



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno AAI

## Resolución 450/2019

**S/REF:** 001-034297

**N/REF:** R/0450/2019; 100-002674

**Fecha:** 19 de septiembre de 2019

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** Ministerio de Hacienda/AEAT

**Información solicitada:** Liquidaciones provisionales de municipios de más de 1000 habitantes

**Sentido de la resolución:** Desestimatoria

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)<sup>1</sup> (en adelante LTAIBG), con fecha 24 de abril de 2019, la siguiente información:

- Número de liquidaciones provisionales (conocidas popularmente como declaraciones paralelas) del IRPF enviadas por la Agencia Tributaria en los ejercicios 2015 y 2016, desglosadas por municipios mayores de 1.000 habitantes. En concreto, solicito esta información estructurada en categorías/columnas de la siguiente manera:

1. Nombre del municipio y su código de cinco dígitos del INE.
2. Provincia y comunidad autónoma del municipio.

---

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

3. Número de liquidaciones provisionales enviadas a cada municipio.
  4. Ejercicio: 2015 ó 2016.
2. Mediante resolución de 31 de mayo de 2019, la AGENCIA ESTATAL DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (AEAT) contestó al solicitante lo siguiente:

Una vez estudiada su petición, le informamos que los datos disponibles del número de liquidaciones provisionales de IRPF 2015 y 2016, desglosados por Comunidad Autónoma, son los siguientes (...)

Se adjunta a la presente resolución un archivo Excel con los referidos datos.

Por otra parte, no es posible ofrecer la información por provincias y municipios dado que implicaría una acción de reelaboración de la información mediante la combinación de distintas fuentes de información y supondría la paralización del funcionamiento normal de la Administración.

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. Ante esta contestación, la solicitante presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG<sup>2</sup>](#), una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con fecha de entrada el 26 de junio de 2019 en base a los siguientes argumentos:

1. Desde el punto de vista forma, la Agencia Tributaria no puede basarse en la causa de inadmisión descrita en el artículo 18.1.c) y, al mismo tiempo, conceder parcialmente el acceso a la información solicitada, ya que como ha puesto de manifiesto el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en un buen número de resoluciones, la inadmisión de una solicitud implica automáticamente la no concesión de la misma.

2. En cuanto al fondo de la cuestión, no se entiende por qué la Agencia Tributaria sí facilita información de las liquidaciones provisionales de las comunidades autónomas y no así de provincias y municipios, teniendo en cuenta que el dato global facilitado para las comunidades autónomas es el resultado agregado de la suma del dato desagregado por provincias y, en menor medida, por municipios.

3. En este sentido, la sentencia 184/2018 del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 8 de Madrid señala que "es una obviedad que, para poder obtener

---

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

una información global, previamente se ha contado con la información desglosada o desagregada de cada uno de los Centros Penitenciarios, y contando con esta última información, debe de rechazarse que estemos ante un supuesto de reelaboración". Este caso es análogo a mi solicitud, pero en este caso refiriéndose a comunidades autónomas, provincias y municipios.

4. Con fecha 28 de junio de 2019, el Consejo de Transparencia remitió el expediente a la AEAT, a través de la Unidad de Información de Transparencia competente, al objeto de que pudiera formular las alegaciones que considerase oportunas. La solicitud de alegaciones fue reiterada el 30 de julio y, finalmente, con fecha 1 de agosto, tuvo entrada el siguiente escrito de alegaciones:

Las competencias de comprobación en el área de Gestión Tributaria están regionalizadas, con el objetivo de ser lo más eficaces posible respecto de las competencias que corresponden al Departamento.

En base a ello, los expedientes de comprobación son distribuidos a nivel regional entre las distintas oficinas en función de su disponibilidad de recursos y especialización, lo que hace imposible poder realizar un desglose de liquidaciones provisionales a nivel provincial, ya que los expedientes de cada ámbito regional son gestionados indistintamente por las diferentes oficinas de la Dependencia Regional.

Por lo tanto, los datos facilitados a nivel de Delegación Especial es la única información que se puede trasladar con un grado suficiente de congruencia.

5. En atención al escrito de alegaciones y con fecha 8 de agosto de 2019, en aplicación del [art. 82 de la Ley 39/2015](#)<sup>3</sup>, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se concedió audiencia del expediente al reclamante para que, a la vista del mismo, presentase las alegaciones que estimara pertinentes en defensa de su pretensión. Dichas alegaciones tuvieron entrada el mismo día e indicaban lo siguiente:

*En un primer momento, la Agencia Tributaria apeló a la inadmisión por reelaboración (artículo 18.1.c), pero sus alegaciones explica que la información solicitada (tanto a nivel provincial como municipal) está disponible en "las diferentes oficinas de la Dependencia Regional", por lo que sería de aplicación el artículo 19.1 de la Ley 19/2013.*

*En este sentido, cabe recordar que la sentencia 15/2018 del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Madrid señala que "el motivo de que la*

---

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20181206&tn=1#a82>

*información se pudiera encontrar en poder de varias unidades informantes que resulten responsables de su custodia pero su autor esté claramente definido no encaja en puridad en la causa de inadmisión del art. 18.1.e) de la Ley 19/2013, por cuanto el art. 19 de la Ley ya prevé diversos supuestos de tramitación posibles (es decir que no suponen inadmisión)". El fallo abunda en que "el hecho de que dentro del ámbito del Ministerio o sus organismos existan diversos órganos de contratación, no es causa suficiente para apreciar una posible causa de inadmisión sino, en su caso, únicamente para actuar conforme dispone el art. 19".*

## 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](#)<sup>4</sup>, 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](#)<sup>5</sup>, 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 atención a los antecedentes descritos, puede resumirse que la reclamación se presenta por cuanto, si bien el solicitante se interesó por los municipios de más de mil habitantes en los que se hubieran realizado liquidaciones provisionales del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y su número (además de otros datos adicionales como la provincia y Comunidad Autónoma a la que pertenece el municipio que son datos que son o pueden ser

---

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

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

conocidos ya por el solicitante) en los ejercicios 2015 y 2016, la respuesta proporcionada por la AEAT contiene los datos por Comunidades Autónomas – no desglosados por municipios– referidos a los ejercicios que abarca la solicitud de información.

El argumento señalado por la AEAT para proporcionar tan sólo parcialmente la información solicitada es que no es posible *ofrecer la información por provincias y municipios dado que implicaría una acción de reelaboración de la información mediante la combinación de distintas fuentes de información y supondría la paralización del funcionamiento normal de la Administración.*

En primer lugar, y atendiendo al escrito de reclamación presentado por el solicitante, debemos señalar que es errónea su afirmación en el sentido de que resulta contradictorio aplicar parcialmente una causa de inadmisión a una solicitud de información.

Así, aunque el acceso parcial previsto en el art. 16 parece referirse expresamente únicamente a los límites al acceso de los artículos 14 y 15, nada obsta, a nuestro juicio, que pueda también ser aplicado respecto de las causas de inadmisión del art. 18. En este sentido, y frente a una solicitud que, por ejemplo, vinera referida a distintos tipos de información o, como ocurre en este caso, se interesara por un determinado nivel de desglose, cuando no sea posible proporcionar todos los datos debido a que una respuesta total implicaría la aplicación de una causa de inadmisión de las previstas en el art. 18 de la LTAIBG, nada impide a nuestro juicio, que pueda proporcionarse parcialmente el acceso.

4. Sentado lo anterior, no podemos dejar de recordarle a la Administración que las causas de inadmisión han de ser aplicadas mediante resolución motivada y que, a nuestro juicio, no puede ser considerada como una motivación la referencia, escueta, que se realiza en la resolución recurrida en el siguiente sentido: *no es posible ofrecer la información por provincias y municipios dado que implicaría una acción de reelaboración de la información mediante la combinación de distintas fuentes de información y supondría la paralización del funcionamiento normal de la Administración.*

Es en el escrito de alegaciones tras la presentación de reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el que la AEAT desarrolla los argumentos para considerar de aplicación el art. 18.1 c) al señalar que

Las competencias de comprobación en el área de Gestión Tributaria están regionalizadas, con el objetivo de ser lo más eficaces posible respecto de las competencias que corresponden al Departamento.

En base a ello, los expedientes de comprobación son distribuidos a nivel regional entre las distintas oficinas en función de su disponibilidad de recursos y especialización, lo que hace imposible poder realizar un desglose de liquidaciones provisionales a nivel provincial, ya que los expedientes de cada ámbito regional son gestionados indistintamente por las diferentes oficinas de la Dependencia Regional.

Por lo tanto, los datos facilitados a nivel de Delegación Especial es la única información que se puede trasladar con un grado suficiente de congruencia.

Es decir, según puede interpretarse de lo indicado, los datos que se dan al solicitante son los que dispone la Delegación Especial de la AEAT- en cada Comunidad Autónoma según dispone el artículo tercero de la *Resolución de 21 de septiembre de 2004, de la Presidencia de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, por la que se establece la estructura y organización territorial de la Agencia Estatal de Administración Tributaria-* que por su parte, ha obtenido los datos de las distintas oficinas integradas en la misma previa distribución de los expedientes de comprobación a nivel regional en función de su disponibilidad de recursos y especialización. Esto implica que sea imposible *realizar un desglose de liquidaciones provisionales a nivel provincial, ya que los expedientes de cada ámbito regional son gestionados indistintamente por las diferentes oficinas de la Dependencia Regional.*

Así, según lo expuesto, la Delegación Especial dispone de los datos que le proporcionan las delegaciones provinciales respecto de expedientes que no tienen por qué referirse a municipios de su ámbito regional. Es decir, por ejemplo, la Delegación provincial de Sevilla puede realizar comprobaciones de expedientes referidos a municipios de la provincia de Cádiz o a la inversa, por lo que cada Delegación regional no dispondrá únicamente o totalmente, de los datos correspondientes a los municipios de su provincia.

En consecuencia, y siempre y cuando los expedientes fueran gestionados con la identificación al municipio de residencia del contribuyente,

- i. Para conocer el número de expedientes relativos a un concreto municipio, sería necesario conocer los datos a disposición de todas las delegaciones pertenecientes a la Delegación especial competente respecto de dicho municipio.

- ii. Igualmente, y para conocer el número de expedientes relativos a municipios de una provincia, es necesario consultar a todas las delegaciones pertenecientes a la Delegación Especial en cuya Comunidad Autónoma se encuentra la provincia.

Esta distribución de los expedientes y las dificultades de disponer de la información tal y como alega la AEAT implica, por lo tanto, que la tramitación o la gestión de los mismos no obedece a un criterio territorial, más allá de que las competencias siempre corresponderán a las delegaciones encuadradas en la Delegación Especial en cuyo ámbito territorial se encuentre el lugar de residencia del contribuyente afectado por la liquidación.

5. En este punto, ha de recordarse que el criterio interpretativo nº 7 de 2015 aprobado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno señala que *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.*

Con estas circunstancias, y sin perjuicio de que los argumentos de la AEAT debieran haberse desarrollado en mayor medida, cumpliendo así con lo indicado por el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017- "Cualquier pronunciamiento sobre las "causas de inadmisión" que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y, en particular, sobre la prevista en el apartado 1.c/ de dicho artículo (que se refiere a solicitudes "relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración") debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013." – entendemos que la respuesta a la solicitud de información, tal y como ha sido formulada, requeriría de una acción previa de reelaboración.

En este sentido, no nos encontramos ante una mera agregación o suma de datos, sino que, de acuerdo la Sentencia 60/2016, de 18 de mayo, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 6 de Madrid, se ha proporcionado la información que *existe y que está ya disponible*, sin que, en palabras de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional -Sentencia dictada en el recurso Apelación 63/2016- sea exigible a la Administración, la *elaboración y tarea de confección por no ser fácilmente asequible acceder a ella.*

En base a los argumentos expuestos, la presente reclamación ha de ser desestimada.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 26 de junio de 2019 contra la resolución de 31 de mayo de 2019 de la AGENCIA ESTATAL DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (AEAT).

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](#)<sup>6</sup>, 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](#)<sup>7</sup>.

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](#)<sup>8</sup>.

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

---

<sup>6</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a23>

<sup>7</sup> <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20180904&tn=1#a112>

<sup>8</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20181206&tn=1#a9>