



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno AAI

## Resolución 809/2019

**S/REF:** 001-037365

**N/REF:** R/0809/2019; 100-003128

**Fecha:** 11 de febrero de 2020

**Reclamante** [REDACTED]

**Dirección** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** Ministerio del Interior

**Información solicitada:** Coste de internamiento de cada extranjero en un CIE

**Sentido de la resolución:** Desestimatoria

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la reclamante solicitó al MINISTERIO DEL INTERIOR, 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 29 de septiembre de 2019, información sobre el *coste promedio actual de cada internamiento de extranjeros en cada uno de los Centros de Internamiento de Extranjeros existentes en España*.
2. Ante la falta de respuesta, mediante escrito de entrada el 17 de noviembre de 2019, la interesada presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24](#)<sup>2</sup> de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, indicando que *el 29 de septiembre hice una solicitud de información. No he obtenido respuesta aún a fecha de 17 de noviembre de 2019*.

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

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

3. Con fecha 18 de noviembre de 2019, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DEL INTERIOR, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas, contestando el Ministerio el 4 de diciembre de 2019, en los siguientes términos:

*Es preciso señalar que, mediante oficio de 27 de noviembre de 2019, registro de salida de la notificación de 2 de diciembre, la Dirección General de la Policía procedió a responder a la solicitud de acceso a la información, (se adjunta copia del justificante de la comparecencia a la notificación de la resolución).*

*Dicho lo anterior, y dado que se contesta en vía de alegaciones, de acuerdo con lo establecido en el art. 82.2 y 3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, se solicita que, por razones de celeridad en este procedimiento se abra el trámite de audiencia al interesado con el fin de que alegue lo que estime pertinente en relación a la información proporcionada.*

*Teniendo en cuenta lo anterior, se puede concluir que el Ministerio del Interior ha cumplido con el mandato legal de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, por lo que su actuación ha de considerarse conforme a derecho.*

La contestación del Ministerio fue la siguiente:

*“Una vez analizada dicha petición, este Centro Directivo ha resuelto inadmitir el acceso a la información solicitada conforme al artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que dice: “Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”.*

*En este sentido, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en el Criterio Interpretativo CI/007/2015 de 12 de noviembre de 2015, expuso que: (...) 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.”*

*En base a lo anterior, esta inadmisión se fundamenta en que no es posible realizar un cálculo exacto del gasto promedio de cada interno puesto que para ello, aparte de contabilizar los gastos generados en vestimenta y en alimentación, se necesitaría implementar varios factores*

que afectan a esta variante como son el número de internos, el lugar de internamiento cada uno de ellos, la duración de su estancia, las necesidades psicofísicas individuales así como la casuística de cada uno de ellos y la asistencia médica practicadas.

4. El 10 de diciembre de 2019, en aplicación del [art. 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)<sup>3</sup>, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se concedió Audiencia del expediente a la reclamante para que, a la vista del mismo, presentase las alegaciones que estimara pertinentes en defensa de su pretensión, las cuales tuvieron entrada el 13 de enero de 2020, con el siguiente contenido:

*El gasto promedio de un internado es presupuestado por el Ministerio de Interior para poder solicitar su pago a las Cortes Generales y su reflejo en el presupuesto general del Estado. Basta recordar que este gasto incluye ropa, comida, medicinas que les son proporcionadas a los internados, y cualquier tipo de asistencia mientras se encuentran en el centro. También los gastos de repatriación en el caso de que se logre ejecutar.*

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG](#)<sup>4</sup>, 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](#)<sup>5</sup>, 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](#)<sup>6</sup>, 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,

---

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

<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-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

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

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 primer lugar, es necesario hacer una mención especial a los plazos establecidos en la LTAIBG para contestar a las solicitudes de acceso a la información.

A este respecto, debe indicarse que el artículo 20.1 de la LTAIBG señala que *La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.*

En el caso que nos ocupa, tal y como se ha indicado en los antecedentes de hecho y consta en el expediente, la Administración no respondió a la reclamante en el plazo de un mes para resolver, sin que exista causa que lo justifique.

Como conoce sobradamente el Ministerio, la Administración debe prever y realizar las actuaciones que internamente sean necesarias para evitar demoras innecesarias y perjudiciales para los derechos de los solicitantes. La LTAIBG establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta y dispone la creación de unidades de información en la Administración General del Estado, lo que facilita el conocimiento por parte del ciudadano del órgano ante el que deba presentarse la solicitud así como del competente para la tramitación.

Este Consejo de Transparencia ya se ha pronunciado en casos precedentes (por ejemplo, en el expediente [R/0100/2016](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2016/06.html)<sup>7</sup> o más recientes [R/0234/2018](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018/07.html)<sup>8</sup> y [R/0543/2018](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018/11.html)<sup>9</sup>) sobre esta dilación en la tramitación de la solicitud por parte de la Administración, llegando a la conclusión de que este lapso de tiempo, no achacable al solicitante sino a la Administración, corre en contra de los intereses del primero, lo que contradice el principio de eficacia administrativa del artículo 103.1 de la Constitución española, según el cual "*La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho*". La categorización como principio por la Constitución del deber de ser eficaz, comporta que la Administración ha de ajustarse en su actuación, no sólo al principio de

---

<sup>7</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones\\_AGE/AGE\\_2016/06.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2016/06.html)

<sup>8</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones\\_AGE/AGE\\_2018/07.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018/07.html)

<sup>9</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones\\_AGE/AGE\\_2018/11.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018/11.html)

legalidad, sino que, además, deberá poner todos los medios materiales y humanos para llevar a cabo el fin que la propia Constitución le asigna: la consecución del interés general.

4. En el presente caso, la Administración rechaza, en vía de reclamación, la solicitud de acceso presentada, argumentando que se aplica 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 dice: *“Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”*.

Esta inadmisión se fundamenta en que *no es posible realizar un cálculo exacto del gasto promedio de cada interno puesto que para ello, aparte de contabilizar los gastos generados en vestimenta y en alimentación, se necesitaría implementar varios factores que afectan a esta variante como son el número de internos, el lugar de internamiento cada uno de ellos, la duración de su estancia, las necesidades psicofísicas individuales así como la casuística de cada uno de ellos y la asistencia médica practicadas.*

Por su parte, la reclamante mantiene, aunque no lo prueba, que el Ministerio elabora esta información *para poder solicitar su pago a las Cortes Generales y su reflejo en el Presupuesto General del Estado.*

Así las cosas, ha de recordarse que el artículo 18.1.c) debe analizarse en los términos del criterio interpretativo nº 7 de 2015, aprobado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas por el art. 38.2 a) de la LTAIBG y que se pronuncia en los siguientes términos:

*“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.”*

Por su parte, los Tribunales de Justicia también han tenido ocasión de analizar dicha causa de inadmisión.

En este sentido, la Sentencia nº 60/2016, dictada por el Juzgado Central de lo contencioso-Administrativo nº 6 de Madrid el 25 de abril de 2016: *“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”.*

Igualmente, la Sentencia de la Sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 24 de enero de 2017 dictada en el recurso de apelación nº 63/2016 *“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”.*

Asimismo, no debe dejar de mencionarse la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017, que indica lo siguiente: *“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.” (...) 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 (...).*

5. Atendiendo a lo anterior, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno entiende que la aplicación de una causa de inadmisión está debidamente justificada y argumentada en el caso que nos ocupa, dado que, revisados los Presupuestos Generales del Estado del año 2018, no figura el dato con el nivel de detalle solicitado. Asimismo, existen publicados determinados

artículos periodísticos en Internet<sup>10</sup> que hablan, efectivamente, de que “Según datos oficiales facilitados al Congreso por el Ministerio del Interior, solo en concepto de alimentación los CIE consumieron 2,6 millones de euros en once meses, del 1 de diciembre de 2016 al 31 de octubre de 2017. Es decir, una media de casi 8.000 euros diarios, unos 2,9 millones al año. Y para asistencia sanitaria prestada en los CIE, en 2017 se presupuestaron 750.000 euros.” Si esto fuera así, bastaría con dividir la media de gasto diario por el número de extranjeros en todos los CIE españoles para obtener el dato relativo al consumo en alimentación y en gasto sanitario, lo que no equivaldría a una acción previa de reelaboración, pero tampoco se ajusta a lo requerido por la reclamante, que solicita el total del gasto promediado por internamiento por todos los conceptos.

Por otra parte, estos mismos artículos periodísticos, únicos indicios que pueden ser valorados objetivamente por este Consejo de Transparencia, señalan que “A ese coste de más de 20 millones por repatriaciones y alojamiento temporal de inmigrantes ilegales hay que sumar el multimillonario coste añadido de los dispositivos de vigilancia, auxilio y emergencia en las fronteras terrestres y en el mar. Cuando culminan los trámites de expulsión, el Estado acarrea con **los viajes de vuelta** de esos inmigrantes. Según los datos facilitados por el Gobierno, el coste de esas repatriaciones ya roza los diez millones de euros anuales. En 2016 ascendieron a 9,2 millones de euros. El año pasado, ese gasto rondó los **800.000 euros mensuales**. “

Así las cosas, debe concluirse que tiene razón la Administración cuando señala que debe crear expresamente los datos solicitados a partir de diversos parámetros para elaborar una información que actualmente no tiene (*el coste promedio actual de cada internamiento de extranjeros en cada uno de los Centros de Internamiento de Extranjeros existentes en España*) actuación que a nuestro juicio equivale a realizar una acción previa de reelaboración, prevista como causa de inadmisión en el precepto antes analizado y a la interpretación de la misma realizada por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y los Tribunales de Justicia.

En consecuencia, la reclamación debe ser desestimada.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 17 de noviembre de 2019, contra el MINISTERIO DEL INTERIOR.

---

<sup>10</sup> [https://www.abc.es/espana/abci-inmigracion-ilegal-cuesta-espana-mas-20-millones-euros-201806221639\\_noticia.html](https://www.abc.es/espana/abci-inmigracion-ilegal-cuesta-espana-mas-20-millones-euros-201806221639_noticia.html)

De acuerdo con el [artículo 23, número 1<sup>11</sup>](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre<sup>12</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>13</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>11</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

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

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