



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 00001-00091158

N/REF: 1158/2024

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

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

Información solicitada: Informes técnicos Galeón San José.

Sentido de la resolución: Desestimatoria.

R CTBG
Número: 2024-1240 Fecha: 04/11/2024

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 23 de mayo de 2024 el 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:

«Solicito todos los informes técnicos con los que cuenta el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación sobre el Galeón San José.»

2. Mediante resolución de 21 de junio de 2024 el Director de la AECID denegó el acceso en los siguientes términos:

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



«La protección del patrimonio cultural subacuático es una de las prioridades de nuestra acción cultural exterior, y una materia en la que colaboramos estrechamente con el Ministerio de Cultura, con UNESCO, con el Museo Arqua, con la Armada española y con nuestras contrapartes en los Estados ribereños en cuyas aguas territoriales se encuentran los pecios de buques españoles sumergidos.

Se trata de un asunto sensible, que engloba aspectos diversos: la inmunidad soberana de los pecios de los buques de Estado, su condición de tumba submarina de marinos españoles caídos en acto de servicio, y la preservación del patrimonio cultural sumergido frente a posibles expolios de empresas cazatesoros. Nuestra acción exterior en este ámbito se centra en impulsar la adhesión del mayor número posible de Estados ribereños a la Convención de la UNESCO para la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático de 2001, y en garantizar el cumplimiento por parte de todos los países de las disposiciones de Derecho del Mar recogidas en la Convención de Montego Bay de 1982.

En este contexto, la sensibilidad del asunto y las negociaciones en la materia que se conducen actualmente con diversos países aconsejan limitar la publicidad de los informes técnicos relacionados con pecios de pabellón español.

No es posible, por tanto, proporcionar la información solicitada, conforme a lo dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, artículo 14.1.c.)»

3. Mediante escrito registrado el 25 de junio de 2024, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG en la que pone de manifiesto su disconformidad con la resolución recibida alegando:

«1. Falta de Fundamentación concreta y suficiente de la Denegación con infracción del artículo 15.3 Ley de Transparencia.

La resolución emitida por la AECID menciona que la solicitud fue denegada debido a la "sensibilidad del asunto" y las "negociaciones en la materia". En concreto menciona: "Se trata de un asunto sensible, que engloba aspectos diversos: la inmunidad soberana de los pecios de los buques de Estado, su condición de tumba submarina de marinos españoles caídos en acto de servicio, y la preservación del

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



patrimonio cultural sumergido frente a posibles expolios". Sin embargo, "la inmunidad soberana", "la condición de tumba de guerra" o la obligación de "preservación del patrimonio cultural" son aspectos indisponibles por parte de la AECID, son aspectos cuya consistencia legal basado en Tratados Internacionales como la Convención del Derecho del Mar o nuestra norma interna como es la Ley de Navegación Marítima y que vinculan directamente a la AECID es obvio que no pueden servir de argumento para que ese Organismo no pueda ser objeto del más elemental control.

Es imposible que esas características legales de nuestros pecios históricos sean objeto de negociación. Esto nos hace insistir en la necesidad de acceder a la información solicitada. Las alegaciones genéricas a aspectos legales indisponibles y que se atribuyen a nuestros buques de guerra históricos no pueden ser los elementos de ponderación para considerar suficientemente razonado el interés público que justificaría la prohibición del acceso a la información.

Es obvio, que la resolución carece de una explicación específica y relevante que justifique cómo estos factores afectan directamente a la divulgación de la información solicitada. La falta de expresión una justificación concreta hace inconsistentes los argumentos presentados y no cumple con los requisitos de fundamentación exigidos por la Ley 19/2013.

La información sobre el Galeón San José constituye información pública, ya que se trata de contenidos elaborados en el ejercicio de las funciones del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación y afecta a la protección del patrimonio cultural de todos algo que es imposible sin acceso a la información solicitada. Las alegaciones genéricas especialmente las relativas al Artículo 14.1.c) de la Ley 19/2013 pueden ser una amenaza a las posibilidades de control y buen gobierno de la acción exterior de nuestro país. Se trata de informes que tienen carácter técnico y por tanto no sólo son resultado de recursos públicos que pagamos todos los ciudadanos -sus titulares últimos- sino que esos informes deben ser parte de la motivación de la actuación de nuestras instituciones -no sólo la AECID- no pueden tener el carácter práctico de "secreto" bajo la expresión engañosa de "limitar el acceso" a los informes técnicos dada la "sensibilidad del asunto" y las "negociaciones en curso". Tenemos derecho a saber sobre qué se está negociando, si materia indisponible legal está siendo objeto de disposición por una entidad estatal. No se ha solicitado información sobre qué negociaciones están en curso, pero ya que se aluden por AECID desde luego no facilita el razonamiento de cómo la divulgación de la información podría afectarlas.



2. Omisión de Alternativas de Acceso Parcial.

La Ley 19/2013 permite el acceso parcial a la información cuando sea posible. La resolución no menciona si se consideró la posibilidad de proporcionar acceso parcial a la información solicitada, omitiendo así una alternativa que podría haber sido menos restrictiva. Esta omisión nos alarma gravemente sobre una posible mala praxis por parte de una parte de la Administración que busca de una opacidad total mediante una alegación genérica e inverificable que en materia de cultura y de patrimonio cultural subacuático resulta insostenible y no sólo vulnera la ley citada y el artículo 105.b) de nuestro texto constitucional sino el mismo artículo 103 de la CE que prevé el principio de legalidad y el art 23 de la CE que garantiza el derecho de cualquier ciudadano a la participación en los asuntos públicos de nuestra comunidad. Petición Por todo lo expuesto, solicito al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que revise la resolución de la AECID y ordene la concesión del acceso a la información solicitada, o en su defecto, que se proporcione un acceso parcial a la misma, conforme a lo dispuesto en la Ley 19/2013.»

4. Con fecha 26 de junio 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. El 18 de julio tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se señala lo siguiente:

«El Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, tiene el mandato de fomentar las relaciones culturales y científicas internacionales (art. 1.1 Real Decreto 267/2022, de 12 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación). Dichas funciones se encuadran en el ejercicio de la planificación y ejecución de la Política Exterior del Estado, y de coordinación de la Acción Exterior, que dicho Ministerio tiene atribuidas por el art. 6.5 de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado.

Las competencias del Ministerio de Asuntos Exteriores en materia cultural y científica fueron delegadas en la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, por disposición de la antigua Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Disposición Adicional Tercera. La vigente Ley 1/2023, de 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global, recoge las competencias culturales de la Cooperación Española en los arts. 10.2 k) y 32.



El art. 17.6 del vigente Estatuto de la AECID (Real Decreto 1403/2007, de 26 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo) dispone que corresponden a la Dirección de Relaciones Culturales y Científicas de la AECID el ejercicio de “las competencias atribuidas al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación para la promoción y el desarrollo de las relaciones culturales y científicas con otros países y la coordinación de la acción cultural exterior, sin perjuicio de las competencias que correspondan a otros departamentos ministeriales”.

En el ejercicio de las competencias señaladas, la Dirección de Relaciones Culturales y Científicas, en coordinación con otras Unidades competentes de la Administración General del Estado y de las administraciones autonómicas, vela por la preservación del Patrimonio Cultural Subacuático, en el marco del Plan Nacional de Protección el Patrimonio Arqueológico Subacuático de 2015.

De manera especial, el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión europea y Cooperación, conforme al punto 2.2 del citado Plan (“Protección de pecios españoles en aguas internacionales o terceros países”) tiene un papel fundamental en aquellos países cuyo ordenamiento jurídico no permita defender los derechos de España como propietaria de los pecios de su pabellón. En esos casos, conforme al citado Plan, se establecerán vías de cooperación, “firmando convenios marco o de colaboración bilateral que establezcan un ámbito general de cooperación (asistencia técnica, financiera, información, documentación, difusión de lo excavado, etc.) y dentro de esos convenios-marco deberá haber acuerdos específicos respecto al estudio arqueológico de un yacimiento concreto, detallando qué parte hace cada cosa y con un proyecto científico concreto con todo lo que precisa: calendario, metodología, recursos materiales, recursos humanos, autorizaciones administrativas, etc.” El punto 3.4 del Plan establece que “El Gobierno, a través del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, favorecerá la firma de Convenios de Colaboración con terceros países para la protección de este patrimonio”.

En el caso concreto de Colombia, no tratándose de un país firmante de la Convención de la UNESCO sobre Protección del Patrimonio Cultural Subacuático (2001) ni de la Convención de Derecho del Mar de 1982, la función de este Ministerio y de la AECID en la concertación de acuerdos-marco de cooperación adquiere una especial relevancia. Las negociaciones conducentes a la firma de Memorandos de entendimiento, Acuerdos o Convenios no pueden ser objeto de publicidad hasta su



conclusión, con el fin de asegurar el éxito de las gestiones realizadas y no poner en peligro los intereses de Estado cuya protección se pretende.

Por ese motivo, la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales establece los mecanismos de publicidad de los diferentes instrumentos jurídicos, una vez concluidos y firmados, pero no durante su fase de negociación. En el caso de los Acuerdos Internacionales No Normativos, conocidos también como Memorandos de Entendimiento, se trata de instrumentos regulados por la Ley 25/2014, pero no están sujetos a Derecho Internacional ni generan obligaciones internacionales para los Estados, ya que constituyen meros instrumentos de trabajo dirigidos a reforzar la cooperación técnica bilateral en un asunto determinado.

Por otra parte, la confidencialidad en relación con los yacimientos arqueológicos subacuáticos debe extremarse, para proteger los bienes culturales ante posibles expolios y frente a actividades ilegítimas de cazatesoros.

Esta Dirección considera, por tanto, que no debe concederse el acceso a la información requerida por el solicitante, a tenor del art. 14.1.c) y k) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.»

5. El 19 de julio de 2024, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes, sin que, habiendo comparecido a la notificación, haya presentado observación alguna.

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,

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>



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 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 los informes técnicos que figuran a disposición del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación sobre el Galeón San José.

El Ministerio requerido dictó resolución en la que acuerda denegar el acceso por considerar que se trata de información a la que resulta de aplicación el límite previsto en el artículo 14.1.c) LTAIBG. El interesado manifiesta su disconformidad indicando que ni siquiera se ha valorado efectuar una entrega parcial de la información solicitada. En fase de alegaciones el Ministerio alega también la concurrencia del límite del artículo 14.1.k) LTAIBG.

4. Centrado el objeto de debate en los términos indicados, es preciso verificar la efectiva concurrencia de los límites invocados, recordando, en consonancia con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que el derecho de acceso a la información

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>



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 justificarse de manera expresa, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información. 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 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 constituye una potestad discrecional de la Administración.

5. Por lo que concierne, en particular, a la aplicabilidad del límite previsto en el artículo 14.1.c) LTAIBG —que permite restringir el acceso a la información cuando su divulgación cause un perjuicio a las relaciones exteriores— este Consejo ha remarcado la necesidad de preservar un espacio de prudencia y cautela en lo que atañe a las relaciones diplomáticas y las relaciones exteriores. Así, en las recientes resoluciones R CTBG 566/2024, de 10 de mayo y R CTBG 1007/2023, de 22 de noviembre —con cita, entre otras, de las resoluciones R/379/2022, de 20 de octubre; 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 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 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.» —.

6. En este caso, en relación con el límite contenido en el artículo 14.1.c) LTAIBG el Ministerio manifiesta que «[s]e trata de un asunto sensible, que engloba aspectos diversos: la inmunidad soberana de los pecios de los buques de Estado, su condición de tumba submarina de marinos españoles caídos en acto de servicio, y la preservación del patrimonio cultural sumergido frente a posibles expolios de empresas cazatesoros», y que esa naturaleza sensible y las negociaciones en la materia con diversos países, aconsejan limitar la publicidad de los informes técnicos—. Puntualiza, además, que «en el caso concreto de Colombia, no tratándose de un país firmante de la Convención de la UNESCO sobre Protección del Patrimonio Cultural Subacuático (2001) ni de la Convención de Derecho del Mar de 1982, la función de este Ministerio y de la AECID en la concertación de acuerdos-marco de cooperación adquiere una especial relevancia. Las negociaciones conducentes a la firma de Memorandos de entendimiento, Acuerdos o Convenios no pueden ser objeto de publicidad hasta su conclusión, con el fin de asegurar el éxito de las gestiones realizadas y no poner en peligro los intereses de Estado cuya protección se pretende». Y se añade el riesgo que supone la divulgación de la información para la propia protección del patrimonio cultural subacuático frente a la acción de los cazatesoros.

De lo anterior se desprende, por tanto, que la preservación de ese espacio de prudencia y discreción es necesaria en un contexto referido a negociaciones sensibles sobre la gestión del patrimonio cultural subacuático español en otro país no firmante de la Convención de la UNESCO para no poner en riesgo ni la eventual firma de memorandos de entendimiento o acuerdos, ni la propia integridad del patrimonio cultural.

A la vista de lo anterior, entiende este Consejo que se han justificado de forma suficiente las razones por las que, atendidas las circunstancias concurrentes, la divulgación de la información afecta a las relaciones internacionales y al proceso de



toma de decisiones en esta materia, no siendo por tanto necesario analizar la concurrencia del otro límite también invocado por el Ministerio.

6. En consecuencia, de acuerdo con lo expuesto procede desestimar la reclamación al haberse justificado de forma suficiente la concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el artículo 14.1.c) LTAIBG.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución de la AECID/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 octubre](#)⁸, 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-administrativa](#)⁹.

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>