



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)  
Presidente  
Fecha Firma: 26/12/2023  
HASH: 03d08896ade616b2b4042a2545895983

## Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

**S/REF:** 00001-00078592

**N/REF:** 2069-2023

**Fecha:** La de firma.

**Reclamante:** ██████████

**Dirección:** ██████████

**Organismo:** AEAT/MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA.

**Información solicitada:** Datos individuales anonimizados de renta bruta y renta disponible de los declarantes de los municipios con mayor población.

**Sentido de la resolución:** Desestimatoria.

R CTBG  
Número: 2023-1104 Fecha: 26/12/2023

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 6 de abril de 2023, el reclamante solicitó a La AGENCIA ESTATAL DE LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA (en adelante AEAT) dependiente del 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](#)<sup>1</sup> (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

«En el nº Expediente: 001-075141, 75142 y 75143 se me indicó que incluir la renta mediana en la Renta bruta y Renta disponible inframunicipal (URL: <https://sede.agenciatributaria.gob.es/AEAT/Contenidos Comunes/La Agencia Tributaria/Estadisticas/Publicaciones/sites/irpfCodPostal/2020/jrubikffbac6b6676d380911>)

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

<ee7592b09086467b8d17f7.html>) suponía una acción de reelaboración y se inadmitía la petición por este motivo.

*Para evitar que tengan que reelaborar datos, solicito que me entreguen anonimizados los datos individuales de renta bruta y renta disponible de cada uno de los códigos postales de la estadística publicada para que yo mismo pueda calcular la renta mediana».*

2. La AEAT dictó resolución con fecha 8 de junio de 2023 en la que contestó al solicitante lo siguiente:

*«(...) El 24 de noviembre de 2022 se ha publicado la información de renta mediana municipal. No está prevista la elaboración de ese estadístico a nivel infra-municipal, al requerir una acción previa de reelaboración, no pudiéndose incrementar los recursos destinados a tal efecto por resultar muy costosa en términos de recursos humanos e informáticos.*

*En el ámbito estadístico no es habitual poner a disposición del público información inframunicipal, y su obtención a instancia de un particular supone un claro esfuerzo para una unidad tan reducida como el Servicio de Estudios Tributarios y Estadísticas.*

*En primer lugar, el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013 señala que se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.*

*La única forma de abordar la petición del solicitante, para poder obtener un fichero que casi garantizara la confidencialidad de todos los contribuyentes, consistiría en eliminar de todos los códigos postales el mismo número de declaraciones de la cola superior y de la cola inferior, conjugado con el proceso de anonimización inevitable. Dicho fichero tendría más de 9 millones de declaraciones, casi el 50% del total de declarantes del impuesto.*

*Ello, evidentemente, exigiría generar un fichero en el que ir analizando, por cada código postal, el número de declaraciones existentes en la cola superior y en la cola inferior, de modo que se pudieran suprimir el mismo número en ambas colas. Además, tras ello, debería realizarse el proceso de anonimización mencionado.*

*Por tanto, como se puede apreciar, para poder facilitar la información solicitada se exigiría realizar un tratamiento previo, consistente en recabar y depurar información en un fichero de más de 9 millones de registros e introducir el correspondiente proceso de anonimización. Por tanto, implicaría una “labor consistente en recabar, primero;*

*ordenar y separar, después, lo que es [información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información”, en los términos empleados por la sentencia del Tribunal Supremo de 25 de marzo de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:1256) y el CI/007/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.*

*En consecuencia, se acuerda INADMITIR la solicitud conforme al artículo 18.1.c) de la Ley 29/2013, puesto que la información solicitada exige realizar una labor previa de reelaboración.*

*En segundo lugar, el artículo 18.1.e) de la Ley 19/2013 señala que se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley.*

*El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su criterio interpretativo CI/003/2016 señala:*

*“El artículo 18.1.e) de la LTAIBG asocia el carácter abusivo de la solicitud a la condición de que la petición “no esté justificada con la finalidad de la Ley”.*

*De este modo hay dos elementos esenciales para la aplicación de esta causa de inadmisión:*

*A) [...]*

*“B) Que el ejercicio del derecho pueda considerarse excesivo, es decir, cuando no llegue a conjugarse con la finalidad de la Ley.*

*1.Así, una solicitud puede entenderse ABUSIVA cuando se encuentre en alguno de los supuestos o se den alguno de los elementos que se mencionan a continuación:*

*Con carácter general, en aquellos casos en que pueda considerarse incluida en el concepto de abuso de derecho recogido en el artículo 7.2 del Código Civil y avalado por la jurisprudencia, esto es: “Todo acto u omisión que, por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho”.*

*Cuando, de ser atendida, requiriera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos [...]*

*Consecuentemente, NO ESTARÁ JUSTIFICADA CON LA FINALIDAD DE LA LEY cuando:*

*No pueda ser reconducida a ninguna de las finalidades señaladas con anterioridad y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.*

*Cuando tenga por finalidad patente y manifiesta obtener información que carezca de la consideración de información pública de acuerdo con la definición del artículo 13 de la LTAIBG. [...]”.*

*En el caso que nos ocupa la solicitud tendría un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley.*

*Así, concurre el carácter de abusiva. Como se ha indicado anteriormente, facilitar esta información requeriría un ímprobo esfuerzo sobre un fichero de 9 millones de registros por parte de una unidad tan reducida como el Servicio de Estudios Tributarios y Estadísticas, lo que llevaría a una dedicación incompatible con la atención justa y equitativa de su trabajo. En este sentido, debe recordarse que dicho Servicio ya efectúa la publicación activa de la información sobre renta mediana municipal y de todas las estadísticas del Impuesto, sin que pueda hacerse ese estudio a nivel infra-municipal precisamente por el elevado esfuerzo que supondría.*

*Adicionalmente, la finalidad de la solicitud no está justificada con la finalidad de la ley. En efecto, la información pedida alude a ciudadanos, pero no a la Administración y a la manera en la que esta actúa, por lo que, en dicha petición, subyace un interés puramente privado, que nada tiene que ver con el objeto y fin de transparencia que promulga la ley.*

*Esta interpretación ha sido respaldada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo en múltiples ocasiones, como en la reciente sentencia 80/2023 de 5 de mayo de 2023 (procedimiento ordinario 59/2022).*

*En consecuencia, se acuerda INADMITIR la solicitud conforme al artículo 18.1.e) de la Ley 29/2013, puesto que la solicitud tiene un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley».*

3. Mediante escrito registrado el 9 de junio de 2023, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24<sup>2</sup>](#) de la LTAIBG en la que pone de manifiesto lo siguiente:

*«La Agencia Tributaria publica la renta media inframunicipal en su web.*

*Solicité la renta mediana inframunicipal y se me denegó el acceso. Por lo tanto, he solicitado los datos base inframunicipales a partir de los cuales se calcula la renta media que está publicada en la web para calcular la renta mediana (es una simple fórmula matemática).*

*De nuevo, la Agencia Tributaria se niega a facilitarme estos datos, pese a que están en su poder».*

4. Con fecha 12 de junio de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó la reclamación a la AEAT, solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 27 de junio se recibió respuesta en la que se reproduce íntegra y literalmente el contenido de la resolución.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG<sup>3</sup>](#) 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 Gobierno<sup>4</sup>](#), el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG<sup>5</sup>](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12<sup>6</sup>](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder*

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

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

<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#a24>

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

*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 los datos individuales, previa su anonimización, relativos a la renta bruta y renta disponible desglosados por código postal de los municipios con mayor población siguiendo la estadística publicada por la AEAT sobre renta media bruta y disponible de los citados municipios.

La entidad requerida inadmite la solicitud indicando: (i) que se ha publicado la información de renta mediana municipal pero no así la infra-municipal, por lo que la respuesta a la solicitud con ese nivel de detalle no puede ser sino negativa, al requerir una acción previa de reelaboración, que excedería de las capacidades de los recursos disponibles, y siendo por tanto de aplicación la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) de la LTAIBG; (ii) que la solicitud no encuentra acomodo en los fines de transparencia de la LTAIBG resultando abusiva, por lo que también sería de aplicación la causa de inadmisión de la letra e) del citado artículo 18.1.

4. Antes de entrar a examinar el fondo de asunto, procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que *«[l]a resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo 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».*

En el presente caso, el órgano competente no respondió al solicitante en el plazo máximo legalmente establecido, sin que conste causa o razón que lo justifique. A la vista

de ello, es obligado recordar a la Administración que la observancia del plazo máximo de contestación es un elemento esencial del contenido del derecho constitucional de acceso a la información pública, tal y como el propio Legislador se encargó de subrayar en el preámbulo de la LTAIBG al manifestar que *«con el objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta»*.

5. Centrado el objeto de debate en los términos indicados, conviene traer a colación lo recientemente resuelto por este Consejo en relación con una reclamación similar a la presente – R CTGB 0391-2023 – en tanto lo que en aquella ocasión se pedía pertenecía igualmente al ámbito de la estadística tributaria sobre datos relativos al IRPF, habiéndose alegado por la entidad requerida, al igual que en este caso, la concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1 c) de la LTAIBG, y, al igual que en dicha ocasión, en este sentido recordar tanto el criterio de este Consejo como la jurisprudencia relativa a la aplicación de esta causa de inadmisión fundada en la necesidad de reelaboración de la información solicitada.

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.

6. 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 las particularidades que se solicita requiere de un complejo tratamiento previo consistente en recabar, clasificar, depurar y anonimizar la información, que supondría la dedicación a ello de unos recursos 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 *«[n]o está prevista la elaboración de ese estadístico a nivel infra-municipal»* y que *«[e]n el ámbito estadístico no es habitual poner a disposición del público información inframunicipal, y su obtención a instancia de un particular supone un claro esfuerzo para una unidad tan reducida como el Servicio de Estudios Tributarios y Estadísticas»*, precisa que:

*«La única forma de abordar la petición del solicitante, para poder obtener un fichero que casi garantizara la confidencialidad de todos los contribuyentes, consistiría en eliminar de todos los códigos postales el mismo número de declaraciones de la cola superior y de la cola inferior, conjugado con el proceso de anonimización inevitable. Dicho fichero tendría más de 9 millones de declaraciones, casi el 50% del total de declarantes del impuesto.*

*Ello, evidentemente, exigiría generar un fichero en el que ir analizando, por cada código postal, el número de declaraciones existentes en la cola superior y en la cola inferior, de modo que se pudieran suprimir el mismo número en ambas colas»*. Ha indicado además que la unidad encargada no puede permitirse incrementar los recursos que tal confección supondría por resultar muy costoso en términos de recursos humanos e informáticos, y que facilitar esta información *«requeriría un ímprobo esfuerzo sobre un fichero de 9 millones de registros por parte de una unidad tan reducida como el Servicio de Estudios Tributarios y Estadísticas, lo que llevaría a una dedicación incompatible con la atención justa y equitativa de su trabajo»* alegando que precisamente es por ello que el Servicio Estadístico *«ya efectúa la publicación activa de la información sobre renta*

*mediana municipal y de todas las estadísticas del Impuesto, sin que pueda hacerse ese estudio a nivel infra-municipal precisamente por el elevado esfuerzo que supondría»*

En conclusión, entiende este Consejo que en este caso se ha aplicado la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 c) LTAIBG de forma justificada y proporcionada en la medida en que facilitar la información en los términos requeridos equivaldría a elaborar un informe ad hoc para el solicitante, por lo que la reclamación presentada debe ser desestimada.

7. Apreciada la concurrencia de la causa de inadmisión de la letra c) del artículo 18.1 de la LTAIBG, y por tanto debiendo desestimarse la presente reclamación, no es preciso entrar a valorar sobre la concurrencia de la también alegada causa de la letra e) del citado artículo relativa al carácter repetitivo, abusivo o no justificado con los fines de transparencia en el ejercicio del derecho.

### 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 LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA.

De acuerdo con el [artículo 23.1<sup>7</sup>](#), 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 octubre<sup>8</sup>](#), 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

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

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

apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa<sup>9</sup>.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG  
Número: 2023-1104 Fecha: 26/12/2023

---

<sup>9</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>