



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Resolución 137/2021

S/REF: 001-051892

N/REF: R/137/2021; 100-004885

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio del Interior

Información solicitada: Acuerdo controles temporales en frontera y número de traslados

Sentido de la resolución: Desestimatoria

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 1 de enero de 2021, la siguiente información:

Solicito una copia del Acuerdo administrativo sobre cooperación al denegar la entrada a personas que buscan protección en el contexto de controles temporales en la frontera interna entre Alemania y Austria (o denominación similar), firmado por España el 6 de agosto de 2018 y en vigor desde el 11 de agosto.

¿Cuántas personas se han trasladado desde Alemania a España en virtud de este acuerdo en los años 2018, 2019 y 2020? Desglose por Sexo y nacionalidad.

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

2. Con fecha de entrada el 17 de febrero de 2021 el solicitante presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG²](#), una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno al no haber obtenido respuesta a la citada solicitud de información.
3. Con fecha 17 de febrero de 2021, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DEL INTERIOR, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. Mediante escrito de 22 de febrero siguiente el citado Ministerio realizó las siguientes alegaciones:

(...) solicitud formulada por el interesado, registrada en la Aplicación para la Gestión de Solicitudes de Acceso de Transparencia (GESAT) el 1 de enero de 2021, con el nº de expediente 001-051892, (...)

En este sentido, es preciso señalar que, mediante resolución de 19 de febrero de 2021, la Dirección General de Relaciones Internacionales y Extranjería ha concedido a D. XXXXXXXXXXXX el acceso parcial a la información solicitada, (se adjuntan: el justificante de registro de salida de la notificación de la resolución, el de comparecencia del interesado a la misma y la información facilitada).

4. Mediante la citada resolución de 19 de febrero de 2021, el MINISTERIO DEL INTERIOR contestó al solicitante lo siguiente:

Con fecha 28 de enero de 2021 tuvo entrada en la Dirección General de Relaciones Internacionales y Extranjería una solicitud de acceso a la información pública al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, quedó registrada con número 001-051892.

(...)

1. Respecto a la primera solicitud, cabe señalar que, debido a su naturaleza jurídica, el acuerdo aludido no exige publicación en el Boletín Oficial del Estado. Por otro lado, el acuerdo en cuestión se enmarca en la política exterior española, así como en el desarrollo de la política de seguridad. Más en detalle, el texto tiene un carácter instrumental de la acción exterior y de seguridad sobre la denegación de entrada a personas que solicitan protección en el contexto de controles temporales en la frontera interior terrestre entre Alemania y Austria.

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

Por consiguiente, es preciso destacar que, en el marco de este acuerdo, se desarrollan actuaciones vinculadas con la seguridad pública, por lo que resultaría de aplicación el límite recogido en el artículo 14.1.d) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. En el apartado c) de este mismo precepto, también se indica que se podrá limitar el derecho de acceso para preservar las relaciones exteriores.

En concreto, el acuerdo recoge información sobre procedimientos operativos entre las autoridades alemanas y españolas en el marco del Código de Fronteras Schengen (Reglamento (UE) 2016/399 de 9 de marzo de 2016), cuya difusión podría comprometer la eficacia de la política de seguridad y de lucha contra la trata de seres humanos y la inmigración irregular entre ambos países.

A este respecto, debe hacerse referencia aquí a lo señalado por el Consejo de Transparencia en su resolución R/0235/2016, de 26 de abril de 2016, en la que 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".

Por lo anterior, se considera que en este caso concreto concurren las circunstancias que justifican la aplicación de los límites de acceso a la información por motivos de seguridad pública y de preservar las relaciones exteriores. Por esta razón, se deniega el acceso a la información solicitada, al amparo de los límites previstos en el artículo 14, apartados c) y d), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno que son de aplicación en el presente caso.

2. En relación con la solicitud del número de traslados realizados en aplicación de dicho acuerdo en los años 2018, 2019 y 2020, se informa que no se ha producido ninguno en virtud del acuerdo en cuestión.

5. El 24 de febrero de 2021, en aplicación del [art. 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)³, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se dio audiencia al reclamante para que formulase las alegaciones que estimara pertinentes. Notificado el 26 de febrero siguiente mediante comparecencia del interesado, no consta la presentación de alegaciones.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁴, en conexión 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](#)⁵, el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, que con carácter potestativo y previo a su eventual impugnación en vía contencioso-administrativa, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)⁶, reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal según dispone su 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 Ley delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y que se extiende a todo tipo de "formato o soporte", a la vez que acota su alcance exigiendo la concurrencia de dos requisitos vinculados con la naturaleza "pública" de las informaciones:

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20181206&tn=1#a82>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

(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”.

3. Desde la perspectiva procedimental, el artículo 20.1 de la LTAIBG señala 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 supuesto, tal y como se recoge en los antecedentes, la solicitud de información se presentó el 1 de enero de 2021, fecha en la que, igualmente, se registró en la Aplicación para la Gestión de Solicitudes de Acceso de Transparencia (GESAT). Sin embargo, según se desprende de lo afirmado por la Administración en las alegaciones evacuadas en la tramitación de la presente reclamación, la solicitud no tuvo entrada en el órgano competente para resolver hasta el 28 de enero de 2021, es decir, casi un mes después.

De acuerdo con ello, cabe poner de manifiesto que el plazo de un mes del que dispone la Administración para resolver y notificar habría finalizado el 28 de febrero de 2021. Sin embargo, no consta que el interesado hubiera tenido conocimiento expreso y fehaciente de la fecha de entrada en el órgano competente para resolver, motivo por el cual presentó reclamación ante este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno por desestimación por silencio.

A este respecto, hay que recordar que el segundo párrafo del artículo 21.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas establece que *En todo caso, las Administraciones Públicas informarán a los interesados del plazo máximo establecido para la resolución de los procedimientos y para la notificación de los actos que les pongan término, así como de los efectos que pueda producir el silencio administrativo. Dicha mención se incluirá en la notificación o publicación del acuerdo de iniciación de oficio, o en la comunicación que se dirigirá al efecto al interesado dentro de los diez días siguientes a la recepción de la solicitud iniciadora del procedimiento en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para su tramitación. En este último caso, la comunicación indicará además la fecha en que la solicitud ha sido recibida por el órgano competente.*

A la vista de ello, es obligado recordar que la práctica seguida por la Administración en este concreto supuesto, por una parte, compromete la certeza y predictibilidad del comportamiento que los ciudadanos esperan recibir de la Administración, esto es, compromete el principio de seguridad jurídica –artículo 9.3 CE-; y, por otra parte, no resulta conciliable ni con la letra de la LTAIBG ni con la finalidad perseguida por el legislador, de la cual dejó constancia en el Preámbulo al indicar 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. Formuladas las consideraciones anteriores, respecto al fondo del asunto planteado, cabe señalar en primer lugar que el objeto de la solicitud de información se concreta en obtener una copia del *Acuerdo administrativo sobre cooperación al denegar la entrada a personas que buscan protección en el contexto de controles temporales en la frontera interna entre Alemania y Austria (o denominación similar), firmado por España el 6 de agosto de 2018 y en vigor desde el 11 de agosto*, y, conocer *¿Cuántas personas se han trasladado desde Alemania a España en virtud de este acuerdo en los años 2018, 2019 y 2020?* detallado por sexo y nacionalidad.

Y, en segundo lugar, que el Ministerio del Interior ha confirmado que no se ha producido ningún traslado en virtud del citado Acuerdo, cuya copia ha denegado al considerar de aplicación los límites establecidos en el artículo 14.1 letras c) y d), que dispone que *El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para: Las relaciones exteriores y La seguridad pública.*

La Administración fundamenta la denegación en que el *acuerdo no exige publicación en el Boletín Oficial del Estado, se enmarca en la política exterior española, así como en el desarrollo de la política de seguridad, tiene un carácter instrumental de la acción exterior y de seguridad sobre la denegación de entrada a personas que solicitan protección en el contexto de controles temporales en la frontera interior terrestre entre Alemania y Austria.*

En concreto, *el acuerdo recoge información sobre procedimientos operativos entre las autoridades alemanas y españolas en el marco del Código de Fronteras Schengen (Reglamento (UE) 2016/399 de 9 de marzo de 2016), cuya difusión podría comprometer la eficacia de la política de seguridad y de lucha contra la trata de seres humanos y la inmigración irregular entre ambos países.*

5. Con relación a la aplicación de los límites al derecho de acceso a la información pública contemplados en el artículo 14 LTAIBG cabe recordar, en primer lugar, el Criterio

Interpretativo CI/002/2015, de 24 de junio⁷, elaborado en virtud de las competencias otorgadas por el artículo 38.2 a), en el que, en síntesis, se considera que (a) los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación con los contenidos; (b) su aplicación no será, en ningún caso, automática, por el contrario, deberá analizarse si la estimación de la petición de información supone un perjuicio concreto, definido y evaluable –test del daño–, no pudiendo afectar o ser relevante para un determinado ámbito material; y, finalmente (c) su aplicación ha de ser justificada y proporcional, atendiendo a la circunstancia del caso concreto y siempre que no exista un interés que justifique la publicidad o el acceso –test del interés público–.

Asimismo, en segundo lugar, ha de traerse a colación la ya consolidada doctrina jurisprudencial sobre la aplicación de los límites de referencia. A estos efectos, cabe comenzar recordando la cualidad del carácter restrictivo de su aplicación resaltada por la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017⁸, en los siguientes términos, "*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 (...)*

Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley;"

Doctrina que el Tribunal Supremo complementó en la Sentencia nº 748/2020, de 11 de junio de 2020, recaída en el recurso de casación 577/2019 al afirmar que "*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.*"

Y, que se completa con la relativa a cómo ha de llevarse a cabo la aplicación del test del daño y del interés público al caso concreto. Así, a mero título de ejemplo, en la Sentencia nº 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Madrid, dictada en el PO 57/2015⁹ se afirma que, "*En todo caso, los límites previstos se*

⁷ <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html>

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/2015/4_RTVE_2.html

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" [...] "La ley consagra la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurran causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14. Tales causas constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia deben ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto, como la norma indica, de tal modo que frente a los actos típicamente discrecionales, (...)"

Por último, cabe señalar que en la Sentencia nº 85/2016, de 14 de junio de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 5 de Madrid, dictada en el PO 43/2015,¹⁰ se reitera la mencionada doctrina al afirmar que, *"la finalidad, principio y filosofía que impregna la reseñada Ley, es un acceso amplio a la información pública; y los límites a tal acceso han de motivarse, interpretarse y aplicarse de modo razonado, restrictivo y aquilatado a tenor del llamado, test de daño; a la luz de la determinación del perjuicio que el acceso a determinada información puede producir sobre el interés que se pretende salvaguardar con la limitación"*.

6. Teniendo en cuenta todo lo anterior, y a pesar de que la aplicación de los límites debe ser justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección, y atender a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso (artículo 14.2 LTAIBG), a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se consideran de aplicación los límites invocados por el Ministerio.

Debemos partir del hecho de que el Acuerdo requerido, como señala la Administración y compartimos, se enmarca en la política exterior española y en el desarrollo de la política de seguridad, ya que, tal y como consta en los antecedentes, se refiere a la denegación de entrada a personas que solicitan protección en el contexto de controles temporales en la frontera interior terrestre entre Alemania y Austria.

En concreto, como explica el Ministerio, el acuerdo recoge información sobre procedimientos operativos entre las autoridades alemanas y españolas en el marco del Código de Fronteras Schengen (Reglamento (UE) 2016/399 de 9 de marzo de 2016), cuya difusión podría

¹⁰ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/2_FNMT_1.html

comprometer la eficacia de la política de seguridad y de lucha contra la trata de seres humanos y la inmigración irregular entre ambos países.

Por lo que, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno la Administración ha acreditado la existencia de un perjuicio concreto, definido y evaluable, real y no meramente hipotético, como exige el mencionado Criterio y la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo. Sin que, a nuestro juicio, haya sido aportado al expediente justificación de la existencia de un interés superior que permita desplazar la aplicación de los límites aludidos.

Adicionalmente, tal y como señala el Ministerio, 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”*.

En virtud de los razonamientos expresados, la presente reclamación debe ser desestimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 17 de febrero de 2021, frente al MINISTERIO DEL INTERIOR.

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](#)¹¹, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a23>

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](#)¹².

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](#)¹³.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

¹² <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20180904&tn=1#a112>

¹³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20181206&tn=1#a9>