



Resolución 579/2021

S/REF: 001-057262

N/REF: R/0579/2021; 100-005490

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Defensa

Información solicitada: Crisis en las relaciones hispano-marroquíes

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la interesada solicitó al MINISTERIO DE DEFENSA, 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), con fecha 24 de mayo de 2021, la siguiente información:

En relación a la crisis en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla provocada por el ingreso de miles de personas provenientes de Marruecos, SOLICITO:

1.- Copia de la documentación, informes, estudios, cualquiera que sea su formato, existentes desde enero de 2021 y con anterioridad al inicio de la crisis provocada por el ingreso el pasado 18 de abril en un centro hospitalario de Logroño del líder del Frente Polisario, que hicieran referencia a la posibilidad de una crisis en las relaciones hispano-marroquíes o que valoraran las futuras consecuencias derivadas del acogimiento por razones humanitarias en nuestro país de Brahim Ghali.

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

2.- Desde que comenzó la crisis migratoria reciente, copia de la documentación e informes realizados, cualquiera que sea su formato, por el que se valoren las consecuencias de la misma en las relaciones hispano-marroquíes y propuestas de actuación futuras examinadas o debatidas sobre las actuaciones a llevar a cabo por las fuerzas armadas.

3.- Copia de la documentación recibida en el Ministerio de Defensa desde el inicio de la crisis migratoria solicitando el despliegue de unidades militares en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla u otra cualquier intervención del Ejército.

No consta respuesta de la Administración.

2. Ante la falta de respuesta, el 28 de junio de 2021, la interesada presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24](#)² de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido:

PRIMERO: Que en fecha de 24 de mayo de 2021, se solicitó información al Ministerio de Defensa cuyo contenido adjuntamos a la presente denuncia.

SEGUNDO: Que transcurrido el plazo establecido desde el inicio del procedimiento, este organismo ha incumplido la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno dado que no existe resolución expresa.

En virtud de lo expuesto SOLICITO DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA como órgano competente para la resolución de las reclamaciones de acceso a la información pública, admita la presente reclamación al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, y sea reconocido nuestro derecho a obtener la información pública en la forma solicitada y garantice el derecho de acceso a la información solicitada y el deber de facilitar la documentación.

3. Con fecha 29 de junio de 2021, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE DEFENSA, al objeto de que pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas, contestando lo siguiente:

Con fecha de 17 de junio de 2021, por parte de la Unidad de Transparencia se determinó que la competencia correspondía a la Dirección General de Política de Defensa, fecha a partir de la cual empieza a contar el plazo de un mes previsto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre para su resolución.

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

Con fecha 28 de junio de 2021, fue presentada reclamación por la solicitante por no haber recibido respuesta a su solicitud.

ALEGACIONES

El plazo para emitir la resolución comenzó el día 17 de junio de 2021, fecha en la que se concreta la competencia y, a partir de ese momento es cuando comienza a computarse el plazo de un mes para resolver, finalizando éste el 17 de julio de 2021.

Con fecha 6 de julio de 2021 se ha emitido la correspondiente resolución por parte de esta Dirección General, que ha sido enviada a la Unidad de Transparencia en esa misma fecha.

Por tanto, se considera que la citada resolución de fecha 6 de julio, se hizo en tiempo y forma.

La resolución citada tiene el siguiente contenido resumido:

La citada solicitud se recibió en esta Dirección General el 17 de junio de 2021, fecha a partir de la cual comenzó a computar el plazo de un mes previsto para su resolución, conforme al artículo 20.1 de la Ley 19/2013.

En dicha solicitud se requiere lo siguiente: [...]

“En relación a este último punto, se ha recibido en esta Dirección General distinta documentación procedente de órganos ajenos al Ministerio de Defensa.

El artículo 19.4 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a información pública y buen gobierno establece que “... 4. Cuando la información objeto de la solicitud, aun obrando en poder del sujeto al que se dirige, haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, se le remitirá la solicitud a éste para que decida sobre el acceso”. En consecuencia, se declina la competencia en favor del Ministerio responsable.”

4. Con fecha 14 de julio de 2021, en aplicación del [art. 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)³, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se concedió audiencia a la reclamante para que, a la vista del expediente, presentase las alegaciones que estimara pertinentes en defensa de su pretensión, sin que se haya presentado ninguna en el plazo concedido al efecto.

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20181206&tn=1#a82>

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG⁴](#), 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 Gobierno⁵](#), su Presidente 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 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. Antes de entrar a examinar el fondo del asunto procede recordar que el artículo 20.1 de la LTAIBG señala que "*La 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 el presente caso, según figura en el expediente y se recoge en los antecedentes, la interesada presentó la solicitud de información con fecha 24 de mayo de 2021 dirigida al

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-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

Ministerio de Defensa. No obstante esa fecha, la resolución dictada por parte de la Dirección General de Política de Defensa del mencionado Departamento ministerial indica que el 17 de junio de 2021 es la *fecha en la que se concreta la competencia y, a partir de ese momento es cuando comienza a computarse el plazo de un mes para resolver.*

En relación con estas afirmaciones, es necesario tener en cuenta que, si bien el artículo 20.1 LTAIBG establece que el plazo para resolver se computa desde la recepción de la solicitud por el órgano competente, ello no autoriza a demorar injustificadamente el inicio del cómputo del plazo por razones de *determinación de la competencia*. No parece en modo alguno razonable que, dentro del mismo Departamento ministerial, en tiempos de la administración electrónica, se necesiten más de tres semanas para enviar la solicitud de acceso al órgano competente para resolver. A este respecto, tal y como ha indicado reiteradamente este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, ha de tenerse en cuenta que estamos ante el ejercicio de un derecho de rango constitucional para el que la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta, y dispone la creación de unidades de información en la Administración General del Estado, con el fin de facilitar el conocimiento por parte del ciudadano del órgano ante el que deba presentarse la solicitud así como del competente para la tramitación. Una demora de estas características no resulta por tanto conciliable con el espíritu y finalidad de la Ley.

4. La presente reclamación trae causa de una solicitud de información formulada en los siguientes términos:

1.- Copia de la documentación, informes, estudios, cualquiera que sea su formato, existentes desde enero de 2021 y con anterioridad al inicio de la crisis provocada por el ingreso el pasado 18 de abril en un centro hospitalario de Logroño del líder del Frente Polisario, que hicieran referencia a la posibilidad de una crisis en las relaciones hispano-marroquíes o que valoraran las futuras consecuencias derivadas del acogimiento por razones humanitarias en nuestro país de Brahim Ghali.

2.- Desde que comenzó la crisis migratoria reciente, copia de la documentación e informes realizados, cualquiera que sea su formato, por el que se valoren las consecuencias de la misma en las relaciones hispano-marroquíes y propuestas de actuación futuras examinadas o debatidas sobre las actuaciones a llevar a cabo por las fuerzas armadas.

3.- Copia de la documentación recibida en el Ministerio de Defensa desde el inicio de la crisis migratoria solicitando el despliegue de unidades militares en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla u otra cualquier intervención del Ejército.

El Departamento ministerial, en fase de reclamación, manifiesta que en relación al último punto de la solicitud de acceso, se ha recibido distinta documentación procedente de órganos ajenos al Ministerio de Defensa y, citando el artículo 19.4 de la LTAIBG, resuelve que *“se declina la competencia en favor del Ministerio responsable.”*

Frente a ello, es deber de este Consejo de Transparencia recordar que la LTAIBG no permite adoptar una resolución de esta naturaleza en la que se *“decline la competencia”*. La LTAIBG establece distintos mecanismos para los casos en los que el órgano requerido no tenga la información en su poder, o cuando la citada información haya sido elaborada en su integridad o parte principal por otro, pero en ningún caso permite que se declare incompetente sin realizar ninguna actuación adicional.

Para aquellos supuestos en los que la información haya sido elaborada por un órgano distinto a aquél al que se dirige la solicitud y tiene la información en su poder, el legislador español ha optado por incorporar en el artículo 19.4 de la LTAIBG una cláusula específica de competencia, conocida en la doctrina como la *“regla de autor”*, presente en el Derecho de la Unión Europea y en los ordenamientos de algunos Estados, si bien en otros muchos no ha obtenido acogida, según la cual: *“Cuando la información objeto de la solicitud, aun obrando en poder del sujeto al que se dirige, haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, se le remitirá la solicitud a éste para que decida sobre el acceso.”*

En el caso presente, el Departamento ministerial reconoce que parte de la información solicitada obra en su poder pero sostiene que ha sido elaborada o generada en su integridad o en su parte principal por órganos de otro Ministerio, supuesto en el la cual resulta de aplicación de lo previsto en el artículo 19.4 de la LTAIBG. Sin embargo, el Ministerio no resuelve remitir la solicitud a los órganos competentes autores de la información sino que se limita a declinar la competencia, actuación que no resulta conforme con el mandato contenido en la ley. En consecuencia, se ha de estimar la reclamación en este punto, instando al Ministerio a dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 19.4 de la LTAIBG.

5. En relación con los dos primeros apartados de la solicitud no consta que el Ministerio se haya pronunciado en su resolución y se constata que no ha dado razón ni ha formulado alegación alguna en el escrito enviado a este Consejo. Este proceder dificulta considerablemente el cumplimiento de la función de tutela 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 la reclamante.

No obstante, y a pesar de las dificultades derivadas de la falta de alegaciones al respecto, este Consejo no puede desconocer que, en virtud de la naturaleza de la documentación solicitada,

puede resultar aplicable alguno de los límites legales previstos en el artículo 14.1 de la LTAIBG, en particular, los recogidos en las letras a (“seguridad nacional”) y c (“relaciones exteriores”). A la vista de ello, se considera pertinente realizar algunas precisiones al respecto, partiendo de que, como ha declarado el Tribunal Supremo, el CTBG *“al resolver la reclamación presentada contra la denegación del acceso a la información, actúa como entidad que fiscaliza en vía administrativa la legalidad de la decisión adoptada por el órgano ante el que se presentó la solicitud, y su reclamación tiene la consideración de un recurso administrativo. En el ejercicio de esta función puede revisar y resolver todas las cuestiones, tanto de fondo como de forma, incluyendo la posibilidad de acordar la retroacción de actuaciones, así lo dispone el art. 119 de la Ley 39/2015.”* (STS de 8 marzo 2021 - ECLI:ES:TS:2021:890, FJ.2º).

Como hemos señalado 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 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 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 Sentencia de 11 de junio de 2020 (ECLI: ES:TS:2020:1558) 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 establecidos, que aparezca debidamente acreditado por quien lo invoca y resulte proporcionado y limitado por su objeto y finalidad.» (FJ. 3º)

En consecuencia, la eventual aplicación de determinados límites legales a la documentación solicitada sólo se podrá considerar conforme a derecho si se cumplen los requisitos de proporcionalidad y justificación expresa exigidos por nuestro ordenamiento y precisados por la doctrina del Tribunal Supremo en los términos que se acaban de exponer.

En virtud de los razonamientos expresados, la presente reclamación debe ser estimada

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] frente al MINISTERIO DE DEFENSA.

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

1.- Copia de la documentación, informes, estudios, cualquiera que sea su formato, existentes desde enero de 2021 y con anterioridad al inicio de la crisis provocada por el ingreso el pasado 18 de abril en un centro hospitalario de Logroño del líder del Frente Polisario, que hicieran referencia a la posibilidad de una crisis en las relaciones hispano-marroquíes o que valoraran las futuras consecuencias derivadas del acogimiento por razones humanitarias en nuestro país de Brahim Ghali.

2.- Desde que comenzó la crisis migratoria reciente, copia de la documentación e informes realizados, cualquiera que sea su formato, por el que se valoren las consecuencias de la misma en las relaciones hispano-marroquíes y propuestas de actuación futuras examinadas o debatidas sobre las actuaciones a llevar a cabo por las fuerzas armadas.

De esta información podrán excluirse aquellos aspectos que resulten afectados por los límites previstos en las letras a) y c) del artículo 14.1 de la LTAIBG, cuya aplicación habrá de motivarse en los términos exigidos por el artículo 20.2 en relación con el artículo 14.2 de la misma ley.

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE DEFENSA a que, en el mismo plazo máximo, dando cumplimiento a lo previsto en el artículo 19.4 de la LTAIBG, remita a los órganos competentes la solicitud de acceso en lo relativo a la siguiente información:

3.- Copia de la documentación recibida en el Ministerio de Defensa desde el inicio de la crisis migratoria solicitando el despliegue de unidades militares en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla u otra cualquier intervención del Ejército.

CUARTO: INSTAR al MINISTERIO DE DEFENSA a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de todas las actuaciones practicadas.

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>