



Resolución 65/2022

S/REF: 001-064967

N/REF: R/0157/2022; 100-006435

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio del Interior

Información solicitada: Entrada del líder del Frente Polisario en España

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 24 de enero de 2022 tuvo entrada en el MINISTERIO DEL INTERIOR —en ejecución de la resolución 589/2021, de 20 de enero del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y remitida por el MINISTERIO DE PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES Y MEMORIA DEMOCRÁTICA— una solicitud de información en la que, 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), se pedía lo siguiente:

«Duplicado de la solicitud 001-057212 en ejecución de la resolución CTBG R/0589/2021.

Por favor, solicito toda la información de la Ministra Portavoz del Gobierno o del Gobierno, de cómo ha entrado el líder del Frente Polisario entre regularmente en España y cuando ingresó en el hospital de Logroño entro con nombre falso. (...)»

2. Mediante resolución de fecha 17 de febrero de 2022, el MINISTERIO DEL INTERIOR dictó resolución con el siguiente contenido:

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

«Se considera que su solicitud no puede ser atendida por cuanto la misma incurre en el límite previsto en el artículo 14.1.f) - La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva - por los siguientes motivos:

PRIMERO.- La solicitud del interesado fue estimada, por motivos únicamente formales, por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en su Resolución 589/2021, de 20 de enero de 2022, en la que se acordaba lo siguiente: “SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES Y MEMORIA DEMOCRÁTICA a que, en aplicación del artículo 19.1 de la LTAIBG, en el plazo máximo de 5 días hábiles remita a los MINISTERIOS DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN Y DEL INTERIOR, así como a la COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA RIOJA, la solicitud de información e informe de ello al solicitante”.

SEGUNDO.- La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, tiene por objeto, de acuerdo con su artículo 1, ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos, así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento.

En su artículo 13 establece el concepto de información pública, entendiendo por tal 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. No obstante, el acceso a la información pública no es ilimitado, regulando la Ley, en su artículo 14, los límites al derecho de acceso, en función de la propia naturaleza de la información y, en su artículo 18, la inadmisión de las solicitudes que no son objeto de la filosofía que inspira la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, como son la rendición de cuentas y el acceso a la conformación de la voluntad de los poderes públicos.

*TERCERO.- El artículo 14.1.f) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, establece que: El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para: [...]
f) La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva. [...]*

A este respecto, resulta ineludible tener en cuenta que, en este momento, el asunto al que se refiere el interesado en su solicitud está judicializado. En concreto, el asunto se encuentra en fase de instrucción judicial bajo el procedimiento Diligencias Previas 1281/2021 del Juzgado de Instrucción nº 7 de Zaragoza. Este procedimiento judicial se encuentra, como se ha indicado, en plena fase de instrucción y es en el seno de dicho proceso donde la Autoridad Judicial competente está recabando toda la información que estima pertinente para el esclarecimiento de los hechos. Asimismo, existen en dicho proceso personas cuya situación

procesal es la de investigadas, siendo el Juez de Instrucción quien determina las actuaciones de investigación e información que proceden a lo largo de la instrucción. Encontrándose por tanto el asunto en sede judicial, debe ser en el seno de dicho procedimiento judicial penal donde se facilite la información que el Juez requiera. Lo contrario supondría un riesgo cierto de cercenar la igualdad de las partes en los procesos judiciales y de lesionar el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. La Ley de Enjuiciamiento Criminal establece expresamente que este tipo de diligencias serán reservadas y no tendrán carácter público hasta que se abra juicio oral.

Por los motivos expuestos, este Departamento ministerial, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 14.1.f) de la Ley 19/2013, no puede pronunciarse, ni facilitar cualquier tipo de información o documentación que, de existir, guardara relación con este asunto, en evitación de cualquier actuación que pudiera interferir o perjudicar el desarrollo de un procedimiento judicial en curso.

CUARTO.- El artículo 18.1.d) y 18.2 de la Ley 19/2013, establece que: Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: [...] d) Dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente. [...].2. En el caso en que se inadmita la solicitud por concurrir la causa prevista en la letra d) del apartado anterior, el órgano que acuerde la inadmisión deberá indicar en la resolución el órgano que, a su juicio, es competente para conocer de la solicitud.

Este Departamento no conoce del procedimiento de ingreso hospitalario en la Comunidad Autónoma de La Rioja por no ser de su competencia atendiendo a lo dispuesto en el Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales y en el Real Decreto 734/2020, de 4 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior.

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 18.2 de la Ley 19/2013, se informa que, a juicio de este Departamento, el órgano que podría ser competente para conocer de la solicitud podría ser la Comunidad Autónoma de La Rioja.

De acuerdo con todo lo expuesto, se RESUELVE DENEGAR la solicitud de acuerdo con los fundamentos jurídicos expuestos en la presente resolución.»

3. Mediante escrito registrado el 17 de febrero de 2022, el solicitante interpuso una reclamación, en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG, ante el Consejo de Transparencia y

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

Buen Gobierno (en adelante, CTBG) indicando simplemente que no había recibido respuesta a la solicitud de información.

4. Con fecha 18 de febrero de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DEL INTERIOR al objeto de que pudiera hacer las alegaciones que considerase oportunas; lo que se realizó mediante escrito presentado en fecha 25 de febrero de 2022 en el que se manifiesta lo siguiente:

«(...) En este sentido, es preciso señalar que el Ministerio del Interior, mediante Resolución del Gabinete del Ministro con fecha de 17 de febrero de 2022 y registro de salida de la notificación de la misma fecha, notificó resolución de la solicitud al interesado (se adjunta la Resolución, el Justificante de registro de Resolución y el Justificante de registro de comparecencia a la resolución).

Es decir, el Ministerio del Interior ha cumplido su obligación legal de notificar en plazo la Resolución de la citada solicitud, dado que el interesado solicitó el 24 de enero de 2022 el acceso a la información del expediente 001-064967 y este Departamento notificó Resolución del mismo con fecha de 17 de febrero de 2022. Adicionalmente, el reclamante accedió a esa resolución antes de interponer reclamación por silencio, como acreditan los justificantes de comparecencia (17/02/2022, 18:11:59) y de registro de la reclamación (17/02/2022, 18:30:13).

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede concluir que el Ministerio del Interior ha cumplido con el mandato legal de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, por lo que su actuación ha de considerarse conforme a derecho.»

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](#)

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>

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 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 «*toda la información de la Ministra Portavoz del Gobierno o del Gobierno, de cómo ha entrado el líder del Frente Polisario entre regularmente en España y cuando ingresó en el hospital de Logroño*».

Como ya se ha puesto de manifiesto en los antecedentes de esta resolución, el reclamante formuló su solicitud inicial ante el Ministerio de Presidencia que, en resolución de 30 de junio de 2021, la inadmitió por no disponer de la información reclamada *estimando que pueden resultar competentes los Ministerios de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación y del Interior, además de la Comunidad Autónoma de La Rioja*. Interpuesta reclamación contra la mencionada resolución, este Consejo de Transparencia la estimó *por motivos formales* instando al Ministerio de la Presidencia a que, en aplicación del artículo 19.1 LTAIBG, remitiese la solicitud de información a los citados Ministerios y a la Comunidad Autónoma de La Rioja.

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>

En lo que aquí interesa, la remisión de la solicitud de información al Ministerio del Interior se formalizó en fecha de 24 de enero de 2022, habiendo resuelto sobre el fondo el Ministerio en la resolución de la que trae causa esta reclamación.

4. El Ministerio requerido denegó el acceso a la información solicitada al considerar, respecto de la primera cuestión (la entrada del líder del Frente Polisario en España), que resulta aplicable el límite previsto en el artículo 14.1.f) LTAIBG —información cuyo acceso pudiera perjudicar *la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva*—. Desde esta perspectiva, señala el Ministerio que el asunto al que se refiere el interesado en su solicitud está judicializado; en particular, en fase de instrucción judicial bajo el procedimiento Diligencias Previas 1281/2021 del Juzgado de Instrucción nº 7 de Zaragoza.

Por lo que respecta a la segunda parte de información demandada (relativa a la ingreso del líder del Frente Polisario en el hospital de Logroño) se alega por el Ministerio que la información no obra en su poder, poniendo de manifiesto, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 18.1.d) y 2 LTAIBG, que no conoce del procedimiento de ingreso hospitalario e indicando que, a juicio del Departamento, el órgano que podría ser competente es la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Hay que tener en cuenta, asimismo, que el solicitante alega como único motivo de su reclamación la falta de respuesta a su solicitud de acceso a la información; si bien, tal como se refleja en los antecedentes de hecho de esta resolución, consta resolución en plazo del Ministerio del Interior.

En cualquier caso, dado que el organismo requerido ha resuelto la solicitud de acceso, considerando de aplicación, por un lado, el límite previsto en el artículo 14.1.f) LTAIBG y, por otro, la causa de inadmisión contemplada en el artículo 18.1.d) LTAIBG, resulta pertinente entrar a conocer del fondo de la reclamación a fin de valorar si se han aplicado debidamente (de forma motivada y proporcionada) las mencionadas restricciones al ejercicio del derecho de acceso a la información.

Como última precisión previa, y en lo que concierne a la información sobre el ingreso hospitalario, no puede obviarse que en la mencionada resolución R/589/2021 ya se acordó la remisión de la solicitud a la Comunidad Autónoma de La Rioja, por lo que no procede entrar de nuevo en la cuestión relativa a la aplicabilidad de la causa de inadmisión del artículo 18.1.d) LTAIBG que ya está resuelta.

5. Centrado el debate en estos términos, y por lo que respecta a la solicitud de acceso a la información referida a la entrada del líder del Frente Polisario en España, cuya denegación se fundamenta en la concurrencia del límite del artículo 14.1.f) LTAIBG, la valoración de este

Consejo debe partir necesariamente de la premisa de la formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información que obliga a interpretar de forma *estricta, cuando no restrictiva*, tanto los límites a este derecho que se contemplan en el artículo 14.1 LTAIBG como las causas de inadmisión enumeradas en el artículo 18.1 LTAIBG; sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho, tal como señala en la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530). Esta doctrina ha sido reiterada con posterioridad, por ejemplo, en la STS de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558) —en la que se remarca 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»*— y, también, en la reciente STS de 2 de junio de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:2272).

Desde la perspectiva apuntada, la motivación de la concurrencia del artículo 14.1.f) LTAIBG no puede obviar el consolidado criterio de este Consejo de Transparencia según el cual vincular la vulneración de la igualdad de las partes y de la tutela judicial efectiva a la mera existencia de un procedimiento judicial, sin justificar en qué medida el conocimiento de la información solicitada puede generar tal perjuicio, no resulta suficiente para motivar la denegación del acceso con arreglo a las previsiones de la LTAIBG.

En línea con lo anterior, debe señalarse que es generalizada la interpretación restrictiva del límite alegado, restringiéndolo a información que puede perjudicar de forma constatable la igualdad de las partes en un procedimiento judicial, considerándolo de aplicación básicamente solo a los documentos elaborados expresamente con ocasión de un procedimiento.

Así, debe recordarse que la previsión del artículo 14.1.f) LTAIBG coincide con la del artículo 3.1.i) LTAIBG del Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos, que prevé como límite al acceso la protección de la igualdad de las partes en los procedimientos judiciales y la administración eficaz de la justicia. En la memoria explicativa del Convenio se señala que *«este apartado está destinado a proteger la igualdad de las partes en los procesos judiciales y el buen funcionamiento de la justicia. Este límite persigue asegurar la igualdad las partes en procesos judiciales tanto ante tribunales nacionales como internacionales y puede, por ejemplo, autorizar a una autoridad pública a denegar el acceso a documentos elaborados o recibidos (por ejemplo de su abogado) en relación con los procesos judiciales de los que sea parte. Deriva del artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que garantiza el derecho a un proceso equitativo. Los documentos que no son creados con vistas a procesos judiciales como tales no pueden ser denegados al amparo de este límite»*.

De lo anterior se desprende, pues, la necesidad de atender a la concreta naturaleza de la información o documentación reclamada. En esta línea se ha pronunciado la reciente STS n.º 645/2022, de 31 de mayo (RCA 7844/2020), que sienta jurisprudencia sobre la concurrencia del límite previsto en el artículo 14.1.f) LTAIBG en relación con la cuestión de si una Entidad u Organismo de carácter público [en el caso enjuiciado, la Autoridad Portuaria de A Coruña] está obligado a facilitar los escritos y documentos presentados ante el Tribunal de Cuentas, tanto en el ámbito del ejercicio de sus funciones de fiscalización económico-financiera del sector público, como en el ámbito del ejercicio de sus funciones de enjuiciamiento de la responsabilidad contable.

La premisa de partida de la jurisprudencia que establece la citada sentencia es la procedencia de *deslindar* (i) aquella documentación de carácter administrativo que obre en poder del organismo competente (elaborada por el propio organismo), a cuya entrega tiene derecho el solicitante, y (ii) aquella otra documentación de naturaleza estrictamente procesal (vinculada al procedimiento de enjuiciamiento de responsabilidad contable y que ha sido remitida por el propio Tribunal de Cuentas) cuyo acceso o divulgación pública, en los supuestos de actuaciones propiamente jurisdiccionales en procedimientos pendientes de resolución, pudiera perturbar el equilibrio e integridad del procedimiento judicial, la igualdad de las partes u obstaculizar el ejercicio imparcial de las funciones de enjuiciamiento —y que, por tanto, ha de someterse las reglas procesales que le resulten de aplicación (en el caso enjuiciado las establecidas en la Ley Orgánica 27/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas)—.

A esta conclusión llega tras recordar la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) sentada en la STJUE de 21 de septiembre de 2010 (asuntos acumulados C-514/07P, C-528/07P y C532/07P) en relación con el acceso a la información respecto de escritos procesales presentados en procedimientos jurisdiccionales pendientes que no han alcanzado la fase de la vista. En la mencionada sentencia, el TJUE concluye que *«la Comisión puede basarse en la presunción de que la divulgación de escritos procesales presentados en procedimientos jurisdiccionales pendientes perjudica a estos procedimientos en el sentido del artículo 4, apartado 2, segundo guión, de dicho Reglamento y que, en consecuencia, puede, durante el curso de tales procedimientos, denegar las solicitudes de acceso que tengan por objeto tales documentos, sin estar obligada a realizar un examen concreto»*. Señala el TJUE que la normativa procesal de los órganos jurisdiccionales de la Unión no prevé que los terceros tengan derecho a acceder a los escritos procesales depositados en la secretaría por la partes. En esa normativa procesal fundamenta el TJUE la presunción de que la divulgación de los escritos procesales perjudica a los procedimientos jurisdiccionales, lo que *«no excluye el derecho del interesado a demostrar que un documento determinado cuya divulgación se*

solicita no está amparado por la citada presunción (sentencia Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, antes citada, apartado 62). »

En fin, el Tribunal Supremo en la STS de 31 de mayo de 2022 fija como jurisprudencia que «[E]l límite al derecho de acceso a la información pública previsto en el artículo 14.1.f) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, referido a que el acceso suponga un perjuicio para la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva, resulta aplicable a las solicitudes de información respecto de contenidos o documentos que obren en poder de alguno de los sujetos obligados en el ámbito de la mencionada Ley elaborados para ser presentados ante un órgano jurisdiccional (y por ende ante el Tribunal de Cuentas, cuando ejerza funciones jurisdiccionales de enjuiciamiento de la responsabilidad contable), correspondiendo a estas Entidades de Derecho Público ponderar en cada caso concreto, atendiendo a las circunstancias concurrentes, si el principio de transparencia constituye un interés público superior capaz de superar la necesidad de proteger la documentación controvertida, y, en consecuencia, justificar la divulgación de esta.»

6. La aplicación del criterio y de la jurisprudencia reseñados, lleva a la conclusión, se adelanta ya, de que la reclamación debe ser estimada, pues la documentación no ha sido elaborada para ser presentada ante un órgano jurisdiccional —ni se trata, por tanto, de documentación de naturaleza estrictamente procesal (a la que deban aplicarse las reglas procesales correspondientes)—, no resultando de aplicación el límite invocado, que, se reitera, no puede ser interpretado de forma expansiva.

A mayor abundamiento conviene aclarar que la originaria solicitud de acceso a la información, cuya denegación ha dado lugar a esta resolución, no pretendía la obtención de “diligencias” llevadas a cabo en la fase de instrucción de un proceso penal, ni tampoco conocer las actuaciones judiciales realizadas en el seno del proceso de instrucción, sino, por el contrario, obtener información pública relativa al modo en que se autorizó la entrada del líder del Frente Polisario en España. A lo anterior se añade que el procedimiento judicial, al que se vinculaba la información solicitada por parte del Ministerio, ya ha finalizado (al haberse sobreseído por la Audiencia Provincial de Zaragoza).

En conclusión, con arreglo a lo hasta ahora expuesto, resulta procedente estimar la reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del MINISTERIO DEL INTERIOR, de fecha 17 de febrero de 2022.

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

- Información relativa a la autorización de entrada del líder del Frente Polisario en España.

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, número 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>