



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Resolución 650/2021

S/REF: 001-057037

N/REF: R/0650/2021; 100-005603

Fecha: La de firma

Reclamante: Unión de Uniones de Agricultores y Ganaderos

Dirección: uniondeuniones@uniondeuniones.com

Administración/Organismo: Ministerio de Hacienda y Función Pública/AEAT

Información solicitada: Ingresos y rendimientos netos por actividades económicas agrícolas y ganaderas

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la Asociación solicitó a la AEAT (MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA), al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante LTAIBG), con fecha 18 de mayo de 2021, la siguiente información:

Examinadas las diversas fuentes públicas disponibles, no es posible encontrar las informaciones para las que se pide acceso y, en base a ello, se solicitan los siguientes datos Número de declarantes de IRPF que en cada Comunidad Autónoma que en cada uno de los ejercicios 2018 y 2019 tributaron por actividades económicas agrícolas y ganaderas en estimación directa y los ingresos y rendimientos netos declarados por dichas actividades por tramos de 5.000 euros.

¹ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887>

Número de declarantes de IRPF que en cada Comunidad Autónoma que en cada uno de los ejercicios 2018 y 2019 tributaron por actividades económicas agrícolas y ganaderas en estimación objetiva y los ingresos y rendimientos netos declarados por dichas actividades por tramos de 5.000 euros.

De los ejercicios 2018 y 2019, número de declarantes de IRPF cuyos rendimientos netos procedentes de actividades agrarias declaradas en estimación objetiva o estimación directa representen menos del 25%, entre el 25% y el 50%, entre el 50% y el 75% y más del 75% de sus rendimientos totales.

2. Mediante Resolución de 16 de junio de 2021, la AEAT contestó al solicitante lo siguiente:

Una vez estudiada su petición, les informamos que los datos de 2019 aún no están publicados, su publicación está programada para noviembre.

En este sentido el artículo 18.1.a) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, señala:

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.

En consecuencia, se resuelve CONCEDER PARCIALMENTE el acceso.

La información referida al ejercicio 2018, por comunidades autónomas, se adjunta a la presente resolución en un fichero Excel.

3. Ante la citada contestación, mediante escrito de entrada el 22 de julio de 2021, la Asociación solicitante presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24](#)² de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido:

(...)

5ª Que en los datos suministrados no se incluyen los relativos a los ingresos, como reclamaba la solicitante, sino sólo la de número de declarantes y rendimientos; cuando es evidente que la Agencia Tributaria debe disponer de la información acerca de los ingresos, puesto que de los mismos se derivan en primera instancia el cálculo de los rendimientos.

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24>

En definitiva, es objeto de reclamación por parte de Unión de Uniones la resolución de concesión parcial sobre el expediente 001-057 en base a que el organismo que la emite omite datos solicitados del ejercicio 2018 de los que, en buena lógica, debe disponer.

(...)

SE SOLICITA

Que se complete el acceso a la información requerida con la de los ingresos en los términos de la solicitud presentada para el ejercicio 2018.

Que, asimismo, y si estuvieran disponibles a la fecha de resolución de la presente reclamación, se remitan igualmente los datos correspondientes al ejercicio 2019 de declarantes, ingresos y rendimientos, en los términos de la solicitud presentada.

4. Con fecha 26 de julio de 2021, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. Mediante escrito de entrada 30 de julio de 2021, la AEAT realizó las siguientes alegaciones:

En relación con la reclamación formulada por la Unión de Uniones de Agricultores ellos mismos reconocen la ausencia de la información pública requerida.

“Examinadas las diversas fuentes públicas disponibles, no es posible encontrar las informaciones para las que se pide acceso y, en base a ello, se solicitan los siguientes datos”

Es decir, en este caso se trata de una petición a medida que precisa de reelaboración.

(...)

La complejidad de esta petición debería haber llevado a rechazar su realización de forma completa, no obstante, no ha sido así. Se ha facilitado la doble clasificación de las declaraciones de IRPF con rendimientos por actividades agrarias tanto en estimación directa como objetiva. Y además conjugada con una clasificación de los declarantes por Comunidades Autónomas.

Sobre esta petición se facilita la información del ejercicio 2018, y la del ejercicio 2019 se deja pendiente porque la información de IRPF, en la que está basada, tiene una estadística asociada cuya publicación a la fecha de la solicitud no se ha producido.

En el calendario de publicación estadísticas, la estadística relacionada con el tratamiento de la actividad, es la estadística de Rendimientos de actividades económicas cuya fecha de publicación es el próximo 18 de noviembre. Por tanto, la petición correspondiente al ejercicio 2019 no podrá llevarse a cabo hasta una fecha posterior al próximo 18 de noviembre de este año. Ésta ausencia del tratamiento interno de la información, que para el peticionario es baladí, en realidad no lo es, y solo demuestra el desconocimiento del peticionario de la ingente tarea y elaboración previa de los datos que hay que realizar tanto para obtener esa publicación, como para dar satisfacción a sus requerimientos.

(...)

Respecto a la variable ingresos y número de agricultores y rendimientos en actividad directa, hay que decir, que ciertamente se dispone de la información, pero no como la plantea o cree el peticionario que se dispone de ella. En una declaración puede haber uno o dos agricultores, pero, además, incluso para un mismo agricultor su rendimiento de actividad puede derivar de una o varias actividades, y éstas a su vez pueden ser agrarias o no agrarias. Si consulta la estadística de rendimientos de actividad económica del ejercicio 2018 se puede ver que incorporamos tres perspectivas: una demografía empresarial, una estadística por actividad y un bloque de información de empresarios con actividad única. Si se lee uno con atención la metodología de esa publicación se apreciará que las cosas no son tan simples como le parece al peticionario.

“Que se complete el acceso a la información requerida con la de los ingresos en los términos de la solicitud presentada para el ejercicio 2018”

En la tabla siguiente se presenta la cuenta completa de la actividad económica en estimación objetiva y en estimación directa respectivamente, que incorpora los ingresos de la actividad agrícola y ganadera

<https://www.agenciatributaria.es/AEAT/Contenidos Comunes/La Agencia Tributaria/Estadísticas/Publicaciones/sites/rae/2018/jrubikf6485c210283dfa883bdb194cca863b8303f56338.html>.

<https://www.agenciatributaria.es/AEAT/Contenidos Comunes/La Agencia Tributaria/Estadísticas/Publicaciones/sites/rae/2018/jrubik7c3a74f86286bf3c9703be794a68c5498a0bb4eb.html>

En resumen, el peticionario solicita una estadística completa adaptada a sus intereses particulares que conlleva un problema de integración al incorporar clasificaciones que se obtienen de la declaración (única para todos los declarantes) y el tratamiento de los

distintos ítems de actividad, y que ni siquiera se presenta integrada totalmente por actividad en la estadística de referencia, y esa es la razón por la que no se ha facilitado la información de los ingresos.

Así, intentando mantener una actitud colaborativa y transparente por parte de la Agencia Tributaria, se hizo un esfuerzo por dar la información posible, si bien podría haberse inadmitido en su totalidad, al ser precisa una importante labor de reelaboración.

5. El 4 de agosto de 2021, en aplicación del art. 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se dio audiencia a la Asociación reclamante para que formulase las alegaciones que estimara pertinentes. Notificado el 5 de agosto siguiente, mediante comparecencia, no consta la presentación de alegaciones.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG³](#), en conexión con el artículo 8 del [Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno⁴](#), el Presidente de este Consejo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a su eventual impugnación en vía contencioso-administrativa, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12⁵](#), reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal según dispone su artículo 13 "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".

De este modo, la Ley delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y que se extiende a todo tipo de "formato o soporte", a la vez que acota su alcance exigiendo la concurrencia de dos requisitos vinculados con la naturaleza "pública" de las informaciones: (a) que se

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

encuentren “en poder” de alguno de los sujetos obligados por la ley, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “en el ejercicio de sus funciones”.

3. Respecto al fondo del asunto, hay que señalar, en primer lugar, que la AEAT ha resuelto conceder parcialmente la información solicitada, (i) facilitando en su resolución sobre acceso los datos correspondientes al *número de declarantes de IRPF del ejercicio 2018 que tributaron por actividades económicas agrícolas y ganaderas en estimación directa y objetiva* por Comunidad Autónoma; e (ii) inadmitiendo esta misma información al respecto del ejercicio 2019 al considerar de aplicación la causa prevista en el artículo 18.1.a) de la LTAIBG, que dispone que *Se inadmitirán a trámite mediante resolución motivada las solicitudes: Que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general*, informando que *los datos de 2019 aún no están publicados, su publicación está programada para noviembre*.

En segundo lugar, hay que señalar que, a la vista de la reclamación presentada, que se circunscribe a que se complete la información sobre *los ingresos y rendimientos netos declarados por dichas actividades por tramos de 5.000 euros* para el ejercicio 2018, y del 2019 en el caso de que estuvieran disponibles a la fecha de resolución de la presente reclamación, la AEAT ha considerado de aplicación, además, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG que dispone que *Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración*, y el límite recogido en el artículo 14.1 h) dado que supondría un perjuicio para *Los intereses económicos y comerciales*.

Fundamenta la Administración la aplicación de la citada causa de inadmisión en que *respecto a la variable ingresos y número de agricultores y rendimientos en actividad directa, se dispone de la información, pero no como la plantea o cree el peticionario que se dispone de ella. En una declaración puede haber uno o dos agricultores, pero, además, incluso para un mismo agricultor su rendimiento de actividad puede derivar de una o varias actividades, y éstas a su vez pueden ser agrarias o no agrarias. Y, en que solicita una estadística completa adaptada a sus intereses particulares que conlleva un problema de integración al incorporar clasificaciones que se obtienen de la declaración (única para todos los declarantes) y el tratamiento de los distintos ítems de actividad, y que ni siquiera se presenta integrada totalmente por actividad en la estadística de referencia, y esa es la razón por la que no se ha facilitado la información de los ingresos*.

4. En relación con la aplicación de las citada causa cabe recordar que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno aprobó en virtud de las potestades del artículo [38.2 a\) de la](#)

LTAIBG ⁶, el Criterio Interpretativo [CI/007/2015](#)⁷, de 12 de noviembre en el que se concluye lo siguiente:

“(…) será requisito que la resolución por la que se inadmita la solicitud especifique las causas que la motivan y la justificación, legal o material aplicables al caso concreto.

En cuanto al concepto de reelaboración, debe entenderse desde el punto de vista literal que reelaborar es, según define la Real Academia de la Lengua: “volver a elaborar algo”. Es esta circunstancia la que es exigible para entender que estamos ante un supuesto de reelaboración.

Si por reelaboración se aceptara la mera agregación, o suma de datos, o el mínimo tratamiento de los mismos, el derecho de acceso a la información se convertirá en derecho al dato o a la documentación, que no es lo que sanciona el artículo 12 al definir el derecho como “derecho a la información”.

Dicho lo anterior, el concepto de reelaboración como causa de inadmisión ha sido interpretado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en diversas resoluciones de tal manera que puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba: a) Elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información, o b) Cuando dicho organismo o entidad carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada.

Una vez fijado el concepto de reelaboración, conviene diferenciarlo de otros supuestos regulados Ley 19/2013, que no suponen causa de inadmisión.

El primero sería la solicitud de “información voluminosa”, que aparece recogida en el artículo 20.1. En este caso, se trata de información cuyo “volumen o complejidad” hace necesario un proceso específico de trabajo o de manipulación para suministrarla al solicitante. En este caso no se estaría ante un supuesto de reelaboración, por lo que tampoco sería un caso de inadmisión de la solicitud sino de ampliación del plazo para resolver.

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

⁷ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/criterios.html

En este sentido se pronuncia el artículo 20.1, párrafo 2 que dice textualmente “Este plazo (1 mes) podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante”.

No obstante, sí puede tenerse en cuenta el elevado volumen de la información objeto de solicitud cuando ello suponga que, atendiendo también al alcance y objeto concreto de lo solicitado así como los medios disponibles, se incurra en algunas de las circunstancias o supuestos que, a juicio de este Consejo de Transparencia, impliquen que estemos ante un supuesto de reelaboración.

5. Asimismo, debe apuntarse también la interpretación que de este concepto han realizado los Tribunales de Justicia:

- [La Sentencia 60/2016, de 25 de abril, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 9 de Madrid⁸](#), razona que *“En efecto, “reelaborar” significa volver a elaborar algo y en el presente caso, para poder suministrar la información solicitada hay que elaborar una “contabilidad” que no existe para cada uno de los canales, porque los costes de los mismos no aparecen desglosados en la contabilidad que presenta la actora y que es pública (aportándose con la demanda las páginas webs que facilitan dicha información). La información requerida precisaría realizar nuevas operaciones de análisis, agregación e interpretación, por lo que la interpretación que hace el Consejo, resulta excesivamente restrictiva y contraria al espíritu de la norma. (...) El artículo 13 de la citada Ley, que reconoce el derecho de los ciudadanos al acceso a la información, pero a la información que existe y que está ya disponible, lo que es distinto, de reconocer el derecho a que la Administración produzca, aunque sea con medios propios, información que antes no tenía”.*
- [La Sentencia dictada en el recurso Apelación 63/2016 por la Sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional⁹](#) señala que *“El derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancias de un particular. Es por ello por lo que el mencionado art. 18.1 c) permite la inadmisión de una solicitud cuando la información que se solicita requiere una elaboración y tarea de confección por no ser fácilmente asequible acceder a ella, pero sin que ello signifique deba ser objeto de una interpretación amplia” (...).*

⁸ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/1_RTVE_1.html

⁹ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/1_RTVE_1.html

- La Sentencia 42/2019, de 13 de marzo, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 9 de Madrid concluye que *“(...) el artículo 13 de la citada ley, que reconoce el derecho de los ciudadanos al acceso a la información, pero a la información que existe y que está disponible, lo que es distinto, de reconocer el derecho a que la Administración produzca, aunque sea con medios propios, información que antes no tenía. En el presente caso se está pidiendo una información que a día de hoy no se tiene y cuya obtención no es sencilla pues implica ir analizando todos y cada uno de los documentos generados en el espacio de 22 años.”*
 - La [Sentencia 54/2019, de 8 de mayo, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 4 de Madrid, PO 37/2018-D](#), que se pronuncia en los siguientes términos: *“(...) No se comparte que para la divulgación de la información interesada sea necesaria una acción previa de reelaboración. Entendido ello de acuerdo con los criterios del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y con diversos pronunciamientos judiciales, no se debe apreciar cuando se trata del acceso a información que conste en archivos y documentos existentes con anterioridad a la solicitud. Si la Administración requerida dispone de la información, tal como se solicita, y se requiere a lo sumo de su ordenación, no se trataría de un supuesto de reelaboración. Por el contrario, sí se trataría de un supuesto de reelaboración si lo que se pretende es que a partir de los datos de que disponga la Administración la misma elabore un informe. (...) el hecho de que los datos relativos al pago a los colaboradores contratados por la Corporación demandante no se encuentren ordenados o tengan que ser recabados a distintas unidades no implica que deban ser reelaborados. Se trata de recabarlos y de transmitirlos tal como constan.”*
 - En idéntico términos se pronuncia la reciente Sentencia 47/2020, de 13 de mayo, del [Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 4 de Madrid, PO 107/2019](#), que, además de lo anterior, también concluye, que *“(...) Existiría una acción de reelaboración, de acuerdo con la sentencia de 25 de abril de 2016, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 9 de Madrid en el Procedimiento Ordinario 33/2015, si se pide una información de que no se dispone, no existiendo obligación de producirla.(...)”*
6. Teniendo en cuenta los criterios interpretativos y la jurisprudencia citada, este Consejo considera justificadas las razones alegadas por la AEAT para aplicar la causa de inadmisión, pues en efecto, “reelaborar”, significa volver a elaborar algo y en el presente caso, para poder suministrar la información solicitada, hay que llevar a cabo una dificultosa reelaboración de

los datos disponibles para atender la solicitud ya que, como alega la Agencia, el reclamante *solicita una estadística completa adaptada a sus intereses.*

Siendo indiscutible que las causas de inadmisión deben ser aplicadas de manera restrictiva, también lo es que lo ha de ser de forma coherente y proporcionada y el caso que nos ocupa constituye un claro ejemplo de reelaboración, pues, según manifiesta razonadamente la AEAT, la Declaración de actividades económicas en la que se recogen los datos es única para todos los declarantes de suerte que, en una declaración puede haber uno o dos agricultores, y para un mismo agricultor su rendimiento de actividad puede derivar de una o varias actividades, y éstas a su vez pueden ser agrarias o no agrarias. Encontrándose así la información de base, habría que ir extrayendo de cada Declaración solo los datos necesarios para elaborar y calcular la información solicitada, de ahí que la AEAT alegue con razón que facilitar la información requerida *conlleva un problema de integración al incorporar clasificaciones que se obtienen de la declaración (única para todos los declarantes) y el tratamiento de los distintos ítems de actividad, y que ni siquiera se presenta integrada totalmente por actividad en la estadística de referencia.*

Finalmente, se ha de tener en cuenta que el reclamante, según consta en el expediente, no ha formulado alegaciones a la respuesta ofrecida por la AEAT, por lo que se presume que está conforme con la explicación proporcionada.

En consecuencia, en virtud de las razones expuestas, la presente reclamación debe ser desestimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por la UNIÓN DE UNIONES DE AGRICULTORES Y GANADEROS con fecha 22 de julio de 2021, frente a la Resolución de 16 de junio de 2021 de la AEAT (MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA).

De acuerdo con el [artículo 23, número 1¹⁰](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)¹¹, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el [artículo 9.1 c\) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa](#)¹².

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

¹² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>