



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Resolución 006/2021

S/REF: 001-50524

N/REF: R/0006/2021; 100-004687

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones

Información solicitada: Traslados de inmigrantes irregulares en octubre-noviembre de 2020

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó al MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES, 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 25 de noviembre de 2020, la siguiente información:

Relación de los traslados de inmigrantes irregulares entre distintos puntos del territorio nacional ordenados por el Ministerio entre el 1 de octubre de 2020 y el 25 de noviembre de octubre de 2020, ambos inclusive.

Especificar el número de inmigrantes afectados por cada uno de estos traslados, así como el punto de origen de destino y la fecha concreta en la que se ordenaron dichos traslados.

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

2. Mediante resolución de fecha 28 de diciembre de 2020, el MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES contestó al solicitante lo siguiente:

El 30 de noviembre de 2020, esta solicitud ha tenido entrada en la Secretaría de Estado de Migraciones, 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.

Una vez analizada la solicitud, esta Secretaria de Estado de Migraciones resuelve lo siguiente:

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18.1.c) de la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, se inadmitirán a trámite las solicitudes de acceso a la información pública que se refieran a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

Una vez analizada la solicitud, esta Secretaría de Estado de Migraciones considera que la misma incurre en el supuesto contemplado en el expositivo precedente toda vez que la solicitud de información, en los términos expuestos, exige ser elaborada de forma expresa utilizando y cruzando diversas fuentes de información, requiriendo una clara acción previa de reelaboración en los términos establecidos en el criterio interpretativo 7/2015, de 12 de noviembre, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

3. Ante esta respuesta, el 4 de enero de 2021, el interesado presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24](#)² de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido:

El Ministerio señala que no facilita la información porque debe reelaborar los datos pese a que en ocasiones anteriores sí me facilitó la misma información pero de un periodo de tiempo inmediatamente anterior.

4. Con fecha 8 de enero de 2021, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas, sin que haya presentado ninguna en el plazo concedido al efecto, a pesar de haber recibido el requerimiento realizado.

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

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG](#)³, en conexión 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, el Presidente de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a su eventual impugnación en vía contencioso-administrativa, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)⁵, 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 que acota su alcance exigiendo la concurrencia de dos requisitos vinculados con 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"*.

3. Entrando en el análisis de la reclamación presentada, cuyo contenido coincide con el de la solicitud de acceso, en la que se pidió: a) relación de los traslados de inmigrantes irregulares entre distintos puntos del territorio nacional ordenados por el Ministerio entre el 1 de octubre de 2020 y el 25 de noviembre de octubre de 2020, ambos inclusive; y b) especificar el número de inmigrantes afectados por cada uno de estos traslados, así como el punto de origen de destino y la fecha concreta en la que se ordenaron dichos traslados.

La Administración deniega la información porque entiende que resulta de aplicación la causa de inadmisión del artículo 18.1 c) de la LTAIBG según la cual *"se inadmitirán a trámite las solicitudes de acceso a la información pública que se refieran a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración"*.

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>

Por otra parte, el Ministerio no ha dado respuesta a la petitoria de alegaciones formulada por el Consejo de Transparencia a resultas de la presentación de la reclamación. Este proceder dificulta considerablemente el cumplimiento de la función encomendada a esta Autoridad Administrativa Independiente, al no proporcionarle la valoración de las cuestiones planteadas por el reclamante con el fin de que se pueda disponer de los elementos de juicio necesarios para pronunciarse sobre la procedencia o no de conceder el acceso a la información solicitada

La procedencia de aplicar en el caso que nos ocupa el artículo 18.1.c) de la LTAIBG, invocado por el Departamento ministerial para fundar su resolución, debe analizarse a la luz 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 en el que se precisa su sentido 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.”

Junto a ello, es preciso tener en cuenta la doctrina establecida por los Tribunales de Justicia que ya han tenido ocasión de analizar y pronunciarse sobre el alcance de dicha causa de inadmisión en varias resoluciones.

En este sentido, es obligado comenzar recordando la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017, en la que el Alto Tribunal establece con claridad cuál ha de ser el punto de partida a la hora de interpretar el alcance del 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, 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”

Por su parte, la Sentencia nº 5/2020, de 8 de enero, dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo n.º 12 en el Procedimiento Ordinario núm. 15/2019, confirmada por la sentencia de la Audiencia Nacional de 16 de octubre de 2020, dictada en el recurso de apelación 25/2020, señala que “La LTAIBG no suministra una noción de reelaboración. En su contestación a la demanda la representación procesal del CTBG sostiene que la reelaboración supone “la obtención de un producto nuevo o la elaboración de un informe sobre la información solicitada”. Para aproximarse a la determinación de la noción de reelaboración hay que tener en cuenta que la LTAIBG reconoce el derecho a acceder a la información pública, entendiendo que la misma comprende contenidos o documentos en cualquier formato o soporte, pero siempre “que obren en poder” de las personas públicas y privadas sujetas a la misma y “que hayan sido elaborados o adquiridos [por ellas] en el ejercicio de sus funciones”. De esta noción se deduce que el derecho se ciñe a los documentos y contenidos en el estado en que se encuentren en poder del órgano o persona sujeto a la LTAIBG.

No obstante, de la misma Ley se deduce que algunas operaciones a efectuar sobre los documentos y contenidos no se consideran reelaboración de la información a efectos de la aplicación del art. 18.1 c). No cabe, por ejemplo, considerar como reelaboración la omisión de informaciones afectadas por los límites del art. 14 a fin de conceder un acceso a parte de la información solicitada, operación contemplada en el art. 15. Tampoco se podrá considerar

reelaboración el tratamiento de la información voluminosa o compleja que pueda dar lugar a la ampliación del plazo para facilitar el acceso prevista en el art. 20.1.

Por el contrario, si el estado en el que se encuentra la información impide que el órgano o ente en cuyo poder se encuentra facilite sin más el acceso de terceros se estará ante un supuesto de necesidad de reelaboración. No cabe descartar, pues, de antemano que, en efecto, la ordenación, sistematización y depuración de la información de la que dispone la Universidad demandante pueda ser considerada una reelaboración necesaria para facilitar el acceso a la misma. Pero la necesidad de esa reelaboración ha de ser apreciada teniendo en cuenta que la carga de justificarla pesa sobre el órgano o ente que la alega, como se deduce de la exigencia de motivación que impone el art. 18.1 de la LTAIBG. Y la Universidad no la ha justificado en absoluto, ni en sus alegaciones ante el CTBG ni en esta sede. La Universidad, en efecto, acepta que la información a la que se pretendía acceder está en su poder. Para justificar la necesidad de reelaboración se ha limitado a dar algunas cifras sobre el número de centros y de alumnos de sus másteres oficiales, pero sin explicar mínimamente cómo tiene organizada la información de que dispone, qué pasos debería dar para transformarla en información accesible y de qué recursos dispone para ello, explicación indispensable para verificar la realidad de esa necesidad de reelaboración. No habiendo levantado la demandante la carga que pesaba sobre ella no puede tampoco aceptarse esta última alegación suya.”

Atendiendo a la jurisprudencia expuesta, procede recordar a la Administración que el Tribunal Supremo exige que la aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) se justifique “de manera clara y suficiente”, para lo cual este Consejo considera que “habrá de basarse en elementos objetivables de carácter organizativo, funcional o presupuestario, identificando estos en la correspondiente resolución motivada”, como se indica en el Criterio interpretativo 7/2015 antes citado. Y, por otra parte, se ha de recordar que de conformidad con la doctrina de la Audiencia Nacional, “la necesidad de esa reelaboración ha de ser apreciada teniendo en cuenta que la carga de justificarla pesa sobre el órgano o ente que la alega, como se deduce de la exigencia de motivación que impone el art. 18.1 de la LTAIBG”

En el caso que nos ocupa, el Ministerio no niega que tenga en su poder la información requerida, pero deniega el acceso a la misma invocando la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG y limitándose a manifestar que “la solicitud de información, en los términos expuestos, exige ser elaborada de forma expresa utilizando y cruzando diversas fuentes de información”, justificación claramente insuficiente para satisfacer los requisitos de motivación exigidos por la doctrina jurisprudencial expuesta. No se proporciona siquiera un mínimo detalle acerca de cómo está estructurada la información, en qué órganos o archivos se encuentra, qué actuaciones debería llevar a cabo para conceder el acceso y de qué recursos

dispone para ello, datos objetivos indispensables para apreciar si efectivamente se dan los presupuestos para la aplicación de la causa de inadmisión invocada.

No habiéndose justificado de manera clara y suficiente la concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1 c) de la LTAIBG, procede estimar la presente reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES, de fecha 28 de diciembre de 2020.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

- *Relación de los traslados de inmigrantes irregulares entre distintos puntos del territorio nacional ordenados por el Ministerio entre el 1 de octubre de 2020 y el 25 de noviembre de octubre de 2020, ambos inclusive.*
- *Especificar el número de inmigrantes afectados por cada uno de estos traslados, así como el punto de origen de destino y la fecha concreta en la que se ordenaron dichos traslados.*

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1⁶](#), 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 octubre⁷](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

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

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

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](#)⁸.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

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