente expuestos, en lo que concierne a la solicitud de *“normativa específica de la Aduana de La Línea sobre (sic) las funciones del Resguardo Fiscal, en especial las ejercidas por la Guardia Civil”*, **se deniega el acceso**, porque no existe el objeto sobre el que ejercer el derecho de acceso a la información pública

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, podrá interponerse, previa y potestativamente, reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el plazo de un mes, o bien directamente recurso contencioso-administrativo ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo (Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, y Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa), en el plazo de dos meses; en ambos casos el plazo se contará desde el día siguiente al de notificación de la presente resolución. Ello sin perjuicio de cualquier otro recurso o reclamación que se estime procedente.

En Madrid, firmado por CSV

La Directora General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria

P.D. (Resolución de 27 de enero de 2015)

El Director del Servicio de Planificación y Relaciones Institucionales