



Resolución 800/2019

S/REF: 001-037184

N/REF: R/0800/2019; 100-003116

Fecha: 6 de febrero de 2020

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Hacienda/AEAT

Información solicitada: Número de cuentas de españoles en el extranjero

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó a la AGENCIA TRIBUTARIA, 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 20 de septiembre de 2019, la siguiente información:

“Número total de cuentas de ciudadanos españoles en el extranjero, según país declarado, en virtud de la información enviada al Estado español por la aplicación de la normativa la Normativa CRS (Estándar Común de Reporte) y de la Ley de Cumplimiento Fiscal de Cuentas Extranjeras. Estructura de la base de datos o formulario donde se realiza el envío de esta información.”

2. Mediante resolución de fecha 4 de noviembre de 2019, la AGENCIA TRIBUTARIA contestó al solicitante en los siguientes términos:

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

Una vez estudiada su solicitud, se resuelve INADMITIR a trámite la misma, 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, que establece que se inadmitirán a trámite aquellas solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

No es posible ofrecer la información solicitada, dado que implicaría una acción previa de reelaboración de la información mediante la combinación de distintas fuentes de información para obtener el número de cuentas distinto por países. Dado el ingente volumen de datos que habría que manejar (más de dos millones) y que la herramienta informática de que disponemos para ello, únicamente permite extraer en pequeñas cantidades, para luego poder cruzar datos con otras fuentes de información, para poder elaborar un informe por países, esta labor implicaría la paralización del funcionamiento normal de la Administración, pues supondría la dedicación en jornada completa de personal especializado, y no es posible en estos momentos.

3. Ante esta respuesta, mediante escrito de entrada el 14 de noviembre de 2019 el solicitante presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24²](#) de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno con el siguiente contenido:

1. La resolución no hace referencia alguna a la última parte de mi petición, donde se solicita la estructura de las bases de datos facilitadas por asistencia mutua entre países.

2. Según los datos de la propia Agencia, su soporte informático ha gestionado 19,6 millones de liquidaciones en 2017, una cifra muy superior a los más de dos millones de registros que consta la base de datos solicitada, por lo que es difícil pensar que la agencia no disponga de herramientas informáticas para una base de datos que no es especialmente grande.

3. En todo caso, si se trata de esta cuestión no tengo inconveniente en que se facilite la información en bruto, ya que dispongo de herramientas para gestionar ese volumen de información.

La información solicitada es el número de cuentas por país, por lo que el formato final de la tabla tendría un máximo de 200 registros (uno por país del mundo), y solo 200 valores, una cifra ridícula desde el punto de vista de la capacidad informática.

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

5. *Se da la circunstancia que es una información muy similar a la pedida en la solicitud nº 001-030562 de 7 de noviembre de 2018, correspondiente al modelo 289. En este caso la Agencia sí pudo facilitar la información sin mayores problemas. La carga de trabajo y esfuerzo para su realización debe ser muy similar a la solicitada en esta ocasión.*

6. *Se han rechazado alegando los mismos motivos de sobrecarga de trabajo las solicitudes de información nº 001-025442, 001-027140 y 001-031052; todas ellas correspondientes a datos sobre el modelo 720.*

7. *Se da la circunstancia que cualquier información solicitada a la Agencia Tributaria en relación con cuentas o indicadores financieros de ciudadanos o empresas españolas en el exterior es sistemáticamente rechazada alegando motivos que son cuando menos discutibles.*

8. *No he visto ningún apartado en la Ley del Portal de Transparencia que excluya el acceso a esta información, y por tanto considero que es objeto de consulta pública.*

Solicito:

Que el Portal de Transparencia aclare si la información del modelo 720 y de la solicitada a la Agencia Tributaria por aplicación de la Normativa CRS (Estándar Común Reporte) son o no de acceso público. En caso afirmativo, solicito que se inste a este organismo a facilitar su acceso y consulta.

4. Con fecha 19 de noviembre de 2019, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE HACIENDA, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. Mediante escrito de entrada 12 de diciembre de 2019, la AGENCIA TRIBUTARIA realizó las siguientes alegaciones:

1) *La información regulada conforme a la normativa de CRS es recopilada por cada país a través de sus correspondientes sistemas de declaraciones informativas y enviada a los países cuyos residentes son titulares de cuentas en el país remitente. Toda esta información se almacena en la base de datos de la Agencia Tributaria en una aplicación informática donde se recogen por filas, correspondiendo cada fila a un titular y no a un número de cuenta.*

2) *La aplicación informática que gestiona las liquidaciones de los distintos impuestos es totalmente distinta en cuanto a la gestión de las aplicaciones informáticas desarrolladas para recopilar datos. Si pretendiera obtener información sobre dichas liquidaciones nos enfrentaríamos al mismo problema asociado a la extracción de*

información que usted solicita, debido a la dificultad para manejar grandes volúmenes de datos.

- 3) *No es posible suministrarle dicha información en bruto conforme al artículo 95 de la Ley General Tributaria debido al carácter reservado de los datos, especialmente a aquellos contemplados por la Ley de Protección de Datos.*
- 4) *La herramienta informática de la Agencia Tributaria usada permite manejar un gran volumen de datos y permite su exportación a otras herramientas ofimáticas como Excel, en cuyo caso existe la limitación de la propia herramienta informática (no permite exportar un volumen superior de datos que el correspondiente a 40.000 filas). Además, el problema es que la aplicación informática permite agrupar por país o por número de cuenta, pero ambos no pueden combinarse, por tanto, al representar cada fila un cotitular, únicamente podría ofrecerse el número de cotitulares distintos por países.*
- 5) *Como bien indica, realizó una petición referente al modelo 289 con un contenido distinto a la presente solicitud, por tanto, al tratarse de modelos distintos que no tiene por qué tratar la información de la misma manera, no se consideran situaciones comparables.*
- 6) *En este punto al igual que en el anterior, como consecuencia de realizar peticiones distintas sobre distintos modelos y diferente contenido, no se consideran situaciones comparables.*
- 7) *Los motivos especificados por la Administración se encuentran tasados en la Ley 19/2013 en el artículo 18, y han sido invocados previo estudio de las circunstancias que acompañan a cada caso para extraer la información.*
- 8) *En concreto como ya se le mencionó, se inadmite la solicitud por aplicación del artículo 18.1.c) Ley 19/2013*

En conclusión, no es posible ofrecer la información solicitada, dado que implicaría una acción previa de reelaboración de la información mediante la combinación de distintas fuentes de información para obtener el número de cuentas distinto por países.

Dado el ingente volumen de datos que habría que manejar (más de dos millones de filas de titulares/cotitulares de cuentas, dado que la base de datos presenta una fila por cotitular y no por número de cuenta) y que la herramienta informática de que disponemos para ello, únicamente permite extraer datos en las condiciones citadas, para luego poder cruzar datos con otras fuentes de información, y así obtener un informe por países, daría lugar a

una paralización del funcionamiento normal de la Administración. Es decir, en la actualidad la Administración no dispone de la información de tal manera que permita ser extraída de acuerdo a los criterios fijados en la solicitud.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG](#)³, 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. Respecto al fondo del asunto, cabe recordar que la información solicitada (*Número total de cuentas de ciudadanos españoles en el extranjero, según país declarado, en virtud de la información enviada al Estado español*) ha sido inadmitida por la Administración al considerar 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.*

Argumenta la Administración en su Resolución que para obtener la información sería necesario *la combinación de distintas fuentes de información*, dado que la información recibida *se almacena en la base de datos de la Agencia Tributaria en una aplicación*

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&tn=1&p=20181206#a12>

informática donde se recogen por filas, correspondiendo cada fila a un titular y no a un número de cuenta. Y que además, la herramienta informática no permite exportar un volumen superior de datos que el correspondiente a 40.000 filas (...) y permite agrupar por país o por número de cuenta, pero ambos no pueden combinarse.

Justifica también la Administración su inadmisión en el ingente volumen de datos, más de dos millones de filas de titulares/cotitulares de cuentas, dado que la base de datos presenta una fila por cotitular y no por número de cuenta, luego poder cruzar datos con otras fuentes de información, y así obtener un informe por países, daría lugar a una paralización del funcionamiento normal de la Administración.

4. 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 LTAIBG ⁶, el Criterio Interpretativo CI/007/2015 ⁷, 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 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***

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>

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 Madrid⁸, 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 está 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”.*

 - La Sentencia dictada en el recurso Apelación 63/2016 por la Sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional⁹ 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” (...).*

 - O la Sentencia 42/2019, de 13 de marzo, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 9 de Madrid concluye 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 está disponible, lo que es distinto, de reconocer el derecho a que la Administración produzca, aunque sea con medios propios, información que antes no tenía. En el presente caso se está pidiendo una información que a día de hoy no se tiene y cuya obtención no es sencilla pues implica ir analizando todos y cada uno de los documentos generados en el espacio de 22 años.”*
5. 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

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

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

Al respecto cabe señalar, en primer lugar, que se debe partir del hecho de que la información es recopilada por cada país a través de sus correspondientes sistemas de declaraciones informativas y enviada a los países cuyos residentes son titulares de cuentas en el país remitente, por lo que es de esta manera como se recibe la información, y que según explica la Administración, y este Consejo de Transparencia no tiene por qué poner en duda, se almacena en una aplicación informática donde se recogen por filas (40.000 filas), correspondiendo cada fila a un titular y no a un número de cuenta. En consecuencia, se dispone de información pero no tal y como se solicita (por países).

Si bien, aunque como se ha puesto de manifiesto en el Criterio de este Consejo *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 al dato o a la documentación*, como indica la Administración y este Consejo de Transparencia comparte, *no nos encontramos ante una mera exportación de información en nuestras bases de datos sino que requiere un tratamiento*, dado que como explica *el problema es que la aplicación informática permite agrupar por país o por número de cuenta, pero ambos no pueden combinarse, por tanto, al representar cada fila un cotitular, únicamente podría ofrecerse el número de cotitulares distintos por países*, para poder obtener la información como se solicita (nivel de detalle) habría que cruzar datos y así obtener un informe por países.

Asimismo, cabe señalar que la Administración baraja la cifra de habría que manejar en más de dos millones de registros, dato que no pone en duda el reclamante. Dicho esto, hay que recordar en el presente supuesto el mencionado criterio de este Consejo de Transparencia, que recordemos determina que 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. A juicio de este Consejo, dichas circunstancias concurren en el presente supuesto, conforme se acaba de exponer.

Como alega la Agencia Tributaria, en la reciente Resolución [R/028/2019](#)¹⁰ este Consejo de Transparencia concluía, que

Así las cosas, una vez extraídos los datos la Administración debe preparar expresamente la información para dar una respuesta al solicitante e incurriría, a nuestro juicio, en el supuesto analizado por la Sentencia 42/2019, de 13 de marzo de 2019, dictada por el Juzgado Central de lo contencioso-administrativo nº 9 en el PO 41/2018 en la que se concluye lo siguiente:

La información requerida precisaría realizar nuevas operaciones de análisis, agregación e interpretación, por lo que la interpretación que hace el Consejo, resulta excesivamente restrictiva y contraria al espíritu de la norma. La interpretación que hace la demandada, va más allá de lo pretendido por 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 está 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. En el presente caso se está pidiendo una información que a día de hoy no se tiene y cuya obtención no es sencilla pues implica ir analizando todos y cada uno de los documentos generados en el espacio de 22 años.

Todo ello, implicaría, como manifiesta la Administración, y comparte este Consejo una labor previa de reelaboración de la información que quedaría incardinada en la causa de inadmisión prevista en el art. 18.1 c) de la LTAIBG.

6. Por otra parte, en relación con lo manifestado en la reclamación por el interesado en cuanto a que no tengo inconveniente en que se facilite la información en bruto, ya que dispongo de herramientas para gestionar ese volumen de información, cabe indicar que este Consejo de Transparencia comparte la argumentación de la Administración, que se fundamenta en que no es posible suministrarle dicha información en bruto conforme al artículo 95 de la Ley General Tributaria debido al carácter reservado de los datos, especialmente a aquellos contemplados por la Ley de Protección de Datos.

Hay que recordar, como ya se ha indicado anteriormente, que la información que se recibe son los titulares o cotitulares y los números de cuenta, entre otras cosas, por lo que,

¹⁰ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2019.html

estaríamos ante información tributaria de carácter reservado (artículo 95 de la Ley General Tributaria).

En consecuencia, por todos los argumentos expuestos en los apartados precedentes, la presente reclamación debe de ser desestimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] con entrada el 14 de noviembre de 2019, contra la resolución de la AGENCIA TRIBUTARIA, de fecha 4 de noviembre de 2019.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1¹¹](#), 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 octubre¹²](#), 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, 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-Administrativa¹³](#).

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

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

¹² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

¹³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>