



## Resolución 39/2022

**S/REF:** 001-062686

**N/REF:** R/0034/2022; 100-006273

**Fecha:** La de firma

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** MINISTERIO DEL INTERIOR

**Información solicitada:** Dispositivos de búsqueda de personas desaparecidas

**Sentido de la resolución:** Desestimatoria

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 13 de noviembre de 2021 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), la siguiente información:

*“Solicito el listado de todos y cada uno de los dispositivos de búsqueda de personas desaparecidas realizados tanto por la Policía Nacional como por la Guardia Civil desde el 1 de enero del 2000 hasta la actualidad. Para cada uno de ellos solicito que se me indique lo siguiente:*

*- Persona buscada, cuerpo policial que lo realizó, unidades concretas que participaron en el dispositivo, lugar geográfico del dispositivo, fecha de inicio del dispositivo, fecha del fin del dispositivo de búsqueda y coste total que supuso el dispositivo.”*

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

2. Mediante resolución de fecha 22 de noviembre de 2021 el MINISTERIO DEL INTERIOR contestó al solicitante lo siguiente:

*“El Centro Nacional de Desaparecidos (en adelante CNDES) fue creado por la Instrucción núm. 2/2018, de 5 de febrero de 2018, de la Secretaría de Estado de Seguridad.*

*En la referida Instrucción, concretamente en la instrucción Cuarta.-Funciones, se definen los cometidos que tiene encomendados el CNDES; no encontrándose entre ellos la planificación, gestión, organización o supervisión de los dispositivos de búsquedas de personas desaparecidas realizados por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.*

*Para poder atender a lo demandado por el solicitante: “- Persona buscada, cuerpo policial que lo realizó, unidades concretas que participaron en el dispositivo, lugar geográfico del dispositivo, fecha de inicio del dispositivo, fecha del fin del dispositivo de búsqueda y coste total que supuso el dispositivo.”; conllevaría la realización de un proceso obligatorio y cuidadoso de reelaboración.*

*Por tanto, y en base a lo anterior y a lo expuesto en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, procede entender la INADMISIÓN de la solicitud requerida por no obrar en este departamento la información solicitada y por requerir ésta un proceso previo de reelaboración.”*

3. El 23 de diciembre de 2021, tras haber dictado la resolución, el MINISTERIO DEL INTERIOR acordó la ampliación de plazo en un mes prevista por el artículo 20.1 de la LTAIBG, notificándose finalmente ambos acuerdos al interesado el 17 de enero de 2022.
4. Disconforme con la respuesta recibida, mediante escrito registrado el 17 de enero de 2022, el interesado 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:

*“El pasado 13 de noviembre solicité la siguiente información al Ministerio del Interior:*

*“Solicito el listado de todos y cada uno de los dispositivos de búsqueda de personas desaparecidas realizados tanto por la Policía Nacional como por la Guardia Civil desde el 1 de enero del 2000 hasta la actualidad. Para cada uno de ellos solicito que se me indique lo siguiente: -Persona buscada, cuerpo policial que lo realizó, unidades concretas que participaron en el dispositivo, lugar geográfico del dispositivo, fecha de inicio del dispositivo, fecha del fin del dispositivo de búsqueda y coste total que supuso el dispositivo.*

---

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

*Solicito la información en formato reutilizable tipo base de datos como puede ser .csv o .xls. Recuerdo, además, el derecho de acceso de forma parcial, en el caso de que no se otorgue algo de lo solicitado, eso no es óbice para no entregar el resto de lo pedido".*

*Este 17 de enero el ministerio me ha notificado la ampliación del plazo para resolver y la propia resolución. Una resolución que, además, va firmada a 22 de noviembre. Interior ha socabado así mi derecho de acceso como solicitante y no ha respetado los plazos marcados por la LTAIBG.*

*Entrando al fondo del asunto. Interior inadmite por reelaboración la solicitud. Como bien sabe el Consejo, no hay lugar para una inadmisión tras haber ampliado el plazo para resolver. Como bien resolvía el Consejo en la reclamación R-0542-2017: "Lo que este precepto no permite es ampliar el plazo únicamente para disponer de más tiempo para preparar la resolución denegatoria del acceso, que es precisamente lo que ha ocurrido en el presente caso. La ampliación del plazo tiene sentido siempre y cuando se necesite más tiempo para buscar la información o la documentación requerida por ser necesaria la ampliación para encontrarla y ponerla a disposición del solicitante (...). En el presente caso, la Administración simplemente ha realizado un análisis intelectual y jurídico de la solicitud y ha entendido que debería realizar unas labores que no está dispuesta a asumir, para lo cual no necesitaba ampliar el plazo de contestación, ya que la contestación, tal y como ha sido realizada, pudiera haberla hecho en un plazo mucho más breve de tiempo, siempre dentro de ese mes inicial".*

*Además, la única argumentación de Interior en la resolución es la siguiente:*

*"Por tanto, y en base a lo anterior y a lo expuesto en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, procede entender la INADMISIÓN de la solicitud requerida por no obrar en este departamento la información solicitada y por requerir ésta un proceso previo de reelaboración".*

*El ministerio no explica ni argumenta ni detalla porque sería un caso de reelaboración, cuando las búsquedas de desaparecidos, como mencionan en la resolución, las hacen las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Interior, por lo tanto, dispone de la información solicitada en la Dirección General de la Policía Nacional y la Dirección General de la Guardia Civil, que son los dos principales cuerpos de seguridad del Estado y quienes se han encargado de la mayoría de búsquedas de desaparecidos en España.*

*El artículo 18 de la Ley 19/2013 establece que la aplicación de las causas de inadmisión debe realizarse "mediante resolución motivada". En el presente caso, se ha omitido*

*cualquier razonamiento que justifique la aplicación de la causa de inadmisión mencionada y se ha limitado a citar la misma, incumpliendo de esta forma lo establecido en el artículo 18 de la Ley 19/2013.*

*Pido, por todo ello, que se estime mi reclamación y se inste a Interior a entregarme lo solicitado.”*

5. Con fecha 18 de enero de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al MINISTERIO DEL INTERIOR al objeto de que se formularan las alegaciones que se considerasen oportunas. El 28 de enero de 2022 se recibió respuesta con el siguiente contenido:

*“Una vez analizada la reclamación, desde la Secretaría de Estado de Seguridad se informa que:*

*«[...] mantiene que la petición de acceso a la información interpuesta por el solicitante no resulta factible sin un proceso imposible de elaboración de información que abarca más de 20 años, diversos órganos de la Administración y una búsqueda en ficheros analógicos y digitales que la hacen materialmente impracticable por este Centro Directivo o por cualquier otro organismo del Departamento, pudiendo igualmente afectar a datos personales de terceras personas y a la seguridad pública.*

*El reclamante hace una petición en todo caso excesiva y con necesidad clara de reelaboración por lo que no se entró en argumentar otros extremos que meridianamente hacen que no se pueda ni se deba acceder a lo solicitado.*

*La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, tiene por objeto, de acuerdo con su artículo 1, ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos, así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento.*

*En su artículo 13 establece el concepto de información pública, entendiendo por tal “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.” No obstante, el acceso a la información pública no es ilimitado, regulando la Ley, en su artículo 14, los límites al derecho de acceso, en función de la propia naturaleza de la información y; en su artículo 18, la inadmisión de las solicitudes que no son objeto de la filosofía que inspira la Ley*

19/2013, de 9 de diciembre, como son la rendición de cuentas y el acceso a la conformación de la voluntad de los poderes públicos.

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.

En este caso, es flagrante la necesidad de reelaboración e incluso creación de la información por varios motivos de aspectos materiales, formales, operativos y legales:

- No existe un fichero o archivo que, desde el año 2000, recoja unitaria o parcialmente los datos solicitados.

- La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que derogaron la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, han supuesto un gran revulsivo en la digitalización de las Administraciones públicas, si bien, en las fechas solicitadas muchos de los expedientes que tendrían que analizar los organismos del Estado que pudieran tener esta información (Dirección General de la Policía y Dirección General de la Guardia Civil) estarían en formato analógico.

- Los operativos a llevar a cabo ante personas desaparecidas se inician con una desaparición, pero concluyen de las más diversas formas: investigación criminal, diligencias a prevención, informes, retirada de denuncia, etcétera, todo en base al tipo de desaparición y resultado (delictiva, como detenciones ilícitas o secuestros, cadáver - muerte criminal, accidental o suicidio-, desaparición voluntaria de mayores de edad, desaparición temporal de menores, aparecidos, no aparecidos, etcétera).

- En función del tipo de desaparición se dimensionan unos u otros dispositivos que no se cuantifican ni se pueden cuantificar en modo alguno puesto que no conforman un operativo concreto o permanente. Teniendo en cuenta que, en función del tipo de desaparición, pueden tener una imagen del desaparecido todas las patrullas de seguridad ciudadana, participar unidades especiales o no, participar agentes de la policía judicial, personal voluntario, protección civil, etcétera.

- El interesado solicita, en virtud de los dispositivos de búsqueda de personas desaparecidas (sin delimitar tipo alguno) una cifra, cuyo número no es archivado o recogido específicamente.

- Del mismo modo, solicita los datos de la persona desaparecida, cuestión esta que no se puede facilitar en caso alguno puesto que estos datos están bajo el ámbito de aplicación de la Ley Orgánica 7/2021, de 26 de mayo, de protección de datos personales tratados para fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones penales y de ejecución de sanciones penales (en adelante LOPDP), que regula el Sistema PDyRH (base de datos donde se encuentran los datos de las personas desaparecidas). Esta LOPDP, no contiene ninguna previsión similar a la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD), que en su disposición adicional segunda-Protección de datos y transparencia y acceso a la información pública- dispone lo siguiente: "La publicidad activa y el acceso a la información pública regulados por el Título I de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, así como las obligaciones de publicidad activa establecidas por la legislación autonómica, se someterán, cuando la información contenga datos personales, a lo dispuesto en los artículos 5.3 y 15 de la Ley 19/2013, en el Reglamento (UE) 2016/679 y en la presente ley orgánica".

La información sobre las personas solicitada puede contener, aun parcialmente, (en caso de menores, enfermos, etcétera) información incluida en el párrafo segundo del punto 1 del artículo 15 de la LTAIPBG, por lo que su acceso sólo puede efectuarse de conformidad con la LOPDP o con el consentimiento de cada uno de los posibles afectados o si aquel estuviera amparado por una norma con rango de ley. Aun en los datos que no puedan entenderse protegidos, la ponderación entre el derecho de la persona peticionaria y el derecho fundamental a la protección de datos, al someterlo al juicio de proporcionalidad da como resultado un nivel de riesgo inasumible y como consecuencia prevalecen las acciones de protección del derecho de estos últimos y los derechos colectivos que se afectarían de facilitar la información. Y si la persona ha aparecido cadáver, aun no teniendo derecho a la protección de datos, no serían los posibles ficheros "policiales" los que debieran facilitar dicha información.

- En muchos de los casos, los datos e informaciones se han debido suprimir y destruir de los ficheros o archivos en los que estén contenidos.

- En el caso de los datos que pueda tener el Centro Nacional de Desaparecidos el fichero de tratamiento que ampara el Sistema de Personas Desaparecidas y Restos Humanos sin identificar (PDyRH), tiene por finalidad la averiguación de personas desaparecidas y cadáveres/restos humanos sin identificar, con el fin de detectar, prevenir o investigar delitos buscando la colaboración entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, tanto nacionales como autonómicas. El tratamiento aludido contiene los siguientes datos personales: "Personas desaparecidas: - Nombre, apellidos, dni, sexo, fecha de nacimiento,

*lugar de nacimiento, domicilio, descripción física, datos biométricos, fotografías. Imágenes de impresoras dactilares y fotografías importadas desde el fichero de DNI. Denunciantes: - Nombre, apellidos, dni, sexo, fecha de nacimiento, lugar de nacimiento, domicilio y teléfono." Los usuarios de estos datos son únicamente miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y sólo podrán ser cedidos o comunicados a las autoridades y entidades habilitadas conforme una obligación legal o misión de carácter público (entre las que se encuentran las Autoridades Judiciales y el Ministerio Fiscal). Como puede observarse, el Sistema PDyRH contiene únicamente datos de carácter personal de interesados y usuarios que se tratan con finalidad "policial". Siendo relevante señalar que muchos de esos datos son de carácter especial y que bastante información está todavía incurso en procedimientos judiciales abiertos.*

*- No se tiene un archivo o fichero de las Unidades concretas que participan o ha participado desde el año 2000 en estos dispositivos, ni de lugar geográfico, fecha de inicio y fin, y mucho menos coste económico (ni siquiera aproximado).*

*- El propio CTBG parte de la definición de reelaboración que define la Real Academia de la Lengua: "volver a hacer algo distinto a lo existente" y viene permitiendo diversos motivos para la inadmisión como son: Razones organizativas, funcionales o de coste presupuestario, información que se tenga que elaborar expresamente, razones técnicas y formato distinto al conservado. Cuestiones todas ellas que en ese supuesto concurren a la vez.*

*- En este sentido, cabe mencionar el criterio interpretativo CI/007/2015, de 12 de noviembre de 2015, del CTBG en relación al precitado «concepto de reelaboración»:*

*"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,...".*

*En base a todo lo expuesto y a lo alegado, la interpretación que hace el interesado va mucho más allá de lo pretendido en el artículo 13 de la LTBG, que reconoce el derecho a los ciudadanos a la información, pero a la información que ya existe y que está disponible, lo que es distinto a 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 tiene ningún organismo de los que se solicita y cuya obtención no sería sencilla al implicar una revisión manual y técnica de todos y cada uno de los supuestos, un coste elevadísimo por el número de funcionarios a los que habría que dedicar a tales labores detrayéndolos de otras funciones, atentaría en parte contra el derecho a la protección de datos y contra la seguridad pública al estar en muchos casos judicializadas las actuaciones.*

*Es por ello, por lo que esta Dirección General estimaba claramente su inadmisión conforme al artículo 18. 1. c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.»*

6. El 31 de enero de 2022, en aplicación del art. 118 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se concedió audiencia al reclamante para que formulase las alegaciones y presentase los documentos que estimase pertinentes. El 20 de febrero de 2021, se recibió con el siguiente contenido:

*“Estoy en desacuerdo con lo alegado por Interior y solicito que se siga adelante con el presente procedimiento. Me reafirmo en todo lo expresado en mi reclamación. Si realmente Interior considera que es reelaboración por el marco temporal de mi solicitud, podrían haber accedido al derecho de acceso de forma parcial y haber facilitado los años sobre los que realmente tengan la información. Pero como es evidente Interior tiene esta información y es un asunto sobre el que cabe la rendición de cuentas. La ciudadanía tiene derecho a conocer cómo se gasta su dinero y cómo se actúa ante asuntos de vital importancia como este.*

*De hecho, cabe mencionar que en casos concretos sí que el ministerio ha desvelado este coste como en el de Marta del Castillo, por ejemplo: [https://www.diariodesevilla.es/sevilla/busqueda-cuerpo-Marta-vertedero-euros\\_0\\_260674730.html](https://www.diariodesevilla.es/sevilla/busqueda-cuerpo-Marta-vertedero-euros_0_260674730.html)*

*La rendición de cuentas es clara y se debe, por lo tanto, aclarar todos ellos, no unos casos sí y otros no. Esto permitiría la verdadera rendición de cuentas de la Administración al poder ver cómo ha actuado y cuánto ha costado en los distintos casos que han existido.”*

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG<sup>3</sup>](#) 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>4</sup>](#), el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG<sup>5</sup>](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12<sup>6</sup>](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el 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 LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de "*formato o soporte*". Al mismo tiempo, 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, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "*en el ejercicio de sus funciones*".

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 el acceso a diversa información sobre los dispositivos de búsqueda de personas desaparecidas, efectuados por la Policía Nacional y por la Guardia Civil, desde el 1 de enero del 2000 hasta la actualidad, solicitando de forma desglosada para cada uno de ellos: la persona buscada, el cuerpo policial que efectuó el dispositivo, las unidades concretas que participaron en el dispositivo, el lugar geográfico del dispositivo, la fecha de inicio del dispositivo, la fecha del fin del dispositivo de búsqueda y el coste total que supuso el dispositivo.

---

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

<sup>4</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

<sup>5</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

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

4. Antes de entrar a examinar el fondo de asunto, procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone 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 presente caso, el órgano competente dictó resolución dentro de plazo y, una vez, dictada, al día siguiente acordó la ampliación de plazo por un mes más, pero ni la resolución ni el posterior acuerdo de ampliación de plazo se notificaron dentro del plazo máximo legalmente establecido, sin que conste causa o razón que lo justifique. A la vista de tan irregular actuación, es obligado recordar al Ministerio que la observancia del plazo máximo de contestación y notificación es un elemento esencial del contenido del derecho constitucional de acceso a la información pública, tal y como el propio Legislador se encargó de subrayar en el preámbulo de la LTAIBG al manifestar que *“con el objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta”*.

5. El Ministerio del Interior invoca en su resolución la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la LTAIBG, alegando parcamente que la información solicitada no obra en su poder y requiere un proceso previo de reelaboración. Considera que la Instrucción núm. 2/2018, de 5 de febrero de 2018, de la Secretaría de Estado de Seguridad, que crea el Centro Nacional de Desaparecidos (en adelante, CNDES), entre las funciones que regula no contiene la planificación, gestión, organización o supervisión de los dispositivos de búsquedas de personas desaparecidas realizados por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Posteriormente, en sus alegaciones ante este Consejo, el Ministerio amplía considerablemente los motivos para fundar la causa de inadmisión invocada y, a la vista del alcance tan amplio de la solicitud de información, entiende también aplicable el régimen jurídico sobre protección de datos. En particular, considera que los datos de las personas desaparecidas están bajo el ámbito de aplicación de la Ley Orgánica 7/2021, de 26 de mayo, de protección de datos personales tratados para fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones penales y de ejecución de sanciones penales y, además, que según las circunstancias concretas de la persona desaparecida, la información solicitada también debe quedar protegida en aplicación de lo dispuesto en el artículo 15 de la LTAIBG.

El Ministerio efectúa especial énfasis en el alcance de la información solicitada, no solo respecto al amplio periodo temporal que abarca, sino también sobre la naturaleza diversa de los operativos y las múltiples circunstancias que afectan a cada persona desaparecida.

Argumenta que los dispositivos se inician con la desaparición, pero pueden concluir en una multitud de formas *“investigación criminal, diligencias a prevención, informes, retirada de denuncia, etcétera, todo en base al tipo de desaparición y resultado (delictiva, como detenciones ilícitas o secuestros, cadáver - muerte criminal, accidental o suicidio-, desaparición voluntaria de mayores de edad, desaparición temporal de menores, aparecidos, no aparecidos, etcétera)”*, teniendo en cuenta además en muchos casos la información está incurso en procedimientos en tramitación. Añade que en función del tipo de desaparición se dimensionan unos dispositivos u otros, que no se cuantifican ni se pueden cuantificar en modo alguno puesto que no conforman un operativo concreto o permanente *“Teniendo en cuenta que, en función del tipo de desaparición, pueden tener una imagen del desaparecido todas las patrullas de seguridad ciudadana, participar unidades especiales o no, participar agentes de la policía judicial, personal voluntario, protección civil, etcétera”*. Y finalmente, también respecto a los dispositivos, en concreto su ubicación, fechas y costes, afirma que *“No se tiene un archivo o fichero de las Unidades concretas que participan o ha participado desde el año 2000 en estos dispositivos, ni de lugar geográfico, fecha de inicio y fin, y mucho menos coste económico (ni siquiera aproximado)”*.

Respecto a los datos de identificación de la persona desaparecida, el Ministerio alude a los datos de los que dispone el Centro Nacional de Desaparecidos en el fichero de tratamiento de Personas Desaparecidas y Restos Humanos sin identificar (en adelante, PDyRH), que tiene por finalidad detectar, prevenir o investigar delitos buscando la colaboración entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, tanto nacionales como autonómicas. Añade que este fichero contiene datos personales de la persona desaparecida como *“Nombre, apellidos, dni, sexo, fecha de nacimiento, lugar de nacimiento, domicilio, descripción física, datos biométricos, fotografías. Imágenes de impresiones dactilares y fotografías importadas desde el fichero de DNI”* y concluye que *“Los usuarios de estos datos son únicamente miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y sólo podrán ser cedidos o comunicados a las autoridades y entidades habilitadas conforme una obligación legal o misión de carácter público (entre las que se encuentran las Autoridades Judiciales y el Ministerio Fiscal). Como puede observarse, el Sistema PDyRH contiene únicamente datos de carácter personal de interesados y usuarios que se tratan con finalidad “policial”.*”

6. Respecto al fondo del asunto, Ministerio del Interior considera que es de aplicación la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la LTAIBG. A la hora de aplicar esta causa de inadmisión es preciso tener en cuenta la doctrina establecida por nuestros Tribunales, que ya han tenido ocasión de analizar y pronunciarse en varias sentencias sobre su interpretación y alcance.

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 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 fijando 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) analizó nuevamente esta cuestión y se manifestó 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, pues parte de tal información corresponde y se encuentra en la Casa Real, con el añadido de que parte de tal información se encuentra clasificada, según la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre Secretos*

*Oficiales, modificada por Ley 48/1978. Además del extenso límite temporal de la información solicitada de los vuelos militares desde 1976.*

*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 recientemente acogida y concretada 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».*

7. Como consta en los antecedentes, se interesa información sobre los dispositivos de búsqueda de personas desaparecidas, efectuados por la Policía Nacional y por la Guardia Civil, desde el 1 de enero del 2000 hasta la actualidad, solicitando de forma desglosada para cada uno de ellos: la persona buscada, el cuerpo policial que efectuó el dispositivo, las unidades concretas que participaron en el dispositivo, el lugar geográfico del dispositivo, la fecha de inicio del dispositivo, la fecha del fin del dispositivo de búsqueda y el coste total que supuso el dispositivo.

Ahora bien, el carácter tan amplio de la solicitud de información, no solo desde un plano temporal sino desde el alcance de la información solicitada por cada persona desaparecida, hace preciso analizar la concurrencia en este caso de la causa de inadmisión del artículo 18.1 c) de la LTAIBG invocada por la Administración.

8. Este Consejo es conocedor de la actividad desplegada por el Ministerio del Interior y, en concreto, del Centro Nacional de Desaparecidos (en adelante, CENDES) sobre publicidad activa en esta materia. El 9 de marzo de 2017, coincidiendo con el «Día de las personas desaparecidas sin causa aparente», se publicó el primer informe estadístico sobre personas desaparecidas. Desde entonces, el CENDES ha publicado informes anuales, efectuándose un desglose anual desde el año 2010 computando las denuncias por cada persona desaparecida en España.

En el último informe anual de 2022, consta que desde el año 2010 hasta el año 2021 se han efectuado un total de 243.768 denuncias por personas desaparecidas, diferenciándose entre las que permanecen como activas, menores ausentados y cesadas. Este informe se puede

consultar aquí: <https://cndes-web.ses.mir.es/publico/Desaparecidos/dam/jcr:d46c54af-6529-4eb6-88b6-fb14e38d665b/INFORME%20ANUAL%202022%20ACCESIBLE.pdf>

AÑO DENUNCIA	ACTIVAS	MENORES AUSENTADOS	CESADAS	TOTAL	AUMENTO/ DISMINUCIÓN	ACTIVAS	% MENORES AUSENTADOS	% CESADAS
ANT 2010	919	10	454	<b>1.383</b>	-	66,45 %	0,72 %	32,83 %
2010	74	7	3.111	<b>3.192</b>	130,80 %	2,32 %	0,22 %	97,46 %
2011	109	45	7.602	<b>7.756</b>	142,98 %	1,41 %	0,58 %	98,01 %
2012	86	133	20.015	<b>20.234</b>	160,88 %	0,43 %	0,66 %	98,92 %
2013	119	85	19.310	<b>19.514</b>	-3,56 %	0,61 %	0,44 %	98,95 %
2014	131	126	22.368	<b>22.625</b>	15,94 %	0,58 %	0,56 %	98,86 %
2015	128	127	25.160	<b>25.415</b>	12,33 %	0,50 %	0,50 %	99,00 %
2016	161	285	21.130	<b>21.576</b>	-15,11 %	0,75 %	1,32 %	97,93 %
2017	495	1.015	23.384	<b>24.894</b>	15,38 %	1,99 %	4,08 %	93,93 %
2018	535	3.699	25.619	<b>29.853</b>	19,92 %	1,79 %	12,39 %	85,82 %
2019	389	1.768	25.403	<b>27.560<sup>3</sup></b>	-7,68 %	1,41 %	6,42 %	92,17 %
2020	337	493	16.651	<b>17.481<sup>3</sup></b>	-36,57 %	1,93 %	2,82 %	95,25 %
2021	1.928	313	20.044	<b>22.285</b>	27,48 %	8,65 %	1,40 %	89,94 %
<b>TOTAL</b>	<b>5.411</b>	<b>8.106</b>	<b>230.251</b>	<b>243.768</b>	<sup>4</sup>	<b>2,22 %</b>	<b>3,33 %</b>	<b>94,45 %</b>

Tabla 3: Evolución anual de las denuncias  
Fuente: Sistema PDyRH CNDES

La solicitud de información se entiende efectuada a la totalidad de las personas desaparecidas, sin efectuar distinción entre denuncias activas y cesadas. Además del elevadísimo número de personas desaparecidas, también hay que tener en cuenta las circunstancias de la persona desaparecida en cada caso concreto.

Los datos que se incluyen en este informe proceden principalmente del sistema denominado “personas desaparecidas y restos humanos sin identificar” (en adelante, PDyRH) que es un fichero regulado por la Orden INT/1202/2011, de 4 de mayo, por la que se regulan los ficheros de datos de carácter personal del Ministerio del Interior. El Anexo I, relativo a la Secretaría de Estado de Seguridad, en su apartado 10 regula su contenido:

“10. FICHERO: PDyRH.

a) Identificación del fichero o tratamiento:

a.1) Identificación del fichero: PDyRH.

a.2) *Finalidad: Identificación de personas desaparecidas y cadáveres/restos humanos sin identificar, con la finalidad de poder resolver el máximo número de investigaciones relacionadas con las desapariciones de personas, buscando la colaboración entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, tanto nacionales como autonómicas.*

a.3) *Usos previstos: Averiguación de personas desaparecidas y la identificación de restos cadavéricos.*

b) *Origen de los datos:*

b.1) *Colectivo: Personas desaparecidas, cadáveres y restos humanos sin identificar.*

b.2) *Procedencia y procedimiento de recogida: Denuncias por desaparición de personas, diligencias policiales de hallazgo de cadáveres o restos humanos sin identificar y cotejo con fichero automatizado ADDNIFIL, del que se obtendrán las impresiones dactilares y fotografía de personas desaparecidas o halladas a partir de los datos identificativos que se estimen necesarios. No se admitirán consultas masivas.*

c) *Estructura básica del fichero:*

c.1) *Descripción de los datos:*

c.1.1) *Datos relativos al colectivo del apartado b.1):*

*Datos identificativos: Nombre y apellidos, apodo, sexo, fecha y lugar de nacimiento, nombre de los progenitores, nacionalidad, número, fecha y país de expedición del documento de identificación, domicilio.*

*Datos relativos a la salud: Amnesia (sí/no).*

*Datos de características personales: Dentadura, peso, constitución física, cabello, ojos, piel, nariz, mentón, cara, presencia de gafas, tatuajes, cicatrices, lunares o verrugas, malformaciones, implantes estéticos, «piercing» o perforaciones, amputaciones.*

c.1.2) *Datos identificativos de las personas que denuncian la desaparición: Nombre y apellidos, fecha y lugar de nacimiento, número de documento de identificación, nacionalidad, nombre de los progenitores, domicilio, teléfono, grado de parentesco.*

c.2) *Sistema de tratamiento: Automatizado.*

d) *Comunicaciones de datos previstas: Dirección General de la Policía, Dirección General de la Guardia Civil y Policías de las Comunidades Autónomas.*

e) *Transferencias internacionales de datos previstas a terceros países: No se prevén.*

f) *Órgano responsable del fichero: Secretaría de Estado de Seguridad.*

g) *Servicio o Unidad ante el que pudiesen ejercitarse los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición: Subdirección General de Sistemas de Información y Comunicaciones para la Seguridad, calle López Santos, 4, 28230 Las Rozas (Madrid).*

h) *Nivel de seguridad exigible: Alto.”*

Según su normativa reguladora, este fichero no contiene la información concreta sobre cada dispositivo que solicita el reclamante. El Ministerio sostiene al respecto que, en función del tipo concreto de desaparición, se pueden implicar un tipo u otro de autoridades, desde la intervención de todas las patrullas disponibles de seguridad ciudadana, unidades especiales de búsqueda, agentes de la policía judicial, protección civil, personal voluntario e incluso difusión para la colaboración ciudadana. Para facilitar la información en los términos solicitados, solo en lo referido a los dispositivos empleados para cada persona desaparecida, se requeriría indudablemente una actividad *ad hoc* de reelaboración.

En definitiva, habida cuenta de la dispersión de la información sobre cada dispositivo de búsqueda en los distintos Cuerpos y Fuerzas de Seguridad competentes, el grado de detalle de la información reclamada respecto a cada una de las 243.768 personas desaparecidas, así como el ámbito temporal tan amplio que abarca la petición, tomando en consideración además que el CENDES solo dispone de información más desglosada desde el año 2010, este Consejo considera justificadas las razones alegadas por el Ministerio para aplicar la causa de inadmisión del artículo 18.1 c) de la LTAIBG, dado que, para poder suministrar la información solicitada hay que llevar a cabo una compleja reelaboración, incluyendo un excesivo y gravoso número de actuaciones por parte del órgano obligado que en este caso no está amparado por el derecho de acceso a la información pública.

- Además de lo anterior, respecto a la información sobre cada persona desaparecida, pese a que solo se solicita su identificación, no basta con facilitar el acceso a los datos obrantes en el PDyRH para no incurrir en un supuesto de reelaboración, ya que este sistema contiene, entre otros, datos especialmente protegidos relativos a la salud y a los datos biométricos de la persona desaparecida, precisamente para poder facilitar su identificación y posterior búsqueda por parte de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad competentes. A mayores, en ese sistema PDyRH también constan los datos de los denunciantes de la desaparición. Por tanto, tampoco resulta posible facilitar el acceso en bloque a la totalidad de la información disponible puesto que incluye datos especialmente protegidos.

Bajo esa hipótesis, sería necesario contar con el consentimiento expreso de cada persona desaparecida a la luz de lo dispuesto en el artículo 15.1 de la LTAIBG, con la peculiaridad de que, a priori, se desconoce si cada persona desaparecida sigue viva o ha fallecido a los efectos del oportuno tratamiento de sus datos de carácter personal, tratándose en todo caso de una actuación inviable por la imposibilidad de localizar precisamente a las 5.411 personas desaparecidas con denuncias activas actualmente, a las que se añaden 8.106 menores ausentados. Como lo solicitado es la identificación de las 243.768 personas desaparecidas, no cabría aplicar el artículo 15.4 de la LTAIBG de forma que se efectúe simplemente, caso por caso, una disociación de los datos de carácter personal, lo que no solo entronca plenamente con el supuesto de reelaboración que venimos analizando, sino con la necesidad previa de efectuar la ponderación suficientemente razonada que prevé el artículo 15.3 de la LTAIBG.

En el presente caso debe efectuarse el test del interés público y del daño. Al igual que sucede en todos los supuestos de conflicto entre derechos, la decisión sobre el acceso a la información pública ha de adoptarse con arreglo al principio de proporcionalidad, que obliga a no sacrificar ninguno de los derechos concurrentes más allá de lo necesario para conferir eficacia al otro en el caso concreto. La propia LTAIBG incorpora directamente en su artículo 16 los postulados de este principio, al imponer la obligación de conceder el acceso parcial cuando la totalidad de la información no se vea afectada por alguno de los límites legales. Y, para los supuestos de colisión con el derecho a la protección de los datos personales, la LTAIBG habilita expresamente la aplicación del principio de proporcionalidad mediante la previsión de su artículo 15.4, según el cual: *“no será de aplicación lo establecido en los apartados anteriores si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas”*. Como consecuencia de ello, sólo cabría conceder prevalencia plena al derecho a la protección de datos personales y denegar el acceso a la información en su totalidad cuando el proceso de anonimización no sea técnicamente viable o cuando, con los medios disponibles, no se pueda llevar a cabo de una manera que proporcione suficientes garantías frente a los riesgos de reidentificación.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, debemos concluir que no puede prevalecer el interés público en la divulgación de la información respecto a los derechos de las 243.768 personas desaparecidas cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal, así como el derecho fundamental a la intimidad personal y familiar. En los términos del apartado d) del artículo 15.3 de la LTAIBG, debe protegerse con especial énfasis la afectación a su intimidad y a su seguridad, tratándose además en muchos casos de menores de edad desaparecidos.

En consecuencia, la presente reclamación debe ser desestimada.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del MINISTERIO DEL INTERIOR de fecha 22 de noviembre de 2021.

De acuerdo con el [artículo 23.1<sup>7</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>8</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>9</sup>](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

---

<sup>7</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

<sup>8</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

<sup>9</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>