



Resolución 404/2022

S/REF: 001-066997 y 001-067254

N/REF: R/0429/2022; 100-006819

Fecha: La de firma

Reclamante: Servicio Jesuita a Migrantes España-SJM

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio del Interior

Información solicitada: Cifra de resoluciones sancionadoras por L.O. 4/2000 en 2021

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, los días 18 y 28 de marzo de 2022 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:

El 14 de enero solicitamos a la Dirección General de la Policía, a través del Portal de la Transparencia, la Cifra total de resoluciones sancionadoras con imposición de multa por el artículo 53 y 54 de la LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social en 2021 o Evolución de estas cifras desde 2011- 2021, siendo resuelto en expediente 001-064595.

Nos gustaría ampliar dicha información recibida, obteniendo con detalle la siguiente información:

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

Cifra total de resoluciones sancionadoras con imposición de multa por los siguientes apartados de los artículos 53 y 54 de la LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social en 2021:

- Art. 53.1.a) Encontrarse irregularmente en territorio español, por no haber obtenido la prórroga de estancia, carecer de autorización de residencia o tener caducada más de tres meses la mencionada autorización, y siempre que el interesado no hubiere solicitado la renovación de la misma en el plazo previsto reglamentariamente.

- Art. 53.1.b) Encontrarse trabajando en España sin haber obtenido autorización de trabajo o autorización administrativa previa para trabajar, cuando no cuente con autorización de residencia válida.

- Art. 53.1.d) El incumplimiento de las medidas impuestas por razón de seguridad pública, de presentación periódica o de alejamiento de fronteras o núcleos de población concretados singularmente, de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley.

- Art. 53.1.f) La participación por el extranjero en la realización de actividades contrarias al orden público previstas como graves en la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana.

- Artículo 54.1.a) Participar en actividades contrarias a la seguridad nacional o que pueden perjudicar las relaciones de España con otros países, o estar implicados en actividades contrarias al orden público previstas como muy graves en la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana.

2. Mediante resolución de fecha 5 de abril de 2022, el MINISTERIO DEL INTERIOR contestó al solicitante lo siguiente:

La información solicitada relativa a las resoluciones sancionadoras con imposición de multa por el artículo 54.1 a) de la L.O 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, Participar en actividades contrarias a la seguridad nacional o que pueden perjudicar las relaciones de España con otros países, o estar implicados en actividades contrarias al orden público previstas como muy graves en la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, es objeto de las limitaciones previstas en el artículo 14.1 de la LTAIBG en sus letras a) y e) ya que acceder a la citada información podría suponer un perjuicio para la seguridad nacional y para las relaciones exteriores. Por ello se deniega la información solicitada.

3. Mediante escrito registrado el 10 de mayo de 2022, el solicitante interpuso una reclamación, en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG, ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) con el siguiente contenido resumido:

(...)

CUARTO. – En primer lugar, la denegación de acceso a la mencionada información resulta absolutamente incongruente con la resolución dictada en el expediente 001-064595, provocando que la resolución que se recurre en este acto carezca de justificación legal.

En el expediente en curso, que se dirigió al Ministerio de Política Territorial y Función Pública, se solicitó ampliación de la información objeto del expediente mencionado anteriormente, que fue resuelto en fecha 28/01/2022 concediendo el acceso al número de resoluciones sancionadoras con imposición de multa por el artículo 53 y 54 de la LO 4/2000, de 11 de enero.

En este caso, ha respondido el Ministerio del Interior a pesar de haber dirigido la solicitud a Ministerio distinto, sin que haya sido informado correspondientemente a esta parte (artículo 19 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre).

QUINTO. – Sobre el acceso parcial y la falta de motivación prevista en los artículos 16 y 20 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

En este sentido, no solo no justifica debidamente la resolución de denegación parcial de la información, conforme establece el apartado 2 del artículo 20 de la LTAIBG, sino que no se pronuncia respecto del resto de la información solicitada. Esto supone un nuevo incumplimiento a la legislación de transparencia, que establece que en los casos en los que se limite información por algunas de las causas previstas, se tienen que conceder el acceso a los datos de modo parcial indicando la información ha sido omitida (artículo 16).

En este caso, en las alegaciones solo se especifica la omisión de los datos relativos a “las resoluciones sancionadoras con imposición de multa por el artículo 54.1 a) de la LO 4/2000, de 11 de enero,” sin mencionar nada respecto al resto de preceptos.

Entendemos que si el Ministerio del Interior quiere omitir parte de la información solicitada (incluida la señalada en este momento), no solo tiene que hacer mención a ella, sino motivar debidamente la causa de dicha omisión, vulnerando la normativa correspondiente en caso de

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

no hacerlo y no pudiendo considerar cumplido este deber con la simple mención de los artículos en los que se apoya, debiendo desarrollar de manera suficiente las razones en las que se basa.

SEXTO. – Respecto al contenido de la información solicitada habría que tener en cuenta su relevancia jurídica, especialmente tras las sentencias recientemente dictadas (STS 988/2022 del 16/03/2022, rec. 6695/2020 y TJUE del 3/03/2022, c. 409-20).

La información a la que se pretende tener acceso responde al interés por analizar la puesta en práctica de la administración respecto a las interpretaciones jurídicas realizadas por los tribunales, teniendo efectos jurídicos directos de interés general (artículo 7 LTAIBG).

En este sentido, el CTBG se ha pronunciado anteriormente invocando la Ratio iuris o razón de ser de la LTAIBG está contenida en su Preámbulo: La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.

Con respecto a la reclamación efectuada en años anteriores por esta parte respecto de datos relativos a la extranjería y que pueden conllevar la privación de libertad en un CIE resolvió considerando “que acceder a los datos estadísticos solicitados atiende a este fin de conocer cómo se toman las decisiones que afectan a los ciudadanos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones, ya que el internamiento de extranjeros afecta a derechos fundamentales (como el de la libertad de circulación, la vida, integridad física y salud).”

Igualmente, se pronunció respecto al carácter de la entidad a la que represento, reconociendo nuestro legítimo interés y alegando que “tampoco puede dejar de atenderse a la naturaleza jurídica y finalidad de la entidad reclamante, que es una red de entidades que trabaja por la defensa de los derechos de las personas migrantes y su pleno acceso a la ciudadanía y, esencialmente, en los procesos de exclusión: CIE, situaciones de re-emigración y expulsión. Su interés legítimo en este procedimiento es innegable y justifica el acceso a la información.”

SÉPTIMO. – En relación con el incumplimiento de los plazos a la hora de resolver las peticiones de acceso a la información pública, cabe destacar que en la resolución 299/2021 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno dictada en el expediente R/0299/2021; 100-005086 de fecha 20 de agosto de 2021 recuerda a la administración su obligación de contestar dentro del

plazo máximo establecido en la normativa, “siendo éste un elemento esencial del contenido del derecho constitucional de acceso a la información pública”.

La mencionada resolución, que se emita en el marco de un expediente de solicitud de información similar al actual, continúa diciendo que “la ampliación debe ser convenientemente justificada y relacionada con el caso concreto y esta justificación habrá de constar de forma motivada”, entendiéndose que en ese caso no quedaba justificada. En este sentido, se establece una interpretación restrictiva de la facultad, no permitiendo una ampliación sistemática de los plazos de respuesta que desvirtúe el derecho amparado constitucionalmente.

Esta ausencia de resolución expresa supone un incumplimiento del deber de resolver motivadamente dentro del plazo legalmente establecido, actuando contrario a la debida actividad de transparencia y buen gobierno de los poderes públicos recogida en la normativa señalada.

Por lo expuesto, SOLICITO AL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO tenga por presentado este escrito, lo admita, tenga por interpuesta RECLAMACIÓN contra la denegación de acceso a parte de los datos solicitados a través del Portal de la Transparencia en el expediente número 001-067254 y tras los trámites oportunos, acuerde ESTIMAR la presente reclamación e INSTAR a la autoridad competente a la resolución de la solicitud de información solicitada, amparándonos en el derecho de acceso a la información en los términos establecidos.

4. Con fecha 12 de mayo de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al MINISTERIO DEL INTERIOR al objeto de que pudiera hacer las alegaciones que considerase oportunas. No se han recibido alegaciones en el momento de elaborarse la presente resolución.

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](#)

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>

24 de la LTAIBG⁵ se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

2. La LTAIBG reconoce en su artículo 12⁶ 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 sobre la cifra total de las sanciones impuestas en 2021 por infracción de los artículos 53.1, apartados a, b d y f, y 54.1 a), de la L.O 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, formulada en los términos que figuran en los antecedentes de hecho.

El Ministerio del Interior deniega el acceso alegando que las sanciones relativas al artículo 54.1 a) son "*objeto de las limitaciones previstas en el artículo 14.1 de la LTAIBG en sus letras a) y e) ya que acceder a la citada información podría suponer un perjuicio para la seguridad nacional y para las relaciones exteriores*" y omite toda justificación sobre la denegación del acceso a la cifra de sanciones impuestas por infracción de los artículos 53.1, apartados a, b d y f.

Interpuesta reclamación en aplicación del artículo 24 LTAIBG, el Ministerio reclamado no contesta al requerimiento formulado por el Consejo de Transparencia. Este proceder dificulta considerablemente el cumplimiento de la función encomendada a esta Autoridad Administrativa Independiente al no comunicarle cuáles han sido los motivos en los que se

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>

sustenta la negativa a conceder el acceso a la información, de modo que pueda disponer de todos los elementos de juicio para valorar adecuadamente las circunstancias concurrentes y pronunciarse sobre la procedencia o no de conceder el acceso a la información solicitada.

Ahora bien, esta falta de respuesta al requerimiento de alegaciones no puede 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) en los siguientes términos:

«La Exposición de Motivos de la Ley 9/2013, de diciembre, establece que el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas, solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos; y, en fin, que, en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad.

Este Tribunal ha tenido ocasión de señalar -STS nº 1547/2017, de 16 de octubre de 2017 (rec. 75/2017) y STS 344/2020 10 de marzo de 2020 (rec. 8193/2018)- respecto a los límites oponibles frente al acceso a la información pública, que: «[...] La 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».

De manera que solo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas, así lo dispone el artículo 14.2 de la Ley 19/2013: «[...] 2. La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso». Por tanto, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración y solo

resulta posible cuando concurra uno de los supuestos legalmente establecido, que aparezca debidamente acreditado por quien lo invoca y resulte proporcionado y limitado por su objeto y finalidad.

[...]Tal y como hemos señalado anteriormente, la aplicación de los límites al acceso a la información requiere su justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida.» (FJ. 3º)

4. En el caso que nos ocupa, el Ministerio se ha limitado a invocar genéricamente -y solo en relación con una parte de la información solicitada- dos límites legales, aduciendo que dicha información *“es objeto de las limitaciones previstas en el artículo 14.1 de la LTAIBG en sus letras a) y e) ya que acceder a la citada información podría suponer un perjuicio para la seguridad nacional y para las relaciones exteriores.”* A la vista de ello, resulta palmario que la motivación que se ha dado para sustentar la denegación del acceso a la información no satisface mínimamente la obligación de ofrecer una justificación expresa y detallada, atendiendo a las circunstancias del caso concreto, que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción del derecho, tal y como este Consejo viene exigiendo reiteradamente en sus resoluciones y demanda el Tribunal Supremo para admitir que las limitaciones impuestas no supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.

Por consiguiente, dado que el órgano competente no ha justificado debidamente la aplicación de los límites invocados y no se aprecia objetivamente en qué modo el conocimiento público del número de sanciones impuestas en el año 2021 en aplicación de la ley de extranjería puede causar un perjuicio a la seguridad nacional o a las relaciones exteriores, se ha de estimar la reclamación, reconociendo el derecho de la reclamante a acceder a unos datos cuyo conocimiento por la ciudadanía sirve a los fines de la transparencia de la actuación de la administración y de la rendición de cuentas de los responsables públicos.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por SERVICIO JESUITA A MIGRANTES ESPAÑA-SJM frente a la resolución del MINISTERIO DEL INTERIOR, de fecha 5 de abril de 2022.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

Cifra total de resoluciones sancionadoras con imposición de multa por los siguientes apartados de los artículos 53 y 54 de la LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social en 2021:

- Art. 53.1.a) *Encontrarse irregularmente en territorio español, por no haber obtenido la prórroga de estancia, carecer de autorización de residencia o tener caducada más de tres meses la mencionada autorización, y siempre que el interesado no hubiere solicitado la renovación de la misma en el plazo previsto reglamentariamente.*
- Art. 53.1.b) *Encontrarse trabajando en España sin haber obtenido autorización de trabajo o autorización administrativa previa para trabajar, cuando no cuente con autorización de residencia válida.*
- Art. 53.1.d) *El incumplimiento de las medidas impuestas por razón de seguridad pública, de presentación periódica o de alejamiento de fronteras o núcleos de población concretados singularmente, de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley.*
- Art. 53.1.f) *La participación por el extranjero en la realización de actividades contrarias al orden público previstas como graves en la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana.*
- Artículo 54.1.a) *Participar en actividades contrarias a la seguridad nacional o que pueden perjudicar las relaciones de España con otros países, o estar implicados en actividades contrarias al orden público previstas como muy graves en la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana.*

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

De acuerdo con el [artículo 23. 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

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)⁸, 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-Administrativa](#)⁹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

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>