



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-018172

N/REF: R/0529/2017 (100-000168)

FECHA: 7 de marzo de 2018

ASUNTO: Resolución de reclamación presentada al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

En respuesta a la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 14 de diciembre de 2017, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los antecedentes y fundamentos jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 21 de octubre de 2017, [REDACTED] solicitó al MINISTERIO DEL INTERIOR, en base a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno (en adelante LTAIBG), la siguiente información:

1. *Conocer la relación estadística de comunicaciones enviadas a las misiones diplomáticas instaladas en territorio español, con motivo de la detención de extranjeros, en los años 2016 y 2015.*
2. *Solicito conocer dicha información desagregada por nacionalidades.*

2. Ante la falta de contestación, [REDACTED] presentó Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con fecha de entrada 14 de diciembre de 2017, con el siguiente contenido:

- *Transcurrido el plazo legalmente establecido de un mes, no he recibido respuesta a la solicitud de información, cuya tramitación comenzó el pasado 23 de octubre, habiéndose cambiado a resolución su estado en el Portal de Transparencia.*

3. El 15 de diciembre de 2017, este Consejo de Transparencia remitió el expediente al MINISTERIO DEL INTERIOR, para que pudiera realizar las alegaciones que reclamaciones@consejodetransparencia.es



considerase oportunas. Dichas alegaciones tuvieron entrada el 22 de enero de 2018, y en ellas se indicaba lo siguiente:

- *Este Departamento, hasta el 15 de diciembre, (fecha en la que el CTBG traslada a esta UIT en vía de alegaciones la reclamación presentada por el interesado), no tuvo conocimiento de la Resolución dictada por la Dirección General de la Policía, de 6 noviembre de 2017, por la que en el ámbito de sus competencias resolvía inadmitir a trámite mencionada a solicitud, conforme a lo dispuesto en el artículo 18.1 c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.*
 - *Posteriormente, una vez analizada la mencionada reclamación y documentación adjunta, se advierte que por error humano en la mencionada resolución de la Dirección General de la Policía, registrada de salida el día 8 de noviembre de 2017, con registro 5604 y que el mismo día 8 de noviembre fue subida a la plataforma GESAT, se quedó en la aplicación en estado de "por firmar" (se adjunta el historial GESAT del expediente), esto es, no completándose por un error humano los pasos correspondientes para poder notificar al interesado la citada resolución por medios electrónicos y por lo tanto no se ha podido realizar el trámite de notificación de la contestación en tiempo y forma, de acuerdo con lo establecido en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.*
 - *Por ello, teniendo en cuenta la obligación de notificar de la Administración, tal y como se dispone en el artículo 21.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas ("la Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación "), la Unidad de Información y Transparencia del Ministerio del Interior, el 10 de enero de 2017, procedió a notificar la citada resolución al interesado (se adjunta justificante de registro de notificación de la Resolución).*
 - *Dicho lo anterior, y dado el error que impidió que se notificara en el plazo la mencionada resolución que prescribe la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de acuerdo con lo dispuesto en el mencionado artículo 20.1, se solicita que por razones de celeridad en este procedimiento y con la finalidad de que el reclamante tenga acceso a la información facilitada por la SGIIPP, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 82.2 y 3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, se abra el trámite de audiencia al interesado con el fin de que alegue lo que estime pertinente en relación a la Resolución notificada.*
4. El 23 de enero de 2018, se procedió a dar trámite de audiencia del expediente a [REDACTED], para que formulara las alegaciones oportunas sin que se haya recibido ninguna en el plazo concedido al efecto.



II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, 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, el Presidente 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, 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, 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 el presente caso, la Administración ha contestado al Reclamante, pero una vez transcurrido el plazo de un mes para resolver, según dispone el artículo 20.1 de la LTAIBG: *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 efecto, la solicitud de acceso a la información se efectuó el día 2 de octubre de 2017 y no ha sido hasta el día 23 de enero de 2018, cuando el Reclamante, a través de la mediación de este Consejo de Transparencia, en la fase de audiencia, ha tenido conocimiento de la contestación de la Administración, excediéndose el plazo legal de un mes para contestar.

No obstante lo anterior, no es menos cierto que este retraso en la notificación de la respuesta parece haberse debido a un error, por lo que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no entiende que se haya intentando dilatar indebida y conscientemente en el tiempo la respuesta a la solicitud de información.

No obstante, se recuerda a la Administración la necesidad de contestar en el plazo de un mes las solicitudes de acceso a la información que se le presenten, para hacer efectivo este derecho de anclaje constitucional, diseñado de forma amplia y del que son titulares todas las personas y que podrá ejercerse sin



necesidad de motivar la solicitud limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española– o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. Con 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, 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, según reza en el Preámbulo de la LTAIBG.

4. En cuanto al fondo de la cuestión, la Administración denegó el acceso pretendido en base a lo dispuesto en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG, según el cual *Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.*

Respecto del concepto de reelaboración, este Consejo de Transparencia ha emitido el Criterio Interpretativo CI/007/2015, de 12 de noviembre, que se resume a continuación:

- *En primer lugar, es preciso señalar que el artículo 18 de la Ley 19/2013, establece una serie de causas que permiten declarar la inadmisión de una solicitud de información que, al tener como consecuencia inmediata la finalización del procedimiento, habrán de operar, en todo caso, mediante resolución motivada.*

Por tanto, será requisito que la resolución por la que se inadmita la solicitud especifique las causas que la motivan y la justificación, legal o material aplicables al caso concreto.

- *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.

Una vez fijado el concepto de reelaboración, conviene diferenciarlo de otros supuestos regulados Ley 19/2013, que no suponen causa de inadmisión.

- I. *El primero sería la solicitud de "información voluminosa", que aparece recogida en el artículo 20.1. En este caso, 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.*

En este sentido se pronuncia el artículo 20.1, párrafo 2 que dice textualmente "Este plazo (1 mes) 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".

No obstante, sí puede tenerse en cuenta el elevado volumen de la información objeto de solicitud cuando ello suponga que, atendiendo también al alcance y objeto concreto de lo solicitado así como los medios disponibles, se incurra en algunas de las circunstancias o supuestos que, a juicio de este Consejo de Transparencia, impliquen que estemos ante un supuesto de reelaboración.

- II. *El segundo supuesto sería el que se refiere a la información que, por contener datos de carácter personal, debe ser "anonimizada" o disociada antes de ser suministrada al interesado o bien que, por afectar a alguno de los límites previstos en la norma, el acceso sólo deba proporcionarse respecto de parte de la información solicitada. Son los supuestos contemplados en los artículos 15.4 -que prevé la anonimización de la información, de modo que se impida la identificación de las personas afectadas- y 16 de la Ley 19/2013, que prevé el suministro de la información con omisión de aquella que esté afectada por algunos de los límites del artículo 14.*

En estos casos, y pese a suponer, implícitamente, un proceso específico de trabajo para proporcionar la información, ninguno de estos dos supuestos puede entenderse como reelaboración.

- III. *Puede ocurrir también que la información se encuentre en poder de varias unidades informantes que resultan responsables de su custodia pero su autor esté claramente definido. En este caso tampoco se trataría de un caso de reelaboración, operando el artículo 19.4 de la Ley 19/2013 que establece que: "Cuando la información objeto de la solicitud, aun obrando*



en poder del sujeto al que se dirige, haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, se le remitirá la solicitud a éste para que decida sobre el acceso”.

- IV. *En sentido contrario, sí sería aplicable el concepto de reelaboración en aquellos supuestos en los que la Administración, teniendo solamente la información en un determinado formato, ésta no sea reutilizable en los términos que señale la Ley, debiendo en este caso ofrecerse la información en los formatos existentes.*

En este sentido, la Ley 19/2013, establece en su artículo 5.4 que la Administración debe establecer “los mecanismos adecuados para facilitar la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información publicada...”.

Esta recomendación que supone una buena práctica y que opera desde la entrada en vigor de la Ley, puede relacionarse con la situación actual de los documentos e informaciones archivadas que, en muchos casos fueron objeto de elaboración y archivo en formatos PDF y similares.

En este caso, 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.

5. Asimismo, los Tribunales de Justicia se han pronunciado sobre esta causa de inadmisión en los siguientes términos:

- 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 esta 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”*
- 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”.*
- Por su parte, la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017, razona 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. (...)

6. En el presente caso, se solicita conocer la relación estadística de comunicaciones enviadas a las misiones diplomáticas instaladas en territorio español, con motivo de la detención de extranjeros, en los años 2016 y 2015, desagregada por nacionalidades.

A juicio de este Consejo de Transparencia, el detalle de la desagregación de la información solicitada implicaría elaborar un Informe expreso para el Reclamante y, por lo tanto, la respuesta a la solicitud exigiría una acción previa de reelaboración en los términos en que ha sido definida por este Consejo de Transparencia y por los tribunales de justicia, al presuponer todas estas labores la creación expresa de una información nueva a petición del solicitante.

A esta circunstancia se añade que el interesado, en respuesta al trámite de audiencia incoado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no ha manifestado a este Organismo sus argumentos o consideraciones ulteriores para tratar de desvirtuar esta fundamentación.

Por ello, la presente Reclamación debe ser desestimada, al ser de aplicación la causa de inadmisión contemplada en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 14 de diciembre de 2017, contra el MINISTERIO DEL INTERIOR.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, 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, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.



En consecuencia, contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, únicamente cabe, en caso de disconformidad, la interposición de Recurso Contencioso-Administrativo ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid en plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, 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.

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