



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 00001-00084681

N/REF: 243/2024

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN.

Información solicitada: Pasaportes españoles expedidos en la embajada de Ucrania.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

R CTBG
Número: 2024-0689 Fecha: 24/06/2024

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 10 de diciembre de 2023, la reclamante solicitó al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN, 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), la siguiente información:

«En virtud de la ley 19/2013 solicito saber el número de pasaportes españoles expedidos en la embajada de Ucrania, la edad de la persona a la que se le ha expedido el pasaporte y la fecha de nacimiento y el sexo. Pido saber si tenía

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



previamente otra nacionalidad o no. Pido que los datos sean desde 2018 hasta diciembre de 2023. Pido que los datos sean entregados en formato XLS o CSV.»

2. El MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN dictó resolución de 19 de enero de 2024 en los siguientes términos:

«Conceder el acceso a la información solicitada por Doña (...). Se adjunta a este documento un listado en formato XLS, como solicitado, con el número de pasaportes expedidos en la Embajada de España en Ucrania para el periodo solicitado. Las herramientas informáticas disponibles solamente permiten un desglose por año y por género.

Se recuerda que, de conformidad con lo señalado en el artículo 15.5 de la Ley 19/2013, el tratamiento posterior que se pudiera hacer de los datos personales obtenidos a través del presente ejercicio del derecho de acceso a la información pública se encuentra sometido a la aplicación del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, General de Protección de Datos (RGPD); de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales, así como demás normativa vigente sobre protección de datos personales.»

Acompaña un Excel en el que figuran las cifras desglosadas por sexo y año.

3. Mediante escrito registrado el 12 de febrero de 2024, la solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG en la que pone de manifiesto que

«En su respuesta indican que las herramientas informáticas disponibles solamente permiten un desglose por año y por género. Así, no me aporta los datos desglosados por edad del solicitante y/o fecha de nacimiento para todos y cada uno de los expedientes. Sin embargo, no tiene sentido que las herramientas informáticas no permitan un desglose por año. Esto es porque a nivel estadístico es imposible que no exista una fecha de nacimiento para poder llevar un control de lo que ocurre en las fronteras españolas. De hecho, la fecha de nacimiento es un motivo que España utiliza incluso para los menores extranjeros no acompañados para que sean

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



aceptados o no en el país, por ejemplo. Por lo tanto, no tiene sentido que no sea posible desglosar esta información.

Además, esta información se encuentra en manos de este ministerio de una u otra forma. De hecho, no es posible que no recopilen datos como la fecha de nacimiento en el sistema porque se trata de una casilla a rellenar que se debe de hacer en todos y cada uno de los trámites que hay a nivel nacional, consular, etc. De hecho, un pasaporte español conlleva de por sí entregar una fecha de nacimiento sí o sí a una entidad consular. De hecho, la fecha de nacimiento es algo que se pide prácticamente en todos los registros de forma mundial. No puede ser que una aplicación informática no registre una fecha de nacimiento a la hora de pedir un pasaporte español y que después no permita desglosarla. Si es que no lo registra o la aplicación informática sólo permite de una determinada manera, estarían reconociendo que existe un enorme agujero de información y recopilación y gestión de los datos por parte del propio Estado español. Así, es imposible que la fecha de nacimiento no quede registrada en ninguna aplicación informática.

Además, los datos que aportan no son tan elevados como para poder hacer en caso de que fuese necesario una extracción de esa información. En todo caso, pido información que se encuentra en manos de la administración y que por lo tanto tienen carácter público. Además, no existe como motivo de denegación que las aplicaciones informáticas disponibles no permitan denegar el acceso a esta información. De hecho, es que ni se trata de un argumento ni tampoco argumentan mucho más para denegar el acceso.

Así, pido que esta información lo aporten de una u otra forma. O bien con una copia de las solicitudes/Resoluciones expedidas (aunque sea anonimizadas) O bien directamente con la fecha de nacimiento.

Además, recuerdo que existe el criterio interpretativo CI/007/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno establece que cuando “teniendo solamente la información en un determinado formato, ésta no sea reutilizable en los términos que señale la Ley, se deberá ofrecerse la información en los formatos existentes”, al tiempo que añade que “la petición de un formato concreto distinto al existente podría entenderse como reelaboración, cuando dicho formato no esté en poder de la Administración informante, en todo caso la extracción de la información en Excel o Word no entrarían en el supuesto de reelaboración”.

Por lo tanto, pido que me entreguen la fecha de nacimiento de todos y cada uno de los expedientes. No un acumulado sino la fecha exacta de nacimiento con el año exacto y el sexo.»

R CTBG
Número: 2024-0689 Fecha: 24/06/2024



4. Con fecha 12 de febrero de 2024, el Consejo trasladó la reclamación al ministerio requerido solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 7 de marzo tuvo entrada en este Consejo escrito en el que se señala:

«(...) La solicitud entra dentro de las causas de inadmisión del artículo 18.1 de la Ley 19/2013, concretamente el apartado c). “Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.”

Aunque la información solicitada existe en la documentación relativa a los pasaportes españoles, para conseguirla es necesario extraerla de manera semiautomática de cada uno de los más de 400 pasaportes sobre los que se solicita información y reelaborarla manualmente para que se ajuste a lo solicitado sin que se muestren otros datos protegidos de carácter personal. La labor de reelaboración exigida implicaría dedicar a esta función a varios de los limitados recursos humanos asignados al Servicio de Pasaportes, menoscabando la labor ordinaria de la unidad y el servicio que presta a las Oficinas Consulares y, en última instancia, a los solicitantes de pasaporte en el exterior. Se toma nota en cualquier caso del interés sobre esta información, que será compartido con el equipo informático encargado del desarrollo de nuevas herramientas informáticas para valorar si, en un futuro, la información puede proporcionarse desde futuras aplicaciones sin una labor de reelaboración.»

5. El 11 de marzo de 2024, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibíéndose escrito al día siguiente en el que señala:

«[A]nonimizar no es reelaborar en ningún caso y (...) ni siquiera ampliaron el plazo para darme la información; es decir, no hicieron uso de las herramientas que pone a disposición la ley de transparencia para aportar la información.

(...)

Así lo confirmó el criterio el Consejo de Transparencia (criterio interpretativo 7/2015) en el que se señaló que la acción de reelaboración se refiere a aquellos supuestos en los que la información debe elaborarse expresamente para dar respuesta a lo solicitado, haciendo uso de diversas fuentes de información —sin que pueda confundirse con el proceso de anonimización o con la solicitud de información voluminosa— dispone de los medios necesarios para extraer y explotar la información concreta que se reclama.



Además, la falta de medios no es un motivo para denegar el acceso. Así figura en la resolución R-0394-2018: “Sin embargo, el volumen de la información y la falta de medios no operan en la LTAIBG como causa de inadmisión de la solicitud ni como límite al derecho de acceso; y ello a pesar que en el caso que nos ocupa esta argumentación implica, en la práctica, que la información no haya sido proporcionada al interesado”.

Además, pueden solventar este problema ampliando el plazo para resolver. De hecho, la solicitud fue presentada el 10 de diciembre de 2023 y el 20 de diciembre de 2023 ya estaban resolviendo la solicitud. (...). El criterio interpretativo CI/007/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno establece que cuando se trata de “información cuyo ‘volumen o complejidad’ hace necesario un proceso específico de trabajo o de manipulación para suministrarla al solicitante. En este caso no se estaría ante un supuesto de reelaboración, por lo que tampoco sería un caso de inadmisión de la solicitud sino de ampliación del plazo para resolver”.

A continuación, reitera su argumentación relativa al formato de la información, y sobre lo ilógico que a su entender resulta que no se tenga un control de fecha de nacimiento en los pasaportes expedidos.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)³ 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](#)⁴, el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁵, 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](#)⁶ el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo por tal, según dispone en el artículo 13, «los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

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&p=20181206&tn=1#a24>

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



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 de acceso a información en la que se pide el número de pasaportes españoles expedidos por la embajada en Ucrania, en un periodo que va desde el 2018 hasta diciembre de 2023, desglosados por edad, fecha de nacimiento, sexo, y, en su caso, nacionalidad anterior a la de la expedición del documento, todo ello en formato XLS o CSV.

El Ministerio requerido resolvió concediendo parcialmente el acceso mediante la entrega de una tabla en la que figura el número de pasaportes emitidos y el sexo de los solicitantes, sin referencia al resto de datos del desglose solicitado; esto es: edad, fecha de nacimiento y nacionalidad/nacionalidades.

Con posterioridad, en el trámite de alegaciones de este procedimiento el ministerio pone de manifiesto que ello comportaría realizar una tarea previa de reelaboración, por lo que, respecto del desglose no realizado concurre la causa de inadmisión recogida en la letra c) del artículo 18.1 LTAIBG.

4. Sentado lo anterior y con carácter previo, es necesario precisar el objeto de la reclamación puesto que la interesada, tanto en su reclamación ante este Consejo de Transparencia, como en las alegaciones vertidas en el trámite de audiencia, acota su pretensión circunscribiendo su reclamación a la ausencia de información referida a la fecha de nacimiento de cada solicitante de pasaporte, sin cuestionar ningún otro extremo de la resolución del Ministerio. Es por tanto, respecto de esa concreta información omitida, que debe verificarse si concurre la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG invocada por el Ministerio del Interior.

R CTBG

Número: 2024-0689 Fecha: 24/06/2024



5. Desde la perspectiva señalada, y partiendo de la necesaria interpretación estricta, cuando no restrictiva, tanto de las causas de inadmisión enumeradas en el artículo 18.1 LTAIBG como de los límites que se contemplan en el artículo 14.1 LTAIBG, «sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información» [por todas, Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530), requiriéndose en todo caso una *«justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida»* [STS de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558)], procede verificar si las razones expuestas por el Ministerio evidencian la aducida necesidad de tratamiento previo o reelaboración.

No puede desconocerse, en este sentido, que, tal como se puso de manifiesto en la STS de 3 de marzo de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:810) *«(...) 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 (...)*».

Entre esas causas, la citada sentencia destaca el hecho de que se tenga que realizar el tratamiento a partir de *«una información pública dispersa y diseminada»*, que requiera de una *«labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es [en el caso enjuiciado en la sentencia] información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información»*, o que la misma se encuentre en soportes (físicos e informáticos) diversos. Jurisprudencia, la reseñada, que se reitera en la STS de 25 de marzo de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:1256) en la que se incluye en el concepto de reelaboración aquella información que, al no encontrarse en su totalidad en el órgano al que se dirige la solicitud, ha de ser recabada de otros órganos, y se remarca que no puede confundirse la supresión o anonimización de datos con un supuesto de reelaboración de la información pública.

Esta jurisprudencia se aplica, entre otras, en la Sentencia de la Audiencia Nacional (SAN), de 31 de enero de 2022 (ECLI:ES:AN:2022:359), en la que se pone de manifiesto que la acción de reelaboración no puede ser aducida en relación con la extracción de información de expedientes administrativos concretos identificados por el interesado, sino, en su caso, respecto de *«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(...)».

Se confirma, así, el criterio de este Consejo de Transparencia (criterio interpretativo 7/2015) en el que se señaló que la acción de reelaboración se refiere a aquellos supuestos en los que la información debe elaborarse expresamente para dar respuesta a lo solicitado, haciendo uso de diversas fuentes de información -sin que pueda confundirse con el proceso de anonimización o con la solicitud de información voluminosa-; así como a aquellos supuestos en que la Administración requerida no dispone de los medios necesarios para extraer y explotar la información concreta que se reclama.

6. En este caso, el Ministerio reconoce que se trata de información que obra a disposición del órgano en la medida en que figura en los expedientes afectados. Se señala, así, que *«la información solicitada existe en la documentación relativa a los pasaportes españoles,»* pero se añade que *«para conseguirla es necesario extraerla de manera semiautomática de cada uno de los más de 400 pasaportes sobre los que se solicita información y reelaborarla manualmente para que se ajuste a lo solicitado sin que se muestren otros datos protegidos de carácter personal»*. En este sentido subraya que dicha labor exigiría implicar a *los limitados recursos humanos asignados al Servicio de Pasaportes*, con el consiguiente menoscabo de la labor ordinaria de la unidad y del servicio que prestan a las Oficinas Consulares y, en última instancia, a los solicitantes de pasaporte en el exterior.

Tales alegaciones, sin embargo, no resultan suficientes para entender justificada la aplicación de la causa de inadmisión, pues ni se aporta elemento adicional alguno para acreditar esa pretendida perturbación del servicio ordinario, ni concurren los diversos elementos que son tenidos en cuenta por la jurisprudencia para entenderla aplicable. Así, no se trata de una información dispersa o diseminada, o que obre en diversas fuentes, ni puede considerarse que el tratamiento de cuatrocientos expedientes sea excesivo, debiéndose recordar que la labor de anonimización no puede ser tomada en consideración a los efectos de la aplicación de la causa del artículo 18.1.c) LTAIBG —sin que, por otra parte, sea necesario realizarla para aportar una mera fecha—.

Consecuentemente, no habiéndose acreditado ninguna de las circunstancias reseñadas en la jurisprudencia citada, la extracción del dato de la fecha de nacimiento no puede considerarse una tarea que exceda de lo que es una reelaboración básica o general; tal como de hecho evidencia el propio ministerio



cuando afirma que toma nota del interés de la información a fin de prepararla *pro futuro*.

7. A lo anterior se añade que el hecho de que asiste a la Administración la posibilidad de ampliación del plazo para resolver, de acuerdo con lo previsto en el artículo 20.1. *in fine* LTAIBG que, según el criterio CI/005/2015, de 14 de octubre, de este Consejo, «(...) *por tratarse de una excepción al plazo general, deberá ser convenientemente justificada y relacionada con el caso concreto y esta justificación habrá de constar de forma motivada.*» Así mismo, según el citado criterio, la ampliación puede ser utilizada en dos supuestos: (i) «*el volumen de datos o informaciones*» y (ii) «*la complejidad de obtener o extraer los mismos*»; por lo que, antes de inadmitir la petición, la Administración pudo hacer uso de esta habilitación.
8. En consecuencia, de acuerdo con lo expuesto, procede estimar la reclamación a fin de que se complete la información ya facilitada con la relativa a la fecha de nacimiento de la persona solicitante del pasaporte.

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 ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

- *Número de pasaportes españoles expedidos en la embajada de Ucrania, desde el 2018 hasta diciembre de 2023, incluyendo la fecha de nacimiento de cada uno de los solicitantes.*

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN 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 23.1⁷](#), 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 octubre⁸](#), 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, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2024-0689 Fecha: 24/06/2024

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

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

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>

