



Resolución 883/2020

S/REF: 001-049535

N/REF: R/0883/2020; 100-004585

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación

Información solicitada: Relaciones con Nasser bin Hamad Al Khalifa

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la reclamante solicitó al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN, con fecha 30 de octubre de 2020, la siguiente información:

En representación de Americans for Democracy and Human Rights in Bahrain (ADHRB) solicito información sobre las relaciones (reuniones, intercambio de correos electrónicos, ficha técnica) que haya tenido el Ministerio de Asuntos Exteriores con el miembro de la familia real bahreiní Nasser bin Hamad Al Khalifa.

2. Mediante resolución de fecha 23 de noviembre de 2020, el MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN contestó a la reclamante lo siguiente:

En línea con la respuesta que emitió esta unidad contestando el pasado 8 de julio de 2020 ante la misma pregunta, se vuelve a informar de que los siete contactos que han mantenido nuestras autoridades con las del Reino de Bahrein en 2019 y 2020 son los siguientes:

1.- Ministros de Asuntos Exteriores.

1.- *Conversación telefónica el 18 de mayo de 2020 entre Ministra González Laya y homólogo en el marco de la pandemia.*

2.- *Encuentro el 4 de febrero de 2019 entre el Ministro Borrell y su homólogo Al Jalifa en el marco de la V Ministerial UE-Liga Estados Árabes en Bruselas.*

II.- Otros Ministros.

1.- *Encuentro el 25 de septiembre entre Ministro Ábalos y su homólogo, Sr. Kamal bin Ahmed Mohammed, en el marco de la 40ª Asamblea General de la OACI. Montreal.*

2.- *Visita a España con motivo de la COP25 del Ministro de Petróleo de Bahrein, Sr. Mohammed bin Jalifa al Jalifa.*

III.- Directores Generales.

1.- *Encuentros de la Directora General para el Magreb, Mediterráneo y Oriente Próximo, Sra. Martínez, con el Embajador del Reino de Bahrein ante España (residente en Londres), Sr. Fawaz bin Mohammed Al Jalifa. Estos encuentros tuvieron lugar en Madrid, el 21 de enero de 2019, el 27 de noviembre de 2019 y el 6 de febrero de 2020.*

El Real Decreto 463/2020 por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, recogió expresamente en su Disposición Adicional Cuarta la suspensión de los plazos de prescripción y caducidad de cualesquiera acciones y derechos durante el plazo de vigencia del estado de alarma.

3. Ante esta respuesta, mediante escrito de entrada el 15 de diciembre de 2020, la interesada presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24¹](#) de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido:

Solicité información sobre las relaciones (reuniones, intercambio de correos electrónicos, ficha técnica) que haya tenido el Ministerio de Asuntos Exteriores con el miembro de la familia real bahreiní Nasser bin Hamad Al Khalifa.

La contestación relatava las reuniones en general que en el último año, el Reino de España había tenido con el Reino de Bahrein, sin adjuntar ninguna información de la persona que solicitaba, como la ficha técnica.

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

4. Con fecha 17 de diciembre de 2020, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas, sin que el Ministerio haya presentado ninguna en el plazo concedido al efecto.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG²](#), 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 Gobierno³](#), el Presidente de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones 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 12⁴](#), 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: (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. Por otra parte, en el caso que nos ocupa, se constata la falta de respuesta por parte del órgano competente a la solicitud de alegaciones formulada por este Consejo de Transparencia. Este proceder dificulta considerablemente el cumplimiento de la función encomendada a esta Autoridad Administrativa Independiente, al no proporcionarle los motivos en los que se sustenta la negativa a conceder el acceso a la información con el fin de que pueda valorar adecuadamente las cuestiones planteadas por el reclamante.

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

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

4. A continuación, hay que analizar el contenido de la reclamación presentada, en la que se pide información detallada sobre *las relaciones (reuniones, intercambio de correos electrónicos, ficha técnica) que haya tenido el Ministerio de Asuntos Exteriores con el miembro de la familia real bahreiní Nasser bin Hamad Al Khalifa.*

El Ministerio entrega información sobre las reuniones de miembros del Gobierno español con autoridades del Reino de Bahréin, pero ninguna de ellas hace referencia al Sr. Nasser bin Hamad Al Khalifa, miembro de la familia real de Bahréin, comandante de la Guardia Real de las Fuerzas Armadas bareiníes, Presidente del Comité Olímpico de Bahréin y Director del Consejo Supremo para Juventud y Deportes. Estamos hablando, pues, de posibles reuniones o correspondencia entre altos cargos de dos Estados soberanos.

Por otra parte, no ha dado respuesta a la solicitud de alegaciones formulada por el Consejo de Transparencia, proceder que dificulta considerablemente el cumplimiento de la función encomendada a esta Autoridad Administrativa Independiente.

Este Consejo de Transparencia se ha pronunciado recientemente sobre una reclamación relativa a una solicitud de información, presentada por la misma reclamante, relativa a comunicaciones entre el Reino de Bahréin y España en 2019-2020, en concreto, en la R/808/2020, en la que se estimó parcialmente la reclamación, con base en la siguiente argumentación:

Así las cosas, es necesario comenzar recordando que el derecho de acceso a la información pública está reconocido en la Ley 19/2013 como un auténtico derecho público subjetivo, al establecer que “todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley”, y que desde la propia Exposición de Motivos se configura de forma amplia, disponiendo que son titulares todas las personas, que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud, y que solamente se verá limitado en aquéllos casos en que sea necesario por la propia naturaleza de la información – derivado de lo dispuesto en la Constitución Española- o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos, indicando expresamente que, en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test del daño –del interés que se salvaguarda con el límite- y del interés público en la divulgación, de forma justificada, proporcionada y limitada por su objeto y finalidad y atendiendo a las circunstancias del caso concreto.

Esta formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar, de forma estricta e incluso restrictiva, tanto los límites a este derecho como las causas de inadmisión. Así lo ha proclamado el Tribunal Supremo en su Sentencia de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017, en la que

sostiene que "Cualquier pronunciamiento sobre las "causas de inadmisión" que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, (...) debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013." (...) 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."

En el caso que nos ocupa la solicitud abarca una gran variedad de información, de distinta índole, pero toda ella relacionada con reuniones pertenecientes al ámbito de las relaciones internacionales, en este caso entre España y otro Estado soberano. A este respecto, debemos comenzar señalando que estas reuniones, a pesar de estar enmarcadas en el ámbito del Derecho Internacional Público, no se encuentran excluidas de la aplicación de la Ley 19/2013, tal y como ha sido reconocido por nuestros tribunales. Así, la Sentencia 17/2020, de 14 de febrero de 2020, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 10 de Madrid, en relación con la alegación relativa a que no sería de aplicación al supuesto enjuiciado la Ley 19/2013 por quedar desplazada por el Derecho Internacional Público, señala lo siguiente:

"Debemos por ello concluir que la documentación requerida no goza de la inviolabilidad a la que se refiere el Convenio alegado por la Abogada del Estado, ni sus preceptos permiten amparar una inaplicabilidad absoluta de la Ley 19/2013 ante una solicitud de información que guarde relación con unas relaciones entre España y otro Estado soberano [...] Tal exención absoluta se aviene mal con el reconocimiento amplio del derecho de acceso a la información establecido y regulado en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno que, ya en su preámbulo comienza proclamando: "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...", estableciendo además un ámbito subjetivo muy amplio que alcanza a todos los sujetos que prestan servicios públicos o ejercen potestades administrativas, artículos 2, 3 y 4, y un concepto igualmente amplio de su ámbito

objetivo, recogido en cuanto al “Derecho de acceso a la información pública” en su artículo 13, [...]

Incluso en el ámbito de las misiones diplomáticas y de la acreditación de su personal la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 7ª, en su sentencia de 4 Jun. 2019, dictada en el recurso 2/2019 y mencionada en la demanda, no excluye de plano la aplicabilidad de la Ley sino que aplica sus preceptos para en el caso concreto que resuelve rechazar la solicitud de información, tal y como se desprende su razonamiento (...)”

Partiendo de la base de la aplicación de la Ley 19/2013 al supuesto que nos ocupa, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no puede desconocer, a pesar de no haber sido alegado por el Ministerio que, dada la amplitud y la naturaleza de la información solicitada, una parte de la misma puede verse afectada por el límite establecido en el artículo 14.1.c) relativo a “las relaciones exteriores”.

En este sentido, cabe recordar que existen ya diversos precedentes en los que el Consejo se ha pronunciado sobre cuestiones referidas al ámbito de las relaciones exteriores. Así en la [Resolución R/0301/2018](#)⁵ sobre acceso al intercambio de notas y borradores en el contexto de un arbitraje contra Venezuela bajo el Tratado Bilateral de Inversiones España-Venezuela, señalaba que “revelar información no definitiva que forma parte de la estrategia negociadora de un país cuando se están tratando asuntos bilaterales, dañaría de forma grave las relaciones entre España y el otro país negociador, afectando a la fiabilidad de España como socio...”. Esta información o documentación, en cualquiera de sus formatos o soportes, forma parte de un proceso negociador que afecta a cuestiones de indudable trascendencia para los países negociadores.

En el mismo sentido nos hemos pronunciado también en el procedimiento [R/0672/2020](#)⁶, en el que se solicitaba documentación relacionada con las negociaciones sobre Gibraltar entre el Estado español y el británico desde que se aprobó el Brexit.

En el presente caso pueden concurrir igualmente circunstancias o elementos que permitan razonadamente concluir que existe un perjuicio razonable y no hipotético para las relaciones exteriores de España lo suficientemente relevante como para justificar la aplicación del límite previsto en el artículo 14.1. c), atendiendo a las mismas razones que sirvieron de fundamento

⁵ [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/en/dam/jcr:41ab46ea-46ff-4cdb-a56a-bbd629062511/R%200301%202018.pdf](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/en/dam/jcr:41ab46ea-46ff-4cdb-a56a-bbd629062511/R%200301%202018.pdf)

⁶ https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/es/Actividad/Resoluciones/resoluciones AGE/AGE_2020/1_2.html

a la ya citada Sentencia 17/2020, de 14 de febrero de 2020, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 10 de Madrid, en la que se falla que entregar la información requerida “concierna a las funciones de las respectivas misiones diplomáticas, ya que una función esencial de las misiones es la de mantener una comunicación fluida con el Gobierno del Estado receptor para tratar asuntos de interés común, diferencias entre las partes, etcétera”.

Conviene no obstante precisar que, salvo justificación suficiente de lo contrario, a juicio de este Consejo, no se encuentran amparadas por el límite mencionado las informaciones relativas al nombre de los asistentes a las reuniones, el programa u objeto de las mismas, ni la fecha y el lugar de celebración.

En el caso que nos ocupa, consistiendo el objeto de la solicitud de acceso, como hemos visto, en información detallada relativa a las relaciones mantenidas entre el Ministerio de Asuntos Exteriores con el miembro de la familia real bahreiní Nasser bin Hamad Al Khalifa, podemos considerar aplicable esta argumentación, entendiéndose, por tanto, que de existir información pública al respecto, debe concederse el acceso a la misma, pudiendo excluirse aquéllos aspectos que resulten afectados por el límite previsto en el artículo 14.1.c) LTAIBG, cuya aplicación habrá de motivarse en los términos exigidos por el artículo 14.2 de la misma ley.

Asimismo, conforme es criterio de este Consejo de Transparencia, debe recordarse que en caso de haber existido reuniones, debe concederse el acceso a la información relativa a las mismas, asistentes, programa y lugar y fecha de celebración.

En lo relativo a la ficha técnica, al no concretar el reclamante la información a que se refiere ni el contenido exacto de las mismas, entendemos, poniéndolo en relación con la información solicitada, que se trataría de una ficha en la que se recogería información que ese Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación considere relevante sobre ese Estado soberano o sobre las reuniones mantenidas, conteniendo los aspectos señalados en el párrafo anterior, por lo que tratándose de información pública, debe conceder el acceso a la misma salvo que proceda excluir determinados aspectos de forma motivada en función de la aplicación del límite recogido en el artículo 14.1.c) LTAIBG antes citado.

5. Se debe analizar finalmente si, en caso de que se hayan efectivamente producido, los correos electrónicos intercambiados entre responsables del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación y el Sr. Nasser bin Hamad Al Khalifa, deben ser de acceso público o no.

Sobre esta cuestión el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha tenido ocasión ya de pronunciarse en la Resolución de fecha 30 de julio de 2018 (procedimiento [R/0280/2018](#)⁷), desestimando la reclamación presentada por una persona que solicitó una copia de los correos electrónicos enviados o recibidos desde una dirección corporativa oficial. Los razonamientos utilizados fueron los siguientes: *“(...) este Consejo considera que la información ahora solicitada carecería del requisito relativo al origen de la misma, en tanto que, de lo obrante en el expediente, no se deduce que esta derivase del ejercicio de las funciones públicas atribuidas al cargo de la entonces Delegada de Gobierno de la Comunidad de Madrid (...) el razonamiento efectuado por el solicitante por el que se anuda el carácter de información pública al mero hecho de que dicha información se contenga en un soporte público como sería un correo institucional de una administración pública no se corresponde en nuestra opinión con la literalidad de la LTAIBG. Y es que, efectivamente, el concepto de información pública se asienta sobre un análisis material y funcional recayente en la propia naturaleza de la información, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 de la LTAIBG. De este modo, aun suponiendo que los referidos correos electrónicos existieran, aspecto este que no ha sido confirmado por la referida Dirección, el objeto de los mismos no se conecta con el ejercicio de las funciones públicas desarrolladas por el cargo público al que se refiere la solicitud de información. Podría incluso entenderse que se hallaría vinculado a la esfera privada de la entonces Delegada de Gobierno, y ello con independencia de la valoración que pueda realizarse al uso de medios públicos- un correo corporativo- para tal fin. Este es el enfoque mantenido por la Administración al afirmar: “La solicitud del reclamante no hace referencia a ningún procedimiento administrativo, sino que se refiere a correos electrónicos no vinculados a la toma de decisión por parte de la Administración en un procedimiento. Se trataría, en caso de existir, o bien de comunicaciones de índole privada o bien de comunicaciones auxiliares o de apoyo, no vinculados a ningún procedimiento administrativo, no aplicándose en consecuencia el precepto alegado por el reclamante”*”.

Por ello, cabe recordar que, a juicio de este CTBG, salvo excepciones derivadas de su singularidad, los correos electrónicos no estarían enmarcados en el concepto de información pública susceptible de ser objeto de derecho de acceso, ya que, por regla general, contienen sólo información auxiliar o de apoyo, de modo que estarían incursos en la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 b) de la LTAIBG.

Por lo expuesto, debe estimarse parcialmente la reclamación presentada.

⁷[Resoluciones de julio de 2018 - Resoluciones de 2018 - Resoluciones de la Administración General del Estado - Resoluciones - Actividad - Consejo Transparencia y Buen Gobierno \(consejodetransparencia.es\)](#)

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 DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN, de fecha 23 de noviembre de 2020.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a la reclamante la siguiente información:

- *Relaciones (reuniones y/o ficha técnica) que haya tenido el Ministerio de Asuntos Exteriores con el miembro de la familia real bahreiní Nasser bin Hamad Al Khalifa.*

Si no existieron tales relaciones, deberá hacerse constar expresamente esta circunstancia en la respuesta que se ofrezca a la reclamante.

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno copia de la información enviada a la reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1⁸](#), 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 octubre⁹](#), 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-Administrativa¹⁰](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>