

## Resolución 063/2019

**S/REF:** 001-031965

**N/REF:** R/0063/2019; 100-002102

**Fecha:** 15 de abril de 2019

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** Ministerio de Economía y Empresa

**Información solicitada:** Renta de hogares agregada para cada sección censal

**Sentido de la resolución:** Desestimatoria

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó a través del Portal de la Transparencia, al MINISTERIO DE ECONOMÍA Y EMPRESA, 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 10 de enero de 2019, la siguiente información:
  - *Renta agregada para cada sección censal en los años 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017. Esta información, proporcionada por la Agencia Estatal de Administración Tributaria, es la fuente bruta original para la operación estadística Indicadores Urbanos del INE.*
  - *En concreto, para cada sección censal solicito la siguiente información:*
    - *Identificador único del INE de la sección censal.*

---

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

- *Identificador único del INE del municipio.*
  - *Nombre del municipio y provincia.*
  - *Año.*
  - *Renta agregada.*
- *Solicito que me remitan la información solicitada en formato accesible (archivo .csv, .txt, .xls, .xlsx o cualquier base de datos), extrayendo las categorías de información concretas solicitadas para evitar así cualquier acción previa de reelaboración, tal y como es considerada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el criterio interpretativo CI/007/2015. En caso de que la información no se encuentre en cualquiera de estos formatos, solicito que se me entregue tal y como obre en poder de la institución, entidad o unidad correspondiente (documentos en papel, PDF...), previa anonimización de datos de carácter personal y disociación de aquellas categorías de información no solicitadas en mi solicitud de derecho de acceso, proceso no entendido como reelaboración en virtud del criterio interpretativo CI/007/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.*
  - *En este sentido, la Sentencia en Apelación 63/2016, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de 24 de enero de 2017, señala, en su Fundamento Jurídico Cuarto, que “el derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancia de un particular”. Es por ello por lo que solicito las categorías de información anteriormente referidas de forma individualizada, desagregada y en su formato original o bien extraídas a un formato abierto (tipo de información también conocido como microdatos) para que de este modo la Administración no tenga que realizar ningún proceso de reelaboración de la información solicitada ni la elaboración de un informe ad hoc.*
2. Por resolución de fecha 16 de enero de 2019, el INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE) del MINISTERIO DE ECONOMÍA Y EMPRESA contestó al reclamante en los siguientes términos:
- *Con fecha 11.1.2019, esta solicitud se recibió en el Instituto Nacional de Estadística (INE), fecha a partir de la cual empieza a contar el plazo de un mes para su resolución previsto en el artículo 20.1 de la LTAIBG.*
  - *Una vez analizada la solicitud, el INE resuelve inadmitir a trámite esta consulta al amparo de lo señalado en el artículo 18.1. b) de la LTAIBG considerando el carácter auxiliar de la información solicitada.*

- *En efecto, el INE recibe de la Agencia Tributaria (AEAT), exclusivamente para su integración en la producción estadística, datos agregados de renta por secciones censales para la realización de estimaciones en la operación estadística Indicadores Urbanos, si bien la integración de estos datos requiere procesos de tratamiento específicos que aseguren la calidad y coherencia de estas estimaciones.*
  - *Así considerada, la información solicitada tiene carácter preparatorio para la actividad que el INE realiza y, de acuerdo con lo señalado en el Criterio Interpretativo 006/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, procede la inadmisión de esta según lo previsto en la LTAIBG*
  - *No obstante, dado el interés de la publicación de esta información el INE y la AEAT han comenzado a trabajar en el análisis y tratamiento de los datos disponibles para todos los municipios españoles y se ha detectado que actualmente la información tiene algunos problemas de consistencia y calidad que están en proceso de depuración. Está previsto que una vez concluidos tales trabajos pueda publicarse esta información.*
3. Mediante escrito de entrada el 28 de enero de 2019, el reclamante 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 el siguiente contenido:
- *En ningún caso la información solicitada puede considerarse como auxiliar, toda vez que representa la base y la fuente original de la operación estadística Indicadores Urbanos, tal y como reconoce el propio Instituto Nacional de Estadística (INE). Por tanto, se trata de información relevante y de un indudable interés público, ya que serviría para que el INE rinda cuentas de la operación estadística Indicadores Urbanos y comprobar que efectivamente esta operación estadística se ha realizado adecuadamente.*
  - *En ningún caso se puede afirmar que un elemento de cualquier operación estadística, como son los datos agregados de renta por secciones censales, tiene un carácter preparatorio, ya que precisamente la importancia de estos datos brutos radica en que son la fuente original de cada operación estadística.*
  - *En este sentido, cabe recordar que el INE publica microdatos con los datos brutos de algunas operaciones estadísticas, como la población, para que los ciudadanos puedan comprobar la idoneidad de estas estadísticas.*

---

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

- *Por todo ello, INSTO al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno a que estime esta reclamación y me dé acceso a la información solicitada en la solicitud de información con expediente Gesat 001-031965.*
  - *OTROSÍ SOLICITO que inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno me dé traslado de los documentos incorporados al expediente, incluyendo las alegaciones del Instituto Nacional de Estadística (INE), y se me otorgue trámite de audiencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 82.1 de la Ley 39/2015.*
4. Con fecha 4 de febrero de 2019, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE ECONOMÍA Y EMPRESA, a través de su Unidad de Información de Transparencia, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. Las alegaciones del INE tuvieron entrada el 20 de febrero de 2019 y en ellas se indicaba lo siguiente:
- *En relación con la reclamación efectuada, este organismo desea presentar las siguientes alegaciones:*
    - *El INE se reafirma en su apreciación de que esta información tiene carácter auxiliar o de apoyo en que basa la resolución. En efecto, los datos primarios que se reciben sobre la renta agregada por secciones censales adolecen de ciertos problemas de calidad que hacen inviable su publicación directa de forma individualizada. Los problemas que presenta la información inicial son consecuencia de los enlaces que es preciso realizar entre fuentes tributarias y de población. Esto hace que en algunos casos los datos originales pueden presentar valores anómalos, cercanos a cero o muy elevados, que no reflejan la realidad.*
    - *Dado que la operación “Indicadores Urbanos” publica los datos en un nivel más agregado denominado “barrios SCD”, en los que interviene una media de 20 secciones censales, la información básica sobre la renta constituye solo un input para la estimación de estas unidades en las que estos problemas no afectan al indicador que se publica.*
    - *Además, la información que se solicita procede de fuentes tributarias que autorizan exclusivamente su uso por el INE para ofrecer estos niveles de agregación previstos en la operación estadística citada, por lo que cualquier cesión de la información se entiende que debería ser remitida a los órganos que elaboran la información básica para su autorización en su caso.*

- Cabe decir que el INE, tal como se señala en el texto de la reclamación, se caracteriza por poner a disposición de los usuarios la información estadística de base en forma de microdatos siempre que ello resulta posible, teniendo en cuenta la obligación de protección del secreto estadístico a que obliga la legislación estadística, además de la necesaria protección de datos personales establecida en otras disposiciones más generales.
  - En tales casos los microdatos que se publican corresponden a información depurada estadísticamente ya que de otra manera puede conducir a errores de interpretación y resultar de poca o nula utilidad a los usuarios. No son por tanto microdatos brutos tal como indica el usuario.
  - En este caso concreto, el INE no dispone de microdatos dado que es la Agencia Tributaria la que agrega datos individuales y entrega al INE totales para cada sección censal. La información que se publica actualmente, la de “barrios SCD”, es la de menor detalle al que se considera que los datos agregados producen una información estadística consistente.
  - Finalmente, tal como se indica en la resolución de la consulta inicial, el INE y la Agencia Tributaria consideran de interés esta información y han comenzado los trabajos para conseguir el mayor grado de depuración de errores que permita la publicación detallada de los datos una vez se asegure que la calidad es suficiente y no conduce a generar una información incorrecta o distorsionada. Por tal motivo, puede considerarse, además, que esta es una información en curso de elaboración y publicación por lo que procedería también su inadmisión al amparo de lo previsto en el artículo 18.1. a) de la LTAIBG.
5. Con fecha 20 de febrero 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 a [REDACTED] para que, a la vista del mismo, presentase las alegaciones que estimara pertinentes en defensa de su pretensión. Dichas alegaciones tuvieron entrada el 25 de febrero de 2019 e indicaban lo siguiente:
- De la misma forma que el INE se reafirma en su apreciación de que esta información tiene carácter auxiliar o de apoyo en que basa la resolución, yo también me reafirmo en mi apreciación de que esa información no tiene carácter auxiliar o de apoyo con los mismos argumentos esgrimidos en mi reclamación original.

---

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

- *Respecto al punto 5 de las alegaciones remitidas por el INE, en el que el INE añade una nueva causa de inadmisión ex novo (la 18.1. a), cabe destacar que el Consejo de Transparencia ya ha censurado esta práctica en la resolución R-0439-2018, al señalar que "los motivos en los que se fundamenta la denegación o, en su caso, la inadmisión de una solicitud de información deberán ser alegados por el órgano requerido en la resolución por la que se conceda o deniegue el acceso a la información solicitada. De este modo, este Consejo no considera admisible la alegación ex novo, y en trámite de alegaciones ante este organismo, de causas de inadmisión, cuando las circunstancias para su aplicación ya concurrieran en el momento de resolver la solicitud de información. Y ello para garantizar la defensa por parte del interesado de lo que convenga a sus intereses".*
- *Por esta razón, insto al Consejo de Transparencia a que no tenga en cuenta lo esgrimido por el INE en el punto 5 de sus alegaciones.*

## 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](#), 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](#), 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 cuanto al fondo del asunto debatido, relativo al acceso a la *Renta agregada para cada sección censal en los años 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017*; datos que forman la base para la operación estadística *Indicadores Urbanos* que realiza el INE, hay que analizar si resulta de aplicación al presente caso la causa de inadmisión prevista en el artículo

18.1 b) invocada por la Administración. Dicho precepto dispone que *Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.*

Según informa el propio INE en su página web institucional, la renta agregada por sección censal es información facilitada por la AEAT relativa a datos de renta bruta y neta a nivel de sección censal y su objetivo es permitir la comparación de la calidad de vida de las principales ciudades europeas. Para la obtención de esta información, el INE lleva a cabo una explotación del Padrón Continuo y facilita a la AEAT una relación de las personas, con su NIF, el código de vivienda y el código geográfico de sección. Por su parte, la AEAT estima la renta a partir de la explotación conjunta de los modelos anuales de retención o información y de la declaración anual del IRPF. A cada una de las personas incluidas en el Padrón se le asigna una renta calculada de esta manera, diferenciando entre declarantes y no declarantes. En los primeros se da prioridad a la información sobre rentas sujetas que figura en su declaración anual (modelo 100). La información se completa con las rentas exentas que se obtienen de los modelos informativos. En los no declarantes la información se ajusta exclusivamente a los modelos informativos. A partir de esta información se elabora una estimación de la renta neta media anual de los hogares.

Debe asimismo tenerse en cuenta que, según se desprende de lo indicado por el INE en la tramitación de la presente reclamación, la operación estadística *Indicadores Urbanos* no tiene como única y exclusiva fuente de información en lo relativo a las rentas de las poblaciones la renta agregada por sección censal que ahora se solicita, sino que *Dado que la operación "Indicadores Urbanos" publica los datos en un nivel más agregado denominado "barrios SCD", en los que interviene una media de 20 secciones censales, la información básica sobre la renta constituye solo un input para la estimación de estas unidades en las que estos problemas no afectan al indicador que se publica.*

Este argumento es indicado por la Administración como apoyo al fundamental, a nuestro juicio, motivo en el que se basa la denegación de la información: los datos que se solicitan no se encuentran depurados de forma tal que permitan su conocimiento en bruto y de forma diferenciada de los resultantes de las operaciones realizadas por el INE (en base a esos datos de renta agregada por sección censal y otros que no se especifican) tras las cuales esos problemas de falta de coherencia y consistencia desaparecerían.

Estas deficiencias ponen de manifiesto que los datos solicitados tienen carácter auxiliar respecto de los datos finalmente incorporados a los Indicadores Urbanos ya que, precisamente, son las operaciones a las que el INE somete esos datos en bruto- junto con

otras variables-, lo que da como resultado una información depurada y fiable en los mencionados Indicadores Urbanos.

4. Teniendo esta circunstancia en consideración, recordamos que la causa de inadmisión recogida en el art. 18.1 b) de la LTAIBG ha sido interpretada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el [Criterio 6/2015 de 12 de noviembre](#)<sup>4</sup>, aprobado en ejercicio de las competencias legalmente conferidas al por el art. 38.2 a) de la LTAIBG y en el que se concluye lo siguiente:

- *En primer lugar, es preciso señalar que la redacción del artículo 18 de la Ley 19/2013, establece una serie de causas que permiten declarar la inadmisión de una solicitud de información que, al tener como consecuencia inmediata la finalización del procedimiento, habrán de operar, en todo caso, mediante resolución motivada.*

*Por tanto, será requisito que la resolución por la que se inadmita la solicitud especifique las causas que la motivan y la justificación, legal o material aplicable al caso concreto.*

- *En segundo lugar, y teniendo en cuenta la redacción del artículo 18.1.b), cabe concluir que es la condición de información auxiliar o de apoyo la que permitirá, de forma motivada y concreta invocar un aplicación de la causa de exclusión, siendo la enumeración referida a “notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos” una mera ejemplificación que, en ningún caso, afecta a todos los conceptos enumerados sino a aquellos que tenga la condición principal de auxiliar o de apoyo.*

*Así pues, concluimos que es el carácter auxiliar o de apoyo de este tipo de información y no el hecho de que se denomine como una nota, borrador, resumen o informe interno lo que conlleva la posibilidad de aplicar la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b), de la Ley 19/2013.*

- *En tercer lugar, este Consejo de Transparencia entiende que una solicitud de información auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, podrá ser declarada inadmitida a trámite cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:*

---

<sup>4</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/Actividad/criterios.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/criterios.html)



1. Cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad.
2. Cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final.
3. Cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud.
4. Cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento.
5. Cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.

- Por último, debe tenerse en cuenta que la motivación que exige la Ley 19/2013, para que operen las causas de inadmisión tiene la finalidad de evitar que se deniegue información que tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas, y su aplicación. Éstas en ningún caso tendrán la condición de informaciones de carácter auxiliar o de apoyo.

*En este sentido, conviene indicar que la ratio iuris o razón de ser de la Ley está contenida en su Preámbulo, según el cual La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.*

Por su parte, los Tribunales de Justicia también se han pronunciado sobre esta causa de inadmisión en el siguiente sentido:

- La Sentencia 41/2018, de 6 de abril de 2018, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 5 de Madrid, señala lo siguiente:

*“Aquello que es relevante en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, como los informes que ayudan a conformar el criterio final y definitivo del Gobierno; en este caso, relativos al grado de implementación de las medidas incorporadas en el Plan de Acción objeto de autoevaluación, y que deben responder a criterios*

*principalmente objetivos, son imprescindibles para la elaboración del informe de autoevaluación; y en consecuencia, no se está ante información auxiliar”*

*“A la hora de interpretar qué se entiende por información auxiliar o de apoyo, no podemos considerar como tal, sólo y sin más, los supuestos reseñados en la aludida causa de inadmisión; sino que se ha de determinar si en el presente caso, la información consistente en los informes generados (...) han de entenderse como secundarios e irrelevantes en el establecimiento, desarrollo e implementación del plan de acción pública. Estamos ante conceptos indeterminados que han de integrarse a la luz de la normativa reguladora del derecho pretendido y demás disposiciones de aplicación; donde no puede dejarse de tenerse en cuenta la finalidad y naturaleza de la información solicitada. Normativa reguladora del derecho a la información pública que, como se ha puesto de manifiesto en otras sentencias dictadas por este Juzgado, (...) configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública, cuya salvaguardia corresponde al CTBG, siendo el acceso a la información la regla general y la aplicación de los límites justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección; atendiendo a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso.*

*Se ha de tener, pues, presente, las circunstancias de cada caso y partir de la definición de información pública contenida en el art. 13 de la Ley 19/2013, como aquellos contenidos o documentos elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.”*

- La Sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 25 de julio de 2018, dictada en el Recurso de Apelación nº 46/2018, se pronuncia en los siguientes términos:

*“(...) lo instrumental o accesorio no depende de su carácter formal sino de su verdadero contenido material. Información auxiliar no es el equivalente a información de valor provisional (...) Los informes a que se refiere el art.18.1.b son los que tienen un ámbito exclusivamente interno, pero no los que pretenden objetivar y valorar, aunque sea sectorialmente, aspectos relevantes que han de ser informados (...) Por otro lado hay que recordar el carácter restrictivo que tienen las limitaciones de la información conforme a la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Así bastaría con citar la Sentencia de fecha 8.11.2016 o 25 de junio de 2.013 que han interpretado el art. 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Y de la misma forma el carácter amplio que tiene el concepto de “información pública”. Por consiguiente, si se pretende conocer la motivación seguida por las Administraciones Públicas en su toma de decisiones habrán de ser conocidos los informes por*



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>7</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>7</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>