



Resolución 011/2019

S/REF: 001-027364

N/REF: R/0011/2019; 100-02044

Fecha: 25 de marzo de 2019

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio del Interior

Información solicitada: Datos sobre expulsiones de inmigrantes

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, 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), con fecha 14 de agosto de 2018, las siguientes informaciones:

- (...) todos y cada uno de los vuelos de expulsión de inmigrantes que realizó el Gobierno entre el 1 de enero de 2014 y el 30 de junio de 2018, ambos inclusive. Para cada uno de los vuelos solicito que se indique: el aeropuerto de destino, el aeropuerto de origen, la fecha del vuelo, si es un vuelo comercial o un vuelo concertado, quién lo organiza (la CNP, Frontex...), qué aerolínea o conjunto de aerolíneas lo opera, cuánto se paga a la aerolínea o conjunto de aerolíneas por ese vuelo, qué coste total supone ese vuelo y a cuántos migrantes se expulsa en ese vuelo. En el caso de que la fecha del vuelo

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

no se me aporte, solicito que se desglosen los vuelos por periodos de 6 meses: de enero a junio de 2014, de julio a diciembre de 2014... y así sucesivamente.

- (...) el número de inmigrantes expulsados, deportados y/o devueltos entre el 1 de enero de 2014 y el 30 de junio de 2018, ambos inclusive. Solicito conocer estos datos desglosados por mes. O, en el caso de que lo anterior no sea posible solicito que se desglosen los datos por periodos de 6 meses: de enero a junio de 2014, de julio a diciembre de 2014... y así sucesivamente.

Además, solicito conocer el medio por el que se ha expulsado, deportado o devuelto a los migrantes con el mismo desglose de periodos pedido anteriormente y el coste que han supuesto estas expulsiones.

Por último, solicito también conocer el origen de los expulsados, deportados o devueltos, con el mismo desglose de periodos, según si provenían de un CIE, un CETI, de comisaría, de prisión, directamente de la calle o lo que sea.

2. Mediante resolución de fecha 19 de diciembre de 2018 (firmada el 2 de enero de 2019), la DIRECCIÓN GENERAL DE LA POLICÍA (MINISTERIO DEL INTERIOR) contestó al interesado en los siguientes términos:

El día 17 de agosto de 2018 tuvo entrada en esta Dirección General dos solicitudes de información efectuadas por el [REDACTED] a través del Portal de la Transparencia, con números de expedientes arriba referenciados, en los que solicitaba: (...)

Conforme al artículo 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIPBG), se notificó al interesado el día 17 de septiembre de 2018, la ampliación del plazo para resolver, por otro mes, debido al volumen o complejidad de los datos solicitados.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 20.4 de la LTAIPBG, el día 15 de octubre de 2018 se debería entender desestimada la solicitud por silencio administrativo. No obstante, conforme al artículo 24.3 b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, "En los casos de desestimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior al vencimiento del plazo se adoptará por la Administración sin vinculación alguna al sentido del silencio".

En aplicación de este precepto y una vez recibido el informe correspondiente de la Unidad competente de la Policía Nacional, este Centro Directivo ha resuelto conceder el acceso parcial a la información solicitada, conforme al artículo 16 de la LTAIPBG, que reseña: "En los casos en que la aplicación de alguno de los límites previstos en el artículo 14 no afecte a la totalidad de la información, se concederá el acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite salvo que de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido. En este caso, deberá indicarse al solicitante que parte de la información ha sido omitida".

En este sentido se adjunta un anexo en formato reutilizable (archivo Excel) conteniendo los datos estadísticos solicitados en materia de extranjería según se dispone de ellos, con las especificaciones que se reseñan a continuación:

- *Respecto a los vuelos de expulsión, no se facilitan los mismos, ya que el conocimiento de este parámetro, determina la nacionalidad de las personas expulsadas y la difusión de este tipo de datos estadísticos podría derivar en problemas en las relaciones exteriores de España con los posibles países afectados, dificultando en el futuro poder documentar por parte de las diferentes Embajadas y Consulados a ciudadanos extranjeros irregulares. Todo ello afectaría gravemente a la eficacia de nuevas expulsiones, aplicándose en este caso el artículo 14 e) de la LTAIPBG, que dice: "El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para: e) Las relaciones exteriores"*

- *Por otra parte, tampoco es posible ofrecer datos sobre gasto de operaciones de devolución, ya que es un tipo de información de la que no se dispone en los términos reclamados, requiriéndose de un trabajo adicional de agregación y tratamiento de otros datos. Por tanto y en aplicación del artículo 18.1 e) de la LTAIPBG que dice que "Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración", se procede a su inadmisión.*

En este sentido, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en el Criterio Interpretativo CI/007/2015 de 12 de noviembre de 2015, expuso que:

(.. .) 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.

3. Con fecha 9 de enero de 2019, el reclamante presentó al amparo de lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en la que manifestaba lo siguiente:

Sobre la primera, tal y como ha indicaba en mi solicitud, la información ya fue facilitada por el Ministerio al medio de comunicación El Confidencial a través de otra solicitud de acceso a la información. Por tanto, el límite de las relaciones exteriores que alega el ministerio no tendría lugar, ya que ellos en ocasiones anteriores no lo consideraron así. De todas formas, si el problema es conocer las nacionalidades de los expulsados solo cabría limitar el aeropuerto de destino, no denegar toda la información, como han hecho. De todos modos, considero que conocer el aeropuerto de destino tampoco supondría ningún problema a las relaciones exteriores como ellos alegan para expulsiones futuras a esos países. Todos y cada uno de los países que reciben inmigrantes ilegales desde el territorio español ya conocen ese dato. Lo hacen a través de acuerdos bilaterales de deportación con España. Estos acuerdos son conocidos públicamente y tanto las organizaciones de migrantes, los medios de comunicación, los políticos o distintas ONG han hablado de ellos. Es conocido que España tiene acuerdos con Marruecos y Argelia, por ejemplo, y a estos países expulsa a muchos inmigrantes o también se conoce otros países con los que hay acuerdo y no se efectúan expulsiones. Además, la propia Administración, a través del informe anual del Mecanismo nacional de prevención de la tortura, organismo perteneciente al Defensor del Pueblo, publica información sobre las nacionalidades de los migrantes expulsados a su país. Por tanto, la propia Administración reconoce de forma implícita con esta publicación que se tratan de información pública y que cabría recogerla en el derecho al acceso.

Sobre la segunda, solicito que se me facilite el gasto de las expulsiones. La Policía alega no tener esos datos y que sería reelaboración, pero esto no es cierto. Los vuelos de expulsión tienen un coste claro y detallado con el que la Administración cuenta y me lo puede facilitar. Además, solicito también un mayor detalle en el origen de las expulsiones. Mi solicitud pedía "el origen de los expulsados, deportados o devueltos, con el mismo desglose de periodos, según si provenían de un CIE, un CETI, de comisaría, de prisión, directamente de la calle o lo que sea." La Administración, en cambio, solo ha detallado las sucedidas desde los CIE y desde prisión y las demás las ha dejado en un global sin desglosar. También solicitaba el medio de expulsión en mi solicitud de cada caso, algo que sí tienen y deberían

facilitarme, ya que no se aplica ningún límite, no supone ningún perjuicio informar del número de expulsiones, por ejemplo, a través de vuelos completos fletados u otros medios.

4. Con fecha 15 de enero de 2019, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DEL INTERIOR, al objeto de que se pudiera hacer las alegaciones que considerase oportunas. Mediante escrito de entrada el 13 de febrero de 2019, el MINISTERIO DEL INTERIOR, realizó las siguientes alegaciones:

1. Al no facilitar el expediente al que hace referencia el interesado en el que reseña que: "la información ya fue facilitada por el Ministerio al medio de comunicación El Confidencial a través de otra solicitud de acceso a la información. Por tanto, el límite de las relaciones exteriores que alega el ministerio no tendría lugar, ya que ellos en ocasiones anteriores no lo consideraron así";

no es posible realizar alegación alguna al respecto, perjudicando a este órgano al derecho que le asiste en el procedimiento.

2. Respecto a la nacionalidad de las personas expulsadas, decir que aun existiendo acuerdos con los países receptores y que la opinión pública conoce de estos acuerdos, la realidad es que muchos de ellos no quieren dar a conocer a sus ciudadanos, las personas nacionales que han sido expulsadas, por lo que hacer públicos estos datos, perjudicaría a España en sus relaciones con estos países que podrían dejar de reconocer a sus ciudadanos, con lo que España no podría documentarlos y "por ende" no expulsarlos, siendo este uno de los trámites imprescindibles para materializar cualquier ejecución en materia de extranjería.

3. Por otro lado, la Ley Orgánica 31/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, en su artículo 19.1 obliga a todos los poderes públicos a auxiliar, con carácter preferente y urgente, al Defensor del Pueblo en sus investigaciones a inspecciones, asimismo el artículo 6.1 establece que:

"el Defensor del Pueblo no estará sujeto a mandato imperativo alguno. No recibirá instrucciones de ninguna Autoridad. Desempeñará sus funciones con autonomía y según su criterio".

Dicho lo anterior, esto no significa que la Dirección General de la Policía deba facilitar datos a cualquier persona, cuando, dentro de la normativa vigente y como garantía a los intereses de España, estos datos puedan perjudicar claramente las funciones que la Policía Nacional tiene encomendadas por mandato constitucional.

4. Como ya se argumentó en la resolución del Director General de la Policía sobre el gasto en vuelos, hay que decir que las bases de datos no se encuentran adaptadas para una explotación estadística, no siendo posible facilitar una información con los distintos parámetros solicitados, debiéndose realizar numerosas acciones para elaborar expresamente la información. Respecto a los llamados "macrovuelos", decir que la contratación de los mismos no es realizada por esta Dirección General, por lo que no es el órgano competente para facilitar la información.

5. Al igual que en la alegación anterior, la aplicación que gestiona los datos sobre expulsiones se encuentra diseñada para una explotación operativa pero no estadística, no disponiéndose de los medios técnicos necesarios para poder aportar la información como ha sido requerida, debiendo asignar una gran cantidad de recursos humanos para poder confeccionar la información según ha sido solicitada.

6. Sobre el coste de una expulsión reseñar que la individualización de este tipo de gasto es complejo, dado que en una expulsión intervienen numerosas personas y se utilizan determinados recursos que dificultan la imputación de un gasto concreto a tal concepto, además de no poder garantizar que una vez realizados los numerosos cálculos estos fueran fiables, dado la complejidad y las variables intervinientes."

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](#)², la Presidencia 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](#)³, 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".

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&p=20141105&tn=1#a8>

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a12>

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, debe comenzarse realizando una serie de consideraciones formales relativas al plazo en el que una solicitud de acceso a la información debe ser respondida.

Según dispone el apartado 1 del art. 20 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.*

El apartado 4 del mismo precepto establece que *Transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada.*

En el caso que nos ocupa, consta en el expediente que la solicitud de información se presentaron el 14 de agosto de 2018 y, según indica la Administración en la resolución que hoy es objeto de reclamación, fue recibida en el órgano competente para resolver el 17 de agosto de 2018, acordándose el 17 de septiembre de 2018 la ampliación del plazo para resolver en un mes *debido al volumen o complejidad de los datos solicitados.*

Sin embargo, la resolución por la que se contesta a la solicitud de información tiene fecha de 19 de diciembre, y se firma el 2 de enero de 2019 (no constando la fecha de notificación al solicitante), es decir, más de dos meses después del plazo del que disponía para resolver y notificar a pesar de la ampliación. A esta circunstancia se añade, además, que la ampliación del plazo para resolver se debía *al volumen o complejidad de los datos solicitados*, hecho que no parece corresponderse con lo finalmente ocurrido, dado que la solicitud ha sido estimada parcialmente, facilitando sólo unos datos numéricos. Datos que, según parece desprenderse del escrito de alegaciones son los que estaban a disposición en el momento de la resolución y, se entiende, que también en el momento de la solicitud de información.

A este respecto, cabe recordar que en su propio Preámbulo, la LTAIBG indica que, con objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, se establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta, se y dispone la creación de unidades de

información en la Administración General del Estado, al objeto de facilitar el conocimiento por parte del ciudadano del órgano ante el que deba presentarse la solicitud así como del competente para la tramitación.

Este Consejo de Transparencia ya se ha pronunciado en casos precedentes (por ejemplo, en el expediente [R/0100/2016](#)⁴ o más recientes [R/0234/2018](#)⁵ y [R/0543/2018](#)⁶) sobre esta dilación en la tramitación de la solicitud por parte de la Administración, llegando a la conclusión de que este lapso de tiempo, no achacable al solicitante sino a la Administración, corre en contra de los intereses del primero, lo que contradice el principio de eficacia administrativa del artículo 103.1 de la Constitución española, según el cual "*La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho*". La categorización como principio por la Constitución del deber de ser eficaz, comporta que la Administración ha de ajustarse en su actuación, no sólo al principio de legalidad, sino que, además, deberá poner todos los medios materiales y humanos para llevar a cabo el fin que la propia Constitución le asigna: la consecución del interés general.

En este sentido, también se recuerda que la ampliación del plazo para resolver previsto en el apartado primero del art. 20 in fine, obedece a circunstancias muy determinadas que deben ser convenientemente alegadas y encontrar la debida justificación. Asimismo, no puede dejar de indicarse la previsión que realiza el último apartado del mencionado precepto en el sentido de que:

El incumplimiento reiterado de la obligación de resolver en plazo tendrá la consideración de infracción grave a los efectos de la aplicación a sus responsables del régimen disciplinario previsto en la correspondiente normativa reguladora.

4. Entrando en el fondo de la cuestión planteada en la solicitud, debe indicarse en primer lugar que, de la información solicitada por el reclamante, la Administración sólo le ha facilitado las cifras del total de las expulsiones y devoluciones, diferenciando si son desde centro de internamiento o desde prisión, y desagregadas por años y meses, faltando el medio de expulsión, las cifras desde comisaría y desde un espacio público. Asimismo, no se ha

⁴ [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2016/06.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2016/06.html)

⁵ https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018/07.html

⁶ https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018/11.html

proporcionado ningún dato respecto a los vuelos: como el número, tipo (comerciales-aerolíneas o no), fechas, aeropuerto de origen y coste.

Es precisamente esta información que no le ha sido proporcionada la que es objeto de la presente reclamación.

Asimismo, y respecto de la afirmación aportada por el reclamante en el sentido de que dicha información ha sido ya proporcionada a otro medio de comunicación, entiende este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que la misma, carente de una argumentación suficiente, no puede desvirtuar la fundamentación de la Administración en la que se basa la denegación de la solicitud en este punto.

En relación con el *origen de los expulsados y el aeropuerto de destino*, la Administración deniega la información considerando que es de aplicación el límite previsto en el artículo 14.1 c) que dispone, que *El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para: c) Las relaciones exteriores.*

Sobre esta misma cuestión ya se ha pronunciado este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en la [Reclamación R/0294/2018](#)⁷ presentada por el mismo reclamante, en la que se solicitaba una información similar (*Datos de migrantes expulsados según su país de origen de todos*), que fue denegada en base a idénticos argumentos que en el presente supuesto, y en cuya resolución se concluía lo siguiente:

“4. Sentado lo anterior, es preciso advertir que este Consejo de Transparencia ya ha tenido oportunidad de pronunciarse respecto a reclamaciones similares, entre otras, en su Resolución R/0095/2018, en la que también se esgrimió por la referida Dirección General la aplicación del límite previsto en el artículo 14.1.c) de la LTAIBG respecto a la nacionalidad de personas expulsadas por condena judicial.

Pues bien, en este punto, debe recordarse que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en su Criterio Interpretativo nº 2 de 2015, realizó la interpretación de las condiciones en las que debía realizarse la aplicación de los límites al acceso a la información previstos en la LTAIBG. Concretamente, y atendiendo al caso que nos ocupa, se señala expresamente que, para la aplicación de los límites del artículo 14, debe realizarse

7

[https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018.html)

un primer análisis del perjuicio que se derivaría para el bien jurídico protegido por el límite de la concesión de acceso solicitado (test del daño) y, posteriormente, debe también analizarse si en el caso concreto concurren circunstancias que permitan entender que existe un interés superior en conocer la información solicitada a pesar de producirse el perjuicio.

A juicio de este Consejo de Transparencia, y como ya ha considerado esta Institución en otras ocasiones, dadas las circunstancias que rodean los procedimientos de expulsión, principalmente a su vinculación con la imagen pública del país de origen de estos ciudadanos y de la importancia de la colaboración de las autoridades nacionales en las labores de documentación, considera que el conocimiento de la restante información solicitada sí podría suponer un perjuicio, razonable y no hipotético, a las relaciones exteriores de España, comprometiendo la colaboración de los Estados de origen. Asimismo, y teniendo en cuenta que el procedimiento de expulsión se configura como una sanción de carácter administrativo, las dificultades derivadas de su identificación podrían perjudicar a la propia resolución del expediente de expulsión y, en consecuencia, a la sanción de la infracción cometida.

Teniendo esto en consideración, y especialmente la incidencia en la efectividad de las medidas que se derivaría del acceso a la información solicitada, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno considera que no existe un interés superior que justifique el acceso a la información.

5. Adicionalmente, debe traerse a colación lo indicado por este Consejo en su resolución R/0235/2016, de 26 de agosto de 2016, cuando afirmaba que:

“no debe dejarse de lado la situación de nuestro país respecto de la inmigración de carácter irregular. En efecto, no se desconoce la importancia de la presión migratoria que sufre España, en su consideración de frontera exterior de la Unión Europea así como de la importancia de la adopción y puesta en marcha efectiva de políticas que favorezcan los flujos migratorios de carácter regular así como la lucha contra la trata de seres humanos que, en ocasiones, están implicados en estas situaciones irregulares. Esta labor de vigilancia y control de situaciones contrarias a la normativa vigente en materia de inmigración y asilo requiere de la colaboración de los países de origen, tanto para la tramitación de los expedientes de expulsión como para la adopción de medidas que frenen la trata de seres humanos. Teniendo esto en consideración, y especialmente la incidencia en la efectividad de las medidas adoptadas para el control de la inmigración irregular y la trata de seres humanos que se derivaría del acceso a la información

solicitada, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno considera que no existe un interés superior que justifique que se proporcione la información”.

Igualmente, adviértase que la denegación del acceso a los extremos ahora debatidos, por parte de la Dirección General de Policía se constituye como un criterio asentado de carácter general, y ello por las razones anteriormente indicadas.

Este criterio afecta, en el presente caso, no solo a los datos de migrantes expulsados según su país de origen, sino también al número de salvoconductos firmados por las embajadas o autoridades de todos y cada uno de los países que han firmado alguno para devolver a migrantes de los CIE en su país de origen, puesto que el elemento clave de la solicitud de acceso es precisamente conocer el país de origen, elemento que es el que puede acarrear los problemas en las relaciones exteriores de España en lo que respecta a la tramitación de los expedientes de expulsión.

A la luz de todo lo anterior, procede desestimar la presente Reclamación, al resultar de aplicación el límite del artículo 14.1 c) de la LTAIBG.”

En consecuencia, y aplicado dicho criterio al caso que nos ocupa, consideramos que los argumentos recogidos en las mencionadas resoluciones (R/0294/2018, R/0095/2018 y R/0235/2016) son igualmente de aplicación al presente supuesto, procediendo la aplicación del mencionado límite previsto en el artículo 14.1 c) de la LTAIBG.

5. Por otra parte, y en relación con el resto de la información no facilitada, la Administración considera que es de aplicación la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG que establece, que *Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: c) Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración, argumentando fundamentalmente que las bases de datos no se encuentran adaptadas para una explotación estadística (...) no disponiéndose de los medios técnicos necesarios para poder aportar la información como ha sido requerida, debiendo asignar una gran cantidad de recursos humanos (...) debiéndose realizar numerosas acciones para elaborar, y más en concreto sobre el coste de las expulsiones que es complejo, dado que en una expulsión intervienen numerosas personas y se utilizan determinados recursos que dificultan la imputación de un gasto concreto a tal concepto.*

Respecto del concepto de reelaboración, este Consejo de Transparencia ha emitido el Criterio Interpretativo [CI/007/2015](#), de 12 de noviembre, aprobado en ejercicio de las competencias

legalmente atribuidas al Organismo por el art. 38.2 a) de la LTAIBG y que se resume a continuación:

(...) 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”.

(...) 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. (...)

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.

Asimismo, debe contarse también con la interpretación que de este concepto han realizado los Tribunales de Justicia:

- [Sentencia nº 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo de Madrid y Sentencia en Apelación nº 47/2016⁸](#), de 7 de noviembre de 2016, de la Audiencia Nacional: *"La interpretación del art. 18.1. c) de la Ley 19/2013 ha de hacerse atendiendo a que en ella se configura el derecho de acceso a la información pública 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" (Artículo 12), y a la Exposición de Motivos, conforme a la cual "el capítulo III (donde se insertan ambos preceptos, arts. 12 y 18 de la ley) configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud.*

*(...) Al margen de disquisiciones sobre el concepto de la reelaboración de información que no influyen en el presente caso, donde no se impugnan los criterios interpretativos fijados por el CTBG, **la recurrente no ha justificado que el suministro de la información solicitada exija una labor previa de reelaboración, pues aparte de sus alegaciones ninguna otra prueba se allega que soporte su posición.**"*

- [Sentencia 15/2018, de 14 de febrero de 2018, dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 1 en el PO 33/2017⁹](#) en el siguiente sentido: *(...) no pudiéndose obviar que la información guarda relación con los recursos públicos, de forma que lo solicitado entra dentro del ámbito de aplicación de la ley y se trata de información que ya existe, es decir que no precisa ser reelaborada para proporcionar el acceso sin perjuicio de que pueda no existir un repositorio común a todos los órganos de contratación del grupo Fomento, aspecto que, como se ha expuesto, no guardaría relación con la causa de inadmisión, de forma que, a lo sumo, **lo requerido supondría una labor de recopilación de datos con el alcance de agregar, tratar o adicionar los mismos pero sin que requiera una labor de elaboración o creación ad hoc a modo de informe, debiéndose reiterar que no cabe aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado o***

⁸ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/4_RTVE_2.html

⁹ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2017/53_MFomento_5.html

desproporcionado del derecho de acceso a la información que exista y esté disponible mediante una sola labor de agregación, siempre que se trate de información pública cuyo concepto se contiene en el art. 13 de la Ley.

- En casi idénticos términos, rechazando la identificación entre recopilación de información y reelaboración de la misma, se pronuncia la [sentencia nº 125/2018, dictada por el mismo Juzgado en el PO 62/2017¹⁰](#).

- Finalmente, debe recordarse también lo indicado por el Tribunal Supremo, en su [Sentencia de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017¹¹](#), "*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.*" (...) "*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.
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. Teniendo en cuenta lo anterior, en el presente caso, a nuestro juicio no opera la causa de inadmisión invocada. La Administración intenta justificar por un lado que sus *bases de datos*

¹⁰

https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2017/76_MJusticia_2.html

¹¹

https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/4_RTVE_2.html

no se encuentran adaptadas para una explotación estadística, y sin embargo ha facilitado las cifras de las expulsiones y devoluciones desde CIE y desde prisión, por lo que, si se ha podido obtener estos datos se podrán obtener las expulsiones con origen en espacios públicos o en comisarías de policía como se ha solicitado. Datos que, por otro lado, parece lógico existan, ya que si se comprueba el Excel se ve que la suma de los dos datos no es igual al total.

Así las cosas, la Administración reconoce que dispone de bases de datos, y precisamente en las bases de datos la información se encuentra agrupada ó estructurada y se permite el acceso directo a la misma, a través de programas que permiten manipular ese conjunto de datos. Por lo tanto, y de acuerdo a la interpretación de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y a la realizada por los propios Tribunales de Justicia, habría de entenderse que lo requerido supondría una labor de recopilación de datos con el alcance de agregar, tratar o adicionar los mismos pero sin que requiera una labor de elaboración o creación *ad hoc* a modo de informe.

Asimismo, la Administración alega que carece *de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información* pero no lo justifica o prueba; argumento frente al que ha de recordarse que *no cabe aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado o desproporcionado del derecho de acceso a la información.*

Estos mismos razonamientos entendemos son extensible a otros datos solicitados, como los medios de expulsión, el número de vuelos (al menos en cómputo anual), aeropuerto de origen, tipos de vuelo y aerolíneas. Entendiendo que sí operaría la causa de inadmisión en relación con las fechas de cada de vuelo, indicando el reclamante al respecto que *en el caso de que la fecha del vuelo no se me aporte solicito que se desglosen los vuelos por períodos de 6 meses.*

7. En relación con el coste total de los vuelos o gasto de las operaciones de devolución, alega la Administración que tampoco es posible facilitar la información argumentando que *la individualización de este tipo de gasto es complejo, dado que en una expulsión intervienen numerosas personas y se utilizan determinados recursos que dificultan la imputación de una gasto concreto a tal concepto.*

A juicio de este Consejo de Transparencia, si bien puede entenderse que no exista un concepto presupuestario concreta al que se adjudiquen los gastos derivadas de las operaciones objeto de solicitud, entendemos que, con carácter general, la información que se solicita ha de encontrarse en los documentos contables y presupuestarios y no se aprecia que para su suministro exija de una labor previa de reelaboración específica o someter a un

tratamiento previo de la información con que se cuenta para obtener algo diferente de lo que se tiene, más allá de constatar las distintas partidas en que se contengan los datos de los gastos efectuados para llevar a cabo las expulsiones y en su caso la mera adición de las mismas.

Asimismo, cabe también la posibilidad de que si los vuelos se han contratado con aerolíneas comerciales existirán contratos públicos sometidos a la normativa vigente, en los que se pacta un precio y la Administración correspondiente debe abonar. En este sentido, ha de recordarse que, según preceptúa el art. 8.1 a) de la LTAIBG *Los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título deberán hacer públicos,*

a) Todos los contratos, con indicación del objeto, duración, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones del contrato. Igualmente serán objeto de publicación las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos. La publicación de la información relativa a los contratos menores podrá realizarse trimestralmente.(...)

Por lo tanto, entendemos que, al menos, se puede proporcionar este tipo de datos sobre el coste de los vuelos. Y ello a excepción de lo que denomina los "macrovuelos", sobre lo que manifiesta que *la contratación de los mismos no es realizada por esta Dirección General, por lo que no es el órgano competente para facilitar la información.*

Como conclusión, en base a los argumentos desarrollados en los apartados precedentes de la presente resolución, procede estimar parcialmente la Reclamación presentada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la Reclamación presentada por [REDACTED] con entrada el 9 de enero de 2019 contra la resolución de la DIRECCIÓN GENERAL DE LA POLICÍA (MINISTERIO DEL INTERIOR) de 2 de enero de 2019.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el plazo máximo de 20 días hábiles, remita a [REDACTED] la siguiente información:

- *el aeropuerto de origen, la fecha del vuelo, si es un vuelo comercial o un vuelo concertado, quién lo organiza (la CNP, Frontex...), qué aerolínea o conjunto de aerolíneas lo opera, cuánto se paga a la aerolínea o conjunto de aerolíneas por ese vuelo, qué coste total.*
- *el medio por el que se ha expulsado, deportado o devuelto a los migrantes con el mismo desglose de periodos pedido anteriormente y el coste que han supuesto estas expulsiones.*
- *(...) con el mismo desglose de periodos, según si provenían (...) de comisaría, (...) directamente de la calle o lo que sea.*

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el mismo plazo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

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](#)¹², 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](#)¹³.

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](#)¹⁴.

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

¹² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a23>

¹³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20181206&tn=1#a112>

¹⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20181206&tn=1#a9>