

Resolución 556/2019

S/REF: 001-034651; 001-034899

N/REF: R/0556/2019; 100-002811

Fecha: 5 de noviembre de 2019

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Hacienda/AEAT

Información solicitada: Actuaciones de inspección con cambio de criterio y denuncia

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la reclamante solicitó a la AEAT, a través del Portal de la Transparencia, y 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 7 (expediente 001-034651) y 30 de mayo (expediente 001-034899) de 2019 (que han sido acumuladas por la AEAT), las siguientes informaciones:

1)-En lo que respecta a la Dependencia de Inspección, número de supuestos en los que una vez firmada el acta (propuesta de liquidación) en conformidad, tras las oportunas comprobaciones por la Oficina Técnica correspondiente dicha propuesta en lugar de rectificarse o confirmarse la misma el inspector jefe y la cadena de responsables establecida para tal fin cambian el criterio del actuario proponente del acta en

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

conformidad y deciden presentar denuncia o pasar el tanto de culpa correspondiente por delito fiscal ante el órgano fiscal/jurisdiccional correspondiente.

Se ruega que la información solicitada sea suministrada a esta parte a nivel nacional con desglose por Delegaciones y para los ejercicios 2014 a 2018.

2)- (...) y que dicha información se suministrase también atendiendo a la "distinción entre los supuestos en los que se presenta denuncia ante el Ministerio Fiscal y los que son presentados ante el Juzgado de Instrucción correspondiente".

2. Mediante resolución de 27 de junio de 2019, la AEAT contestó a la solicitante en los siguientes términos:

Dado que el objeto de ambas solicitudes es el mismo se emite una Resolución de contestación conjunta para ambas solicitudes.

Analizando sus solicitudes, conviene precisar que de la ingente cantidad de información y documentación generada como consecuencia de las actuaciones de comprobación e investigación llevadas a cabo por la A.E.A.T., que posteriormente se parametriza informáticamente para su explotación (análisis, estudios, valoraciones, facilitar información a diferentes órganos), podemos mencionar, entre otra información: número de contribuyentes inspeccionadas, número de actas instruidas, deuda liquidada, importe minoración de devoluciones, número de delitos fiscales, etc."

Por ello, sí podemos facilitar diversa información relacionada con la actividad inspectora desplegada por la A.E.A.T., pero la información que usted solicita, debido a la particularidad de la misma, no está disponible como tal, ya que no se encuentra parametrizada informáticamente, y para su aportación, habría que establecer un proceso previo de reelaboración, exclusivamente para usted, solicitando a las distintas Delegaciones de la A.E.A.T. la elaboración y aportación de la información solicitada.

Por lo tanto, se resuelve INADMITIR a trámite sus solicitudes, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que establece que se inadmitirán a trámite aquellas solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

3. Frente a dicha respuesta, la reclamante presentó, mediante escrito de entrada el 7 de agosto de 2019, y al amparo de lo dispuesto en [el artículo 24 de la LTAIBG²](#), una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en base a los siguientes argumentos:

(...) esta parte se dirige al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno con la presente reclamación en la medida en que no está conforme con la respuesta recibida de la Unidad y, con base a ello,

SOLICITA

Que hagan valer su condición y el derecho que me asiste, teniendo por presentado este escrito de reclamación frente a la Resolución de la "Unidad Gestora del Derecho de Acceso Servicio de Planificación y Relaciones Institucionales" relativa a los expedientes con números 001-034651 y 001-034899 y sea concedido a esta parte el acceso a la información solicitada la cual no fue atendida por parte de dicha unidad.

4. Con fecha 12 de agosto de 2019, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE HACIENDA, al objeto de que por parte de la AEAT se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. Mediante escrito con registro de entrada el 23 de agosto de 2019, AEAT reiteró todas y cada unas de las alegaciones contenidas en su resolución.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación 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 Gobierno³](#), la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.

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

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&p=20141105&tn=1#a8>

2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)⁴, regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como "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".

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

3. Respecto al fondo del asunto, hay que señalar que la AEAT ha inadmitido las dos solicitudes de información acumuladas (actuaciones de inspección con cambio de criterio que finalizan en denuncia ante el Ministerio Fiscal y el Juzgado de Instrucción) al considerar que resulta de aplicación la causa de inadmisión prevista en la letra c) del artículo 18.1 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, argumentando que la información (...), debido a la particularidad de la misma, no está disponible como tal, ya que no se encuentra parametrizada informáticamente, y para su aportación, habría que establecer un proceso previo de reelaboración, exclusivamente para usted, solicitando a las distintas Delegaciones de la A.E.A.T. la elaboración y aportación de la información solicitada.*

Atendiendo al motivo de la denegación de la información alegado en la resolución, ha de recordarse que, respecto del concepto de reelaboración, este Consejo de Transparencia aprobó en virtud de las potestades del artículo [38.2 a\) de la LTAIBG](#)⁵, el Criterio Interpretativo [CI/007/2015](#)⁶, de 12 de noviembre, que se resume a continuación:

"(...) 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.

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a12>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

⁶ [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/criterios.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html)

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.*

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.

El segundo supuesto sería el que se refiere a la información que, por contener datos de carácter personal, debe ser “anonimizada” o disociada antes de ser suministrada al interesado o bien que, por afectar a alguno de los límites previstos en la norma, el acceso sólo deba proporcionarse respecto de parte de la información solicitada. Son los supuestos contemplados en los artículos 15.4 -que prevé la anonimización de la información, de modo que se impida la identificación de las personas afectadas- y 16 de la Ley 19/2013, que prevé

el suministro de la información con omisión de aquella que esté afectada por algunos de los límites del artículo 14.

En estos casos, y pese a suponer, implícitamente, un proceso específico de trabajo para proporcionar la información, ninguno de estos dos supuestos puede entenderse como reelaboración.

Puede ocurrir también que la información se encuentre en poder de varias unidades informantes que resultan responsables de su custodia pero su autor esté claramente definido. En este caso tampoco se trataría de un caso de reelaboración, operando el artículo 19.4 de la Ley 19/2013 que establece que: “Cuando la información objeto de la solicitud, aun obrando en poder del sujeto al que se dirige, haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, se le remitirá la solicitud a éste para que decida sobre el acceso”.

Asimismo, debe contarse también con 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 Madrid⁷, razona 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 esta 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 Nacional⁸ 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” (...).

⁷ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/1_RTVE_1.html

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

- O 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.”*
4. Teniendo en cuenta lo anterior, en el presente caso, aunque las causas de inadmisión deben ser aplicadas de manera restrictiva, coherente y proporcionada, puesto que la regla general es la de facilitar el acceso a la información pública y deben ser justificadas de manera clara, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno nos encontramos ante un supuesto de reelaboración de la información y, por lo tanto, encuadrable en la causa de inadmisión señalada.

Al respecto cabe señalar:

- Que la interesada solicita una información muy concreta y específica dado que para llegar a determinar el número de supuestos que solicita con ese nivel de detalle, como ella misma indica, habría que i) comprobar primero las actas con propuestas de liquidación firmadas de conformidad, después, ii) comprobar las que se ha considerado cambiar el “criterio actuario” del acta de confirmada, y finalmente iii) detectar ver en las que hay denuncia o se han considerado delito fiscal, y todo ello de los ejercicios 2014 a 2018 y desglosado por Delegaciones.
- Que a la vista de la citada solicitud de información, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno comparte con la AEAT su apreciación sobre que como consecuencia de las actuaciones de comprobación e investigación llevadas a cabo por la A.E.A.T. se genera *una ingente cantidad de información y documentación.*
- Que la AEAT confirma que tiene “parametrizada” informáticamente una parte de esa información (lo que no tiene por qué poner en duda este Consejo de Transparencia) que se genera para su explotación (análisis, estudios, valoraciones, facilitar información a diferentes órganos...), entre otra información: número de contribuyentes inspeccionadas, número de actas instruidas, deuda liquidada, importe minoración de devoluciones, número de delitos fiscales, etc.

- Que a juicio de este Consejo de Transparencia de esa información que tiene “parametrizada” no se podría obtener la información que solicita la interesada, por lo que parece lógico pensar que la AEAT para poder elaborarla tendría que acudir a los diferentes expedientes de inspección e ir comprobando los datos solicitados. Labor, que entendemos, tendrían que hacer igual las diferentes Delegaciones Provinciales o Especiales aunque fuera solo dentro de su ámbito. Sería, por lo tanto, un caso de acceso a información de la que no se disponía por la entidad solicitada.

Por lo tanto, el tratamiento previo de la información al objeto de poder proporcionársela a la reclamante implicaría, según lo dispuesto en la LTAIBG, producir información que antes no tenía en los términos solicitados, es decir, *la información que se solicita requiere una elaboración y tarea de confección por no ser fácilmente asequible acceder a ella.*

Hay que tener en cuenta también en el presente supuesto el mencionado criterio de este Consejo de Transparencia, que recordemos determina que *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.* Ya que solicita los datos desde el año 2014 al 2018, y la AEAT está estructurada en 17 Delegaciones Especiales (correspondientes a las 17 Comunidades Autónomas existentes) de las que dependen 39 Delegaciones.

Por lo tanto, en base a los argumentos desarrollados en los apartados precedentes de la presente resolución, la reclamación debe ser desestimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 7 de agosto de 2019, contra la resolución de 27 de junio de 2019 de la AEAT (MINISTERIO DE HACIENDA).

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno](#)⁹, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a23>



dispuesto en el artículo 112.2 de la [Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#)¹⁰.

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](#).¹¹

EL PRESIDENTE DEL CTBG
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

¹⁰ <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20180904&tn=1#a112>

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20181206&tn=1#a9>