



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 00001-00087154

N/REF: 531/2024

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DEL INTERIOR.

Información solicitada: Rescates de inmigrantes.

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial: retroacción.

R CTBG
Número: 2024-0862 Fecha: 29/07/2024

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 16 de febrero de 2024 el reclamante solicitó 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](#)¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

«1- *¿Hay un mando único de la Guardia Civil que coordine las tareas de rescate de embarcaciones con inmigrantes en el mar?*

2- *Si es así, ¿cuándo se creó ese mando único y por qué? ¿Qué función tiene?*

3- *¿Cuál es el nombre del máximo responsable de ese mando único y dónde está ubicado?*

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



4- *¿Cuál es el protocolo exacto de toma de decisiones respecto al rescate de embarcaciones con inmigrantes en el mar por parte de ese mando único de la Guardia Civil?*

5- *Quisiera tener acceso por favor a todos los protocolos desde 2017*

6- *¿Cuál es la cadena de respuesta y toma de decisiones ante una embarcación con inmigrantes considerada en peligro?*

7- *¿El mando único de la Guardia Civil tiene poder de decisión sobre los rescates de inmigrantes que lleva a cabo Salvamento Marítimo? Si es así, detallar por favor el proceso de toma de decisiones y de respuesta en las operaciones de rescate.*

8- *¿Cuándo se decide mandar a un medio aéreo o uno marítimo, y hay uno que actúa antes que el otro?*

9- *¿En qué zonas marítimas concretas pueden actuar personal y embarcaciones de rescate estatales para rescates de inmigrantes, incluyendo personal del Servicio Marítimo de la Guardia Civil, también conocido por su acrónimo SEMAR?*

10- *¿Han variado las zonas marítimas concretas donde se actúa desde 2017 para rescates de inmigrantes?*

11- *Si es así, detallar por favor los cambios.*

12- *¿Hay alguna cooperación con Frontex en detectar y rescatar a embarcaciones con inmigrantes? Si es así, ¿cuál es exactamente?*

13- *Quisiera tener por favor el listado de todos los rescates de embarcaciones con inmigrantes (detallando la fecha del rescate) llevados a cabo desde el 1 de octubre de 2018 hasta la actualidad -detallando en qué coordenadas exactas se llevaron a cabo- por parte del Servicio Marítimo de la Guardia Civil, también conocido por su acrónimo SEMAR.*

14- *Quisiera por favor el listado de todos los rescates de embarcaciones con inmigrantes (con la fecha del rescate) llevados a cabo desde el 1 de octubre de 2018 hasta la actualidad por parte de SEMAR en zonas SAR españolas que también son zona SAR marroquíes.*

15- *De ese último listado, quisiera saber por favor cuántos rescates por parte de SEMAR (con la fecha del rescate) desde el 1 de octubre de 2018 hasta la actualidad se efectuaron en cooperación con efectivos marroquíes y saber quién coordina esa cooperación.*



16- Quisiera por favor el listado de países africanos que han recibido subvenciones (tanto ayudas directas como cooperación policial internacional u otras) por parte del Gobierno español desde el 1 de enero de 2014 hasta la actualidad y pormenorizando por favor en el listado la cantidad recibida por cada país anualmente en ese período y para qué objetivo concreto.

17- Quisiera recibir por favor la documentación que justifica a qué fines concretos se destinan las subvenciones anuales concedidas a esos países desde el 1 de enero de 2014 hasta la actualidad.

18- Quisiera recibir por favor las memorias que justifican a qué partidas concretas destinaron los países receptores las subvenciones recibidas desde el 1 de enero de 2014 hasta la actualidad.

19- Quisiera saber por favor cómo se decide la cantidad exacta de subvención que se concede a cada país y si primero el país receptor envía una solicitud con la cantidad exacta de subvención que solicita. Por favor, detallar cómo funciona el procedimiento.»

2. El MINISTERIO DEL INTERIOR dictó resolución de fecha 13 de marzo de 2024 con el siguiente contenido:

«(...) 2º. Para dar respuesta a tan variada cantidad de cuestiones, sería necesario recabar información de muy diversas fuentes, lo que supondría la elaboración de un informe ad hoc, cuya realización impediría el ejercicio normal de las funciones atribuidas a esta Institución, motivo por el cual se considera que dicha solicitud se encontraría incardinada en el supuesto de inadmisión previsto en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, por solicitar una información que para su divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración, teniendo en cuenta que para acceder a la misma se requiere la elaboración de un informe ex profeso sobre las condiciones concretas en los rescates de migrantes.

A estos mismos efectos, la 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 dice “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 artículo 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”.



3º. Por otro lado, algunas de las cuestiones solicitadas son relativas a procedimientos o protocolos de actuación, por lo que se considera que estarían fuera de lo que se entiende por información pública que, en todo caso, se encuentran incluidas en las causas de denegación recogidas en los epígrafes d), e) y g) del artículo 14.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, ya que facilitar dicha información podría suponer un perjuicio para la seguridad pública, la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios, así como a las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control.

A mayor abundamiento, cabe señalar que los planes y protocolos de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad tratan aspectos de ámbito operativo en el mantenimiento del orden público y el mantenimiento de la seguridad ciudadana. Por lo tanto, se considera que el facilitar información relativa a los procedimientos de las Fuerzas y Cuerpos de la Seguridad del Estado, daría a conocer cómo se ejecutan estos servicios, pudiendo poner en riesgo la eficacia de las intervenciones de los agentes cuando no la propia seguridad e integridad física de estos.»

3. Mediante escrito registrado el 1 de abril de 2024, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG en la que pone de manifiesto que

«Soy periodista de profesión de [...] y el objetivo de mi solicitud respondía a recabar información ante un asunto de elevado interés público como es la gestión de la migración irregular.

Los principales motivos que se esgrimen para no admitir mi solicitud es que sería necesario elaborar un informe ad hoc y que compartir información sobre planes y protocolos de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad podría poner en riesgo la eficacia de las intervenciones de los agentes cuando no la propia seguridad e integridad física de estos. Estos argumentos creo respetuosamente que no son para nada incompatibles con facilitar al menos parcialmente la información solicitada en aras de la transparencia pública de una institución estatal.

Por este motivo, solicito por favor que se me facilite al menos respuesta a las preguntas 13, 14 y 15 de mi solicitud porque son meras informaciones estadísticas que entiendo que son recopiladas regularmente y que no creo que requieran la

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



elaboración de ningún informe ad hoc. Detallo a continuación cuáles son estas preguntas: (...).»

4. Con fecha 2 de abril 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 considerase pertinentes. El 17 de abril de 2024 tuvo entrada en este Consejo escrito en el que se señala:

«(...) En este sentido, la Dirección General de la Guardia Civil informa de lo siguiente:

«En el año 2006, el Gobierno de España creó la figura de la Autoridad de Coordinación de las actuaciones para hacer frente a la Inmigración Ilegal en Canarias (ACIC), siendo nombrado para dicho cargo un General de la Guardia Civil. De un modo similar, en 2020 se creó una figura semejante, ACIE (Autoridad de Coordinación de las actuaciones para hacer frente a la Inmigración Ilegal en el Estrecho), siendo unificados ambos cargos posteriormente.

En concreto, las preguntas sobre las que el solicitante requiere respuesta (13, 14 y 15), versan sobre las tareas de rescate y salvamento marítimo del Cuerpo. En base a ello, se recuerda que las competencias en esta materia corresponden a Salvamento y Seguridad Marítima, mediante el título exclusivo estatal relativo a la marina mercante (artículo 149.1.20ª. de la Constitución), el cual engloba como submaterias los servicios públicos de seguridad y salvamento marítimos, con arreglo al artículo 6.1d) y e) del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (TRLPEMM), aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre.

Así, el artículo 268 del TRLPEMM otorga específicamente a Salvamento Marítimo la misión de responder a las emergencias en el mar, con los objetivos principales de salvaguardar las vidas humanas y bienes, proteger el medio ambiente marino, potenciar la seguridad y ayudar al control del tráfico marítimo. Esta responsabilidad, en el ámbito del rescate marítimo, es mucho más amplia que lo estrictamente relacionado con la inmigración irregular, abarcando muchos otros tipos de servicios en el medio marino.

Por el contrario, el Servicio Marítimo de la Guardia Civil (SEMAR), regulado por Real Decreto 246/1991, de 22 de febrero no tiene, entre sus cometidos principales, los anteriormente reseñados, no siendo óbice para que se presten los apoyos necesarios en dichas tareas. El SEMAR ejerce las funciones correspondientes a la Guardia Civil en las aguas marítimas españolas y las aguas continentales,



incluyendo las actividades en el medio subacuático, teniendo como cometidos fundamentales los propios de policía judicial, resguardo fiscal, ámbito administrativo, misiones en el extranjero y colaboración y cooperación nacional con otros organismos con competencias en el mar (como es el caso que nos ocupa).

Por todo lo anterior, desde esta Dirección General no es posible dar una respuesta exacta y completa a dichas preguntas como solicita el peticionario, puesto que no se disponen de todos los datos relativos a rescates ya que esta competencia recae en la Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima (SASEMAR).»

5. El 22 de abril de 2024, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes, sin que, habiendo comparecido a la notificación, haya presentado observación alguna.

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, 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

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>



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 referida al rescate de embarcaciones con inmigrantes en el mar.

El Ministerio requerido dictó resolución inadmitiendo el acceso al considerar de aplicación la causa prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG, esto es, requerirse una acción previa de reelaboración. A mayor abundamiento, sostiene que algunas de las cuestiones solicitadas se refieren a procedimientos o protocolos de actuación, por lo que considera de aplicación los límites contemplados en las letras d), e) y g) del artículo 14.1 LTAIBG. Posteriormente, en el trámite de alegaciones de este procedimiento de reclamación facilita el acceso a determinada información (creación de la Autoridad de Coordinación en 2006 y 2020) y desarrolla con mayor detalle la concurrencia de la causa de inadmisión desde la perspectiva de las tareas de rescate y salvamento marítimo al poner de manifiesto, por los motivos aducidos, que no se disponen de todos los datos relativos a rescates al ser competencia de la Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima (SASEMAR).

4. Centrada la cuestión en los términos descritos, corresponde verificar la efectiva concurrencia de la causa de inadmisión invocada, partiendo de la premisa de la necesaria interpretación estricta, cuando no restrictiva, tanto de los límites que se contemplan en el artículo 14.1 LTAIBG como de las causas de inadmisión enumeradas en el artículo 18.1 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)].

Por lo que concierne a la concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG —que permite inadmitir aquellas solicitudes de información que requieran de una acción previa de reelaboración— conviene recordar que, tal como se puso de manifiesto en la Sentencia del Tribunal Supremo (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] clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información»,* o que la misma se encuentre en soportes (físicos e informáticos) diversos.

A su vez, en la STS de 25 de marzo de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:1256) 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, remarcándose 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.



5. La aplicación de los criterios expuestos a este caso conduce a la desestimación de la reclamación referida a la solicitud inicial en la medida en que se aprecia la concurrencia de la causa de inadmisión alegada con fundamento en el artículo 18.1.c) LTAIBG. En efecto, aun cuando la argumentación con la que se fundamenta la concurrencia de la causa de inadmisión, tanto en la resolución impugnada como en el escrito de alegaciones, adolece de cierta parquedad, ello no es óbice para considerar, razonablemente, que concurre la causa de inadmisión invocada.

En este caso, el Ministerio requerido subraya que lo solicitado no es una información preexistente al no constar en los términos requeridos por el solicitante, encontrándose dispersa y diseminada, por lo que la respuesta requiere la realización de un informe específico y *ad hoc* para cuya elaboración según las exigencias del solicitante no se cuenta con los medios necesarios. Ciertamente, la información pretendida obra en poder de distintos órganos, tanto del Ministerio requerido como de otros departamentos ministeriales, y facilitarla exige llevar a cabo previamente una tarea de recopilación y preparación que no puede considerarse como mera reelaboración básica, sino como una verdadera tarea de tratamiento previo y reelaboración equivalente a la realización de un informe *ad hoc* para el solicitante, que comprende responder a un cuestionario de 19 preguntas sobre la actividad y contenido completo de una política pública (rescate de inmigrantes).

6. Sin embargo, no cabe desconocer que el solicitante acota en la reclamación su solicitud con carácter subsidiario a tres puntos, respecto de los cuales el Ministerio requerido indica que la competencia corresponde a la Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima (SASEMAR). Dado que sobre la solicitud así acotada ya no cabe proyectar las razones antes expuestas para justificar la aplicación de la causa de inadmisión de la letra c) del artículo 18.1 LTAIBG, en lugar de denegar la información, el Ministerio debió proceder conforme exige el artículo 19.1 LTAIBG, según el cual: «[s]i la solicitud se refiere a información que no obre en poder del sujeto al que se dirige, éste la remitirá al competente, si lo conociera, e informará de esta circunstancia al solicitante».

En consecuencia, procede estimar parcialmente la reclamación y ordenar la retroacción de actuaciones a fin de que el Ministerio del Interior dé cumplimiento a lo dispuesto en el citado artículo 19.1 LTAIBG y remita la solicitud de información a la Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima (SASEMAR) para que ésta resuelva sobre la solicitud de acceso con relación a las cuestiones números 13, 14 y 15.



III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la reclamación planteada frente al MINISTERIO DEL INTERIOR.

SEGUNDO: ORDENAR la retroacción de actuaciones e INSTAR al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el plazo máximo de 5 días hábiles, remita la solicitud de acceso a la Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima (SASEMAR) conforme a lo indicado en el fundamento jurídico sexto e informando de ello al reclamante.

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de las actuaciones llevadas a cabo.

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

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>