



Resolución 201/2022

S/REF: 001-064297

N/REF: R/0247/2022; 100-006565

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

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

Información solicitada: Sistema nacional de acogida por CC.AA en el período 2010-2022

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 5 de enero de 2022 la reclamante solicitó al MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES, 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:

El número de ciudadanos que se encontraban dentro del sistema nacional de acogida en lo que llevamos de 2022 y en el año 2021 por nacionalidad para todas y cada una de las comunidades autónomas.

Estos datos solicito que además se encuentren también desglosados para los años 2020, 2019, 2018, 2017, 2016, 2015, 2014, 2013, 2012, 2011 y 2010.

Información parecida ya ha sido entregada previamente en peticiones de información pública como la solicitud 001-061363 y la solicitud 001-061364.

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

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...”, así, solicito que el documento sea entregado en formato reutilizable CSV o XLS para facilitar la accesibilidad a ellos.

En caso de que esta información no pueda ser extraída con los parámetros indicados, solicito que la información sea entregada en formato reutilizable tal y como obra en poder de la administración. Les recuerdo que el Consejo de Transparencia en su criterio interpretativo C1/007/2015 ha considerado que la tarea de anonimizar no se puede considerar reelaboración de la información. Les recuerdo que tienen de plazo un mes para contestar a dicha solicitud, según dicta la ley 19/2013, y ruego que cumplan con el plazo.

No consta respuesta de la Administración.

2. Ante la falta de respuesta, mediante escrito registrado el 15 de marzo de 2022, la solicitante interpuso una reclamación, en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG, ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) indicando “*silencio administrativo*”.
3. Con fecha 18 de marzo de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES al objeto de que pudiera hacer las alegaciones que considerase oportunas. El 7 de abril de 2022 se recibió escrito, con el siguiente contenido:

En contestación al requerimiento del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno del pasado 18 de marzo, interesando la remisión de alegaciones respecto de la solicitud de acceso a la información pública presentada al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y con número de expediente GESAT 64297, se informa lo siguiente:

Se adjunta copia de la resolución, de 4 de abril de 2022, de la titular de la Dirección General de Gestión del Sistema de Acogida de Protección Internacional y Temporal.

El contenido de esta resolución es el siguiente:

“Con fecha 5 de enero de 2022, 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.

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

Una vez analizada la solicitud, esta Dirección General de Gestión del Sistema de Acogida de Protección Internacional y Temporal resuelve conceder parcialmente la información, informando al respecto lo siguiente:

No se disponen de todos los datos para elaborar la contestación a la solicitud según el desglose solicitado (habida cuenta de que no se disponen de los datos respecto de todos los años). Además, aun disponiendo en algunos años de los datos, la solicitud de información, en los términos solicitados, exige ser elaborada de forma expresa utilizando y cruzando diversas fuentes de información, por lo que incurre en la causa de inadmisión establecida en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, al requerir una acción previa de reelaboración en los términos establecidos en el criterio interpretativo 7/2015, de 12 de noviembre, de Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

Además, y por lo que se refiere a la información relativa al presente año 2022, la información no se encuentra aún disponible por encontrarse en curso de elaboración, incurriendo en la causa de inadmisión establecida en el artículo 18.1.a) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

Sin perjuicio de lo anterior, en el anexo adjunto a la presente resolución figuran las personas inmigrantes atendidas en la primera fase del sistema de acogida de protección internacional, desglosado por Comunidades Autónomas, para los años 2017 a 2021. Igualmente, se ofrecen los datos relativos a las cinco principales nacionalidades de personas que, en cada uno de esos años, han sido atendidas en esa primera fase del sistema de acogida”.

4. El 11 de abril de 2022, se concedió audiencia a la reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. El 4 de mayo de 2022, se recibió escrito con el siguiente contenido:

Primera.- El Ministerio de Inclusión ha decidido responder una vez he presentado una reclamación por silencio administrativo (interpuesta el 15 de marzo de 2022) a una solicitud de información que, tal y como pueden comprobar, fue presentada en enero de 2022. Es decir, cuatro meses ha tardado la administración en responder a unos datos que se encontraban en su posesión.

Por otro lado, a mi solicitud no se le notificó el inicio del trámite hasta el 5 de abril de 2022 [adjunto en pdf]. Sin embargo, la fecha que consta en la respuesta y firma del documento es del 04/04/2022 (4 de abril de 2022) tal y como pueden comprobar en el pie del documento.

Así, ¿cómo es posible que un día de antes ya tengan la información preparada y firmada, pero a la solicitante se le indique que se ha comenzado a tramitar el expediente un día posterior? Esto sería una mala praxis de la administración que perjudica notablemente el acceso a la

información pública no solo por la tardanza en responder sino también a la hora de tener en cuenta los plazos para poder reclamar.

Segunda.- Cuatro meses ha tardado la administración en responderme con unos datos que ni siquiera están completos. Lo que el Ministerio del Interior me aporta es información mucho menor a la solicitada.

Me indican que “la solicitud de información, en los términos solicitados, exige ser elaborada de forma expresa utilizando y cruzando diversas fuentes de información...” Sin embargo, el criterio interpretativo CI/007/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno establece que cuando “la información se encuentre en poder de varias unidades informantes que resultan responsables de su custodia pero su autor esté claramente definido (...) tampoco se trataría de un caso de reelaboración”. Es decir, juntar información de distintas fuentes no es reelaborar.

En todo caso se trataría de una solicitud de información compleja o voluminosa, pero no de reelaboración. Así, el criterio interpretativo CI/007/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno establece que se trata de “información cuyo ‘volumen o complejidad’ cuando se 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. Un plazo que sobradamente se han tomado por su cuenta.

Además, indican que lo que me aportan es “las personas inmigrantes atendidas en la primera fase del sistema de acogida de protección internacional, desglosado por Comunidades Autónomas, para los años 2017 a 2021”. En este caso pido que la administración me aclare si estos datos corresponden a la fase denominada “Fase previa de Evaluación y Derivación (Primera acogida)” o bien a la fase siguiente “Fase de Acogida (Primera fase)”. Si bien, pido que se me aclare este punto porque no queda claro en su respuesta a qué fase concreta se corresponde.

También indican que “se ofrecen los datos relativos a las cinco principales nacionalidades de personas que, en cada uno de esos años, han sido atendidas en esa primera fase del sistema de acogida”. Sin embargo, yo no he pedido las cinco principales nacionalidades sino todas las nacionalidades. Y ni siquiera me dan datos totales sino porcentajes. Así, ¿qué tipo de información me están aportando si ni siquiera conozco el total?

Resulta, además, llamativo que no me aporte información para todas las nacionalidades cuando dicho criterio sí se tiene en cuenta incluso para las solicitudes de protección internacional, que vienen desglosadas una a una en la página web del Ministerio del Interior,

con competencias también en esta materia. Si bien el Ministerio del Interior tiene la información administrativa de solicitudes es obvio que el Ministerio de Inclusión también la tenga dado que se encarga de materializar dicha acogida.

Tabla 2. Solicitantes de protección internacional por continente, país de origen y edad

Pais o Territorio	0 -13	14 - 17	18 - 34	35 - 64	65 o más	Total
África	470	93	4.948	1.106	1	6.618
Angola	10	2	8	4	0	24
Argelia	106	6	508	153	0	773
Benín	0	0	5	0	0	5
Burkina Faso	2	1	40	4	0	47
Burundi	1	0	0	0	0	1
Camerún	12	2	42	11	0	67
Chad	0	0	2	1	0	3
Comoras	0	0	3	0	0	3
Congo	0	0	4	3	0	7
Costa de Marfil	28	4	171	41	0	244
Egipto	0	3	138	23	0	164
Eritrea	2	2	0	1	0	5
Etiopía	0	0	0	1	0	1
Gabón	0	0	2	0	0	2
Gambia	12	4	220	65	0	301
Ghana	1	0	203	77	0	281
Guinea	12	11	322	31	0	376
Guinea Bissau	1	0	18	4	0	23
Guinea Ecuatorial	2	0	20	15	0	37
Kenia	1	0	3	2	0	6
Liberia	0	0	6	0	0	6
Libia	9	0	7	7	0	23
Mali	0	4	1.365	168	0	1.537
Marruecos	185	30	703	192	0	1.110
Mauritania	2	3	29	8	0	42
Mozambique	1	0	1	0	0	2
Niger	0	0	3	2	0	5
Nigeria	38	4	163	73	0	278
República Centrafricana	4	0	4	0	0	8
República Dem. del Congo	3	0	26	7	0	36
Ruanda	0	0	1	0	0	1
Senegal	6	1	581	139	0	727
Sierra Leona	2	1	19	2	0	24
Somalia	10	12	31	7	0	60
Sudán	4	2	10	4	0	20
Tanzania	0	0	1	0	0	1

Dicho esto, pido que la información sea entregada en su totalidad porque, además, ya ha sido entregada para una nacionalidad concreta, la de afganos en la solicitud 001-061364, por lo que no estoy pidiendo información que no obre en manos de la administración.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

- De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2 c\) de la LTAIBG³](#) 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 Gobierno⁴](#), el Presidente de esta Autoridad Administrativa

³ <https://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>

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 sujetos obligados por la ley, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "*en el ejercicio de sus funciones*".

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud de acceso a la información relativa al "*número de ciudadanos que se encontraban dentro del sistema nacional de acogida en 2010-2022 por nacionalidad, para todas y cada una de las comunidades autónomas*", formulada en los términos que figuran en los antecedentes de hecho.

La Administración no responde en plazo produciéndose los efectos denegatorios del silencio administrativo. Presentada reclamación ante este Consejo, sin embargo, facilita cierta información relativa a "*las personas inmigrantes atendidas en la primera fase del sistema de acogida de protección internacional, desglosado por Comunidades Autónomas, para los años 2017 a 2021. Igualmente, se ofrecen los datos relativos a las cinco principales nacionalidades de personas que, en cada uno de esos años, han sido atendidas en esa primera fase del sistema de acogida*". Por otra parte, alega que no puede entregar más información porque requiere reelaboración (invocando la causa de inadmisión del artículo 18.1 c) de la LTAIBG) y porque la relativa al año 2022 está en fase de elaboración (causa de inadmisión del artículo 18.1 a) de la LTAIBG).

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>

La reclamante considera insuficiente la información proporcionada y pide que la Administración le aclare *“si estos datos corresponden a la fase denominada “Fase previa de Evaluación y Derivación (Primera acogida)” o bien a la fase siguiente “Fase de Acogida (Primera fase)”*. Añade que *“no me aporta información para todas las nacionalidades cuando dicho criterio sí se tiene en cuenta incluso para las solicitudes de protección internacional, que vienen desglosadas una a una en la página web del Ministerio del Interior”*.

Antes de entrar a examinar el fondo del asunto resulta pertinente señalar que el artículo 20.1 de la LTAIBG dispone 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 figura en el expediente y se recoge en los antecedentes, el órgano al que se ha dirigido la solicitud no respondió al solicitante en el plazo legalmente establecido, sin que conste causa o razón alguna que lo justifique. A la vista de ello, es obligado recordar a la Administración que la observancia del plazo máximo de contestación es un elemento esencial del contenido del derecho constitucional de acceso a la información pública, tal y como el propio Legislador se encargó de subrayar en el preámbulo de la LTAIBG al manifestar que *“con el 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”*.

4. En cuanto al fondo de la cuestión debatida, debemos poner de manifiesto que la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530 establece con claridad cuál ha de ser el punto de partida a la hora de aplicar lo dispuesto en el artículo 18 de la LTAIBG: la interpretación estricta, cuando no restrictiva, de las causas de inadmisión de solicitudes de información partiendo de la premisa de la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información, que no permite aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho.

Por tanto, lo primero que exige la inadmisión a trámite de una solicitud de acceso a la información es una motivación clara y suficiente de la causa de inadmisión.

5. En lo que concierne a la información que la Administración considera afectada por la cláusula de inadmisión de la letra a) del artículo 18.1 LTAIBG (que *“esté en curso de elaboración o de publicación general”*), resulta razonable aceptar que la información relativa al año 2022 se encuentre en tal situación, sin necesidad de exigir mayor justificación. Por tanto, la reclamación debe ser desestimada en esta parte.

6. En cuanto a la información respecto de la cual la Administración deniega el acceso por entender aplicable la causa de inadmisión del artículo 18.1 c) (que “sea necesaria una acción previa de reelaboración” para su divulgación), no puede obviarse que, tal como se puso de manifiesto en la STS de 3 de marzo de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:810) «(...) *el suministro de información pública, a quien ha ejercitado su derecho al acceso, puede comprender una cierta reelaboración, teniendo en cuenta los documentos o los datos existentes en el órgano administrativo. Ahora bien, este tipo de reelaboración básica o general, como es natural, no siempre integra, en cualquier caso, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013. La acción previa de reelaboración, por tanto, en la medida que a su concurrencia se anuda una severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que tales datos y documentos tenga un carácter complejo, que puede deberse a varias causas (...)*».

Entre esas causas, la citada sentencia destaca el hecho de que se tenga que realizar el tratamiento a partir de «una información pública dispersa y diseminada», que requiera de una «labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es [en el caso enjuiciado en la sentencia] información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información», o que la misma se encuentre en soportes (físicos e informáticos) diversos.

Jurisprudencia, la reseñada, que se reitera en la STS de 25 de marzo de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:1256) en la que se incluye en el concepto de *reelaboración* aquella información que, al no encontrarse en su totalidad en el órgano al que se dirige la solicitud, ha de ser recabada de otros órganos, y se remarca que no puede confundirse la supresión o anonimización de datos con un supuesto de *reelaboración de la información pública*. Esta doctrina se recoge, entre otras, en la Sentencia de la Audiencia Nacional (SAN), de 31 de enero (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 y se precisa, 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.

En el caso analizado, la Administración sostiene que no dispone de todos los datos correspondientes a todos los años para elaborar la contestación a la solicitud según el desglose solicitado y añade que, *“aun disponiendo en algunos años de los datos, la solicitud de información, en los términos solicitados, exige ser elaborada de forma expresa utilizando y cruzando diversas fuentes de información, por lo que incurre en la causa de inadmisión establecida en el artículo 18.1.c) de la Ley”*.

Estas alegaciones son insuficientes para justificar la concurrencia de los requisitos que los criterios de este Consejo y la jurisprudencia expuesta exigen para que se pueda dejar sin eficacia el ejercicio de un derecho de rango constitucional, como es el derecho de acceso a la información pública. A estos efectos, es preciso tener en cuenta que se trata de un derecho que goza de un amplio reconocimiento en nuestro ordenamiento y que, consiguientemente, cualquier restricción de su eficacia debe partir de una interpretación estricta de los límites y justificar de manera expresa y proporcionada su aplicación. Así lo viene exigiendo el Tribunal Supremo de manera constante, como se ha encargado de recordar en su sentencia de 11 de junio de 2020 (ECLI: ES:TS:2020:1558).

Dejando a un lado aquella información de la que no se dispone que, obviamente no se puede proporcionar, no cabe considerar suficiente el argumento de que al encontrarse la información almacenada en diversas fuentes hay que reelaborarla para entregarla, pues en este caso no se dan los presupuestos exigidos por la jurisprudencia de que se halle en expedientes indeterminados o en unidades dispersas y ajenas al Ministerio requerido y lo único que se requiere una labor de recopilación para la que, en su caso, si el volumen lo justifica, es posible ampliar el plazo inicial de contestación por un mes adicional (art. 20.1 LTAIBG), extensión temporal que en el presente supuesto se ha superado con creces.

En consecuencia, no se considera justificada la aplicación de la causa de inadmisión invocada, por lo que se ha de estimar en este punto la reclamación, instando a la Administración a proporcionar la información que tenga en su poder relativa al periodo 2010-2021.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR **parcialmente** la reclamación presentada por [REDACTED] [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 a la reclamante la siguiente información que obre en su poder:

- *El número de ciudadanos que se encontraban dentro del sistema nacional de acogida en el periodo 2010-2021, por nacionalidad, para todas y cada una de las comunidades autónomas.*

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 a la reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23. 1⁷](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre⁸](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, 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-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&tn=1&p=20181206#a9>