



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 00001-00084330

N/REF: 141/2024

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN

Información solicitada: Posición del Gobierno de España en el exterior acerca del proceso independentista en Cataluña.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

R CTBG
Número: 2024-0651 Fecha: 14/06/2024

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, con fecha 29 de noviembre de 2023, la reclamante solicitó 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:

«1.- Copia de las directrices remitidas a las embajadas españolas desde el año 2017 reflejando la postura oficial del gobierno de España respecto al proceso independentista en Cataluña.

2.- Copia de los documentos, estudios, informes o cualquier otra documentación en poder del Ministro de Asuntos Exteriores que reflejen la postura a adoptar en el

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



futuro por la Embajadas de España y la postura que han de mantener los diplomáticos ante la Unión Europea tras el cambio de postura del Gobierno reflejado en la ley de amnistía.».

Consta en el expediente administrativo que el recibí de la referida solicitud por la interesada es de 18 de diciembre de 2023; fecha en la que -según el MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN- daba inicio a la tramitación del procedimiento de acceso a la información pública.

2. Según se hace constar en el expediente, el 26 de diciembre de 2023 el MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN notificó a la solicitante la resolución de inadmisión, que rezaba como sigue:

«Analizada la solicitud, este Departamento resuelve inadmitirla en virtud del artículo 14.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, podrá interponerse recurso contencioso-administrativo ante el órgano judicial competente (Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa), en el plazo de dos meses o, previa y potestativamente, reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el plazo de un mes. En ambos casos, el plazo se contará desde el día siguiente al de notificación de la presente Resolución. Ello, sin perjuicio de cualquier otro recurso o reclamación que se estime procedente.».

3. Mediante escrito registrado el 25 de enero de 2024, la 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 puso de manifiesto que:

«(...). TERCERO: La respuesta recibida no analiza ni profundiza con la motivación requerida las causas de inadmisión, como reiteradamente viene exigiendo el CTBG. (...) «...el Ministerio requerido se ha limitado a citar la causa de inadmisión y el límite que considera aplicables a efectos de denegar la información, sin explicitar las razones por las que aplica los límites mencionados. La ausencia de esta justificación evidencia por sí misma la total inobservancia de los requisitos que la LTAIBG exige

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



para imponer una limitación al ejercicio del derecho de acceso a información pública. En este sentido, no se ha realizado el mínimo esfuerzo de explicar en qué medida parte de la información solicitada tiene la consideración de información auxiliar o de apoyo (de acuerdo con la consolidada doctrina de este Consejo al respecto) o por qué el acceso a la nota verbal emitida por el Ministerio (en la que, según señala la reclamante, el ministro ratificaba que ambas ciudades autónomas son categóricamente españolas) causa un perjuicio a las relaciones exteriores.

Tampoco se ha tomado en consideración el interés público en el acceso para ponderarlo con el eventual daño que dicho acceso causaría al bien protegido. Al actuar así, se incumple con el mandato del artículo 14.2 LTAIBG, impidiendo el control de la veracidad y la proporcionalidad de la restricción establecida a partir de la justificación expresa y detallada del órgano decisorio, como demanda el Tribunal Supremo. Igualmente ha mencionado en numerosas resoluciones que “conviene recordar, en este punto y con carácter previo, que tal como se puso de manifiesto en el Criterio Interpretativo CI/02/2015, de 24 de junio, el artículo 14 LTAIBG no supondrá, en ningún caso, una exclusión automática del derecho a la información, debiéndose justificar el test del daño y su ponderación con el interés público para ser aplicado, lo que exige, por tanto, la motivación expresa de la denegación o restricción del acceso. En la misma línea, la STS de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530) señaló que «[l]a 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 . (...) ya hemos señalado que las limitaciones contempladas en el artículo 14 de la Ley 19/2013, lo mismo que sucede con las causas de inadmisión de solicitudes de información que enumera el artículo 18, deben ser interpretadas de forma estricta y partiendo de la premisa de que el derecho de acceso a la información aparece configurado en nuestro ordenamiento con una formulación amplia, de manera que sólo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas. Claramente lo deja así señalado el artículo 14.2 de la Ley 19/2013 (...). Por tanto, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración (...), pues hemos visto que aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley». A lo anterior se suma que la resolución denegatoria se limita a afirmar la aplicabilidad de las restricciones al acceso,



mediante la mera cita de los preceptos o argumentos genéricos o formulados en términos de mera posibilidad que ni objetivan el concreto daño que se derivaría de la divulgación, ni son el resultado de una ponderación previa entre el interés en el acceso y el interés concreto que se protege con el límite invocado. En definitiva, no se justifica de forma adecuada y proporcionada en qué medida la divulgación de la información solicitada —que entronca claramente con la finalidad de la LTAIBG— puede causar un perjuicio real y no hipotético a los intereses de España frente a otros Estados. La sentencia del TS de 16 de octubre de 2017 (FD 6º) fijó los siguientes criterios jurisprudenciales en interpretación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG: "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. Podemos concluir que los requisitos que exige el TS no se dan en el presente caso, dado que la información solicitada, y sobre ello no cabe que exista ningún perjuicio en las relaciones exteriores. En virtud de lo expuesto SOLICITO DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO 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.»

4. Con fecha 29 de enero de 2024, el Consejo trasladó la reclamación al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN solicitando la remisión de copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considerara pertinentes. El 20 de febrero de 2024 tuvo entrada en este Consejo escrito de alegaciones en el que manifestó que:

«Analizada la reclamación, se alega lo siguiente: Los documentos a los que se refiere la petición quedan dentro de los límites al acceso a la información pública recogidos en el artículo 14 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, siendo de especial aplicación al presente caso los recogidos en los apartados c) y k). Se trata de una petición de documentos de este Ministerio relacionados con la toma de decisiones en materia de política exterior.»



El carácter reservado de estos documentos se justifica por la necesidad de evitar el perjuicio en las relaciones exteriores y la confidencialidad en la toma de decisiones políticas. En este tipo de documentos se formulan posiciones cuya publicidad conlleva reacciones en terceros países y organizaciones internacionales, lo que supondría un menoscabo en nuestra política exterior.

Por todo ello se acuerda desestimar la solicitud.

(...).»

5. El 21 de febrero de 2024, se concedió audiencia a la reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibíendose escrito el 6 de marzo de 2024 en el que reiteró los motivos alegados en su reclamación, en aras a la obtención de una resolución estimatoria, tras exponer que:

«En relación a las alegaciones presentadas por el Ministerio, no desvirtúan lo manifestado en nuestro escrito de reclamación, añadiendo únicamente la hipótesis de que tales documentos provocan reacciones en terceros países y organizaciones internacionales sin más especificación. La información solicitada se refiere a una cuestión de política interna, y sin lugar a dudas es exagerado pretender que dicha información pueda provocar una reacción de tal magnitud en terceros países y organizaciones sin especificar.»

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)³ 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](#)⁴, el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver 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, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «los

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#α38>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#α8>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#α24>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#α12>



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, 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 diversa información sobre las directrices remitidas a las embajadas con respecto al proceso independentista en Cataluña y los documentos en poder del ministro sobre la postura a adoptar en el futuro por las embajadas y los diplomáticos ante la Unión Europea.
6. El Ministerio requerido dictó resolución acordando la inadmisión de la solicitud con la mera invocación del artículo 14.1.c) LTAIBG, que contempla como uno de los límites al derecho de acceso que el mismo suponga un perjuicio para las relaciones exteriores.

Posteriormente, en fase de alegaciones argumentó que los documentos solicitados estaban afectados por los límites, no sólo del artículo 14.1.c) LTAIBG, al tratarse de «*documentos de este Ministerio relacionados con la toma de decisiones en materia de política exterior*», sino también del artículo 14.1.k) -que reconoce «*la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión*»-, y en el que el carácter reservado de los documentos estaría justificado «*por la necesidad de evitar el perjuicio en las relaciones exteriores y la confidencialidad en la toma de decisiones políticas. En este tipo de documentos se formulan posiciones cuya publicidad conlleva reacciones en terceros países y organizaciones internacionales, lo que supondría un menoscabo en nuestra política exterior. (...)*».

7. El examen de la resolución dictada por el Ministerio ha de comenzar poniendo de manifiesto la incongruencia en la que se incurre al acordar la inadmisión de la



solicitud invocando el artículo 14 LTAIBG, artículo que no prevé ninguna causa de inadmisión sino una serie de límites al derecho de acceso.

Con independencia de ello, en la resolución se aprecia una absoluta falta de motivación, incompatible con las exigencias que, específicamente, fija al respecto el artículo 14.2 de la LTAIBG, en el que se establece que la aplicación de los referidos límites habrá de ser *justificada y proporcionada* a su objeto y finalidad de protección, atendiendo *a las circunstancias del caso concreto*, especialmente, a la concurrencia de un interés público o privado que justifique el acceso. Como este Consejo ha señalado en múltiples ocasiones, la mera invocación formal de un precepto legal para denegar una solicitud de acceso a información pública al amparo de la LTAIBG no satisface las exigencias de motivación legalmente establecidas y jurisprudencialmente requeridas.

De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, 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, cuando no restrictiva, de los límites y deberá justificar de manera expresa y proporcionada su aplicación, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho. De ahí 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»* — entre otras, SSTS, de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558) y de 25 de enero de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:574)—.

En lo que aquí interesa, la segunda de las sentencias citadas puntualiza, además, que *«[p]or tanto, el precepto legal no permite una aplicación genérica de las limitaciones como justificación de una denegación del acceso a la información pública (...) 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»*, sin que la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información pública constituya una potestad discrecional de la Administración.

En consecuencia, la eventual aplicación de determinados límites legales a una solicitud de información pública sólo se podrá considerar conforme a derecho si se



cumplen los requisitos de proporcionalidad y justificación expresa exigidos por nuestro ordenamiento (en particular, en el artículo 14.2 LTAIBG) y que han sido precisados por la doctrina del Tribunal Supremo en los términos que se acaban de exponer.

8. En este caso, la absoluta falta de motivación de la resolución reclamada tampoco se ha visto debidamente subsanada en el trámite de alegaciones de este procedimiento en el que el Departamento requerido simplemente añade que en *«este tipo de documentos se formulan posiciones cuya publicidad conlleva reacciones en terceros países y organizaciones internacionales, lo que supondría un menoscabo en nuestra política exterior»*, sin mayor desarrollo ni precisión acerca del perjuicio que se causaría al bien jurídico protegido (test del daño), y sin realizar la ponderación con el interés público o privado en el acceso exigida por el artículo 14.2 LTAIBG.

Cabe recordar que, por lo que concierne a la aplicabilidad de lo dispuesto en el artículo 14.1.c) LTAIBG —que permite limitar el acceso a la información que suponga un perjuicio a las relaciones exteriores— este Consejo ha reconocido en su doctrina la necesidad de preservar un espacio de prudencia y cautela en lo que atañe a las relaciones exteriores. Así, por ejemplo, en la R CTBG 1007/2023, de 22 de noviembre —con cita, entre otras, de las resoluciones R/379/2022, de 20 de octubre y R/382/2022 de 21 de octubre—, se señalaba lo siguiente: *«En este sentido debe remarcarse 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 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 Francisco Franco 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”*». En términos similares, la reciente R CTBG 566/2024, de 24 de mayo.



Sin embargo, este reconocimiento de que el deber de prudencia y de cautela exigible en las relaciones exteriores puede erigirse en un límite en el acceso a la información pública con arreglo al artículo 14.1.c) LTAIBG no permite entender que el límite opera de forma genérica y abstracta en relación con cualquier asunto que, directa o indirectamente, afecte a las relaciones exteriores; ni, menos aún, permite considerar que la existencia de dicho deber exime a los sujetos obligados de cumplir con la exigencia legal de justificar en cada caso concreto su aplicación conforme a lo requerido por el art. 14.2 LTAIBG.

Como ha quedado expuesto, en este caso, el Ministerio reclamado no ha cumplido con el deber de justificar de manera clara y suficiente la aplicación del límite del invocado, al no haber explicitado el perjuicio que el acceso a la información produciría en las relaciones exteriores, ni fundamentado la proporcionalidad de la denegación atendiendo a su objeto y finalidad y al interés público o privado concurrente.

La misma valoración ha de merecer la alegación vertida en el trámite de alegaciones sobre la concurrencia adicional del límite previsto en la letra k) del artículo 14.1 LTAIBG (relativo a la «garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión»), pues, sin perjuicio de lo extemporáneo de su invocación, adolece de la misma falta de motivación.

9. En ausencia de la debida justificación de la aplicación de los límites invocados —y no siendo notoria su concurrencia—, la aplicación al caso del artículo 14.2 LTAIBG y la jurisprudencia del Tribunal Supremo reseñada, determinan que se deba proceder a estimar la reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada frente al 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 a la reclamante la siguiente información:



- *Copia de las directrices remitidas a las embajadas españolas desde el año 2017 reflejando la postura oficial del gobierno de España respecto al proceso independentista en Cataluña.*
- *Copia de los documentos, estudios, informes o cualquier otra documentación en poder del Ministro de Asuntos Exteriores que reflejen la postura a adoptar en el futuro por la Embajadas de España y la postura que han de mantener los diplomáticos ante la Unión Europea tras el cambio de postura del Gobierno reflejado en la ley de amnistía.».*

TERCERO: INSTAR al el 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 a la reclamante.

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>