



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Resolución 478/2022

S/REF: 001-067492

N/REF: R/0531/2022; 100-006975

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

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

Información solicitada: Acuerdo con Marruecos

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 30 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:

«Tal como indica [REDACTED] en la sesión plenaria del día 30/03/2022, en el Congreso, de que existe un acuerdo con Marruecos, solicito toda la información de ese acuerdo con Marruecos, dónde y cuándo se ha plasmado.»

Consta en las actuaciones en este procedimiento únicamente respuesta del MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN, sin fecha, en la se pone de manifiesto lo siguiente:

«Con carácter general, las comunicaciones entre el Gobierno de España y otros Estados quedan dentro de los motivos de denegación recogidos en el artículo 14 de la Ley de

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

Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, siendo de especial aplicación al presente caso los recogidos en los apartados c) y k).

En el caso concreto de la carta de 14 de marzo que el Presidente del Gobierno envió al Rey de Marruecos es de conocimiento público. (...)»

2. Mediante escrito registrado el 13 de junio 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) con el siguiente contenido:

«Solicito la información que se ha pedido y que no han realizado sobre el acuerdo con Marruecos y si no existe que lo digan, y dejen de estar establecidos en la mentira».

3. Con fecha 13 de junio 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, sin que, aun habiendo comparecido a la notificación, se haya presentado escrito alguno.

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 12](#)⁶ 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».*

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

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>

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 relativa al acuerdo suscrito con Marruecos formulada en los términos que figuran en los antecedentes de hecho.

Consta en este procedimiento respuesta del Ministerio requerido en la que se pone de manifiesto que la carta enviada por el Presidente de España al Rey de Marruecos es de conocimiento público y que, con carácter general, las comunicaciones entre el Reino de España y otros Estados *quedan dentro de los motivos de denegación recogidos en el artículo 14 LTAIBG* —en particular, los supuestos de las letras c) y k)—.

Ciertamente, en su escrito presentado ante este Consejo, el reclamante alega que no se ha dado respuesta a su solicitud y, no constando a este Consejo la fecha de la resolución del Ministerio a que se ha hecho referencia ni su notificación al reclamante, ninguna objeción puede realizarse al hecho de que entienda desestimada su solicitud por silencio y expedita la vía de la reclamación prevista en el artículo 24 LTAIBG.

4. Antes de entrar a examinar el fondo del asunto resulta pertinente señalar que el artículo 20.1 de la LTAIBG dispone que *«[l]a 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 este caso, como se ha puesto de manifiesto en el fundamento jurídico precedente, no constan ni la fecha de la resolución sobre el acceso solicitado, ni su notificación al reclamante, por lo que es obligado recordar a la Administración que la observancia del plazo máximo de contestación (incluyendo la debida notificación) 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. Por lo que concierne al fondo del asunto, conviene precisar, en primer lugar, que la solicitud de información no se refiere a la carta enviada por el Presidente del Gobierno al Rey de Marruecos —que ha sido publicada en los medios de comunicación— sino a la eventual formalización de un acuerdo entre el Reino de España y el de Marruecos y, en caso afirmativo, a que se le proporcione dicho informe. Por ello, la resolución de esta reclamación se circunscribe a la petición de dicho acuerdo.

Sentado lo anterior, y por lo que respecta a la invocación de los límites previstos en el artículo 14.1.c) y k) LTAIBG, no es posible desconocer que este Consejo ya ha sentado un criterio respecto de la divulgación de comunicaciones y otra documentación referida a las relaciones de España con Marruecos respecto del plan de autonomía del Sáhara y (o) de la situación de Ceuta y Melilla, considerando adecuada y proporcionada la restricción establecida a la divulgación de la información prevista en el artículo 14.1.c) LTAIBG.

Así, en la resolución R/382/2022, de 21 de octubre —en similares términos que la R/379/2022, de 20 de octubre—, y en relación con los límites del artículo 14.1.c) y k) LTAIBG, se puso de manifiesto que:

« (...) Por lo que concierne los invocados límites del artículo 14.1.c) y k) LTAIBG, conviene tomar como punto de partida, tal como ha reiterado en numerosas ocasiones este Consejo, 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 concorra 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.”

Jurisprudencia que ha sido puntualizada por la posterior STS de 25 de enero de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:574) en la que se señala que “Por tanto, el precepto legal 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.” (FJ, 4º)

(..). En este caso, la resolución fundamenta la concurrencia de los límites invocados en que “[c]on carácter general, las comunicaciones entre el Gobierno de España y otros Estados quedan dentro de los motivos de denegación recogidos en el artículo 14 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, siendo de especial aplicación los recogidos en los apartados c) y k)” argumentando en fase de alegaciones que

la solicitud incide en el carácter reservado de documentos internos que se justifica en la necesidad de evitar el perjuicio a las relaciones exteriores o la confidencialidad en la toma de decisiones políticas (...)

Sentado lo anterior, si bien es cierto que no cabe entender justificada debidamente la concurrencia del límite del artículo 14.1.d) LTAIBG (seguridad pública), este Consejo considera que sí se ha motivado adecuadamente la afectación a las relaciones exteriores o internacionales que comportaría la divulgación del contenido de las comunicaciones y despachos intercambiados entre el Presidente del Gobierno y el Rey de España.

En este sentido debe remarcarse que la divulgación de valoraciones y posiciones políticas (no necesariamente estáticas, sino dinámicas o cambiantes) atendiendo al contexto complejo (y sensible) en el que se enmarca la política de España en el Sáhara y sus relaciones con Marruecos, supondría desvelar los concretos términos de estrategias y relaciones exteriores con posibilidad de afectar a su desarrollo futuro. A esta conclusión se ha llegado también en la resolución R/390/2022 de este Consejo de conformidad con la doctrina sentada por la Audiencia Nacional en su Sentencia de 23 de octubre de 2020 (recurso de apelación n.º 34/2020) en la que se pone de manifiesto —respecto del acceso a las cartas intercambiadas entre el Presidente del Gobierno y el Vaticano concerniente a la exhumación de Francisco Franco del Valle de los Caídos— que «se encontraban en curso relaciones entre el Gobierno y la Santa Sede -el Vaticano-, ceñidas al ámbito diplomático, que exige cautela, prudencia y discreción, pudiendo afectar la información interesada, no cabe duda, a las relaciones bilaterales entre ambos Estados e incluso, como señala la Abogacía del Estado, a terceros Estados, en cuanto supondría desvelar los concretos términos de unas relaciones exteriores que se estaban desarrollando, frustrando acaso las mismas.» (FJ 3).

En definitiva, y con arreglo hasta lo ahora expuesto, procede desestimar la reclamación en este punto 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».

En la misma línea, la R/389/2022, de 20 de octubre, antes citada, ponía de manifiesto que «Debe remarcarse, en este sentido, el contexto complejo (y sensible) en el que se enmarca la política de España en el Sáhara y sus relaciones con Marruecos, habiéndose realizado por parte del órgano requerido la ponderación que exige el artículo 14.2 LTAIBG; ponderación que conduce a constatar la prevalencia del interés que se pretende salvaguardar (relaciones exteriores). Además, esas comunicaciones intercambiadas entre las dos más altas autoridades del Estado no implican per se la toma de una postura definitiva, sino la

puesta al día de negociaciones o aproximaciones a un asunto internacional de carácter dinámico, y su divulgación supondría desvelar los concretos términos de estrategias y relaciones exteriores (...)».

6. Teniendo en cuenta el criterio expresado en las citadas resoluciones y que el Ministerio se limita a citar los límites que considera aplicables sin añadir ninguna otra consideración —ni siquiera en trámite de alegaciones, como sí ocurre en los precedentes citados—, con claro incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 14.2 LTAIBG y la jurisprudencia antes reseñada, este Consejo considera que procede la estimación parcial de la reclamación.

Así, si bien resulta aplicable el límite previsto en el artículo 14.1.c) LTAIBG en los términos ya expuestos, la necesaria proporcionalidad que debe guardar su aplicación (ante la ausencia de razonamientos al respecto por parte del Ministerio) y la previsión contenida en el artículo 16 LTAIBG conducen a estimar parcialmente esta reclamación a fin de que se comunique al reclamante la existencia (o no) del acuerdo entre el Reino de España y el Reino de Marruecos y, en caso afirmativo, se facilite aquella información que no se vea afectada por el límite establecido en el artículo 14.1.c) LTAIBG, teniendo en cuenta los criterios establecidos en el segundo apartado del citado precepto y en las precedentes resoluciones de este Consejo.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la reclamación presentada por [REDACTED] frente al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN en los términos establecidos en el fundamento jurídico 6 de esta resolución.

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

- comunique si existe o no un *acuerdo con Marruecos* y, en caso afirmativo, proporcione la información del acuerdo que no se encuentre afectada por el límite establecido en el artículo 14. 1.c) LTAIBG.

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN 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. 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 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-administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

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>

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