



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 17/02/2023
HASH: 03d08896ade616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 001-069394

N/REF: R-0599-2022 / 100-007063 [Expte. 452-2023]

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección [REDACTED]

Administración/Organismo: AEAT / MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA

Información solicitada: Cantidad transferidas a gasolineras por la bonificación aprobada sobre el combustible

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 30 de mayo de 2022 al 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), la siguiente información:

«Cantidad diaria que desde el 1 de abril de 2022 se ha transferido a las gasolineras y estaciones de servicio del país en compensación por la bonificación de 20 céntimos por litro de combustible repostado que aquéllas tienen la obligación de aplicar a todos los clientes en virtud del real-decreto aprobado por el Gobierno para contener el alza. Ruego que la información se ofrezca desglosada por día, tipo de combustible, comunidades autónomas y provincias y abarque hasta el día en que se dé respuesta a esta solicitud de información o al menos el más cercano en el tiempo.»

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

2. La AEAT/MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA dictó resolución con fecha 29 de junio de 2022, en la que contestó al solicitante lo siguiente:

« (...) En primer lugar señalar que la solicitud ha sido remitida a las Haciendas Forales de País Vasco y Navarra para que procedan a su tramitación en lo concerniente a su ámbito de competencias.

En cuanto a las competencias de la Agencia Tributaria, una vez estudiada su solicitud, se INADMITE a trámite la misma, 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.

El Real Decreto Ley 6/2022, de 29 de marzo, que ha establecido la bonificación extraordinaria y temporal del precio final de determinados productos energéticos, considera como beneficiarios de la misma a todas aquellas personas físicas o jurídicas que adquieran, durante el periodo temporal de la medida, más de doce tipos de productos energéticos diferentes (gasolinas, gasóleos de automoción y uso marítimo, Gas, biocarburantes, mezclas de diferentes productos y Adblue) a los colaboradores de gestión.

Como colaboradores de gestión, el citado Real Decreto-ley establece no sólo las estaciones de servicio (gasolineras), sino también cualquier instalación de suministros de combustibles y carburantes al por menor, así como las empresas que realizan ventas directas a los consumidores finales objeto de bonificación.

No hay ninguna estadística oficial que recoja el nivel de detalle solicitado, cuantificación de las devoluciones de bonificación extraordinaria y temporal con carácter diario, por tipología de los diferentes productos objeto de bonificación, en función de la comunidad autónoma e incluso provincia del colaborador de gestión y por último, la devolución de las bonificaciones aplicadas a los consumidores finales se están abonando a un elenco de operadores mayor que las meras estaciones de servicio, que se mencionan en su solicitud, por lo que no resulta sencillo discernir de las solicitudes si el operador con derecho a la devolución tiene o no la consideración de gasolinera.

Suministrar la información con la desagregación temporal, territorial y por productos bonificados (más de doce clases de productos energéticos) que usted solicita, resulta imposible sin una previa y laboriosa reelaboración, además la desagregación por

tipos de colaboradores de gestión con derecho a la devolución de la bonificación (se cita expresamente a las gasolineras) resulta muy complicada de obtener, dadas las miles de solicitudes que todos los meses son objeto de tramitación. Por otra parte, los órganos competentes están centrados en la tramitación, precisamente, de las devoluciones mensuales de dicha bonificación, para que los colaboradores de gestión afectados puedan recibir dichas devoluciones en el menor tiempo posible, sin perjuicio de las actuaciones de control que la Administración competente debe realizar para evitar abusos y fraudes en el cobro de dichas devoluciones.

En cuanto a las gasolineras, efectivamente son una parte de los operadores minoristas de hidrocarburos que tienen la condición de colaboradores de gestión, por lo que de las miles de solicitudes recibidas cada uno de los meses de aplicación de la medida, resulta imposible distinguir, sin un previo y concienzudo trabajo, qué parte de las devoluciones de la bonificación abonadas se corresponden a titulares de estaciones de servicio o a cualquier otro tipo de operadores económicos con derecho a esta devolución.

En este sentido la Resolución con N/REF R/0356/2017 de 24 de octubre de 2017 de la Presidenta del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno aclara la interpretación del concepto de reelaboración como causa de inadmisión y cuándo es aplicable:

(...)

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.

En la misma línea del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, se han pronunciado los Juzgados y Tribunales, así por ejemplo la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, de 14 de febrero de 2020, (recurso de contencioso-administrativo 7285/2018), que en su fundamento jurídico quinto remite a otros pronunciamientos judiciales al señalar lo siguiente:

«Al respecto se ha pronunciado ya diversas sentencias, así por ejemplo la Sentencia nº 60/2016, dictada por el Juzgado Central de lo contencioso-Administrativo nº 6 de Madrid el 25 de abril de 2016 que dice: "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" o la Sentencia de la Sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 24 de enero de 2017 dictada en el recurso de apelación nº 63/2016 que especifica 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".»

3. Mediante escrito registrado el 30 de junio de 2022, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG con el siguiente contenido:

«El pasado 30 de mayo dirigí solicitud de acceso a la información al Ministerio de Hacienda a fin de conocer la cantidad diaria que desde el 1 de abril de 2022 se ha transferido a las gasolineras y estaciones de servicio del país en compensación por la bonificación de 20 céntimos por litro de combustible repostado que aquéllas tienen la obligación de aplicar a todos los clientes en virtud del real-decreto aprobado por el Gobierno para contener el alza. La Dirección General de la Agencia Tributaria ha inadmitido mi petición invocando una de las causas de inadmisión previstas en la ley: acción previa de reelaboración. Entiendo la Administración tributaria pueda no tener tabulada parte de la información solicitada, pero ¿toda? Eso sería tanto como decir que no sabe cuánto ha pagado en concepto de tal bonificación, lo cual es a todas luces imposible cuando por todos es conocido el efectivo equipamiento informático de la Administración Tributaria. Es información pública, de máxima relevancia social a la vista de la escalada de precios que registran los carburantes y el impacto que está teniendo en las economías de las empresas y familias, y necesariamente tiene que estar en poder de la Administración. La negativa contrasta con la actitud mostrada por la Agencia Foral de Navarra, que diligentemente ha facilitado los datos cuando se le han requerido (se adjunta resolución). Por todo lo expuesto, ruego al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que se declare competente, admita a trámite esta reclamación y dicte resolución estimatoria.»

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

4. Con fecha 1 de julio de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación a la AEAT al objeto de que se formularsen las alegaciones que se considerasen oportunas. El 8 de julio de 2022 se recibió respuesta con el siguiente contenido:

« (...) Esta Unidad se reitera en los argumentos expuestos en la Resolución de 29 de junio de 2022, a lo que podría añadirse:

1º La Hacienda Foral de Navarra (en adelante HFN), únicamente estima parcialmente la solicitud de información pública referente a la bonificación de combustible. La HFN ofrece simplemente información de “nueve resoluciones” adoptadas entre el día 6 de abril al 6 de junio, con el siguiente nivel de detalle (nº de resolución, fecha de adopción, número de colaboradores que incluyen operadores que no son estrictamente gasolineras, importe de las devoluciones mensuales de la bonificación).

Respecto al desglose solicitado por tipo de combustible y por cada estación de servicios, desde Hacienda Foral de Navarra no puede ser facilitada la información demandada en la medida en que no está sistematizada para su explotación de manera directa. Entiende la HFN que exige una previa acción de reelaboración para su divulgación, el mismo motivo defendido por la Agencia Tributaria del Estado.

2º La Agencia Tributaria estatal está recibiendo una media de más de 6.000 solicitudes mensuales de devolución de la bonificación, que durante los nueve meses de vigencia de la medida (abril a diciembre de 2022) supondrán un número superior a las 55.000 solicitudes. Desglosar la información de todos y cada uno de estas solicitudes en función de los más de doce tipos de productos bonificables (gasolinas, gasóleos, GLP, GNC, etc.) y según la provincia de cada establecimiento supone un esfuerzo de reelaboración que la Agencia Tributaria no puede realizar.

3º En este sentido es necesario reiterar que la información que se solicita, con el nivel de desagregación no figura en poder de la Administración. La escalada de precios de los carburantes y su impacto en las empresas y familias se está intentando paliar con la medida recogida en los Reales Decretos-leyes citados y cuya tramitación está gestionando las diferentes Administraciones Tributarias, sin que un laborioso trabajo de recopilación de datos, a voluntad o albedrio de cada posible interesado, pueda ayudar a impedir o paliar estos efectos económicos.

4º Una información desglosada durante 270 días, referente a más de 55.000 solicitudes totales (en las que se incluyen otros operadores que no son gasolineras, sin que resulte sencillo deslindar el tipo de beneficiarios de cada solicitud), con hasta

doce diferentes tipos de productos bonificables, y referidas a todas y cada una de las provincias españolas (excluidas las de ámbito foral, cuya competencia no asume la Agencia Tributaria) resulta a todas luces imposible de recopilar.

5º Dado que no se ha basado la inadmisión en un eventual perjuicio a terceros, se estima que no procede la realización del trámite de audiencia previsto en el art. 19.3 de la LTAIBG.»

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) y en 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 esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁵](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁶](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el 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 LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de “*formato o soporte*”. Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza “*pública*” de las informaciones: (a) que se encuentren “*en poder*” de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “*en el ejercicio de sus funciones*”.

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&p=20181206&tn=1#a24>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a la información relativa al importe transferido a gasolineras y estaciones de servicio en compensación por la bonificación de veinte céntimos por litro de combustible repostado aprobado por el Gobierno. Dicha información se solicita *«desglosada por día, tipo de combustible, comunidades autónomas y provincias y abarque hasta el día en que se dé respuesta a esta solicitud de información o al menos el más cercano en el tiempo.»*

La entidad requerida resuelve no conceder el acceso a la información al considerar que concurre la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG.

4. Partiendo de lo hasta ahora expuesto y teniendo en cuenta que la reclamación presentada ante este Consejo se circunscribe exclusivamente a la inadmisión de la solicitud en aplicación de lo dispuesto en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG, conviene traer a colación el criterio de este Consejo y la jurisprudencia relativa a la aplicación de esta causa de inadmisión fundada en la necesidad de *reelaboración* de la información solicitada.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530) establece con claridad cuál ha de ser el punto de partida a la hora de aplicar lo dispuesto en el artículo 18 de la LTAIBG: la interpretación estricta, cuando no restrictiva, de las causas de inadmisión de solicitudes de información partiendo de la premisa de la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información, que no permite aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho. De ahí, que el Tribunal concluya que *«la causa de inadmisión de las solicitudes de información que se contempla en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no opera cuando quien invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información.»*

Por tanto, lo primero que exige la inadmisión a trámite de una solicitud de acceso a la información es una *motivación clara y suficiente* de la necesidad de reelaborar la información para poderla facilitar al solicitante; motivación que, en este caso, sí se aprecia tanto en la resolución inicial como en las alegaciones vertidas en este

procedimiento, en las que se declara la inexistencia de datos estadísticos con la desagregación solicitada por el reclamante, y se detallan las razones por las cuales resultaría especialmente laboriosa la elaboración de una información *ad hoc* al respecto.

Constatada la existencia *formal* de esa justificación, procede verificar si las razones expuestas por la entidad evidencian la aducida *necesidad de una acción previa de reelaboración*. Desde esta perspectiva no puede obviarse que, tal como se puso de manifiesto en la STS de 3 de marzo de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:810) «(...) *el suministro de información pública, a quien ha ejercitado su derecho al acceso, puede comprender una cierta reelaboración, teniendo en cuenta los documentos o los datos existentes en el órgano administrativo. Ahora bien, este tipo de reelaboración básica o general, como es natural, no siempre integra, en cualquier caso, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013. La acción previa de reelaboración, por tanto, en la medida que a su concurrencia se anuda una severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que tales datos y documentos tenga un carácter complejo, que puede deberse a varias causas (...)*».

Entre esas causas, la citada sentencia destaca el hecho de que se tenga que realizar el tratamiento a partir de «*una información pública dispersa y diseminada*», que requiera de una «*labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es [en el caso enjuiciado en la sentencia] información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información*», o que la misma se encuentre en soportes (físicos e informáticos) diversos.

Jurisprudencia, la reseñada, que se reitera en la STS de 25 de marzo de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:1256) en la que se incluye en el concepto de *reelaboración* aquella información que, al no encontrarse en su totalidad en el órgano al que se dirige la solicitud, ha de ser recabada de otros órganos. Esta doctrina se recoge, entre otras, en la Sentencia de la Audiencia Nacional (SAN), de 31 de enero (ECLI:ES:AN:2022:359), en la que se pone de manifiesto que la acción de reelaboración no puede ser aducida en relación con la extracción de información de expedientes administrativos concretos identificados por el interesado, sino, en su caso, respecto de «*expedientes indeterminados y sin un previo tratamiento, cuando su recopilación no haya sido emprendida por ningún órgano administrativo por iniciativa propia y en cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas(...)*».

Se confirma, así, el criterio de este Consejo de Transparencia (criterio interpretativo 7/2015) en el que se señaló que la acción de reelaboración se refiere a aquellos

supuestos en los que la información debe *elaborarse expresamente* para dar respuesta a lo solicitado, haciendo uso de diversas fuentes de información —sin que pueda confundirse con el proceso de anonimización o con la solicitud de información *voluminosa*—; así como a aquellos supuestos en que la Administración requerida no dispone de los medios necesarios para extraer y explotar la información concreta que se reclama.

En el caso que nos ocupa, a la vista de la resolución y posteriores alegaciones de la AEAT, este Consejo aprecia que concurre la causa de inadmisión invocada relativa a la reelaboración de la información. En este sentido, si bien es cierto que la información no se encuentra dispersa en diversos órganos y que su elevado volumen no constituye *per se* una circunstancia determinante para apreciar la concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG; lo cierto es que sí se ha acreditado que facilitar la información con el desglose que se solicita requiere de un tratamiento de la información nuevo —en definitiva, de la elaboración de un informe *ad hoc*— que impediría el normal funcionamiento del órgano requerido.

Así lo ha puesto de manifiesto la AEAT en su resolución inicial al señalar que *«[s]uministrar la información con la desagregación temporal, territorial y por productos bonificados (más de doce clases de productos energéticos) (...) resulta imposible sin una previa y laboriosa reelaboración, además la desagregación por tipos de colaboradores de gestión con derecho a la devolución de la bonificación (se cita expresamente a las gasolineras) resulta muy complicada de obtener, dadas las miles de solicitudes que todos los meses son objeto de tramitación»* -que cifra en número superior a 55.000 en alegaciones-; añadiendo, en relación con el procedimiento y los órganos competentes para llevarlo a cabo, que *«están centrados en la tramitación, precisamente, de las devoluciones mensuales de dicha bonificación, para que los colaboradores de gestión afectados puedan recibir dichas devoluciones en el menor tiempo posible, sin perjuicio de las actuaciones de control que la Administración competente debe realizar para evitar abusos y fraudes en el cobro de dichas devoluciones.»*

En relación con el argumento del reclamante en el que señala la posibilidad de recibir un acceso parcial, sin incluir la información *no tabulada* por la Administración, resulta especialmente relevante la argumentación de la AEAT, en la que justifica que la mencionada acción de reelaboración también se produciría en el supuesto de que únicamente hubiera que suministrar el dato correspondiente a gasolineras y estaciones de servicio, por cuanto éstas son únicamente *«una parte de los operadores minoristas de hidrocarburos que tienen la condición de colaboradores de gestión, por lo*

que de las miles de solicitudes recibidas cada uno de los meses de aplicación de la medida, resulta imposible distinguir, sin un previo y concienzudo trabajo, qué parte de las devoluciones de la bonificación abonadas se corresponden a titulares de estaciones de servicio o a cualquier otro tipo de operadores económicos con derecho a esta devolución.»

En conclusión, entiende este Consejo que la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 c) LTAIBG ha sido aplicada de forma justificada y proporcionada en la medida en que facilitar la información con un desglose solicitado equivaldría a elaborar un informe *ad hoc* para el solicitante, por lo que la reclamación presentada debe ser desestimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución de la AGENCIA ESTATAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (AEAT), del MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA.

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), 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 dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre⁸](#), de 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-administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG
Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>