



Resolución 390/2022

S/REF: 001-067086

N/REF: R/0518/2022; 100-006957

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

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

Información solicitada: Documentación remitida por Presidente del Gobierno y en poder del Ministerio sobre postura autonomía del Sáhara

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 21 de marzo de 2022 la 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:

« 1.- Copia de la documentación remitida por el Presidente del Gobierno al Ministro de Asuntos Exteriores relativa a la posición de España en relación al plan marroquí de autonomía del Sáhara.

2.- Copia de la documentación en poder del Ministro de Asuntos Exteriores justificativa de la postura de España en relación al plan de autonomía del Sáhara »

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

2. Mediante resolución, en la que no consta fecha, el MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN respondió a la solicitante lo siguiente:

« Primero.- Copia de las comunicaciones remitidas por el Presidente del Gobierno al rey marroquí sobre la postura de España en relación al plan de autonomía del Sáhara.

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 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.

Segundo.- Copia de la documentación en poder del Ministro de Asuntos Exteriores justificativa de la postura de España en relación al plan de autonomía del Sáhara.

Respecto de esta petición, debe tenerse en cuenta lo establecido en el artículo 18 de la Ley de Transparencia, donde se señalan las causas de inadmisión de las solicitudes. En particular, cabe hacer referencia a su apartado 1.b) donde se declara la inadmisibilidad de las solicitudes: "Referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas".

Además, concurren en esta petición los motivos de denegación señalados en el artículo 14.1, apartados c y k-.

Por todo ello, se acuerda inadmitir y denegar la petición de información de la solicitud 2.»

3. Mediante escrito registrado el 7 de junio de 2022, la interesada interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG, manifestando lo siguiente:

«En concreto se deniega la información solicitada respecto a la solicitud de copia de las comunicaciones remitidas por el Presidente del Gobierno al rey marroquí sobre la postura de España en relación al plan de autonomía del Sáhara, con carácter general por estar incluidas en el supuesto del artículo 14 c) y k) de la LTAIBG, no obstante reconocer que la información solicitada es de dominio público.

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

En relación a la segunda pregunta formulada, relativa a la copia de la documentación en poder del Ministro de Asuntos Exteriores justificativa de la postura de España en relación al plan de autonomía del Sáhara, se inadmite por aplicación de lo establecido en el artículo 18 de la Ley de Transparencia, apartado 1.b) concurriendo además los motivos de denegación del artículo 14.1 c) y k).

Como tiene declarado reiteradamente el CTBG la motivación que exige la Ley 19/2013, para que operen las causas de inadmisión tiene la finalidad de evitar que se deniegue información que tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas, y su aplicación. Éstas en ningún caso tendrán la condición de informaciones de carácter auxiliar o de apoyo.

(...)

La información que se solicita hace referencia a un cambio trascendental en la política del Gobierno de España, que se distancia de la postura conjunta de la Unión Europea y ello hace que la denegación de información sobre la motivación del Gobierno para efectuar dicho

cambio de postura requiera, cuando menos, una explicación de los motivos que tiene la administración para denegar la solicitud, motivación que en la resolución del Ministerio no se da, limitándose a resumir los preceptos legales en los que se apoya dicha decisión pero sin explicarlos, con lo que la trascendencia de dicho cambio político hace que los informes solicitados en ningún caso puedan ser considerados como documentación auxiliar.»

4. Con fecha 8 de junio de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN, al objeto de que se formulase las alegaciones que considerase oportunas; lo que se efectuó mediante escrito recibido el 2 de agosto de 2022, en el que reitera el contenido de la resolución y añade lo siguiente:

«2. Desarrollando esta argumentación: la petición de información pública que se realiza es muy genérica y amplia: Copia de la documentación en poder del Ministro de Asuntos Exteriores justificativa de la postura de España sin especificar qué tipo de documentación o en qué período, y cabe observar que se sitúa en el ámbito del art. 18.1.c de la Ley 19/2013, al ser necesaria una cierta acción de reelaboración en el caso de que se considerara conceder el acceso.

3. Se menciona en la Resolución denegatoria la causa de inadmisión del art. 18.1.b. de la Ley 19/2013, que parece claramente aplicable: se solicitan comunicaciones internas entre órganos de la administración.

4. Por otra parte, y con especial importancia: se trata de una petición de documentos de este Ministerio (o de otros Ministerios), relacionados con la toma de decisiones en materia de política exterior. En la Resolución denegatoria de referencia se ha considerado la aplicación de las limitaciones a la información descritas en el artículo art. 14.1.c y 14.1.k de la Ley 19/2013, 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. »

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2 c\) de la LTAIBG](#) 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](#)³, el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁴, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)⁵, 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».

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&p=20181206&tn=1#a24>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

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, 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 información en la que se pide la documentación remitida por el Presidente del Gobierno al Ministro de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, y la que obre en poder del Ministerio relativa a la posición de España en relación al plan marroquí de autonomía del Sáhara.

El Ministerio requerido denegó la documentación solicitada al considerar de aplicación los límites previstos en el artículo 14.1.c) y k) de la LTAIBG —*perjuicio a las relaciones exteriores* y a la *garantía de confidencialidad o secreto requerido en proceso de toma de decisiones*—; inadmitiendo, además, la documentación en relación al plan marroquí de autonomía del Sáhara que obra en poder del Ministerio por tratarse de información de carácter auxiliar o de apoyo —artículo 18.1 b) LTAIBG—.

Con posterioridad, en fase de alegaciones en este procedimiento, el órgano competente ha añadido que, para facilitar la información sería necesaria una acción previa de reelaboración, dado que *la petición de información pública que se realiza es muy genérica y amplia, sin especificar qué tipo de documentación o en qué período*, por lo que concurriría la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 c) LTAIBG.

4. Planteada la controversia en los términos descritos, no es posible obviar que este Consejo se ha pronunciado sobre esta materia al resolver distintas reclamaciones sustancialmente idénticas (al referirse al contenido de las *comunicaciones* dirigidas por el Presidente del Gobierno al Rey de España o al Rey Marroquí, en relación con el plan de autonomía del Sáhara) e interpuestas por la misma reclamante. En particular, en las resoluciones R/379/2022, de 20 de octubre y R/382/2022, de 21 de octubre se estimó parcialmente las reclamaciones únicamente en lo concerniente (i) al número de despachos mantenidos entre Rey de España y Presidente sobre esta cuestión y (ii) a la carta enviada por el Presidente del

Gobierno al Rey de Marruecos (publicada en diversos medios de comunicación), respectivamente. En ambas resoluciones se considera aplicable, en cambio y respecto del contenido del resto de *comunicaciones*, el límite previsto en el artículo 14.1.c) LTAIBG invocado en la resolución sobre la solicitud de acceso.

A idéntica conclusión ha de llegarse en este caso, en aplicación del principio de unidad de doctrina, pues lo solicitado es el contenido (copia) de los documentos remitidos al Ministerio de Exteriores, y los que obren en poder de este último, en relación con la postura del Gobierno respecto del plan de autonomía del Sáhara, apreciándose la concurrencia del límite previsto en el artículo 14.1.d) LTAIBG. Así, como se puso de manifiesto en la citada R/382/2022:

«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 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.”

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).

6. 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. Puntualiza, en este sentido, que “[e]n estos documentos o comunicaciones con otros gobiernos se reflejan valoraciones y posiciones políticas, cuya eventual publicidad provocaría reacciones en terceros países y podría poner en riesgo la relación bilateral con los gobiernos extranjeros.”

Sentado lo anterior, si bien es cierto que no cabe entender justificada debidamente la concurrencia del límite del artículo 14.1.k) LTAIBG (confidencialidad) que simplemente se menciona, este Consejo considera que, a pesar de la excesiva parquedad de la resolución inicial, sí se ha justificado (con posterioridad) de forma suficiente y adecuada la afectación a las relaciones exteriores o internacionales que comportaría la divulgación del contenido de las comunicaciones remitidas por el Presidente del Gobierno al Rey de Marruecos. 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.»

Entiende este Consejo que esa doctrina es trasladable directamente a este caso en la medida en que, con independencia del sujeto destinatario de las comunicaciones o de la documentación (en este caso el Ministerio de Asuntos Exteriores), es la divulgación del contenido plasmado en tales documentos la que afecta de forma directa a las relaciones exteriores. La apreciación de la concurrencia del límite previsto en el artículo 14.1.c) LTAIBG, hace innecesario un pronunciamiento sobre las causas de inadmisión que, de forma subsidiaria, alega el Ministerio requerido tanto en su resolución inicial como en trámite de alegaciones en este procedimiento.

5. La conclusión anterior no obsta, sin embargo, como ya se adelantó, a la estimación parcial de esta reclamación en la medida en que la carta enviada por el Presidente del Gobierno al Rey

de Marruecos puede considerarse comprendida en esa *documentación* a la que alude la solicitante. En esta línea, en la citada R/382/2022, se puso de relieve que:

«Sin perjuicio de cuanto se acaba de exponer, es evidente que dentro de las comunicaciones a las que se refiere la solicitud cabe entender incluida la carta remitida por el Presidente del Gobierno al Rey de Marruecos el 14 de marzo de 2022 —cuyo contenido íntegro se ha publicado en diversos medios de comunicación—. En relación con esta comunicación ha de tenerse en cuenta que en la reciente resolución R/329/2022, de 4 de octubre, este Consejo ha estimado una reclamación que tenía por objeto el acceso al contenido de esa carta; estimación que se fundamenta, precisamente, en el hecho de que, ante el silencio del órgano requerido en aquel caso, si bien «la información reclamada entronca directamente con las relaciones entre España y Marruecos por lo que pudiera resultar aplicable lo previsto en el artículo 14.1.c) LTAIBG que prevé la limitación del derecho de acceso a la información en la medida en que la divulgación de lo solicitado suponga un perjuicio a las relaciones exteriores (...), sin embargo, esa modulación del ejercicio del derecho «no es necesaria al haberse publicado ya, en diferentes medios de comunicación, el contenido íntegro de la carta de cuya solicitud de acceso trae causa esta reclamación.»

Razonamiento, el anterior, que resulta plenamente trasladable al presente caso, por lo que procede la estimación de la reclamación en este extremo.

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.

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:

- Copia de la carta de 14 de marzo que el Presidente del Gobierno envió al Rey de Marruecos.

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 a la reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23. 1⁶](#), 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 octubre⁷](#), 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-administrativa⁸](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>