



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Resolución 304/2020

S/REF: 001-040250

N/REF: R/0304/2020: 100-003760

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio del Interior

Información solicitada: Readmisiones activas y pasivas entre España y Francia

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la 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 4 de febrero de 2020, la siguiente información:

Me gustaría saber en virtud del acuerdo bilateral entre España y Francia firmado en Málaga en el año 2002, ¿Cuántas readmisiones activas y cuántas readmisiones pasivas se han realizado entre el 2016 y el 2019, a través de cada uno de los puestos fronterizos entre España y Francia según nacionalidades? Por favor agradezco que la información sea facilitada en formato excel segregada por año, nacionalidad y puesto fronterizo.

¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12882>

Asimismo querría saber de cuántas devoluciones se tiene constancia que haya realizado Francia a territorio español sin cumplir con los protocolos establecidos en el acuerdo bilateral durante 2016, 2017, 2018 y 2019.

2. Mediante resolución de 11 de junio de 2020, el MINISTERIO DEL INTERIOR contestó a la interesada lo siguiente:

(...) en virtud del Real Decreto 463/2020 para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, le fue notificado la suspensión e interrupción de los plazos para la tramitación de la presente solicitud de acceso a la información pública, siendo informado de que el cómputo del plazo para notificar la resolución de su solicitud se reanuda en el momento en que perdiera vigencia el citado Real Decreto o, en su caso, las prórrogas del mismo.

Una vez recibido el informe correspondiente de la Unidad policial competente, este Centro Directivo ha resuelto conceder el acceso a la información solicitada, remitiéndose en anexo adjunto archivo excel conteniendo la información relativa al número de readmisiones activas y pasivas realizadas en el período 2016-2019.

En relación a la segunda cuestión, en la que se interesa el número de devoluciones realizadas por Francia a territorio español sin cumplir con los protocolos establecidos en el Acuerdo bilateral, no se dispone de datos ya que dichas devoluciones (rechazos en frontera) se realizan en virtud de los mecanismos establecidos por las autoridades francesas para las inadmisiones en frontera ("refus d'entree").

3. Ante esta contestación, con fecha 1 de julio de 2020, la solicitante presentó al amparo de lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno con el siguiente contenido:

No se facilita, como fue requerido, el desglose por nacionalidad de las personas devueltas en la frontera con Francia. Apenas aparece una mención genérica a los países de origen sin poder deducir los números concretos de cada nacionalidad.

4. Con fecha 2 de julio de 2020, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DEL INTERIOR, al objeto de que pudiera hacer las alegaciones que considerase oportunas. Mediante escrito de entrada 14 de julio de 2020, el citado Departamento Ministerial realizó las siguientes alegaciones:

Una vez analizada la reclamación, desde la Dirección General de la Policía se informa que:

...“este Centro Directivo se ratifica en el contenido de la resolución del Director General de la Policía añadiendo al respecto las siguientes consideraciones:

Es criterio asentado de este Centro Directivo, reconocido por el propio Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, limitar el acceso a los datos relativos a la nacionalidad de los ciudadanos extranjeros inmersos en procesos de expulsión y devolución, ya que el conocimiento y difusión de dichos datos puede suponer un perjuicio en las relaciones exteriores de España con los posibles países afectados (artículo 14.1c) de la LTAIPBG), dificultando en el futuro poder documentar por parte de las diferentes Embajadas y Consulados a ciudadanos extranjeros irregulares, lo que afectaría gravemente a la eficacia de nuevas expulsiones.

El propio Consejo de Transparencia reconoce que es consciente de la situación de nuestro país respecto de la inmigración de carácter irregular, en especial de la presión migratoria que sufre España en su consideración de frontera exterior de la Unión Europea.

En este contexto es fundamental 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, por lo que es imprescindible una labor de vigilancia y control de situaciones contrarias a la normativa vigente en materia de inmigración y asilo, la cual depende en gran medida 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.

De la misma forma se antojan fundamentales en este ámbito los acuerdos de readmisión, al objeto de establecer los mecanismos para garantizar que los inmigrantes en situación irregular que vayan a ser objeto de readmisión, sean efectivamente readmitidos en su país de origen o, en el caso de apátridas o nacionales de terceros países, en el país de tránsito a través del cual accedieron a territorio español.

Por tal motivo, este Centro Directivo accedió a conceder a la ciudadana la totalidad de la información solicitada, incluida una reseña genérica de las nacionalidades afectadas, sin incluir, no obstante, los datos concretos correspondientes a cada nacionalidad.”

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede concluir que el Ministerio del Interior ha cumplido con el mandato legal de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, por lo que su actuación ha de considerarse conforme a derecho.

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 Gobierno², 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 12³, 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"*.

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, cabe señalar que de la primera parte de la información solicitada *-readmisiones activas y pasivas entre el 2016 y el 2019, a través de cada uno de los puestos fronterizos entre España y Francia, segregada por año, nacionalidad y puesto fronterizo-*, que es la que ha sido objeto de reclamación, la Administración ha facilitado el número, por año y puesto fronterizo, pero, como indicó en de alegaciones, solo con *una reseña genérica de las nacionalidades afectadas, sin incluir, no obstante, los datos concretos correspondientes a cada nacionalidad*.

En consecuencia, faltarían por proporcionar, como reclama la solicitante, *el desglose por nacionalidad de las personas devueltas*, sin que en su resolución sobre el derecho de acceso la Administración haya manifestado causa de inadmisión o denegación alguna, limitándose a indicar en su resolución que *ha resuelto conceder el acceso a la información solicitada*. No ha sido hasta las alegaciones efectuadas por a Administración, a la vista del expediente de

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

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

reclamación enviado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, cuando ha fundamentado la denegación por aplicación del límite previsto en el artículo 14.1 c) de la LTAIBG.

A este respecto, como ya ha puesto de manifiesto el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en numerosas ocasiones, nos encontramos con una resolución que, si bien dice conceder la información solicitada, claramente no proporciona el desglose de los datos requeridos en la solicitud ni indica el motivo por el que la información no puede ser remitida en los términos en que se solicita.

Por lo tanto, no puede considerarse como de *concesión* una resolución que no es tal ya que, como hemos señalado en repetidas ocasiones (por todas, se señala la R/0346/2017), la resolución por la que se dé respuesta a la solicitud de información debe analizar ésta en su conjunto y, en el caso de que sólo pueda concederse parcialmente la información, debe señalarse expresamente esta circunstancia. La posición contraria implicaría una respuesta no ajustada a la realidad que tendría incluso su reflejo en las estadísticas sobre el sentido de las resoluciones dictadas que la Administración maneje.

4. Por otro lado, conforme consta en los antecedentes de hecho, debemos recordar que en vía de alegaciones la Administración justifica que no facilita la información desglosada por nacionalidad al considerar 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: Las relaciones exteriores.*

Fundamenta la Administración la denegación en que *el conocimiento y difusión de dichos datos puede suponer un perjuicio en las relaciones exteriores de España con los posibles países afectados (artículo 14.1c) de la LTAIPBG), dificultando en el futuro poder documentar por parte de las diferentes Embajadas y Consulados a ciudadanos extranjeros irregulares, lo que afectaría gravemente a la eficacia de nuevas expulsiones.*

A este respecto, cabe indicar que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se ha pronunciado recientemente sobre la misma cuestión en el expediente R/191/2020, relativo a *expulsiones, devoluciones y vuelos de deportación*, en el que la Administración consideró de aplicación el mismo límite y en base a la misma argumentación, y en cuya resolución concluimos lo siguiente:

6. A este respecto, debe comenzarse indicando que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ya se ha pronunciado anteriormente sobre el objeto de la solicitud de información, entre ellos, en los expedientes de reclamación [R/876/2019](#) y [R/914/2019](#), que

se tramitaran conjuntamente, y en las que la solicitud de información versaba sobre la deportación de migrantes y se solicitaban datos como destino, origen, nacionalidad, coste, etc. En las citadas expedientes se concedió parcialmente la información en los mismos términos que en el presente caso, y la Administración denegó parte de los datos solicitados por considerar de aplicación el mismo límite en la presente.

En la resolución de los citados expedientes, este Consejo de Transparencia y buen Gobierno ha concluido la siguiente:

5. *En cuanto al fondo de la cuestión debatida, relativa a las estadísticas sobre deportación de migrantes en España en una década, la Administración entiende que no debe facilitar la información en su totalidad, por lo que omite la relativa a*
- *Los vuelos de expulsión, ya que afectaría gravemente a la eficacia de nuevas expulsiones, aplicándose en este caso el artículo 14.1.c) de la LTAIPBG, que dice: "El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para las relaciones exteriores".*
 - *El coste de las operaciones, 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 descentralizados*

Sobre la primera cuestión existen precedentes ya analizados por este Consejo de Transparencia. Así, en el procedimiento R/0294/2018, se solicitaban Datos de migrantes expulsados según su país de origen de todos y cada uno de los CIE existentes en España desglosado en los años 2014, 2015, 2016 y 2017, ambos inclusive. La resolución del Consejo de Transparencia desestimaba la reclamación presentada por los siguientes motivos:

"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



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.

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."

6. A continuación, debemos valorar si existe un interés público superior que permita dar la información a pesar de existir un límite que pudiera resultar aplicable. Es lo que se denomina en la LTAIBG el "Test del interés público" en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información).

Según el artículo 103 de la Constitución Española, 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 Administración es un instrumento al servicio de los intereses generales. No es un ente al servicio de sus propios intereses, sino al servicio de los intereses generales. Esta configuración determina el modo de ser y actuar de la Administración Pública y coloca los intereses generales como un elemento clave de referencia de la Administración. Los intereses generales y su satisfacción por la Administración están, así, en la base del Derecho Administrativo. Así se puede hablar de interés general frente a interés particular o de interés general y de interés público.

Según cierta doctrina administrativista, el interés general estaría referido a una comunidad humana, sea la nacional, la regional o la local –o la supranacional– como tal comunidad humana; en tanto que el interés público podría pensarse que remite a la organización pública o política de tales comunidades humanas. Es este último el término que acuña la LTAIBG y el que debe valorarse en el caso analizado.

Si bien entendemos las alegaciones del reclamante en las que afirma que “en este caso el interés público en la divulgación prevalece al tratarse de datos necesarios para efectuar un control efectivo de las deportaciones que realiza el Estado y conocer si la nacionalidad de los migrantes devueltos coincide en volumen con la de aquellas personas que llegan a nuestro país o sí, por el contrario, existe un desequilibrio en este sentido. Además, son datos que la Comisión Europea facilita con asiduidad”, no debemos perder de vista que si se perjudican los procedimientos de expulsión de extranjeros como consecuencia de la divulgación de su origen o nacionalidad se están poniendo en juego intereses generales más dignos de protección que el derecho a conocer este dato, ya que se impide que el Gobierno pueda desarrollar sus funciones en materia de migración como le exige el vigente ordenamiento jurídico tanto español como europeo, pudiendo generarse como consecuencia otros problemas de convivencia ciudadana o de orden público, no buscados por la LTAIBG.

Estos razonamientos son también aplicables al presente caso, en el que existe identidad de objeto, por lo que no se debe entregar la información solicitada en este apartado.

Teniendo en cuenta la identidad en el objeto de la solicitud y en el límite alegado, se considera de aplicación la argumentación indicada. Por lo que procede desestimar la reclamación en cuanto a los datos de nacionalidad, destino de los vuelos, y, como manifiesta la Administración, también la fecha de expedición de las solicitudes de expulsión y devolución ya que sin el dato anterior carece de sentido.

Por todo ello, teniendo en cuenta la identidad en el objeto de la solicitud (datos desglosados por nacionalidad) y en el límite alegado por la Administración, se considera de aplicación la argumentación desarrollada en el apartado precedente.

En consecuencia, procede desestimar la reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED] con entrada el 1 de julio de 2020, contra la resolución de fecha 11 de junio de 2020 del 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 Gobierno⁴, 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 Públicas⁵.

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-Administrativa⁶.

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

⁴<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a123>

⁵<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20181206&tn=1#a112>

⁶<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20181206&tn=1#a3>