



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 00001-00093494

N/REF: 1423/2024

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN.

Información solicitada: Memorando de entendimiento España-Ucrania.

Sentido de la resolución: Desestimatoria.

I. ANTECEDENTES

- Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 26 de junio de 2024 el reclamante solicitó al MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES (solicitud trasladada posteriormente al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN), al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

«En relación al Memorando de Entendimiento (acuerdo internacional no normativo) firmado el 27 de mayo de 2024 entre Pedro Sánchez y el Presidente de Ucrania solicito en base a la Ley de Transparencia y según lo establecido en la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, solicito:

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



- 1.- Copia de las versiones en inglés y ucraniano de dicho acuerdo.
 - 2.- El Informe emitido por el Servicio Jurídico del Ministerio de Asuntos Exteriores acerca de su naturaleza, procedimiento y más adecuada instrumentación según el Derecho Internacional, como la competencia para celebrarlo y sobre su adecuación al orden constitucional de distribución de competencias.
 - 3.- El Informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas donde se acredite la existencia de financiación presupuestaria adecuada y suficiente para atender los compromisos que se derivan del mencionado acuerdo.
 - 4.- Toma de conocimiento de la celebración de este acuerdo por el Consejo de Ministros.
 - 5.- Copia del expediente administrativo completo de dicho acuerdo no normativo.
 - 6.- Informe preceptivo donde conste la valoración de sus repercusiones y efectos sobre los gastos e ingresos públicos, presentes y futuros, y donde se acredite la existencia de financiación presupuestaria adecuada y suficiente para atender los compromisos que se derivan del mismo».
2. Mediante resolución de 1 de agosto de 2024, el Ministerio responde lo siguiente:

«Una vez analizada la solicitud, esta Secretaría General Técnica considera que procede denegar el acceso a la información a que se refiere la solicitud deducida por (...) con base en los siguientes argumentos:

Primero. En su escrito de solicitud, cuando el señor (...) se refiere al Memorando de Entendimiento (acuerdo internacional no normativo) firmado el 27 de mayo de 2024 entre Pedro Sánchez y el Presidente de Ucrania, en realidad está solicitando información respecto del "Acuerdo de cooperación en materia de seguridad entre España y Ucrania" cuya versión en español, inglés y ucraniano fue publicada por la Moncloa y está accesible al público en la siguiente página web:

<https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/paginas/2024/270524-sanchez-reunion-presidente-ucrania.aspx>

Segundo. Por lo que se refiere a la solicitud de copia de diversa documentación en relación con la tramitación de este acuerdo, cabe señalar en primer lugar que el principio constitucional de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos reconocido en el artículo 105 b) de la Constitución Española está ampliamente reconocido en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia,



acceso a la información pública y buen gobierno. No obstante lo anterior, tal y como afirma la Sentencia 104/2018, de 4 octubre, del Pleno del Tribunal Constitucional "(...) tal derecho de acceso puede potencialmente entrar en conflicto con otros derechos o intereses protegidos que pueden limitar el mismo (derecho al honor, intimidad personal y familiar, protección de datos de carácter personal, secreto profesional, incluso la seguridad y defensa del Estado)". En este sentido, al amparo de lo dispuesto en el artículo 20.3 de la LTAIBG, no procede la mera indicación de la existencia o no de la información solicitada ya que el acuerdo a que se refiere dicha solicitud de información es un acuerdo entre España y Ucrania en materia de seguridad y defensa materias que tanto el artículo 105 b) de la Constitución Española como el artículo 14.1.a) y b) excluyen del acceso a los archivos y registros administrativos.

Tercero. Asimismo, de existir la información solicitada, tampoco procedería conceder acceso a la misma al amparo de lo dispuesto en el artículo 14.1. c) de la LTAIBG ya que un principio básico de las relaciones internacionales entre Estados es el carácter confidencial de las negociaciones que se llevan a cabo para la celebración de acuerdos entre Estados.

La publicación de la documentación que pudiera existir en el expediente a que se refiere la solicitud de información sería susceptible de comprometer las relaciones con Ucrania y, en todo caso, afectaría a la confianza mutua en la que deben desarrollarse las relaciones diplomáticas entre países y podría poner en riesgo la posición negociadora de España en futuros procesos con esta contraparte u otros actores de la comunidad internacional.

Por otra parte, el texto del acuerdo está publicado en la página web de La Moncloa en las tres versiones por lo que esa parte de la solicitud queda sin objeto. Por lo que se refiere al resto de la documentación que integra el expediente el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación está sometido a un deber de reserva para cumplir adecuadamente con la salvaguarda de los intereses del Estado español. La revelación de los pormenores de la formación de la voluntad del Estado perjudica la capacidad negociadora de España en el futuro repercutiendo negativamente sobre futuras estrategias negociadoras con esta u otras contrapartes.

Por todo lo anterior, se considera que en este caso concurre un interés superior –la posición negociadora de España– que justifica la denegación de acceso a la información solicitada. En consecuencia, como se ha expuesto detalladamente



concurrir las circunstancias explicitadas que habilitan la aplicación de los límites de acceso a la información previstos en el artículo 14.1. a), b) y c) de la LTAIBG, que son de aplicación en el presente caso y que permiten entender que hay un perjuicio razonable y no hipotético para las relaciones exteriores de España».

3. Mediante escrito registrado el 5 de agosto de 2024, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo), en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG, en la que pone de manifiesto que se le ha denegado el acceso a la información solicitada en «*un tema de gran trascendencia pública y económica que no ha pasado por el parlamento*».
4. Con fecha 6 de agosto de 2024, el Consejo trasladó la reclamación al Ministerio requerido solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. En el momento de elaborarse la resolución no se ha recibido respuesta.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)³ y en el [artículo 13.2.d\) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.](#)⁴, el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁵, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12](#)⁶ el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo 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*».

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

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

⁴ <https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615>

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>



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, 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, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a información referida al Memorando de Entendimiento firmado el 27 de mayo de 2024 entre los presidentes de España y Ucrania.

El Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, si bien deniega el acceso a la información solicitada por aplicación de lo previsto en los apartados a), b) y c) del artículo 14.1 LTAIBG, por entender «*que hay un perjuicio razonable y no hipotético para las relaciones exteriores de España*», facilita el enlace con la página web de La Moncloa en la que se puede acceder al «*Acuerdo de Cooperación en materia de Seguridad entre España y Ucrania*», en sus versiones en español, inglés y ucraniano. Es decir, facilita acceso parcial a la información requerida en la solicitud de acceso, proporcionando el enlace a su punto fundamental, el propio Acuerdo.

La reclamación presentada hace hincapié a la importancia y trascendencia del asunto sin entrar en el cuestionamiento de los límites alegados por el Ministerio requerido.

4. Con carácter previo al análisis del fondo del asunto, debe señalarse que el Ministerio no ha contestado a la petición de alegaciones formulada en el marco de este procedimiento. Este proceder dificulta el cumplimiento de la función encomendada a esta Autoridad Administrativa Independiente al no proporcionarle su parecer sobre los argumentos en los que se sustenta la reclamación, de modo que pueda disponer de todos los elementos de juicio necesarios para valorar adecuadamente las circunstancias concurrentes y pronunciarse sobre la procedencia o no de conceder el acceso a la información solicitada.



5. Sentado lo anterior, y tomando en consideración los razonamientos de la resolución recurrida, corresponde verificar la efectiva concurrencia de los límites invocados como fundamento de la denegación [artículo 14.1.a), b) y c) LTAIBG], partiendo de la premisa de su necesaria interpretación estricta, cuando no restrictiva, «*sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información*» [por todas, Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530), requiriéndose en todo caso una «*justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida*» [STS de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558)].» A lo anterior se añade 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 (FJ. 3º).*»
6. En este caso, el Ministerio justifica la aplicación de los límites previstos en los apartados a) y b) del artículo 14 LTAIBG en relación con el artículo 105.b) CE., porque el acuerdo y documentación pretendidas versan sobre *materia de seguridad y defensa*, materias que quedarían excluidas del acceso a registros y archivos administrativos.

Ciertamente, el Acuerdo de Cooperación en materia de Seguridad entre España y Ucrania tiene por objetivo profundizar la cooperación entre ambos países, «*en particular para que Ucrania pueda defenderse de la agresión rusa e impedir futuras agresiones*». Asimismo, pretende servir de apoyo a la «*estabilidad económica, la reconstrucción, la resiliencia y el programa de reformas de Ucrania*» y a la integración del citado país «*en la comunidad euroatlántica, en particular, en la UE y en la OTAN*».

En este acuerdo se desarrolla lo previsto en materia de cooperación en materia de seguridad y defensa, en materia civil, actuaciones para la restauración de la justicia, y cooperación en caso de un futuro ataque armado.

El contenido del acuerdo evidencia que la documentación solicitada por el reclamante es «*altamente sensible*», por lo que este Consejo entiende justificada la aplicación los



apartados a) y b) del artículo 14.1 LTAIBG, ya que la divulgación de la misma puede afectar a la seguridad y defensa nacional, teniendo en cuenta la situación actual de Ucrania en guerra contra Rusia.

No se aprecia, en consecuencia, que la restricción de acceso a la información solicitada se base en una aplicación arbitraria o exorbitante de la norma con el fin de sustraer al conocimiento público cierta información, sino en una aplicación razonable y proporcionada al bien jurídico que protegen los límites invocados, pues la documentación solicitada, por la materia que aborda, contiene necesariamente información cuya difusión podría comprometer, en estos momentos, diversos aspectos referentes a la seguridad y la defensa nacional.

7. A lo anterior se suma que también resulta aplicable en este caso el límite previsto en el artículo 14.1.c) LTAIBG —que permite limitar el acceso a la información que suponga un perjuicio a las relaciones exteriores—. Sobre este particular ha remarcado ya este Consejo la necesidad de preservar un espacio de prudencia y cautela en lo que atañe a las relaciones diplomáticas y las relaciones exteriores, subrayando que *«la divulgación de valoraciones y posiciones políticas (no necesariamente estáticas, sino dinámicas o cambiantes)»* debe atender al contexto complejo (y sensible) en el que, en muchas ocasiones, se enmarcan las relaciones entre Estados, pues de lo contrario la divulgación de la información *«supondría desvelar los concretos términos de estrategias y relaciones exteriores con posibilidad de afectar a su desarrollo futuro»* —entre otras, la R CTBG 1007/2023, de 22 de noviembre (con cita de las resoluciones R/379/2022, de 20 de octubre; R/382/2022 de 21 de octubre)—.

En este caso, la invocación del límite previsto en el artículo 14.1.c) LTAIBG va acompañada de la argumentación del Ministerio de que *«un principio básico de las relaciones internacionales entre Estados es el carácter confidencial de las negociaciones que se llevan a cabo para la celebración de acuerdos entre Estados»*, añadiendo que *«la documentación que pudiera existir en el expediente a que se refiere la solicitud de información sería susceptible de comprometer las relaciones con Ucrania y, en todo caso, afectaría a la confianza mutua en la que deben desarrollarse las relaciones diplomáticas entre países y podría poner en riesgo la posición negociadora de España en futuros procesos con esta contraparte u otros actores de la comunidad internacional»*.



Y ciertamente, entiende este Consejo, como ya se ha adelantado, que el altamente complejo y sensible contexto el que se enmarcan las relaciones entre España y Ucrania debe permitir la preservación de un espacio de prudencia y confidencialidad.

En consecuencia, atendiendo a la información que ya ha sido facilitada con arreglo a lo dispuesto en el artículo 22.3 LTAIBG y a la justificación razonable y suficiente de la concurrencia de los límites previstos en el artículo 14.1. a), b) y c) LTAIBG, procede desestimar la reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN.

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), 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, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta 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&p=20230301&tn=1#dacuarta>