



Resolución 382/2022

S/REF: 001-067085

N/REF: R/0389/2022; 100-006765

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

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

Información solicitada: Comunicaciones del Presidente del Gobierno al rey marroquí sobre la postura de España (plan de 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 LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES Y MEMORIA DEMOCRÁTICA, 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 las comunicaciones remitidas por el Presidente del Gobierno al rey marroquí sobre la postura de España en relación al plan de autonomía del Sáhara.»

No consta respuesta del Ministerio.

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

2. Mediante escrito registrado el 28 de abril 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 en resumen, que no había recibido respuesta.
3. Con fecha de 28 de abril de 2022, se reasignó la solicitud de información al Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación por ser el órgano competente para resolver la misma.
4. Con fecha 3 de mayo 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 se pone de manifiesto lo siguiente:

«1. La solicitud fue originalmente presentada en fecha 21.03.2022 al Ministerio de Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática. Posteriormente, una vez que ya se encontraba en silencio administrativo y reclamada ante el CTBG (28.04.2022), fue reasignada a través del Portal de Transparencia a este Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (este Ministerio desconoce las incidencias por las que la solicitud cayó en silencio administrativo, que se dieron en otro Ministerio, por lo que no se alega sobre este punto).

2. Este Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación remitió al solicitante en fecha 23.05.2022 una resolución de respuesta de carácter denegatorio. La solicitud pedía: 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. En la respuesta se señala: 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 los recogidos en los apartados c) y k).

3. Desarrollando esta argumentación: la petición que se realiza es muy amplia (no se especifica qué comunicaciones o en qué periodo). Por otra parte, 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 al acceso a la información descritas en el

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

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. En estos documentos o comunicaciones con otros gobiernos se reflejan valoraciones y posiciones políticas, cuya eventual publicidad provocarlas 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. »

5. En la citada resolución el MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN respondió 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 Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, siendo de especial aplicación 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.»

6. El 29 de septiembre de 2022, se dio traslado de las citadas alegaciones a la reclamante al objeto de que manifestase lo que estimara pertinente. El 14 de octubre de 2022, realizó las siguientes manifestaciones:

«En sede de alegaciones el Ministerio reitera lo contestado, alegando que el documento solicitado es de dominio público, no obstante se omite que dicho documento fue filtrado y publicado por un medio de comunicación, como pusimos de relieve en el escrito de reclamación.

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.

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).

(...)

Asimismo, y en interpretación del mencionado criterio, el Consejo de Transparencia se ha pronunciado en numerosas ocasiones (por ejemplo, en la reclamación R/0159/2018) que lo determinante no es la denominación de la información, sino su naturaleza, principal o accesoria, respecto de la decisión finalmente adoptada y, sobre todo, su relevancia respecto del proceso de decisiones del organismo público. A este respecto, ha de recordarse que la ratio iuris o razón de ser de la Ley está contenida en su Preámbulo, según el cual La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.

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 lo 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.»

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](#)

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

[24 de la LTAIBG⁴](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

2. La LTAIBG, en su [artículo 12⁵](#), reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo 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*».

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 *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*.

El órgano competente no respondió a la solicitud en plazo, por lo que, con arreglo al artículo 20.4 LAITBG, la mencionada solicitud se entendió desestimada por silencio y expedita la vía para interponer la reclamación prevista en el artículo 24 LTAIBG.

Con posterioridad, en fase de alegaciones en este procedimiento, el órgano competente ha puesto de manifiesto que se dictó resolución en la que se deniega el acceso solicitado 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*—; añadiendo que la *carta de 14 de marzo que el Presidente del Gobierno envió al Rey de Marruecos es de conocimiento público*.

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>

4. Con carácter previo a la cuestión de fondo suscitada, cabe recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone 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, el órgano competente no respondió al solicitante en el plazo máximo legalmente establecido, sin que conste causa o razón que lo justifique, aportando la resolución tardía en fase de alegaciones en este procedimiento. A la vista de ello, es obligado recordar a la Administración que la observancia del plazo máximo de contestación 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. Sentado lo anterior, la resolución de esta reclamación exige la verificación de la efectiva concurrencia de los límites al derecho de acceso a la información que el organismo requerido entiende aplicables en este caso.

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 remarcar 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 ██████████ ██████████ 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.

7. 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 tronca 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.»*

Este mismo razonamiento es trasladable al presente caso en atención a las circunstancias fácticas expuestas y el hecho de que el propio Ministerio admite en sus alegaciones que *«la carta de 14 de marzo que el Presidente del Gobierno envió al Rey de Marruecos es de conocimiento público»*, por lo que, no resultando aplicable el límite del artículo 14.1.c) procede estimar la reclamación en este punto.

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 al 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>