



Resolución 438/2021

S/REF: 001-055698

N/REF: R/0438 y 457/2021; 100-005288 y 100-005312

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

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

Información solicitada: Estudio de trazabilidad de los delitos de odio

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el interesado, 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 8 de abril de 2021, solicitó al MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES la siguiente información:

El Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia (OBERAXE), dependiente de la Secretaría General de Inmigración y Emigración, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, ha financiado el Estudio de trazabilidad de los delitos de odio: con especial atención a los casos de la Comunidad de Madrid y País Vasco, dicho estudio ya está terminado, pero no se va a publicar.

El estudio lo ha llevado a cabo la Fundación para la Investigación Aplicada en Delincuencia y Seguridad, y a pesar de financiarse con dinero del Estado, el estudio no público, ni lo será por los canales oficiales. Por lo que solicito el documento final de dicho estudio, que está en poder del Ministerio de Inclusión.

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

2. Con fecha de entrada el 11 de mayo de 2021, el interesado presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24²](#) de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido:

Soy periodista y creo que es de interés general conocer el contenido del estudio que cito, ya que se ha financiado con dinero público. Reclamo este expediente porque ya ha superado el plazo de tramitación.

3. Mediante Resolución de la Secretaría de Estado de Migraciones, de fecha 12 de mayo de 2021, el MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES contestó al reclamante lo siguiente:

Con fecha de 12 de abril de 2021, 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 Secretaría de Estado de Migraciones resuelve lo siguiente:

La realización del "Estudio de trazabilidad de los delitos de odio. Especial atención a los casos de la Comunidad de Madrid y del País Vasco" se enmarca en las actividades de cooperación institucional que se recogen en el Acuerdo suscrito el 19 de septiembre de 2018, entre el Consejo General del Poder Judicial, la Fiscalía General del Estado, el Ministerio de Justicia, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Educación y Formación Profesional, el Ministerio de Igualdad, el Ministerio de Cultura y Deporte, el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones y el Centro de Estudios Jurídicos para cooperar institucionalmente en la lucha contra el racismo, la xenofobia, la LGBTIfobia y otras formas de intolerancia.

Al respecto, debe recalcar que el citado estudio constituye un estudio interno y de apoyo, que tiene la consideración de trabajo preparatorio (tal y como señala el criterio interpretativo 6/2015, de 12 de noviembre, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno) y que concluirá con la elaboración y publicación, a finales de 2021, de un informe sobre la mejora de la respuesta penal en relación a los delitos de odio.

De acuerdo con lo anterior, la solicitud de acceso a esta información incurre en la causa de inadmisión establecida en el artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, que dispone que "se inadmitirán a trámite las solicitudes referidas a información que tenga

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

carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas”.

4. El 13 de mayo de 2021 presentó una nueva reclamación ante este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con la siguiente motivación:

Soy periodista y quiero poder acceder al estudio para ver su contenido, porque considero que es de interés general, ya que aporta luz sobre la respuesta penal del Estrado en relación con los delitos de odio.

5. Con fechas 11 y 13 de mayo de 2021, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES, al objeto de que pudiera hacer las alegaciones que considerase oportunas. No se ha recibido contestación en el plazo concedido al efecto.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG³](#), 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 Gobierno⁴](#), su Presidente 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 12⁵](#), 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

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>

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. En primer lugar, desde el punto de vista procedimental y en aplicación del principio de economía procesal que debe regir en las actuaciones públicas, dado que las dos reclamaciones presentadas ante este Consejo de Transparencia presentan identidad de sujetos y de pretensiones, se acuerda su acumulación, en base a lo previsto en el [artículo 57 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)⁶, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: “*El órgano administrativo que inicie o tramite un procedimiento, cualquiera que haya sido la forma de su iniciación, podrá disponer, de oficio o a instancia de parte, su acumulación a otros con los que guarde identidad sustancial o íntima conexión, siempre que sea el mismo órgano quien deba tramitar y resolver el procedimiento. Contra el acuerdo de acumulación no procederá recurso alguno*”.
4. Por otra parte, debe indicarse que el artículo 20.1 de la LTAIBG señala que *La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.*

En el presente caso, según consta en los antecedentes, el órgano competente sí respondió al solicitante en el plazo legalmente establecido.

Se constata sin embargo, la falta de respuesta por parte del Departamento ministerial a la solicitud de alegaciones formulada por este Consejo de Transparencia. Este proceder dificulta considerablemente el cumplimiento de la función encomendada a esta Autoridad Administrativa Independiente, al no proporcionarle los motivos en los que se sustenta la negativa a conceder el acceso a la información con el fin de que pueda valorar adecuadamente las cuestiones planteadas por el reclamante.

5. En cuanto al fondo del asunto planteado, se solicita el estudio de trazabilidad de los delitos de odio, con especial atención a los casos de la Comunidad de Madrid y País Vasco, elaborado por la Fundación para la Investigación Aplicada en Delincuencia y Seguridad y financiado por el Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia, en los términos que figuran en los antecedentes de hecho.

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20200923&tn=1#a57>

1. El Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones inadmite la solicitud invocando el artículo 18.1.b) de la LTAIBG que dispone que *Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: Referidas a información que tengan carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.*

La resolución sobre acceso justifica la aplicación de la citada causa de inadmisión por entender que *“el citado estudio constituye un estudio interno y de apoyo, que tiene la consideración de trabajo preparatorio (tal y como señala el criterio interpretativo 6/2015, de 12 de noviembre, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno) y que concluirá con la elaboración y publicación, a finales de 2021, de un informe sobre la mejora de la respuesta penal en relación a los delitos de odio. [...]”*.

Según consta en la página [Web de la Fundación para la Investigación Aplicada en Delincuencia y Seguridad](#)⁷, este proyecto de investigación es la continuación del estudio realizado en el año 2018 sobre trazabilidad de los delitos de odio. Después de las conclusiones de dicho proyecto y los resultados obtenidos, se pretende dar continuidad a esta línea de investigación con la finalidad de profundizar en los problemas de trazabilidad de los hechos delictivos de odio. Para ello se plantea una nueva investigación donde se analizará una muestra de casos en la Comunidad de Madrid y en el País Vasco con el propósito de avanzar en el conocimiento y también en el desarrollo de medidas que ayuden a superar las limitaciones encontradas.

Financiado por el Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia (OBERAXE), Secretaría General de Inmigración y Emigración, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, su fecha de inicio fue el 03/06/2019 y su duración de 6 meses.

A la vista de esta información, debe concluirse que el estudio pretendido está finalizado y este Consejo entiende razonablemente que obra en poder del Departamento ministerial, circunstancia que por otra parte no ha sido negada por el Ministerio. Por el contrario, el hecho de que la Secretaría de Estado de Migraciones indique que se trata de un documento de apoyo para la *elaboración y publicación, a finales de 2021, de un informe sobre la mejora de la respuesta penal en relación a los delitos de odio*, no impide reconocer que el estudio cuyo acceso se solicita sí está finalizado, con independencia de que forme parte de un proyecto más amplio.

⁷ <https://www.fiadys.org/proyectos/estudio-de-trazabilidad-de-los-delitos-de-odio-especial-atencion-a-los-casos-de-la-comunidad-de-madrid-y-pais-vasco/>

Para valorar la conformidad con la LTAIBG de esta resolución es necesario comenzar recordando que el derecho de acceso a la información pública está reconocido en dicha ley como un auténtico derecho público subjetivo, al establecer que *“todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley”*, y que desde la propia Exposición de Motivos se configura de forma amplia, disponiendo que son titulares todas las personas, que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud, y que solamente se verá limitado en aquellos casos en que 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, indicando expresamente que, en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test del daño –del interés que se salvaguarda con el límite- y del interés público en la divulgación, de forma justificada, proporcionada y limitada por su objeto y finalidad y atendiendo a las circunstancias del caso concreto.

Esta 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 los límites a este derecho que se contemplan en el artículo 14.1 LTAIBG como las causas de inadmisión enumeradas en el artículo 18.1 LTAIBG. Así lo ha proclamado el Tribunal Supremo en su Sentencia de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017, en la que sostiene que *“Cualquier pronunciamiento sobre las “causas de inadmisión” que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, (...) 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.” (...)* *“Esa 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.”*

Partiendo de este presupuesto, en relación con la aplicación de la causa del art. 18.1.b) LTAIBG, es necesario tener en cuenta el Criterio Interpretativo 006/2015, adoptado por este CTBG el 12 de noviembre de 2015 en virtud de la función atribuida por el art. 38.2.a) LTAIBG. En él se precisa que es *“la condición de información auxiliar o de apoyo”* y no la denominación del soporte la que permite aplicar la cláusula de inadmisión del artículo 18.1. b), siendo la relación enunciada en el precepto (*“notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos”*) meramente ejemplificativa. A partir de

ello, el CTBG considera que una solicitud podrá inadmitirse por estar referida a información auxiliar o de apoyo cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:

1. Contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad;
2. Lo solicitado sea un texto preliminar o borrador, sin la consideración de final;
3. Se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud;
4. La solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento;
5. Se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.

No siendo la mera denominación del soporte o el formato en el que la información se guarde sino su verdadera naturaleza la que la califica para la correcta aplicación de la causa de inadmisión que nos ocupa, resulta inexcusable que en la motivación exigida por el artículo 18.1 LTAIBG (*“mediante resolución motivada”*) se razone la concurrencia en el caso concreto de alguna de las referidas características o de cualesquiera otras que permitan sustentar el carácter *“auxiliar o de apoyo”* de la información cuyo acceso se deniega

De acuerdo con lo anterior, procede valorar si la motivación de la resolución de la Secretaría de Estado de Migraciones, de fecha 12 de mayo de 2021, razona suficientemente la concurrencia en el caso concreto de alguna de las referidas características o de cualesquiera otras que permitan sustentar el carácter *“auxiliar o de apoyo”* de la información cuyo acceso se deniega.

A juicio de este Consejo, el objeto de la solicitud de información - estudio de trazabilidad de los delitos de odio, con especial atención a los casos de la Comunidad de Madrid y País Vasco, elaborado por la Fundación para la Investigación Aplicada en Delincuencia y Seguridad- es relevante *en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, ayudan a conformar el criterio final*, que en este caso se corresponde con el proyecto que, enmarcado en las *actividades de cooperación institucional que se recogen en el Acuerdo suscrito el 19 de septiembre de 2018, concluirá con la elaboración y publicación [...] de un informe sobre la mejora de la respuesta penal en relación a los delitos de odio.*

Como establece el mencionado criterio de este Consejo de Transparencia *debe tenerse en cuenta que la motivación que exige la Ley 19/2013, para que operen las causas de inadmisión tiene la finalidad de evitar que se deniegue información que tenga relevancia en la*

tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas, y su aplicación. Éstas en ningún caso tendrán la condición de informaciones de carácter auxiliar o de apoyo.

A este respecto, el Departamento ministerial reconoce que este estudio no ha tenido otro propósito que el de ayudar a la forja de un criterio por parte de las autoridades implicadas en el Acuerdo de 19 de septiembre de 2018 para la elaboración del informe sobre la mejora de la respuesta penal en relación a los delitos de odio.

Por tanto, este Consejo de Transparencia entiende que tratándose de un estudio que obra en poder de un sujeto obligado, que ha sido financiado con dinero público, y versa sobre una cuestión tan relevante para la sociedad como la referida a los delitos de odio, en ningún caso puede ser considerado información excluida del derecho de acceso reconocido en la LTAIBG.

En consecuencia, por todos los argumentos expuestos, debemos concluir con la estimación de la presente reclamación.

III. RESOLUCIÓN

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

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] frente al MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES.

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:

- *Estudio de trazabilidad de los delitos de odio: con especial atención a los casos de la Comunidad de Madrid y País Vasco.*

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 1⁸](#), 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

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

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](#)⁹, del 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](#)¹⁰.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>