



## Resolución 878/2021

**S/REF:** 001-059435

**N/REF:** R/0878/2021; 100-005941

**Fecha:** La de la firma

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** Ministerio Hacienda y Función Pública

**Información solicitada:** Números y códigos identificativos de Unidad de la RPT de la AEAT

**Sentido de la resolución:** Desestimatoria

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 30 de julio de 2021 al 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:

*(...) RPT AEAT junio 2021, funcionarios: El PDF contiene ID de unidades con el formato que se señala en el PDF que adjunto. El código de la Unidad viene seguido de un guion y un número (1-2-3 o 4), que no aparece en el Excel publicado. Quisiera saber qué indica el número que sigue al guion.*

---

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

*También subrayo en el PDF el campo “Mnemotécnico”. En dicho campo se señala la ID del campo “Descripción”, mediante códigos de 3 dígitos, que no aparecen en la versión Excel. Quisiera la relación de tales códigos identificativos.*

2. Mediante Resolución de 9 de septiembre de 2021, la DIRECCIÓN GENERAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA contestó al solicitante lo siguiente:

*Con fecha 23 de agosto de 2021 esta solicitud se recibió en la Dirección General de la Función Pública, fecha a partir de la cual empieza a contar el plazo de un mes previsto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, para su resolución.*

*Analizada la solicitud, esta Dirección General resuelve conceder parcialmente el acceso a la información solicitada, en los siguientes términos:*

- El número que sigue, precedido de un guión, al código de la Unidad correspondiente en el Índice de la RPT se refiere al número de versión de cada Unidad, que puede haber sido objeto de modificación en aspectos como su denominación o su dependencia orgánica.*
- Los códigos de tres dígitos que figuran en el campo “Mnemotécnico” y que van ligados a la descripción de cada una de las Unidades, se corresponden con la forma de identificación de las mismas que se empleaba previamente a la descrita en el apartado anterior. Estos códigos se mantienen en la versión pdf de las RPTs a los únicos efectos de facilitar la explotación estadística de estos datos.*

*Además, y respecto a la relación de estos códigos identificativos objeto de la presente solicitud, se significa lo siguiente:*

- De acuerdo con la letra c) del apartado 1 del artículo 18 de la Ley 19/2013, se inadmitirán a trámite las solicitudes de acceso a la información pública cuando para su divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.*
- La elaboración de una relación de tales códigos exige la aplicación de un desarrollo informático dado que, como se expone anteriormente, estos códigos únicamente se emplean a efectos de explotación estadística. Además, la información que proporcionan ya se contiene en los nuevos códigos que se reflejan en el Índice de la RPT.*
- Debe entenderse, por tanto, que en relación con esta parte de la solicitud concurre el supuesto contemplado en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, por lo que, a juicio de esta Dirección General, procede su inadmisión.*

3. Disconforme con la respuesta recibida, mediante escrito registrado el 15 de octubre de 2021 interpuso una reclamación en aplicación del [artículo 24](#)<sup>2</sup> de la LTAIBG ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) con el siguiente contenido:

*(...) realicé la petición de transparencia 001-059432 (aporte como DOCUMENTO 4) en la que solicitaba:*

*“En junio se ha publicado la RPT de la AEAT (funcionarios). En el documento PDF figura al final la relación de las UNIDADES en el apartado INDICE. Contiene la relación de unidades desde la página 721 del PDF y no desde la página 1. Desearía el documento completo”*

*Esta solicitud de transparencia fue contestada remitiendo la RPT de la AEAT de septiembre de 2021 comprensiva de un índice completo de las Unidades y los códigos que las identificaban (aporte como DOCUMENTO 5 el Índice).*

*(...)*

*Considera esta parte de aplicación al caso el Criterio Interpretativo 9/2015 “ASUNTO:*

*Actuación del órgano o unidad competente cuando, en ejercicio del derecho de acceso a la información, se solicite por los interesados información ya objeto de publicidad activa por el organismo de que se trate”.*

*Mediante mi consulta se solicitaba información para aclarar el contenido de las RPTs publicadas por el mecanismo de publicidad activa.*

*Se hace uso en esa publicación de una terminología ad hoc, propia del organismo, que define la trazabilidad de las Unidades y, en consecuencia, la completa identidad de los puestos recogidos en la misma.*

*Esa terminología es utilizada para identificar las distintas Unidades en el “INDICE” de las mismas que se incorpora a la publicación.*

*Como indica el criterio señalado, el propio art. 5 de la LTAIBG establece que:*

*4. Toda la información será comprensible, de acceso fácil y gratuito...”*

*5. La información sujeta a las obligaciones de transparencia será publicada en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web y de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables. Se*

---

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

*establecerán los mecanismos adecuados para facilitar la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información publicada así como su identificación y localización.*

*Se establece el siguiente Criterio interpretativo:*

*Las obligaciones en esta materia conciernen a la Administración y no delimitan ni prejuzgan en modo alguno el derecho de acceso a la información que asiste a los ciudadanos, antes bien, se hallan al servicio de ese derecho precisamente, para facilitar su ejercicio, abreviando la vía de acceso de los interesados a los datos o informaciones que necesiten.*

*(...)*

*En la LTAIBG la publicidad activa se concreta en la publicación por los organismos o instituciones públicas de los datos e informaciones establecidos en las “correspondientes sedes electrónicas o páginas web”, o en el Portal de Transparencia de la Administración, bien que con una serie de características tendentes a hacerla actual, accesible, comprensible y de acceso fácil.*

*TERCERO.- La exigencia de reelaboración de la información Considera esta parte de aplicación al caso el Criterio Interpretativo 7/2015 “ASUNTO:*

*Causas de inadmisión de solicitudes de información: relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración. (Artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013)”.*

*El CTBG ha considerado aplicable esta causa de inadmisión “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.”*

*No estamos ante tales supuestos, sino ante una solicitud de aclaración de lo publicado.*

4. Con fecha 18 de octubre de 2021, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación a la MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA, al objeto de que formularan las alegaciones que se considerasen oportunas. El 29 de octubre de 2021 se recibió escrito con el siguiente contenido:

(...)

La reclamación de D. XXXXXXXXXXXX parte de varias asunciones erróneas:

- Que los códigos mnemotécnicos "definen la trazabilidad de las unidades": como ya se ha dicho, el código mnemotécnico forma parte del anterior sistema de identificación de las unidades, que ya solamente se utiliza en la aplicación de explotación estadística porque permite a esta establecer la jerarquía entre unidades, pero esa jerarquía puede encontrarse inequívocamente en los Reales Decretos de estructura y demás normativa organizativa de la AGE, mientras que el sistema de códigos mnemotécnicos se abandonó con carácter general precisamente por su fialibilidad y está previsto sustituirlo también en el sistema de explotación estadística.

- Que a las unidades en las que las últimas 3 cifras del código mnemotécnico coinciden "se las denomina igual, por el área funcional en la que están integradas": esto se cumple en el ejemplo que él toma, pero no tiene por qué ser así; puede haber unidades con la misma denominación y códigos mnemotécnicos sin ninguna relación entre ellos.

- Alega que "La identificación completa sería la que se derivaría de los códigos solicitados. Esto es, el Índice de unidades las identifica mediante la secuencia de los códigos solicitada": esa afirmación es incorrecta; las unidades pueden identificarse por el código numérico o por el código mnemotécnico, pero se trata de sistemas alternativos, no complementarios. El índice en pdf simplemente muestra los dos sistemas.

Y a partir de ahí, obtiene consiguientemente conclusiones incorrectas:

- En el apartado segundo de su reclamación, el interesado alega que "Mediante mi consulta se solicitaba información para aclarar el contenido de las RPTs publicadas por el mecanismo de publicidad activa. Se hace uso en esa publicación de una terminología ad hoc, propia del organismo, que define la trazabilidad de las Unidades y, en consecuencia, la completa identidad de los puestos recogidos en la misma": como ya se ha dicho, la solicitud del interesado parte de una asunción errónea, ya que el código mnemotécnico no define la trazabilidad de las unidades, no aporta información adicional al código numérico.

- En el apartado tercero de su reclamación, relativo a la exigencia de reelaboración de la información, el interesado expone que "El CTBG ha considerado aplicable esta causa de inadmisión <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". Como ya se expresó en la Resolución de 9 de septiembre de la Dirección General de la Función Pública, "la elaboración de una relación (en excel) de tales códigos exige la aplicación de un desarrollo informático", y por tanto, se aplicaría el primero de los criterios del CTBG expuestos por el propio reclamante para considerarlo reelaboración. Señala ahora en su reclamación que "No estamos ante tales supuestos, sino ante una solicitud de aclaración de lo publicado", tergiversando su propia solicitud inicial, ya que no se limitó a solicitar aclaración de la información, como sí hizo en relación con "el número que sigue al guión" en el código de la unidad, extremo para el que sí obtuvo respuesta de la DGFP, sino que solicitaba "la relación de tales códigos identificativos"*

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2 c\) de la LTAIBG](#) 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>3</sup>, el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)<sup>4</sup> se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)<sup>5</sup>, reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal según dispone su artículo 13, "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".

De este modo, la Ley delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y que se extiende a todo tipo de "formato o soporte". A la vez, 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 por la ley, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "en el ejercicio de sus funciones".

---

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

<sup>4</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

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

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 información, en relación con la RPT de funcionarios de la AEAT de junio de 2021, relativa a (i) qué indica el número que sigue, precedido de un guión, al código de la Unidad, y (ii) la relación de los códigos de tres dígitos que figuran en el campo “Mnemotécnico” y que van ligados a la descripción de cada una de las Unidades.

El Ministerio requerido ha resuelto conceder parcialmente la información. Por una parte, explica que los códigos se corresponden con la forma de identificación de las Unidades y, por otra parte, inadmite la solicitud en lo que respecta a la relación de los códigos identificativos al considerar de aplicación la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG.

El interesado ha planteado en el trámite de audiencia, respecto de la solicitud de la relación de los códigos en la que la Administración ha apreciado la concurrencia de la causa de inadmisión del 18.1.c) LTAIBG, que en realidad *"No estamos ante tales supuestos, sino ante una solicitud de aclaración de lo publicado"*. En fase de alegaciones no puede alterarse el objeto de la pretensión que se sustancia ante este Consejo de Transparencia, ampliando o modificando su objeto. De este modo, esta pretensión de “aclaración” planteada extemporáneamente por el reclamante debe rechazarse, centrando nuestro análisis, en consecuencia, en determinar si concurre o no la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG alegada por la Administración.

El Departamento ministerial motiva la concurrencia de la citada causa de reelaboración de la información en que facilitar la relación de tales códigos *exige la aplicación de un desarrollo informático, dado que estos códigos únicamente se emplean a efectos de explotación estadística y la información que proporcionan ya se contiene en los nuevos códigos que se reflejan en el Índice de la RPT.*

4. En relación con la aplicación de la citada causa es preciso tener presente que nuestros Tribunales de Justicia ya han tenido ocasión de pronunciarse en varias ocasiones sobre su interpretación y alcance, sentando una muy estricta doctrina jurisprudencial al respecto.

En este sentido, es obligado comenzar recordando la Sentencia del Tribunal Supremo 3530/2017, de 16 de octubre de 2017 (ECLI: ES: TS: 2017: 3530), en la que el Alto Tribunal ya establece con claridad cuál ha de ser el punto de partida a la hora de interpretar lo dispuesto en el artículo 18 de la LTAIBG:

*"Cualquier pronunciamiento sobre las "causas de inadmisión" que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y, en particular, sobre la prevista en el apartado 1 c) de dicho artículo (que se refiere a solicitudes "relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración") debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013."*

Y, en esa misma Sentencia, concluye sentando la siguiente doctrina en interés casacional:

*"La 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."*

Posteriormente, en la STS 810/2020, de 3 de marzo, (ECLI: ES: TS: 2020: 810) volvió sobre la cuestión, manifestándose en los siguientes términos:

*"Ciertamente, 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, pero que, por lo que ahora importa, se trata de una documentación en la que su procedencia no se encuentra en su totalidad en el propio órgano al que se solicita, (...).*

*De modo que en el caso examinado, por muy restrictiva que sea la interpretación de la causa de inadmisión, como corresponde a este tipo de causas que impiden el acceso, se encuentra justificada por la concurrencia de la acción previa de reelaboración, pues se trata de volver a elaborar a partir de una información pública dispersa y diseminada, mediante 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. Además, incluso la información del Ministerio de Defensa, teniendo en cuenta que la solicitud alcanza hasta el año 1976, se encuentra en diferentes soportes, tanto físicos como informáticos que precisan también de una previa reelaboración."*

Y, en la STS 1256/2021, de 25 de marzo (ECLI: ES: TS: 2021: 1256), tras reproducir los razonamientos anteriores, precisó su entendimiento de lo dicho del siguiente modo:

*"La Sala apreció en el indicado caso la necesidad de la acción previa de reelaboración de la información, y por tanto la concurrencia de la causa de inadmisión, debido a que la información no se encontraba en su totalidad en el órgano al que se solicita, sino que se trataba de información pública dispersa y diseminada, que debía ser objeto de diversas operaciones de recabarla de otros órganos, ordenarla, separar la información clasificada y sistematizarla, aparte de que se trataba de información en distintos soportes físicos e informáticos."*

Esta jurisprudencia del Tribunal Supremo ha sido acogida y particularizada por la Audiencia Nacional en su Sentencia 359/2022, de 31 de enero (ECLI: ES: AN: 2022: 359), en cuyo fundamento de derecho tercero razona en los siguientes términos sobre el sentido del concepto de reelaboración:

*«Cuando el artículo 18.1 c) de la Ley de Transparencia habla de que se inadmitirán las solicitudes "relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración", no puede abarcarse los supuestos en los que la información se contenga en expedientes administrativos concretados por el solicitante, pues esto colisiona con el derecho al acceso a la información pública, archivos y registros reconocido en el artículo 13 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de tal manera que si toda petición que conllevara extraer información de un*

*expediente identificado que no esté ordenada fuera rechazada, el derecho a la información quedaría gravemente constreñido.*

*Debe entenderse por acción previa de reelaboración la que exigen aquellas peticiones de información que cargan sobre el órgano administrativo la iniciativa de la búsqueda de datos que se encuentran dispersos en una pluralidad indeterminada de registros o archivos, cualquiera que sea su soporte, exigiendo el análisis de la información obtenida y su ordenación. Esta labor de relacionar datos que obren en poder de la administración, pero en 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, no está amparada por el derecho a la información ni tienen los ciudadanos título para promoverla, salvo que expresamente se contemple en el ordenamiento jurídico».*

Teniendo en cuenta la citada doctrina jurisprudencial y los precedentes resueltos por este Consejo, se consideran fundadas las razones alegadas por el Departamento ministerial para aplicar la causa de inadmisión. En las alegaciones presentadas por la Administración que se recogen con detalle en los antecedentes, se justifica razonadamente que para facilitar la relación de los códigos identificativos se precisa la ejecución de un desarrollo informático con el objeto de seleccionar, ordenar y clasificar los códigos, tarea que se configura como un supuesto de reelaboración en los términos precisados por la jurisprudencia reproducida en párrafos anteriores.

De acuerdo con los argumentos expuestos, debe desestimarse la presente reclamación.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] frente al MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA. De acuerdo con el [artículo 23, número 1<sup>6</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

---

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

administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)<sup>7</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, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el [artículo 9.1 c\) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa](#)<sup>8</sup>.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

---

<sup>7</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

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