



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-010976
N/REF: R/0055/2017
FECHA: 26 de abril de 2017

Nombre: [REDACTED]
Dirección: [REDACTED]

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

En respuesta a la Reclamación presentada por [REDACTED] con entrada el 9 de febrero de 2017, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, [REDACTED] presentó, mediante escrito de fecha 10 de enero de 2017, solicitud de acceso a la información, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG) dirigida al MINISTERIO DEL INTERIOR, en la que solicitaba *las peticiones de asilo admitidas e inadmitidas en puestos fronterizos (aérea, marítima, terrestre) y provincia, desde 1995 hasta 2015.*
2. El 3 de febrero de 2017, el MINISTERIO DEL INTERIOR dictó Resolución por la que comunicó a [REDACTED] lo siguiente:
 - *Una vez analizada la solicitud, y dadas las competencias y funciones que recaen sobre este Centro Directivo, previstas en el artículo 9 del Real Decreto 400/2012, de 17 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior, se considera procedente hacer efectivo el derecho de acceso a la información.*
 - *En consecuencia, con arreglo a lo dispuesto en los artículos 20.2 y 22.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre y en la forma dispuesta en el expositivo anterior, este Centro Directivo resuelve*

ctbg@consejodetransparencia.es



PRIMERO.- Conceder el derecho de acceso a la información a que se refiere la solicitud deducida por [REDACTED]

SEGUNDO.- Contestar, por medio de escrito separado y Anexo a esta resolución, a la pregunta formulada, facilitando la información solicitada.

TERCERO.- Notificar a la interesada por el medio solicitado (Sede electrónica).

Se informa que los datos que se pueden consultar en la actualidad aparecen en El Anuario "Asilo en Cifras". Por años desde 2008 hasta 2015, apartado "Anuarios y estadísticas", link:

<http://www.interior.gob.es/web/archivos-y-documentacion/documentacion-ypublicaciones/publicaciones-descargables/extranjeria-y-asilo/asilo-en-cifras>

<http://www.interior.gob.es/es/web/archivos-y-documentacion/documentacion-ypublicaciones/anuarios-y-estadisticas>

Y, también, en el último anuario estadístico, correspondiente a 2015, en formato pdf.

<http://www.interior.gob.es/documents/642317/1204854/Anuario-Estadistico-2015.pdf/03be89e1-dd38-47a2-9ce8-ccdd74659741>

En el anuario 2008 se encuentran datos de solicitantes de asilo desde el año 2004 a 2008. Puede verlo en el siguiente Link

<http://www.interior.gob.es/documents/642317/1201562/Asilo+en+cifras+2008+%28NIP0+126-09-105-8%29.pdf/1ad5491c-6e4e-41d8-94cd-f6f35c14db42>

3. El 9 de febrero de 2017, tuvo entrada en este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, Reclamación de [REDACTED], en la que alegaba que

- Esta información no aparece en ninguno de los anuarios. La información que solicito es el número de admisiones e inadmisiones de solicitudes de asilo desagregado por puestos fronterizos (Aérea, Marítima, Terrestre), es decir, si el solicitante de asilo ha solicitado asilo en frontera aérea (como por ejemplo, el aeropuerto de Barajas, El Prat, etc.) o frontera terrestre.
- De igual forma, tampoco me han proporcionado la información de las solicitudes sobre admisiones e inadmisiones por provincias españolas.
- Del mismo modo, tampoco me han proporcionado información de las solicitudes de admisión e inadmisión desde 1995 hasta 2015.



4. El 17 de febrero de 2017, se remitió el expediente al MINISTERIO DEL INTERIOR para que formulase las alegaciones que considerase oportunas. El 9 de marzo de 2017, el Ministerio manifestó lo siguiente:

- *Como ya se señaló en la resolución de 19 de enero de 2017, de la Dirección General de Política Interior, la información solicitada por la interesada requeriría, por parte de dicho Centro Directivo llevar a cabo una acción previa de reelaboración, lo cual constituye una causa de inadmisión, tal y como consta en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG.*
- *Es preciso destacar que la base de datos de la Oficina de Asilo y Refugio, creada en su momento para dar cumplimiento a la normativa en vigor, cuenta con un diseño que permite hacer descargas o extraer informes de manera automática seleccionando distintos campos de la base de datos únicamente de manera puntual. De modo que ha de elaborarse de manera manual casi cualquier desagregación de los datos que contiene, como sucede en este caso, lo que resulta inviable dado el volumen de datos a procesar.*
- *Asimismo, la base de datos tampoco permite hacer descargas en las que se puedan eliminar de manera automática los datos de carácter personal.*
- *Por último, tal y como ya se informó a la interesada, todos los Anuarios estadísticos publicados por el Ministerio del Interior están disponibles en: <http://www.interior.gob.es/es/web/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/anuarios-y-estadisticas>*

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, la Presidenta de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a un eventual Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La Ley 19/2013, de 19 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno reconoce en su artículo 12 el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como “los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”.

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo



que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

3. En cuanto al fondo del asunto, la Administración deniega facilitar más información de la ya proporcionada manifestando que, para ello, debe realizar una acción de reelaboración, por lo que, a su juicio, resulta de aplicación la causa de inadmisión contemplada en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG, según el cual *Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.*

El concepto de reelaboración ha de interpretarse de conformidad con lo establecido en el Criterio Interpretativo CI/007/2015, de 12 de noviembre, aprobado por este Consejo de Transparencia en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas por el artículo 38.2 a) de la LTAIBG, según el cual

- *En cuanto al concepto de reelaboración, debe entenderse desde el punto de vista literal que reelaborar es, según define la Real Academia de la Lengua: “volver a elaborar algo”. Es esta circunstancia la que es exigible para entender que estamos ante un supuesto de reelaboración.*
- *Si por reelaboración se aceptara la mera agregación, o suma de datos, o el mínimo tratamiento de los mismos, el derecho de acceso a la información se convertirá en derecho al dato o a la documentación, que no es lo que sanciona el artículo 12 al definir el derecho como “derecho a la información”.*

Dicho lo anterior, el concepto de reelaboración como causa de inadmisión ha sido interpretado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en diversas resoluciones de tal manera que puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba: a) Elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información, o b) Cuando dicho organismo o entidad carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada.

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

- I. *El primero sería la solicitud de “información voluminosa”, que aparece recogida en el artículo 20.1. En este caso, se trata de información cuyo “volumen o complejidad” hace necesario un proceso específico de trabajo o de manipulación para suministrarla al solicitante. En este caso no se estaría ante un supuesto de reelaboración, por lo que tampoco sería un*



caso de inadmisión de la solicitud sino de ampliación del plazo para resolver.

En este sentido se pronuncia el artículo 20.1, párrafo 2 que dice textualmente “Este plazo (1 mes) podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante”.

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

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

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

- III. Puede ocurrir también que la información se encuentre en poder de varias unidades informantes que resultan responsables de su custodia pero su autor esté claramente definido. En este caso tampoco se trataría de un caso de reelaboración, operando el artículo 19.4 de la Ley 19/2013 que establece que: “Cuando la información objeto de la solicitud, aun obrando en poder del sujeto al que se dirige, haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, se le remitirá la solicitud a éste para que decida sobre el acceso”.
- IV. En sentido contrario, sí sería aplicable el concepto de reelaboración en aquellos supuestos en los que la Administración, teniendo solamente la información en un determinado formato, ésta no sea reutilizable en los términos que señale la Ley, debiendo en este caso ofrecerse la información en los formatos existentes.

En este sentido, la Ley 19/2013, establece en su artículo 5.4 que la Administración debe establecer “los mecanismos adecuados para facilitar



la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información publicada...”.

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

En este caso, la petición de un formato concreto distinto al existente podría entenderse como reelaboración, cuando dicho formato no esté en poder de la Administración informante, en todo caso la extracción de la información en Excel o Word no entrarían en el supuesto de reelaboración.

4. En el presente caso, la Administración sostiene que *la base de datos de la Oficina de Asilo y Refugio, creada en su momento para dar cumplimiento a la normativa en vigor, cuenta con un diseño que permite hacer descargas o extraer informes de manera automática seleccionando distintos campos de la base de datos únicamente de manera puntual. De modo que ha de elaborarse de manera manual casi cualquier desagregación de los datos que contiene, como sucede en este caso, lo que resulta inviable dado el volumen de datos a procesar. Asimismo, la base de datos tampoco permite hacer descargas en las que se puedan eliminar de manera automática los datos de carácter personal.*

A este respecto, debe analizarse la información suministrada por el MINISTERIO DEL INTERIOR a la interesada, consistente, básicamente, en la información contenida en sus anuarios estadísticos pero que se remonta tan sólo al año 2008.

A este respecto, debe indicarse primeramente que el documento denominado anuario estadístico, contiene cifras sobre los solicitantes de asilo por país de origen y por género.

Por otro lado, en un documento denominado *Asilo en cifras*, también publicado por el Departamento (este Consejo ha consultado el correspondiente a 2008) se contiene, en la página 19 del documento, el número de solicitantes de asilo por lugar de presentación de la solicitud (territorio nacional puesto fronterizo o Embajada) en los años 2004 a 2008. Además, proporciona la información atendiendo a otros criterios, pero no diferencia qué tipo de puesto fronterizo es (aéreo marítimo o terrestre) ni la provincia en que el mismo se sitúa. A este respecto, sí se proporcionan datos sobre las provincias en las que la solicitud fue presentada (apartado 22 del documento, páginas 40 y siguientes). Por otro lado, a partir del apartado 32 se recogen datos sobre las concesiones de asilo.

Este documento sobre asilo en cifras, se encuentra disponible para los años 2008 a 2015 y teniendo en cuenta los datos que incluye, se puede entender que se ha proporcionado acceso a:

- Los datos estadísticos de solicitudes por puestos fronterizos, aunque sin especificar de qué tipo.
- La provincia en la que se presentaron las solicitudes.



- Los datos de las solicitudes concedidas. Dato que, en contraposición con el total, proporciona también el dato de las rechazadas.
 - No se dispone de datos completos respecto de los años 1995-2008 (más allá de la evolución por lugar de presentación, que también incluye a los años 2004 a 2007).
5. No obstante lo anterior, la solicitud se interesa por la conjugación de todos estos factores. Es decir, que dentro de las peticiones de asilo admitidas se identifiquen los puestos fronterizos, el tipo y la provincia en la que se presentó la solicitud y que se haga la misma relación respecto de peticiones rechazadas.

Es en este punto donde debe analizarse si estamos ante un proceso de reelaboración de la información al objeto de dar respuesta al solicitante según los términos del artículo 18.1 c) de la LTAIBG.

A este respecto, debe decirse que, a pesar de que es un argumento que utiliza la Administración, aunque la anonimización de datos supone, implícitamente, un proceso específico de trabajo para proporcionar la información, no constituye una acción de reelaboración, según el Criterio precitado.

Por otra parte, y como hemos indicado, la solicitante requiere que la información se proporcione combinando diferentes variables de las que el MINISTERIO sí dispone de datos pero de forma general y separada por cada una de ellas. Es decir, dispone de datos sobre solicitudes aceptadas y sobre las provincias en las que se presentó la solicitud, pero no, dentro de las presentadas en determinada provincia, cuántas fueron admitidas y cuántas rechazadas.

Todo ello hace, en nuestra opinión, que nos encontremos ante una elaboración expresa de la información disponible para dar respuesta a la solicitud. A este respecto, debe también recordarse que los Tribunales de Justicia ya se han pronunciado sobre esta cuestión y han afirmado que *“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”* (sentencia 63/2016, de 24 de enero de 2017 dictada por la sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional)

A juicio de este Consejo de Transparencia, las actuaciones requeridas para dar respuesta a la solicitud, que deberían hacerse de modo prácticamente manual y acudiendo a los expedientes en papel, suponen reelaborar la información en los términos de la causa de inadmisión indicada, teniendo en cuenta, además, el volumen de los datos solicitados, que abarca dos décadas.

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

III. RESOLUCIÓN



En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED] con entrada el 9 de febrero de 2017, contra la Resolución del MINISTERIO DEL INTERIOR, de fecha 3 de febrero de 2017.

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

En consecuencia, contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, únicamente cabe, en caso de disconformidad, la interposición de Recurso Contencioso-Administrativo ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid en plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1, c), de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

LA PRESIDENTA DEL
CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Esther Arizmendi Gutiérrez