



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 26/05/2023
HASH: 03d08896ade616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 001-072364

N/REF: R-0974-2022; 100-007666 [Expte. 205-2023]

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

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

Información solicitada: Variables deducciones autonómicas y generales en IRPF 2020

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 21 de septiembre 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:

«Desearía obtener el desglose de las principales variables relativas deducciones autonómicas y generales por tipo de deducción y tramos de renta en el IRPF de 2020 (la estadística publicada permite únicamente conocer el desglose por tipo de deducción o por tramos de renta, pero no las dos a la vez.)»

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

2. Mediante resolución de fecha 11 de noviembre de 2022, la Agencia Estatal de Administración Tributaria respondió lo siguiente al solicitante:

«(...) Con fecha 3 de octubre de 2022 la citada solicitud se recibió en la Unidad gestora del derecho de acceso a la información pública de la Agencia 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.

(...)

Una vez estudiada su solicitud, se resuelve CONCEDER parcialmente el acceso, en los términos siguientes:

En la "Estadística de los declarantes del IRPF", las deducciones generales y el total de deducciones autonómicas están distribuidas por tramos de renta. Adicionalmente hay un desglose con el número, importe y media de todas las deducciones autonómicas disponible en cada una de las Comunidades Autónomas.

[Estadística de los declarantes del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas: Total 2020 \(agenciatributaria.gob.es\)](#)

En este enlace se encuentran desglosadas por tramos todas las deducciones generales así como el total de deducciones autonómicas.

Las partidas de las deducciones autonómicas se publican totalizadas en número, importe y media, sin embargo, el total de sus deducciones autonómicas sí que se publican por tramos.

No se presenta en ningún caso esta información por tramos porque son 270 deducciones autonómicas con una frecuencia muy dispar entre ellas.

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

(...)

La Sentencia dictada en el recurso Apelación 63/2016 por la Sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional 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 (...)." (...)»

3. Mediante escrito registrado el 15 de noviembre de 2022, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG indicando lo siguiente:

«La AEAT provee la información solicitada (desglose del impacto de las deducciones del IRPF por tramos) de modo público para las deducciones estatales, a través de la Estadística de los declarantes del IRPF. La solicitud deseaba conocer esta misma información para las CCAA.

La negativa de ofrecer el desglose imposibilita conocer el impacto redistributivo de las deducciones del IRPF, lo que indudablemente es uno de los aspectos más importantes para la evaluación de su efectividad (el otro siendo su eficiencia para promover los objetivos relacionados con cada deducción). Cabe recordar que, entre los objetivos del IRPF, está precisamente el de contribuir a una distribución más justa del ingreso, por lo que los efectos redistributivos de cada deducción son un aspecto crucial en el análisis de cada una de ellas individualmente.

Por otro lado, la capacidad normativa de las CCAA se centra específicamente en unos pocos elementos del IRPF, entre los que se encuentra las deducciones, una papel que dista de ser marginal toda vez que las CCAA ingresan el 50% del IRPF y el mismo representa una parte esencial de su financiación. Por lo tanto, conocer el impacto redistributivo de cada una de sus deducciones supone un elemento crucial de control de la Hacienda autonómica (como puede comprobarse fácilmente atendiendo al debate público que se genera alrededor de las mismas.

Si la elaboración de esta información compromete significativamente los recursos de la AEAT (lo que no resulta evidente, ya que se trata de una reelaboración de datos que la propia AEAT maneja para la elaboración de sus estadísticas públicas, como la Estadística del IRPF mencionada anteriormente), podría acotarse la petición de información, por ejemplo: a) al último año disponible y b) a las principales CCAA del régimen común (Andalucía, Cataluña, Madrid y País Valenciano); pero en ningún caso parece justificada una denegación global como la que se ofrece.»

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

4. Con fecha 15 de noviembre de 2022, se trasladó la reclamación a la entidad de referencia a fin de que remitiese las alegaciones que considerase oportunas. El 17 de enero de 2023 se recibió escrito de alegaciones. Con el fin de que este Consejo visualice mejor la información solicitada, el escrito comienza reproduciendo una tabla correspondiente a la Comunidad Valenciana sobre la partida 564 (*“Total deducciones autonómicas. Tipo de Declaración: Total”*), en la que, para cada tramo de deducción (10), se distinguen los datos generales (distribuidos en número total de liquidaciones y distribución) y la información sobre la partida 564 que distingue entre “Liquidaciones partida” (que, a su vez se estructura en los epígrafes “Número” y “Distribución número”) e “Importe partida” (que se subdivide en “importe”, “distribución” y “media”). A continuación, se especifica que el peticionario desea obtener una tabla como la anterior, para cada una de las 32 deducciones de la Comunidad Autónoma que se muestran en una tabla que se reproduce en las alegaciones, y así para cada una de las Comunidades Autónomas de Régimen Común.

De acuerdo con esta premisa, el escrito de alegaciones considera que la petición requiere de un proceso de reelaboración, en concreto: (i) realizar 270 tablas adicionales a las que se publican en la Estadística y con los mismos tramos; y (ii) hacer el tratamiento estadístico preciso para el tratamiento de la confidencialidad en aplicación del secreto estadístico exigido por el artículo 13 de la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública. Asimismo, precisa que esta información nunca antes ha sido requerida por nadie y, por tanto, no está confeccionada. A estos efectos, concluye motivando la causa de inadmisión en que (i) la petición requiere reelaboración porque la información no está preparada tal y como desearía el solicitante y (ii) porque compromete el funcionamiento del Servicio de Estudios Tributarios y Estadísticas, dado que para satisfacer la petición se requeriría la dedicación de un Jefe de Servicio y un Analista funcional en un 75% de 2 a 3 jornadas laborales.

En apoyo de su argumentación reproduce sendos pasajes de las Sentencias 60/2016, de 18 de mayo, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 6 de Madrid y de la dictada en el recurso Apelación 63/2016 por la Sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional a propósito de la noción de información existente y de la inexistencia de un derecho a la confección de un informe.

Finalmente, dado que han de elaborarse 270 tablas adicionales con su correspondiente tratamiento de confidencialidad, concluye afirmando que la solicitud se puede considerar asimismo desproporcionada y abusiva, como han señalado los

Tribunales en diversas ocasiones, con cita expresa de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña 2208/2022 de 9 de junio.

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*”.

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 diversa información

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>

relacionada con el desglose de las principales variables relativas a deducciones autonómicas y generales por tipo de deducción y tramos de renta en el IRPF de 2020.

La AEAT concedió parcialmente el acceso declarando, sin embargo, que respecto del resto de la información solicitada (y no facilitada) -desglose del impacto de las deducciones del IRPF por tramos para las CCAA- concurre la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG.

4. Partiendo de lo expuesto hasta ahora, 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, así como su impacto en el normal funcionamiento del servicio público.

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.

5. A la vista de la resolución y de las 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 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 sus alegaciones, en las que tras señalar que *«la Agencia Tributaria, a través del SETE, como servicio estadístico estatal, ya publica las principales estadísticas de interés público en relación al IRPF»*, precisa que *«[e]s un hecho claro que esta petición requiere reelaboración, en concreto realizar 270 tablas adicionales a las que se publican en la Estadística y con los mismos tramos; y por supuesto hacer el tratamiento estadístico preciso para el tratamiento de la confidencialidad en aplicación del secreto estadístico exigido por el artículo 13 de la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública. Esta información nunca antes ha sido requerida por nadie y, por tanto, no está confeccionada»*. Ha cuantificado, además, el impacto (porcentaje de recursos personales y de tiempo) que tal confección supondría para la prestación de los servicios de la AEAT, lo que evidencia que la realización de ese *tratamiento previo a la información* resulta desproporcionadas en relación con el valor añadido que aportaría el desglose a la información ya proporcionada.

6. 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 interpuesta frente a la AEAT / 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, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la [Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2023-0391 Fecha: 26/05/2023

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&p=20230301&tn=1#dacuarta>