



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

Resolución 408/2019

S/REF: 001-034023

N/REF: R/0408/2019; 100-002614

Fecha: 2 de septiembre de 2019

Reclamante: Asociación Dávide para la Defensa del Contribuyente

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Hacienda/AEAT

Información solicitada: Número de odontólogos y retribución bruta anual

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la entidad reclamante solicitó 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 9 de abril de 2019, la siguiente información:

1.- Número de profesionales que ejercen la especialidad de estomatología/odontología como actividad económica de manera autónoma (para sí mismo).

2.- Número de profesionales que ejercen la especialidad de estomatología/odontología al servicio de un tercero en régimen de dependencia laboral y a jornada completa.

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

3.- Se solicita de forma detallada y también de forma globalizada la retribución bruta anual que percibe una persona física con la categoría de médico estomatólogo (odontólogo) que trabaje de forma exclusiva y con carácter dependiente para un tercero a jornada completa en dicha especialidad.

2. Mediante resolución de 7 de mayo de 2019, la AGENCIA ESTATAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (AEAT) contestó en los siguientes términos:

Una vez estudiada su solicitud y de acuerdo con la información que obra en poder de la Administración, sólo es posible suministrarle los datos de declaraciones del IRPF 2017, donde constan un total de 29.186 contribuyentes declarantes de realizar una actividad económica en el epígrafe 834 donde se encuentran los odontólogos, siendo la media de los ingresos declarados 75.569,28 euros.

Por otra parte, la obtención de la información anterior a 2017 respecto de los autónomos conlleva la reelaboración de la información mediante la combinación de distintas fuentes de información y supondría la paralización del funcionamiento normal de la Administración. Mientras que toda la información referida a los odontólogos que trabajan por cuenta ajena no es posible suministrarla, dado que los pagadores en el modelo 190 no informan si el trabajo desempeñado se corresponde con la odontología y por tanto también implicaría una acción de reelaboración.

En consecuencia, 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, se resuelve CONCEDER PARCIALMENTE el acceso.

3. Frente a dicha respuesta, la asociación reclamante presentó, mediante escrito de entrada el 7 de junio 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, con el siguiente contenido:

Que no está conforme con la respuesta recibida por confusa, incompleta e incierta.

1.- Confusa porque la petición iba dirigida a los datos relativos a la Comunidad Autónoma de Canarias, tal y como se precisó en los antecedentes de la solicitud cuando se indicó que:

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

"Que teniendo en cuenta que el número de personas afectadas para la Comunidad Autónoma de Canarias no resulta excesivo y que los datos solicitados están perfectamente parametrizados..."

Resulta del todo increíble que los datos suministrados sean los correspondientes a la CCAA Canaria, porque no existen 23.186 odontólogos en toda la comunidad, de lo que se deduce que la cifra puede que corresponda al conjunto de toda España. Este dato así suministrado de manera equivocada, sin duda produce confusión y con ello desinformación.

2.- Incompleta porque inexplicablemente se afirma que no se poseen antecedentes anteriores a 2017. Partiendo solo de la base de los dos datos que se aportan en ese ejercicio (29.186 autónomos odontólogos y 75.569,28€), resulta del todo increíble que la Administración Tributaria no posea en sus bases de datos el registro de un actividad cuya inscripción censal es obligatoria por la propia ley reguladora del Impuesto de Actividades Económicas. Y resulta nuevamente increíble que la Administración Tributaria alegue que no tiene registro de las retribuciones anuales que los mencionados odontólogos declaran mediante el respectivo Mod 100 en su declaración de IRPF.

(...)

3.- Incierta porque afirma que es necesaria reelaboración para la obtención de los datos relativos a aquellas personas que censalmente han comunicado informáticamente a la Administración Tributaria su alta en el epígrafe requerido en la pregunta (834). Las mismas personas que también han comunicado informáticamente en una determinada casilla numerada (parametrizada) de su declaración de la renta el importe de lo recibido por su actividad odontológica.

(...)

4. Con fecha 11 de junio 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 18 de junio de 2019, la AEAT realizó las siguientes alegaciones:

El solicitante en el apartado de "solicita" no especificaba que los datos solicitados fuesen de Canarias (lo mencionaba en un párrafo anterior) por lo que, por error, se entendió que se solicitaban a nivel nacional.

De acuerdo con la información que obra en poder de la Administración y en lo que se refiere a la Comunidad Autónoma de Canarias, sólo es posible suministrar los datos de declaraciones del IRPF 2017, donde constan un total de 1.520 contribuyentes declarantes de realizar una actividad económica en el epígrafe 834, donde se encuentran los odontólogos, siendo la media de los ingresos declarados 63.470,71 euros.

Para obtener la información solicitada de 2017 se han tenido que utilizar varias herramientas informáticas que permiten combinar información sobre sucesivos Modelos 100 IRPF y extraer datos sobre rendimientos de actividades económicas en régimen de estimación directa, para desglosar por IAE y obtener los ingresos medios, así como la Comunidad Autónoma.

Esta operación no es posible para ejercicios anteriores dado que las herramientas informáticas mencionadas no existen para dichos años y, por tanto, no podría obtenerse ni el IAE ni los ingresos medios. Habría información de los rendimientos netos, pero no de los ingresos, que es el dato que se solicita.

Mientras que la determinación del número de personas que ejercen la actividad por cuenta ajena no es posible determinarla porque en el modelo 190 los pagadores no informan de la actividad desarrollada por el empleado. Se podría obtener si los que ejercen por cuenta propia como dentistas también ejercen por cuenta ajena si declaran rendimientos del trabajo, pero podría ser que su trabajo por cuenta ajena no sea como dentista y, por tanto, no estaríamos ofreciendo una información veraz.

5. El 21 de junio de 2019, en aplicación del art. 82 de la [Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#)³, se concedió Audiencia del expediente a la sociedad reclamante para que, a la vista del mismo, presentase las alegaciones que estimara pertinentes. Mediante escrito de entrada 4 de julio de 2019, la entidad reclamante realizó las siguientes alegaciones:

Esta parte no está de acuerdo con la respuesta recibida de parte de la Unidad Gestora del Derecho de Acceso - Servicio de Planificación y Relaciones Institucionales (en adelante, la Unidad) en sus alegaciones comunicadas en fecha 21 de junio pasado.

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565>

No resulta creíble que, constando en los modelos oficiales (entre otros, el modelo 100 de declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas) los datos de alta en el Impuesto sobre Actividades Económicas, la retribución que se percibe si se trata de rendimientos del trabajo personal (en calidad de trabajador dependiente) o de actividades económicas (en calidad de autónomo) así como el rendimiento neto percibido, esa Unidad no esté en disposición de ofrecer la respuesta a la solicitud de información planteada por esta parte.

Es por ello que se solicita al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que inste a la Unidad a dar respuesta a las cuestiones planteadas inicialmente a aquélla las cuales son, en este momento, objeto de reclamación.

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 Gobierno](#)⁴, 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. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)⁵, 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. En el presente caso, cabe recordar que la Administración ha concedido parcialmente el derecho de acceso, informando respecto al ejercicio 2017 y a la Comunidad Autónoma de

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

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

Canarias del total de contribuyentes declarantes de realizar una actividad económica en el epígrafe 834, donde se encuentran los odontólogos así como la media de los ingresos declarados (en vía de reclamación ya que en la resolución la Agencia Tributaria por error facilita los datos nacionales). No obstante, se inadmite la solicitud en lo que respecta a la información correspondiente a los ejercicios 2012-2016, y los datos sobre los odontólogos que trabajan por cuenta ajena.

La Administración inadmite parcialmente la solicitud información 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, dado que *se han tenido que utilizar varias herramientas informáticas que permiten combinar información sobre sucesivos Modelos 100 IRPF y extraer datos sobre rendimientos de actividades económicas en régimen de estimación directa, para desglosar por IAE y obtener los ingresos medios, así como la Comunidad Autónoma, pero no es posible para ejercicios anteriores dado que las herramientas informáticas mencionadas no existen para dichos años, sería mediante la combinación de distintas fuentes de información y supondría la paralización del funcionamiento normal de la Administración.* A ello hay que añadir que en el modelo 190 los pagadores no informan de la actividad desarrollada por el empleado.

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 LTAIBG⁶, el Criterio Interpretativo CI/007/2015⁷, 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.

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

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

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 Madrid](#)⁸, 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”.
- Y la [Sentencia dictada en el recurso Apelación 63/2016 por la Sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional](#)⁹ 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” (...).

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

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

de reelaboración de la información y, por lo tanto, encuadrable en la causa de inadmisión señalada.

Así, partiendo de que la Administración asegura y este Consejo de Transparencia no tiene por qué poner en duda que *las herramientas informáticas que permiten combinar información sobre sucesivos Modelos 100 IRPF y extraer datos sólo están disponibles desde el 2017 y no para ejercicios anteriores, para proporcionar la información tal y como se solicita habría que ir comprobando cada Modelo 100 de IRPF de cada contribuyente que figure que realiza una actividad económica del epígrafe 834 (odontólogos) para extraer la información. Asimismo, ha de tenerse en cuenta, como indica la Administración, que en el Modelo 190 (resumen anual que realizan los pagadores para los odontólogos por cuenta ajena) no se informa de la actividad desarrollada por el empleado. 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.**

Asimismo, ha de tenerse en cuenta que consta en el expediente que la AEAT ha proporcionado la información de la que dispone, al objeto de poder dar respuesta, siquiera parcialmente, a la solicitud de información. En este sentido, entendemos correctamente argumentadas las razones por las que la información no proporcionada no sería posible suministrarla sin realizar un tratamiento que no queda amparado, a nuestro juicio, por la LTAIBG.

Por lo tanto, en base a los argumentos desarrollados en los apartados precedentes de la presente resolución, entendemos que el derecho de acceso se ha garantizado debidamente y, en consecuencia, la reclamación debe ser desestimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESTIMAR** la Reclamación presentada por la ASOCIACIÓN DÁVIDE PARA LA DEFENSA DEL CONTRIBUYENTE, con entrada el 7 de junio de 2019, contra la resolución de 7 de mayo de 2019 de la AGENCIA ESTATAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.

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](#)¹⁰, 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 octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#)¹¹.

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

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

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

¹¹ <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20180904&tn=1#a112>

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