



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Resolución 808/2020

S/REF: 001-048953

N/REF: R/0808/2020; 100-004461

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección [REDACTED]

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

Información solicitada: Comunicaciones entre el Reino de Bahrein y España en 2019-2020

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la reclamante solicitó al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN, con fecha 19 de octubre de 2020, la siguiente información:

En representación de Americans for Democracy and Human Rights in Bahrain solicito información detallada sobre las comunicaciones entre el Reino de Bahrein y el Reino de España entre el 2019 y el 2020.

En relación con las siete reuniones hechas entre el 2019 y el 2020. Se mencionó en nuestra anterior solicitud que se celebraron siete reuniones, pero sólo cinco nos han sido detalladas, por lo que solicito la información sobre las dos reuniones restantes.

De las reuniones con los ministros de asuntos exteriores españoles, solicito saber: ¿Quiénes asistieron a la reunión del 4 de febrero de 2019 además del Ministro [REDACTED] y su homólogo [REDACTED]? ¿Quiénes asistieron a la reunión del 18 de mayo de 2020 además de la Ministra [REDACTED]? ¿Cuál fue el programa de cada reunión y qué se discutió? ¿Se intercambiaron correos electrónicos antes de las reuniones sobre los temas de la reunión y después de la

reunión? Si es así, solicito todos los correos electrónicos intercambiados. Solicito todos los documentos relacionados con la reunión antes, durante y después

De las reuniones con otros ministros españoles, nos gustaría saber: ¿Quién asistió a la reunión del 25 de septiembre del 2019 además del Ministro [REDACTED] y el [REDACTED] [REDACTED]? ¿Quién asistió a la reunión con el [REDACTED] [REDACTED] donde no se menciona la fecha ni el ministro español? ¿En qué fecha tuvo lugar? ¿Cuál fue el programa de cada reunión y qué se discutió? ¿Se intercambiaron correos electrónicos antes de las reuniones sobre los temas de la reunión y después de la reunión? Si es así, solicito todos los correos electrónicos intercambiados. Solicito todos los documentos relacionados con la reunión antes, durante y después.

De las reuniones con los Directores Generales, solicito: ¿Quiénes asistieron a las reuniones del 21 de enero de 2019, el 27 de noviembre de 2019 y el 6 de febrero de 2020, además del [REDACTED] [REDACTED] y el [REDACTED] [REDACTED]? ¿Cuál fue el programa de cada reunión y qué se discutió? ¿Se intercambiaron correos electrónicos antes de las reuniones sobre los temas de la reunión y después de la reunión? Si es así, solicito todos los correos electrónicos. Solicito todos los documentos relacionados con la reunión antes, durante y después

De las dos reuniones restantes de las cuales no tenemos información sobre ellas: ¿Quiénes asistieron a las reuniones? ¿En qué fecha tuvieron lugar? ¿Cuál fue el programa de cada reunión y qué se discutió? ¿Se intercambiaron correos electrónicos antes de las reuniones sobre los temas de la reunión y después de la reunión? Si es así, solicito todos los correos electrónicos. Solicito todos los documentos relacionados con la reunión antes, durante y después.

Finalmente, ¿Se mencionaron los derechos humanos? Si es así, ¿Qué se mencionó en relación con los derechos humanos? ¿Se mencionó la pena de muerte y, en caso afirmativo, ¿fue mencionada por los funcionarios españoles? ¿Cómo se planteó y qué se dijo? ¿Se mencionó la organización Americanos por la Democracia y los Derechos Humanos en Bahrein?, en caso afirmativo, ¿cómo se mencionó y que se dijo?

2. Mediante resolución de fecha 16 de noviembre de 2020, el MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN contestó a la reclamante lo siguiente:

Con fecha 19 de octubre de 2020, esta solicitud se recibió en la Subdirección General de Oriente Próximo, 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.

De acuerdo con la letra e) del apartado 1 del artículo 18, de la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, se inadmitirán a trámite las solicitudes de acceso a la información pública que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la Ley.

Una vez analizada la solicitud, esta Subdirección General de Oriente Próximo, considera que la misma incurre en el supuesto contemplado en el expositivo precedente, toda vez que (1) ya se ha contestado a tres solicitudes de información relativas a Bahrein (exp. 42969, 42980 y 42981); otra sobre el mismo país y temática ha tenido entrada en el mismo día de septiembre, con número 47305; (2) las personas que han formulado las cuestiones sobre Bahrein están vinculadas, según consta por sus direcciones de correo electrónico, y de manera expresa en los dos expedientes de que se trata actualmente, al Americans for Democracy and Human Rights in Bahrain (ADHRB); (3) posteriormente se registró expediente con número 47303 reiterando las mismas cuestiones que ya habían sido contestadas resolviéndose inadmisión; (4) se considera por tanto que es una solicitud repetitiva.

En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto en la letra e) del artículo 18.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se inadmite a trámite la solicitud de acceso a la información pública que ha quedado identificada en el párrafo primero de esta resolución.

3. Ante esta respuesta, mediante escrito de entrada el 23 de noviembre de 2020, la interesada presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24](#)¹ de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido:

La argumentación para el rechazo no tiene sentido. Es la primera vez que utilizo el portal de transparencia. Por otro lado, me adjudican una solicitud (47305) realizada el mismo día sobre el mismo tema y eso no es cierto. Adjudico un pantallazo donde se ven las reclamaciones que hago, la fecha, su número y el tema.

4. Con fecha 24 de noviembre de 2020, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas, sin que el Ministerio haya presentado ninguna en el plazo concedido al efecto.

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

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG²](#), 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 Gobierno³](#), el Presidente de este Organismo 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, en su [artículo 12⁴](#), 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*".

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 que acota su alcance exigiendo la concurrencia de dos requisitos vinculados con 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*".

3. En el caso presente, en la solicitud y en la posterior reclamación se pide información detallada sobre las comunicaciones entre el Reino de Bahrein y el Reino de España entre el 2019 y el 2020: en concreto, dos reuniones con los Ministros de Asuntos Exteriores del Reino de España en fechas 4 de febrero de 2019 y 18 de mayo de 2020 así como información sobre la reunión de 25 de septiembre de 2019 en la que además del Ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana solicitan conocer datos sobre asistentes y programa y contenido de la reunión, así como reuniones con Directores Generales, y otras. Finalmente se solicita conocer, con carácter general si se mencionaron los derechos humanos, la pena de muerte, y la organización Americanos por la Democracia y los Derechos Humanos en Bahrein, y en concreto, si esas menciones fueron realizadas por funcionarios españoles, cómo se mencionó y que se dijo.

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

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&tn=1&p=20181206#a12>

El Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación deniega la información basándose en el artículo 18.1 e) de la LTAIBG, según el cual se puede inadmitir a trámite una solicitud de acceso a la información cuando se considere manifiestamente repetitiva, alegando que ya ha contestado a otras tres peticiones previas sobre Bahrein, una de ellas con el mismo contenido que la actual. Sin embargo, el Ministerio no acredita que los asuntos precedentes y el actual sean idénticos.

Por su parte, la reclamante aporta como prueba una impresión de pantalla en la que constan tres solicitudes de acceso entre las que figuran – aparte de la que ahora se analiza – otras dos con los siguientes asuntos: “*Información reunión RFEF con Crowe*” y “*Información [REDACTED]*”.

En la aplicación de la causa de inadmisión invocada es necesario tener presente lo establecido por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el Criterio Interpretativo nº 3 de 2016, aprobado en virtud de la función atribuida por el artículo 38.2.a) LTAIBG, en el cual se precisa que una solicitud será considerada “*manifiestamente repetitiva*” cuando de forma patente, clara y evidente:

- *Coincida con otra u otras presentadas anteriormente por el mismo o los mismos solicitantes y hubiera sido rechazada por aplicación de alguno de los límites del artículo 14 o 15 de la LTAIBG o por concurrir alguna causa de inadmisión en los términos del artículo 18.*

En todo caso, la repuesta debe haber adquirido firmeza por el transcurso de los plazos de reclamación o recurso contencioso-administrativo sin que éstos se hubieran interpuesto o cuando, habiéndose presentado, hubieran sido definitivamente resueltos y la denegación o inadmisión hubiese sido avalada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno u órgano autonómico equivalente competente o por el órgano judicial correspondiente.

- *Coincida con otra u otras presentadas anteriormente por el mismo o los mismos solicitantes y, habiéndose admitido a trámite, se hubiera ofrecido ya la información sin que hubiera existido ninguna modificación real o legal sobre los datos en su momento ofrecidos. En estos casos deberá justificarse adecuadamente la ausencia de modificación de los datos inicialmente ofrecidos.*
- *El solicitante o solicitantes conocieran de antemano el sentido de la resolución por habersele comunicado en un procedimiento anterior por el órgano informante.*

- *Coincidan con otra u otras dirigidas al mismo órgano en períodos de tiempo inferiores a los plazos de tramitación legalmente previstos, de tal forma que las solicitudes presentadas previamente no hubieran finalizado su tramitación.*
- *Cuando fueran de respuesta imposible, bien por el contenido o por razones de competencia y así se hubiera notificado y justificado al solicitante de información.*

A nuestro juicio, en el caso presente no se aprecia la concurrencia de ninguna de las circunstancias que permiten considerar la solicitud manifiestamente repetitiva pues, si bien el Ministerio alega que ha contestado otras solicitudes de información sobre Bahrein, no acredita la identidad de objeto y de peticionario.

Teniendo en cuenta que las causas de inadmisión se deben interpretar “*de forma estricta, cuando no restrictiva*” tal y como ha proclamado el Tribunal Supremo en su Sentencia de 16 de octubre de 2017, cuya doctrina se reproduce más adelante en detalle, no cabe estimar en este caso la concurrencia de la causa prevista en el artículo 18.1.e).

4. En cuanto al fondo del asunto, como se ha indicado, se solicita información sobre las reuniones de los Ministros de Asuntos Exteriores del Reino de España celebradas los días 4 de febrero de 2019 y 18 de mayo de 2020, así como otras reuniones con otros ministros españoles, y con Directores Generales en fechas 21 de enero de 2019, 27 de noviembre de 2019 y 6 de febrero de 2020. En concreto se solicitan datos relativos a los asistentes, fecha, programa de la reunión, de que se discutió y documentos relacionados con las reuniones, así como todos los correos electrónicos intercambiados con ocasión de dichas reuniones.

Conforme se desprende de los antecedentes de hecho, el Ministerio no ha entrado a pronunciarse sobre el fondo del asunto, al aplicar la causa de inadmisión antes reseñada. Por otra parte, no ha dado respuesta a la solicitud de alegaciones formulada por el Consejo de Transparencia, proceder que dificulta considerablemente el cumplimiento de la función encomendada a esta Autoridad Administrativa Independiente.

Así las cosas, es necesario comenzar recordando que el derecho de acceso a la información pública está reconocido en la Ley 19/2013 como un auténtico derecho público subjetivo, al establecer que “*todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley*”, y que desde la propia Exposición de Motivos se configura de forma amplia, disponiendo que son titulares todas las personas, que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud, y que solamente se verá limitado en aquéllos casos en que sea necesario por la propia naturaleza de la información – derivado de lo dispuesto en la Constitución Española- o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos, indicando expresamente que, en

todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test del daño –del interés que se salvaguarda con el límite- y del interés público en la divulgación, de forma justificada, proporcionada y limitada por su objeto y finalidad y atendiendo a las circunstancias del caso concreto.

Esta formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar, de forma estricta e incluso restrictiva, tanto los límites a este derecho como las causas de inadmisión. Así lo ha proclamado el Tribunal Supremo en su Sentencia de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017, en la que sostiene que *"Cualquier pronunciamiento sobre las "causas de inadmisión" que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, (...) debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013." (...) Esa 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."*

En el caso que nos ocupa la solicitud abarca una gran variedad de información, de distinta índole, pero toda ella relacionada con reuniones pertenecientes al ámbito de las relaciones internacionales, en este caso entre España y otro Estado soberano. A este respecto, debemos comenzar señalando que estas reuniones, a pesar de estar enmarcadas en el ámbito del Derecho Internacional Público, no se encuentran excluidas de la aplicación de la Ley 19/2013, tal y como ha sido reconocido por nuestros tribunales. Así, la Sentencia 17/2020, de 14 de febrero de 2020, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 10 de Madrid, en relación con la alegación relativa a que no sería de aplicación al supuesto enjuiciado la Ley 19/2013 por quedar desplazada por el Derecho Internacional Público, señala lo siguiente:

"Debemos por ello concluir que la documentación requerida no goza de la inviolabilidad a la que se refiere el Convenio alegado por la Abogada del Estado, ni sus preceptos permiten amparar una inaplicabilidad absoluta de la Ley 19/2013 ante una solicitud de información que guarde relación con unas relaciones entre España y otro Estado soberano [...] Tal exención absoluta se aviene mal con el reconocimiento amplio del derecho de acceso a la información establecido y regulado en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno que, ya en su preámbulo comienza proclamando: "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...”, estableciendo además un ámbito subjetivo muy amplio que alcanza a todos los sujetos que prestan servicios públicos o ejercen potestades administrativas, artículos 2, 3 y 4, y un concepto igualmente amplio de su ámbito objetivo, recogido en cuanto al “Derecho de acceso a la información pública” en su artículo 13, [...]

Incluso en el ámbito de las misiones diplomáticas y de la acreditación de su personal la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 7ª, en su sentencia de 4 Jun. 2019, dictada en el recurso 2/2019 y mencionada en la demanda, no excluye de plano la aplicabilidad de la Ley sino que aplica sus preceptos para en el caso concreto que resuelve rechazar la solicitud de información, tal y como se desprende su razonamiento (...)”

Partiendo de la base de la aplicación de la Ley 19/2013 al supuesto que nos ocupa, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no puede desconocer, a pesar de no haber sido alegado por el Ministerio que, dada la amplitud y la naturaleza de la información solicitada, una parte de la misma puede verse afectada por el límite establecido en el artículo 14.1.c) relativo a “*las relaciones exteriores*”.

En este sentido, cabe recordar que existen ya diversos precedentes en los que el Consejo se ha pronunciado sobre cuestiones referidas al ámbito de las relaciones exteriores. Así en la [Resolución R/0301/2018](#)⁵ sobre acceso al intercambio de notas y borradores en el contexto de un arbitraje contra Venezuela bajo el Tratado Bilateral de Inversiones España-Venezuela, señalaba que “*revelar información no definitiva que forma parte de la estrategia negociadora de un país cuando se están tratando asuntos bilaterales, dañaría de forma grave las relaciones entre España y el otro país negociador, afectando a la fiabilidad de España como socio...*”. Esta información o documentación, en cualquiera de sus formatos o soportes, forma parte de un proceso negociador que afecta a cuestiones de indudable trascendencia para los países negociadores.

⁵ [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/en/dam/jcr:41ab46ea-46ff-4cdb-a56a-bbd629062511/R%200301%202018.pdf](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/en/dam/jcr:41ab46ea-46ff-4cdb-a56a-bbd629062511/R%200301%202018.pdf)

En el mismo sentido nos hemos pronunciado también en el procedimiento [R/0672/2020](#)⁶, en el que se solicitaba documentación relacionada con las negociaciones sobre Gibraltar entre el Estado español y el británico desde que se aprobó el *Brexit*.

En el presente caso pueden concurrir igualmente circunstancias o elementos que permitan razonadamente concluir que existe un perjuicio razonable y no hipotético para las relaciones exteriores de España lo suficientemente relevante como para justificar la aplicación del límite previsto en el artículo 14.1. c), atendiendo a las mismas razones que sirvieron de fundamento a la ya citada Sentencia 17/2020, de 14 de febrero de 2020, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 10 de Madrid, en la que se falla que entregar la información requerida *“conciene a las funciones de las respectivas misiones diplomáticas, ya que una función esencial de las misiones es la de mantener una comunicación fluida con el Gobierno del Estado receptor para tratar asuntos de interés común, diferencias entre las partes, etcétera”*.

Conviene no obstante precisar que, salvo justificación suficiente de lo contrario, a juicio de este Consejo, no se encuentran amparadas por el límite mencionado las informaciones relativas al nombre de los asistentes a las reuniones, el programa u objeto de las mismas, ni la fecha y el lugar de celebración.

En conclusión, por las razones expuestas se ha estimar parcialmente la reclamación presentada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la reclamación presentada por [REDACTED] [REDACTED] contra la resolución del MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN, de fecha 16 de noviembre de 2020.

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

6

https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/es/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2020/12.html

De esta información podrán excluirse aquellos aspectos que resulten afectados por el límite previsto en el artículo 14.1.c) 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 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, 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>