



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

Resolución 276/2019

S/REF: 001-032873

N/REF: R/0276/2019; 100-002443

Fecha: 11 de julio de 2019

Reclamante: Asociación Dávide para la Defensa del Contribuyente

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Hacienda/AEAT

Información solicitada: Datos sobre órdenes de entrada y registro

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la asociación reclamante solicitó al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante LTAIBG), con fecha 26 de febrero de 2019, la siguiente información:

Tener conocimiento del número de órdenes de entrada y registro que han sido solicitadas por parte de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, en virtud del artículo 8.6 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa, al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo correspondiente.

Se solicita que la información anterior sea suministrada con el siguiente detalle:

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

- Por provincias (a nivel nacional) y por Delegaciones, para los años 2017 y 2018.
- El número de órdenes de entrada y registro que han sido solicitadas, cuántas de ellas han sido otorgadas por el Juez competente.
- El número de órdenes de entrada y registro que han sido solicitadas, cuántas de ellas han sido denegadas por el Juez competente.
- El número de órdenes de entrada y registro que han sido solicitadas y otorgadas por el Juez competente, cuántas han sido posteriormente anuladas en apelación ante el órgano facultado para llevar a cabo dicha actuación.”

2. Mediante resolución de 21 de marzo de 2019, la AGENCIA ESTATAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (AEAT) contestó a la entidad solicitante en los siguientes términos:

Una vez estudiada su petición, le comunicamos que, la información solicitada sobre el número de órdenes de entrada y registro efectuadas por la A.E.A.T. con autorización judicial contencioso-administrativa, sólo se encuentra desagregada por Delegaciones Especiales y no se dispone de la información por provincias.

Hasta mediados de junio de 2017, no se diferenciaban las autorizaciones de órdenes de entrada de la AEAT, que se agrupaban en coercitivas y no coercitivas. Es a partir de esa fecha cuando se comienza a desglosar las de carácter coercitivo, diferenciando las autorizadas por El Delegado Especial, por el Juzgado de lo Contencioso – Administrativo y por el Juzgado de lo Penal.

*Dado que facilitar la información solicitada anterior a junio de 2017 supondría una labor de reelaboración para adecuarla a la petición realizada, se facilita la siguiente información:
(...)*

Como se ha indicado, el resto de la información solicitada no está disponible, ya que no se encuentra centralizada, ni parametrizada en función del contenido de su petición. Por ello, para su extracción, se precisaría de una acción previa de reelaboración de los datos por parte de la Agencia Tributaria, exclusiva para su petición.

En este sentido, la Resolución con N/REF R/0356/2017, de 24 de octubre de 2017, de la Presidenta del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno aclara la interpretación del concepto de reelaboración como causa de inadmisión y cuándo es aplicable: (...)

En la misma línea del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, la Sentencia 60/2017 de 21 de abril de 2017, del juzgado de Instrucción nº 9 de Madrid, establece límites al Artº 13

Información Pública de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno:

“...el artículo 13 de la citada Ley () 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 consecuencia, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se resuelve CONCEDER PARCIALMENTE el acceso.

3. Frente a dicha respuesta, la asociación reclamante presentó, mediante escrito de entrada de 23 de abril de 2019, y al amparo de lo dispuesto en [el artículo 24 de la LTAIBG²](#), una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en base a los siguientes argumentos:

(...) Ante esta manifestación, esta parte entiende que la información no esté disponible con anterioridad a mediados del año 2017 debido a (según manifiesta la Unidad en el primer párrafo de este punto 2) la falta de diferenciación hasta entonces de las órdenes de entrada y registro. Manifiesta la Unidad, además, que supondría una labor de reelaboración aportar la información requerida y en lo que respecta a ese mismo periodo anterior a la mitad del ejercicio 2017. Esta parte entiende de igual manera este sentido, atendiendo a lo establecido 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.

Todo lo anterior es en relación a la información que correspondería a un tiempo anterior a junio de 2017 (entendiendo junio como la mitad del año). Así lo manifiesta la Unidad en el contenido de su resolución. Sin embargo, y entendiendo esta parte que dicha información relativa ese periodo concreto no está disponible por ser necesaria una acción previa de reelaboración, no se comprende la omisión de parte de la Unidad en lo que respecta al resto de información solicitada y disponible para la Unidad, pues estamos hablando del periodo posterior a mediados de 2017. Si bien se nos ha proporcionado información desglosada por Delegaciones Especiales para los años 2017 y 2018, todavía resta la

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

concesión (o al menos motivación en el supuesto de que procediese la denegación al acceso a la información pública) del resto de información solicitada de forma detallada, a saber:

"- El número de órdenes de entrada y registro que han sido solicitadas, cuántas de ellas han sido otorgadas por el Juez competente.

- El número de órdenes de entrada y registro que han sido solicitadas, cuántas de ellas han sido denegadas por el Juez competente.

- El número de órdenes de entrada y registro que han sido solicitadas y otorgadas por el Juez competente, cuántas han sido posteriormente anulados en apelación ante el órgano facultado para llevar a cabo dicha actuación."

En relación a lo anterior, nada manifiesta la Unidad, por lo que esta parte no está conforme con la respuesta recibida, y así, se dirige al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno con la presente reclamación y con base a todo lo anterior.

(...)

4. Con fecha 29 de abril de 2019, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente a la AEAT, a través de la Unidad de Información de Transparencia competente, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. Mediante escrito con registro de entrada el 10 de mayo de 2019, la AEAT reiteró el contenido de su resolución, alegando básicamente, que:

(...)

Esta unidad afirma que en ningún momento ha habido intención de omitir la información a la que el solicitante alude en su reclamación, ya que entendemos que esta parte de la solicitud a la información fue contestada en la Resolución del Nº Expediente: 001-032873, donde se especificaba lo siguiente:

"Como se ha indicado, el resto de la información solicitada no está disponible, ya que no se encuentra centralizada, ni parametrizada en función del contenido de su petición. Por ello, para su extracción, se precisaría de una acción previa de reelaboración de los datos por parte de la Agencia Tributaria, exclusiva para su petición.

(...)

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](#)³, 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](#)⁴, regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como "*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*".

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

3. En el presente caso, y según ha quedado reflejado en los antecedentes de hecho, cabe comenzar recordando que la Administración ha concedido parcialmente el derecho de acceso, informando del número de órdenes de entrada y registro autorizadas por la jurisdicción contencioso-administrativa, desde junio a diciembre de 2017 (aceptando la reclamante los argumentos de por qué no se puede facilitar desde el inicio de 2017 a junio) y todo 2018, diferenciadas por Delegación Especial- al no disponer de información desagregada por provincias según argumenta la AEAT); y denegando el número total de las solicitadas (autorizadas o no), así como, las autorizadas inicialmente que fueron anuladas en Apelación.

La Administración alega como fundamento para la denegación parcial de la información que resulta de aplicación la causa de inadmisión prevista en la letra c) del artículo 18.1 de la LTAIBG, que dispone que *Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración, dado que no está disponible, ya que no se encuentra centralizada, ni*

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&p=20141105&tn=1#a8>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a12>

parametrizada en función del contenido de su petición, y para su extracción, se precisaría de una acción previa de reelaboración de los datos por parte de la Agencia Tributaria, exclusiva para su petición.

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 LTAIBG⁵, el Criterio Interpretativo CI/007/2015⁶, 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 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

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

⁶ <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html>

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:

- [Sentencia nº 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo de Madrid y Sentencia en Apelación nº 47/2016⁷](#), de 7 de noviembre de 2016, de la Audiencia Nacional: *"La interpretación del art. 18.1. c) de la Ley 19/2013 ha de hacerse atendiendo a que en ella se configura el derecho de acceso a la información pública como un auténtico derecho público subjetivo, al establecer que "Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105. b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley" (Artículo 12), y a la Exposición de Motivos, conforme a la cual "el capítulo III (donde se insertan ambos preceptos, arts. 12 y 18 de la ley) **configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública**, del que son titulares todas las personas y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud.*

(...) Al margen de disquisiciones sobre el concepto de la reelaboración de información que no influyen en el presente caso, donde no se impugnan los criterios interpretativos fijados por el CTBG, la recurrente no ha justificado que el suministro de la información solicitada exija una labor previa de reelaboración, pues aparte de sus alegaciones ninguna otra prueba se allega que soporte su posición."

- [Sentencia 15/2018, de 14 de febrero de 2018, dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 1 en el PO 33/2017⁸](#) en el siguiente sentido: *(...) no pudiéndose obviar que la información guarda relación con los recursos públicos, de forma que lo solicitado entra dentro del ámbito de aplicación de la ley y se trata de información que ya existe, es decir que no precisa ser reelaborada para proporcionar el acceso sin perjuicio de que pueda no existir un repositorio común a todos los órganos de contratación del grupo Fomento, aspecto que, como se ha expuesto, no guardaría relación con la causa de inadmisión, de forma que, **a lo sumo, lo requerido supondría una labor de recopilación de datos con el alcance de agregar, tratar o adicionar los mismos pero sin que requiera una labor de elaboración o creación ad hoc a modo de informe**, debiéndose reiterar que no cabe aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado o desproporcionado del derecho de acceso a la información que exista y esté disponible mediante una sola labor de agregación, siempre que se trate de información pública cuyo concepto se contiene en el art. 13 de la Ley.*

⁷ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/4_RTVE_2.html

⁸ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2017/53_MFomento_5.html

- En casi idénticos términos, rechazando la identificación entre recopilación de información y reelaboración de la misma, se pronuncia la [sentencia nº 125/2018, dictada por el mismo Juzgado en el PO 62/2017⁹](#), que concluye lo siguiente: (...) *no pudiéndose obviar que la información guarda relación con los recursos públicos, de forma que lo solicitado entra dentro del ámbito de aplicación de la ley y se trata de información que ya existe, es decir que no precisa ser reelaborada para proporcionar el acceso, por lo que, a lo sumo, lo requerido supondría una labor de recopilación de datos en el sentido de agregar, tratar o adicionar los mismos pero sin que requiera una labor de elaboración o creación ad hoc a modo de informe, debiéndose reiterar que no cabe aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado o desproporcionado del derecho de acceso a la información que exista y esté disponible mediante una sola labor de agregación, siempre que se trate de información pública cuyo concepto se contiene en el art. 13,*
- Y la [Sentencia del Tribunal Supremo](#), dictada en el [recurso de casación 75/2017¹⁰](#), que se pronuncia en los siguientes términos: *"Cualquier pronunciamiento sobre las "causas de inadmisión" que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre (...) 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." (...) "Esa formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1".(...) sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información. (...)"*

Por ello, 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. (...)

Igualmente, debe tenerse en consideración la Sentencia 125/2018, de 2 de noviembre de 2018, dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Madrid en el PO 62/2017 en el siguiente sentido: (...) *no pudiéndose obviar que la información guarda relación con los recursos públicos, de forma que lo solicitado entra dentro del ámbito de aplicación de la ley y se trata de información que ya existe, es decir que no precisa ser*

⁹ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2017/76_MJusticia_2.html

¹⁰ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/4_RTVE_2.html

reelaborada para proporcionar el acceso, por lo que, a lo sumo, lo requerido supondría una labor de recopilación de datos en el sentido de agregar, tratar o adicionar los mismos pero sin que requiera una labor de elaboración o creación ad hoc a modo de informe, debiéndose reiterar que no cabe aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado o desproporcionado del derecho de acceso a la información que exista y esté disponible mediante una sola labor de agregación, siempre que se trate de información pública cuyo concepto se contiene en el art. 13,

4. Teniendo en cuenta lo anterior, en el presente caso, aunque las causas de inadmisión deben ser aplicadas de manera restrictiva, coherente y proporcionada, puesto que la regla general es la de facilitar el acceso a la información pública, y deben ser justificadas de manera clara, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno nos encontramos ante un supuesto de reelaboración de la información y, por lo tanto, encuadrable en la causa de inadmisión señalada.

Así, la AEAT argumenta que la información no proporcionada (el número de las solicitadas, y las anuladas por Apelación) *no se encuentra centralizada, ni parametrizada*, lo que parece lógico, ya que cuenta con el número de órdenes que han sido autorizadas judicialmente, que evidentemente son las que le permiten la entrada y registro y, por lo tanto de las que se tiene constancia al haber implicado el inicio de actuaciones, pero las que no han sido autorizadas y no permiten iniciar actuaciones, entendemos que habrán sido archivadas y para determinarlas habría que ir comprobando y extrayendo la información, es decir, elaborarla expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información, como establece el mencionado Criterio Interpretativo.

Asimismo, también puede entender este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que para proporcionar los datos sobre las que *han sido posteriormente anuladas en apelación*, lo normal es que hubiera que acudir a cada expediente concreto y comprobar este extremo, ya no sería tratar o adicionar datos solamente sino que parece necesario un proceso específico de trabajo o de tratamiento de la información para suministrarla al solicitante.

Por último, cabe señalar que al conocer la información facilitada, *número de órdenes de entrada y registro efectuadas por la A.E.A.T. con autorización judicial contencioso-administrativa*, desagregada por Delegaciones Especiales, que son las que le permiten llevar a cabo su labor de inspección, se está sometiendo a escrutinio las acción de los responsables públicos, se conoce cómo se toman las decisiones que afectan a los ciudadanos, cómo se manejan los fondos públicos y bajo qué criterios actúan nuestras instituciones, *ratio iuris* de la LTAIBG.

Por lo tanto, en base a los argumentos desarrollados en los apartados precedentes de la presente resolución, la reclamación debe ser desestimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la Reclamación presentada por la ASOCIACIÓN DÁVIDE PARA LA DEFENSA DEL CONTRIBUYENTE, con entrada el 23 de abril de 2019, contra la resolución de 21 de marzo de 2019 de la AGENCIA TRIBUTARIA.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno](#)¹¹, 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](#)¹².

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](#).¹³

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&p=20181206&tn=1#a23>

¹² <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20180904&tn=1#a112>

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