



Resolución 415/2022

S/REF: 001-067061

N/REF: R-0427-2022; 100-006811

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

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

Información solicitada: Relación completa de documentos elaborados en los últimos cuatro años vinculados al Sahara Occidental

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 21 de marzo de 2022 el reclamante solicitó al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN, 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:

“Relación completa de documentos elaborados en los últimos cuatro años vinculados al Sahara Occidental. Pido el listado de informes, estudios, mesas de debate, reuniones, contactos internacionales (presenciales, por teléfono y otras vías telemáticas) y otras actuaciones gubernamentales se han desarrollado sobre este tema.

Pido también el expediente completo relativo al cambio de postura del Gobierno de España en relación a esta zona africana, su futuro y su realidad administrativa”.

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

2. Mediante resolución de fecha 18 de abril de 2022, el MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN contestó al solicitante lo siguiente:

“En respuesta a su solicitud, se indica que la información solicitada se encuentra amparada por lo dispuesto en la Ley 19/1968, de 5 de abril, sobre Secretos Oficiales, modificada por la Ley 48/1978 (LSO), así como por la normativa que la desarrolla, y en particular por lo establecido en el Acuerdo de Consejo de Ministros, de 15 de octubre de 2010, sobre política de seguridad de la información del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación por el que se clasifican determinadas materias con arreglo a la Ley de Secretos Oficiales.

En base a esta normativa, el acceso a dicha información queda limitado a los órganos y personas debidamente facultadas para ello y con las formalidades y limitaciones legalmente establecidas, no pudiendo por tanto ser comunicada, difundida ni publicada ni utilizar su contenido fuera de los límites legalmente establecidos.

Por lo anteriormente expuesto, se resuelve denegar el acceso a la información, en aplicación de lo dispuesto en la Ley de 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en su artículo 14.1, apartados a) y e), y en la Disposición adicional primera, apartado 2, por tratarse de información sensible relativa a materias clasificadas" y, por ello, ha de someterse al régimen jurídico específico de los secretos oficiales”.

3. Mediante escrito registrado el 9 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) indicando *“No comparto que se use esa Ley para denegar la información solicitada”.*
4. Con fecha 12 de mayo de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN al objeto de que pudiera hacer las alegaciones que considerase oportunas. El 2 de agosto de 2022 se recibió escrito, con el siguiente contenido resumido:

“(…) la petición de información pública que se realiza es extraordinariamente amplia (...) lo que excede del concepto de información pública establecido en el art. 13 de la Ley de Transparencia.

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

Por otra parte, y con especial importancia: se trata de una petición de documentos de este Ministerio, relacionados con la toma de decisiones en materia de política exterior. Se pide documentación con contenido relevante; expediente completo relativo al cambio de postura del Gobierno de España en relación a esta zona africana, su futuro y su realidad administrativa.

En la Resolución denegatoria de referencia se ha considerado la aplicación de las limitaciones a la información descritas en el artículo art. 14.l.c de la Ley 19/2013. Resulta también seguramente de aplicación el 14.1.k de la Ley 19/2013, todo ello incidiendo en el carácter reservado de los documentos internos, que se justifica por la necesidad de evitar el perjuicio en las relaciones exteriores y la confidencialidad en la toma de decisiones políticas.

Observemos que en este tipo de documentos internos se reflejan valoraciones y posiciones políticas sobre la situación de otros países, cuya eventual publicidad provocaría reacciones en terceros países, y podría poner en riesgo la relación bilateral con los gobiernos extranjeros. Por todo ello, se considera que el carácter reservado de estos documentos está justificado.

Cabe recordar que en su Resolución 761/2021 de 16.03.2022 (entre otras) el CTBG ha estimado esta interpretación de los límites al acceso a la información pública.

Por todo lo anterior, se solicita al CTBG que desestime la reclamación de referencia”.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2 c\) de la LTAIBG³](#) 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 Gobierno⁴](#), el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que en aplicación del [artículo 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

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>

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>

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 documentación vinculada al Sahara Occidental y elaborada en los últimos cuatro años; así como, y en particular, al expediente completo relativo al cambio de postura del Gobierno de España en relación con esta zona, formulada en los términos que figuran en los antecedentes de hecho.

La Administración deniega el acceso alegando que la información requerida está protegida por la Ley 19/1968, de 5 de abril, sobre Secretos Oficiales, así como por la normativa que la desarrolla, y en particular por lo establecido en el Acuerdo de Consejo de Ministros, de 15 de octubre de 2010, sobre política de seguridad de la información del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación por el que se clasifican determinadas materias con arreglo a la Ley de Secretos Oficiales.

Posteriormente, en trámite de alegaciones, desarrolla su argumentación matizando que *"la petición de información pública que se realiza es extraordinariamente amplia (...) relacionada con la toma de decisiones en materia de política exterior, todo ello incidiendo en el carácter reservado de los documentos internos, que se justifica por la necesidad de evitar el perjuicio en las relaciones exteriores y la confidencialidad en la toma de decisiones políticas. Se reflejan valoraciones y posiciones políticas sobre la situación de otros países, cuya eventual publicidad provocaría reacciones en terceros países, y podría poner en riesgo la relación bilateral con los gobiernos extranjeros, siendo de aplicación las limitaciones a la información descritas en el artículo art. 14.1.c y 14.1.k de la Ley 19/2013"*.

4. Al haberse argüido este caso que la información solicitada se encuentra bajo una calificación oficial de reserva, dado el carácter determinante de esta excepción, resulta necesario comenzar nuestro análisis por este punto.

La regulación relevante a estos efectos está contenida en el artículo 4 de la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre secretos oficiales, con arreglo al cual, la calificación de una materia en la categoría de “secreto” y “reservado” corresponde al Consejo de Ministros, añadiendo el primer inciso de su artículo 10.1 que tales calificaciones se “conferirán mediante un acto formal”.

El acto formal que aquí se invoca es el Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de octubre de 2010, sobre política de seguridad de la información del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y por el que se clasifican determinadas materias con arreglo a la Ley de Secretos Oficiales. Sin embargo, no se establecen más detalles sobre dicha calificación formal; en particular, no se establece la conexión concreta entre alguno de los documentos solicitados y esta calificación, limitándose a la referida invocación genérica.

Debemos recordar que la norma general establecida en la LTAIBG es la de dar la información, siendo los límites la excepción y que, como tal, debe ser debidamente justificada por quien la invoca. Como ha subrayado el Tribunal Supremo, el artículo 14.2 de la LTAIBG “*no permite una aplicación genérica de las limitaciones como justificación de una denegación del acceso a la información pública, válida para todos los procedimientos de una determinada materia, por ejemplo, la protección de las relaciones exteriores o la protección de la investigación y sanción de los ilícitos penales en los procedimientos de extradición, sino que exige una aplicación justificada y proporcionada de las limitaciones en relación al caso concreto, debiendo hacerse una ponderación de los intereses en juego, el de acceso a la información pública, por un lado, y el protegido por la limitación de que se trate.*” (STS de 25 de enero de 2021 - ECLI:ES:TS:2021:574, FJ. 4º).

En consecuencia, la motivación proporcionada por el Ministerio no puede acogerse como fundamento suficiente para la denegación del acceso, pues pretende una aplicación genérica de la calificación, sin haber acreditado que las concretas informaciones solicitadas se encuentran formalmente clasificadas como “secreto” o “reservado”.

5. Al no resultar acreditada la excepción de la reserva, debe comprobarse ahora si la denegación del acceso a la documentación solicitada por el reclamante puede fundamentarse en la concurrencia de los límites al ejercicio del derecho que prevé el artículo 14.1. c) y k) LTAIBG y que el órgano requerido invoca en fase de alegaciones.

Como ha señalado este Consejo en múltiples resoluciones, al aplicar los límites del artículo 14 de la LTAIBG es preciso tener presente que el derecho de acceso a la información pública es un derecho público subjetivo de rango constitucional, que goza de un amplio reconocimiento

en nuestro ordenamiento, por lo que cualquier restricción de su eficacia ha de partir de una interpretación estricta de los límites y deberá justificar de manera expresa y proporcionada su aplicación. Así lo viene exigiendo el Tribunal Supremo de manera constante en sus pronunciamientos, como él mismo se ha encargado de recordar en la STS de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558), en cuyo fundamento jurídico tercero se expresa 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.»

Y concluye insistiendo en 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.»*

En este caso, considera este Consejo que se ha motivado adecuadamente la afectación a las relaciones exteriores o internacionales (en particular, aunque no exclusivamente, con el Reino de Marruecos) que comportaría la divulgación de información requerida en relación con la toma de decisiones en materia de política exterior y que incluye valoraciones y posiciones políticas no necesariamente definitivas o estáticas, cuya publicidad podría afectar a negociaciones y estrategias futuras entre ambos países. En efecto, razona el Ministerio que la reserva de esos documentos *“se justifica por la necesidad de evitar el perjuicio en las relaciones exteriores y la confidencialidad en la toma de decisiones políticas. Se reflejan valoraciones y posiciones políticas sobre la situación de otros países, cuya eventual publicidad provocaría reacciones en terceros países, y podría poner en riesgo la relación bilateral con los gobiernos extranjeros (...)”*.

Es por ello que puede concluirse que el acceso a la información solicitada, atendiendo a la materia sobre la que versa y al complejo (y sensible) contexto internacional, implicaría un riesgo cierto y no meramente hipotético de perjuicio a las relaciones exteriores del Estado español; por lo que procede desestimar la reclamación al haberse verificado la concurrencia del límite previsto en el artículo 14.1.c) LTAIBG, sin que se haya acreditado, ni se aprecie, un interés público superior en divulgar la información.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN, de fecha 18 de abril de 2022.

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 el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre⁸](#), 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

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

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

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

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