



## Resolución 1035/2021

**S/REF:** 001-061786

**N/REF:** R/1035/2021; 100-006151

**Fecha:** La de firma

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** Ministerio del Interior

**Información solicitada:** Autorizaciones de entrada a España por razones excepcionales

**Sentido de la resolución:** Estimatoria parcial

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 19 de octubre de 2021 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](#)<sup>1</sup> (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

*“- Total de autorizaciones excepcionales de entrada a España desglosadas para todos y cada uno de los años entre 2011 y 2021. Me refiero a las autorizaciones otorgadas conforme a lo dispuesto en el artículo 25.4 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.*

*- Total de autorizaciones excepcionales de entrada a España desglosadas para todos y cada uno de los meses entre enero de 2019 y octubre de 2021, ambos incluidos. Me refiero a las autorizaciones otorgadas conforme a lo dispuesto en el artículo 25.4 de la Ley Orgánica*

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

4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

- Total de autorizaciones excepcionales de entrada a España desglosadas para todos y cada uno de los años entre 2016 y 2021 y desglosadas a su vez para todas y cada una de las nacionalidades de las personas beneficiarias de esa autorización excepcional. Me refiero a las autorizaciones otorgadas conforme a lo dispuesto en el artículo 25.4 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.”

2. Mediante resolución de fecha 3 de diciembre de 2021 el MINISTERIO DEL INTERIOR contestó al solicitante lo siguiente:

“Una vez analizada la petición, este Centro Directivo ha resuelto conceder la información solicitada, adjuntando la siguiente tabla, conteniendo los datos disponibles solicitados a partir del año 2016, año a partir del cual se dispone de datos estadísticamente.

AUTORIZACIONES ENTRADA CIRCUSNTANCIAS EXCEPCIONALES	
AÑO	AUTORIZACIONES
2016	788
2017	1030
2018	1657
2019	436
2020	73
2021*	369

\*A 31/09/2021

Así mismo, señalar que no es posible aportar la nacionalidad de las personas a las que se emite la autorización de entrada por motivos excepcionales ya que dicha autorización se expide a los extranjeros que no reúnan los requisitos establecidos legalmente, cuando existan razones excepcionales de índole humanitaria, interés público o cumplimiento de compromisos adquiridos por España, encontrándonos en esta categoría a los extranjeros que colaboran con la autoridades policiales, fiscales, judiciales y administrativas para la propia seguridad nacional y para la lucha contra redes organizadas delincuenciales.

En base a lo anterior, este Centro Directivo considera que la información que solicita el peticionario está exceptuada de su revelación en base a los límites establecidos en el artículo 14.1.a) (seguridad nacional), el artículo 14.1.d) (seguridad pública), y el artículo 14.1.e) (afectación a la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen Gobierno, por cuanto afectan a un interés público superior.”

3. Disconforme con la respuesta recibida, mediante escrito registrado el 9 de diciembre de 2021, el interesado interpuso una reclamación en aplicación del [artículo 24<sup>2</sup>](#) de la LTAIBG ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) con el siguiente contenido:

*“Interior sólo entrega la información desde 2016 porque es desde el año que dice que la tiene tratada estadísticamente, pero no entrega más que el primer punto de lo pedido, total de autorizaciones excepcionales otorgadas por año.*

*Para los otros dos puntos: autorizaciones otorgadas desglosadas por mes, de un lado, y autorizaciones otorgadas desglosadas por año y nacionalidad, de otro, deniegan la información. Además, únicamente mencionan los límites de seguridad pública, seguridad nacional, y prevención, sanción e investigación de ilícitos penales. Pero únicamente mencionan los límites sin argumentar realmente por qué habría que aplicarlos y deberían prevalecer por encima del derecho de acceso.*

*El artículo 14.2 de la Ley 19/2013 determina que “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”. En este sentido, el criterio interpretativo CI/002/2015 del CTBG afirma que “los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos”, para lo cual “deberá analizarse si la estimación de la petición de información supone un perjuicio /test del daño) concreto, definido y evaluable”. En el presente caso, se ha omitido cualquier razonamiento que justifique la aplicación del límite y se ha limitado a citar el límite, estableciendo que los límites sí operan automáticamente a favor de la denegación, circunstancia que va contra el criterio del CTBG.*

*El Preámbulo de la Ley 19/2013 señala que “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”. Asimismo, el CTBG, en su criterio interpretativo CI/002/2015 advierte de que la aplicación de los límites “no podrá afectar o ser relevante para un determinado ámbito material, porque de lo contrario se estaría excluyendo un bloque completo de información”, lo cual sucede en este caso.*

*Olvida Interior que el propio Gobierno de España, por ejemplo, ha otorgado tras otras solicitudes de acceso a cuántos afganos se les ha dado estas autorizaciones especiales tras*

---

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

la llegada al poder de los talibanes. Los ciudadanos españoles tienen derecho a conocer a qué otras nacionalidades y por qué posibles motivos se ha dado este tipo de autorizaciones. Además, serviría para la rendición de cuentas de la administración ante un trámite que se otorga de forma discrecional. Estas autorizaciones no piden al ciudadano que cumpla los requisitos que sí deben cumplir cualquier otro extranjero para conseguir permiso de residencia o trabajo o la nacionalidad española. Por lo tanto, es evidente que debe prevalecer la rendición de cuentas e Interior debe entregar lo solicitado.

Citan, además, que dentro de los beneficiarios puede haber personas que se les haya otorgado por colaborar con la policía o la justicia en investigaciones. De todos modos, al haber pedido la información de forma muy genérica (desglosada por año y nacionalidad) esto no permitiría tampoco identificarlos y no supondría ningún riesgo.

Pido, por todo ello, que se estime mi reclamación y se inste a Interior a entregarme lo solicitado.”

4. Con fecha 10 de diciembre de 2021, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al MINISTERIO DEL INTERIOR al objeto de que se formularan las alegaciones que se considerasen oportunas. El 3 de febrero de 2022 se recibió respuesta con el siguiente contenido:

«Una vez analizada la reclamación efectuada por el ██████████, este Centro Directivo adjunta el de glose por meses de las autorizaciones excepcionales de entrada entre enero de 2019 y octubre de 2021 solicitadas:

AUTORIZACIONES ENTRADA CIRCUNSTANCIAS EXCEPCIONALES			
MES	2019	2020	2021
Enero	49	4	5
Febrero	50	2	0
Marzo	51	9	0
Abril	69	0	0
Mayo	70	0	1
Junio	111	0	19
Julio	25	11	195
Agosto	0	25	142
Septiembre	3	12	7
Octubre	3	0	
Noviembre	5	10	
Diciembre	0	0	
<b>TOTAL</b>	<b>436</b>	<b>73</b>	<b>369</b>

En lo relativo a la solicitud de las nacionalidades de las personas beneficiarias, se reitera la contestación dada al ██████████ considerarse que no es posible aportar la nacionalidad de

*las personas a las que se emite la autorización de entrada por motivos excepcionales ya que dicha autorización se expide a los extranjeros que no reúnan los requisitos establecidos legalmente, cuando existan razones excepcionales de índole humanitaria, interés público o cumplimiento de compromisos adquiridos por España, encontrándonos en esta categoría a los extranjeros que colaboran con las autoridades policiales, fiscales, judiciales y administrativas para la propia seguridad nacional y para la lucha contra redes organizadas delincuenciales.*

*Asimismo, y pese a que la petición de datos se hace de forma genérica, facilitar determinadas nacionalidades por años puede conducir, de forma inequívoca, a la identificación de la/s persona/s afectada/s, pudiendo poner, en determinados casos, en serio riesgo la integridad física de las mismas.*

5. El 7 de febrero de 2022, en aplicación del art. 118 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se concedió audiencia al reclamante para que formulase las alegaciones y presentase los documentos que estimase pertinentes. El mismo día, se recibió con el siguiente contenido:

*“Agradezco a Interior el desglose mensual desde 2019 otorgado ahora en fase de alegaciones, pero deberían otorgarlo al menos desde 2016 que es la fecha para la que en su resolución indicaban que tenían estos datos tratados de forma estadística.*

*Sobre el otro punto de mi solicitud con el que no cumplen: las autorizaciones por nacionalidad y año. Este solicitante realmente considera que al ser una forma muy genérica no se rompería el secreto estadístico (que es lo que aplica en este caso más que la larga lista de límites citados por Interior). De todos modos, en el caso de que pueda operar para alguna nacionalidad en concreto, Interior lo tiene muy fácil con el derecho de acceso de forma parcial. Es tan sencillo como indicar para cada año únicamente esa información de las nacionalidades donde el número sea lo suficientemente alto para no identificar a nadie (mayor de 2 o 3, en realidad, no haría falta más) y para el resto de casos no entregar la nacionalidad. Contra este criterio entiendo que no tienen nada que alegar, como ya he indicado en este proceso de reclamación, sobre algunas nacionalidades concretas, como la afgana, han entregado estos datos, cabe, por lo tanto, aplicar el mismo criterio para la mayoría de ellas, aunque pueda haber alguna excepción concreta.”*

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)<sup>3</sup> 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](#)<sup>4</sup>, el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)<sup>5</sup>, 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](#)<sup>6</sup> 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, 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, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a diversa información sobre autorizaciones excepcionales de entrada a España concedidas conforme a lo dispuesto en el artículo 25.4 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, que el reclamante desglosa por distintos tramos temporales, que abarcan en su totalidad desde el año 2011 a 2021, ambos incluidos. En concreto, para el lapso temporal que incluye el mes de enero de 2019 al mes de octubre de 2021 solicita el desglose mensual de dicha información, mientras que para los años 2016 a 2021, solicita

---

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

<sup>4</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

<sup>5</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

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

información de las nacionalidades de los extranjeros beneficiarios de esa autorización excepcional.

4. Antes de entrar a examinar el fondo de asunto, procede recordar 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, el órgano competente no respondió al solicitante en el plazo máximo legalmente establecido, sin que conste causa o razón 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”*.

5. El Ministerio del Interior resolvió inicialmente conceder el acceso parcial a la información, facilitando únicamente los datos disponibles al número anual de autorizaciones de entrada excepcional desde el año 2016 hasta septiembre de 2021, a partir del cual afirma disponer de datos estadísticos, sin incluir el desglose mensual ni informar sobre las nacionalidades de los extranjeros autorizados. En el trámite de alegaciones amplió la información, incluyendo el desglose mensual de los años 2019 a 2021.

Sin embargo, deniega la información sobre la nacionalidad alegando que la referida autorización se expide a los extranjeros que no reúnan los requisitos establecidos legalmente cuando existan razones excepcionales de índole humanitaria, interés público o cumplimiento de compromisos adquiridos por España, incluyéndose en esta categoría *“a los extranjeros que colaboran con las autoridades policiales, fiscales, judiciales y administrativas para la propia seguridad nacional y para la lucha contra redes organizadas delincuenciales”*. Tras efectuar estas consideraciones, invoca la aplicación de los límites previstos en el artículo 14 de la LTAIBG, apartados a) sobre la seguridad nacional, apartado d) sobre la seguridad pública y el apartado e) sobre la afectación a la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, por considerar que afectan a un interés público superior.

Añade también en fase de alegaciones que: *“Asimismo, y pese a que la petición de datos se hace de forma genérica, facilitar determinadas nacionalidades por años puede conducir, de*

*forma inequívoca, a la identificación de la/s persona/s afectada/s, pudiendo poner, en determinados casos, en serio riesgo la integridad física de las mismas.”*

6. En cuanto al fondo del asunto planteado, la información solicitada versa sobre la nacionalidad de los extranjeros a los que se les ha concedido la entrada al territorio español por razones excepcionales de índole humanitaria, interés público o cumplimiento de compromisos adquiridos por España, concedidas conforme a lo dispuesto en el artículo 25.4 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Se trata de un régimen excepcional de acceso, cuya permisibilidad se sustenta *ex lege* en razones de índole humanitaria, interés público o cumplimiento de compromisos adquiridos por España.

Para denegar el acceso a la información sobre la nacionalidad de estos extranjeros, el Ministerio del Interior invoca la existencia de los límites previstos en los apartados a), d) y e) del artículo 14 de la LTAIBG, relativos a la seguridad nacional, seguridad pública y afectación a la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, respectivamente. A estos efectos, justifica que esa autorización por razones excepcionales afecta a extranjeros que colaboran con las autoridades policiales, fiscales, judiciales y administrativas para la propia seguridad nacional y para la lucha contra redes organizadas delincuenciales.

Las razones excepcionales de entrada que prevé la precitada Ley Orgánica, que son de índole humanitaria, interés público o cumplimiento de compromisos adquiridos por España, se configuran de un modo amplio, por lo que tienen cabida diversos motivos autorizatorios. Entre ellos, el de colaboración de los extranjeros autorizados con las autoridades españolas, según justifica el Ministerio del Interior, con la finalidad de salvaguardar la seguridad pública y nacional, así como la lucha contra redes organizadas delincuenciales que permite investigar, entre otros, la comisión de ilícitos penales. El acceso a la información sobre la nacionalidad de los extranjeros beneficiados por este régimen excepcional de entrada al territorio español y, de ese modo, poder conocer cuáles son los países de origen de los extranjeros que acceden a España por estas razones excepcionales, ciertamente, revela una información susceptible de perjudicar la seguridad nacional, seguridad pública y afectación a la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, tratándose indudablemente de intereses generales que pueden prevalecer sobre el derecho a conocer esta información.

Sin embargo, esta circunstancia no ha de concurrir necesariamente en todos los supuestos en los que se ha concedido la autorización excepcional de entrada y, de hecho, así se deduce de lo expresado por el Ministerio. Habida cuenta de que, como este Consejo ha señalado en múltiples ocasiones y subraya el Tribunal Supremo en reiterada jurisprudencia, los límites al derecho de acceso a la información pública han de ser interpretados y aplicados de forma

restrictiva, justificada y proporcionada, atendiendo a las circunstancias concurrentes en cada caso, antes de denegar por entero el acceso a la información solicitada sobre las nacionalidades el Departamento ministerial debió examinar si es factible conceder un acceso parcial proporcionando la información en aquellos casos en los que no prevalezcan los límites invocados, pues sólo así se cumple con la exigencia de proporcionalidad en la restricción del contenido del derecho.

En consecuencia, procede estimar la presente reclamación, instando al Ministerio del Interior a que, conforme a lo dispuesto en los artículos 14.2 y 16 de la LTAIBG facilite el acceso parcial a la información reclamada, a excepción de aquellos supuestos en los que prevalezcan los límites del artículo 14. 1 invocados.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

**PRIMERO: ESTIMAR parcialmente** la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del MINISTERIO DEL INTERIOR de fecha 3 de diciembre de 2021.

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

- *Nacionalidades de las personas beneficiarias de la autorización excepcional de entrada por motivos excepcionales*

De esta información podrá excluirse aquellos casos en los que prevalezcan los límites del artículo 14.1 de la LTAIBG conforme a lo expresado en el fundamento jurídico sexto.

**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 23.1<sup>7</sup>](#), 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 octubre<sup>8</sup>](#), 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<sup>9</sup>](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

---

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

<sup>8</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

<sup>9</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>