



Resolución 563/2021

S/REF: 001-57049

N/REF: R/0563/2021; 100-005470

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

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

Información solicitada: Documentación compartida con Reino Unido sobre coronavirus en la Comunidad de Madrid

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la interesada 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), con fecha 18 de mayo de 2021, la siguiente información:

A LA MINISTRA DE ASUNTOS EXTERIORES

En relación a sus manifestaciones en el Congreso de los Diputados el día 12 de mayo de 2021, por la que manifiesta que la Comunidad de Madrid es la culpable de la restricción impuesta desde el Reino Unido al turismo en España

1.- Copia de la documentación, cualquiera que sea su formato, en virtud de la cual el Ministerio de AA EE, constata y acredita que la Comunidad de Madrid es la responsable del cierre impuesto por el Reino Unido y justificativa empíricamente de "la existencia de mayores casos de coronavirus que cuentan para la media del país".

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

2.- Documentación compartida por el Ministerio de Asuntos Exteriores con el Reino Unido sobre la información en la que el Gobierno central y la Comunidad Autónoma de Madrid gestionan la lucha contra el Covid 19.

2. El 22 de junio de 2021, la interesada presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24²](#) de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido:

Que por medio del presente interpongo Reclamación contra el Ministerio de Asuntos Exteriores con fundamento en los siguientes hechos:

PRIMERO: Que en fecha de 18 de mayo de 2021, se solicitó información al Ministerio de Asuntos Exteriores cuyo contenido adjuntamos a la presente denuncia.

SEGUNDO: Que transcurrido el plazo establecido desde el inicio del procedimiento, este organismo ha incumplido la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno dado que no existe resolución expresa.

En virtud de lo expuesto solicito del CONSEJO DE TRANSPARENCIA, 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.

3. Con fecha 23 de junio de 2021, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente a MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas, contestando lo siguiente:

Con fecha 28 de febrero de 2021, tuvo entrada en la Unidad de Información y Transparencia del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, una solicitud de acceso a la información pública al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, presentada..

Después de ser examinada por dos unidades orgánicas del Departamento, la respuesta a la solicitud llegó a esta Unidad de Información y Transparencia cuando el expediente había pasado a silencio administrativo.

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

Con fecha 24 de junio, dicha respuesta fue publicada en Gesat, emitiendo una Notificación adicional al ciudadano, además de la automática que produce Gesat.

A la vista de lo expuesto, se solicita que se admita a trámite este escrito y, de acuerdo con las alegaciones contenidas en el mismo, se inadmita la reclamación formulada contra este Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, por falta de respuesta a su solicitud de información.

Junto a estas alegaciones, remite el Ministerio una resolución, de fecha 14 de junio de 2021, con el siguiente contenido resumido:

“Una vez analizada la solicitud, este Gabinete de la Secretaría de Estado de la España Global resuelve conceder acceso a la información a la que se refiere el expositivo precedente:

1. En la declaración a la que hace referencia la solicitante la Ministra se limitó a hacer una valoración política, señalando que los peores datos de evolución epidemiológica en la Comunidad de Madrid durante las semanas inmediatamente anteriores lastraban la media nacional. Dichos datos son de dominio público y pueden consultarse en fuentes abiertas tanto de la Comunidad de Madrid como del Ministerio de Sanidad.

2. El Ministerio atiende puntualmente las demandas de países amigos como el Reino Unido sobre la evolución de la situación epidemiológica en España, garantizando siempre que la información es veraz y que procede de fuentes oficiales.

En relación con la petición concreta de documentación debe indicarse que los intercambios entre Ministerios de Asuntos Exteriores no son de dominio público, justamente para preservar el marco de confianza en el que se basan las relaciones diplomáticas. En este sentido se rechaza la petición con amparo en el artículo 14.1 de la Ley de Transparencia por suponer un perjuicio para las relaciones exteriores de España “.

4. El 28 de junio de 2021, en aplicación del [art. 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)³, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se concedió Audiencia del expediente a la reclamante para que, a la vista del mismo, presentase las alegaciones que estimara pertinentes en defensa de su pretensión, contestando lo siguiente:

Se ha solicitado información al Ministerio de Asuntos Exteriores que ha contestado extemporáneamente, no facilitando la documentación solicitada.

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20181206&tn=1#a82>

A este respecto alega el Ministerio que los intercambios de documentación entre Ministerios de Asuntos Exteriores no son de dominio público, amparándose en el artículo 14.1 de la Ley de Transparencia.

Manifestamos por tanto nuestra discrepancia dado que los límites establecidos por la normativa y en concreto el que pueda suponer un perjuicio para las relaciones exteriores de España, son aplicados continua e indiscriminadamente por el Ministerio de Asuntos Exteriores para denegar sistemáticamente la información solicitada, como sin duda conoce el CTBG.

En este sentido hay que destacar que el legislador no estableció con carácter general una exclusión de la Ley de Transparencia en favor del Ministerio de Asuntos Exteriores. Aplicado al caso, la resolución adolece de falta de motivación, de las explicaciones dadas no es posible entender cómo se ponen en peligro las relaciones exteriores de España por la publicación de las comunicaciones remitidas al Gobierno del Reino Unido explicativas de la realidad de la pandemia en nuestro país, discrepando por tanto de la confidencialidad alegada para tales comunicaciones que no han de ser objeto de ningún tipo de secreto.

Si bien se podría reconocer que en el marco de confianza mutuo la confidencialidad se aplicara para las comunicaciones recibidas del Reino Unido, no así para las remitidas, que han de ser públicas, puesto que la opinión del Gobierno de España no ha de ser ocultada.

Solicitamos por tanto, que se continúe con la tramitación del expediente, se estime la reclamación y se facilite la información solicitada.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG⁴](#), 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 Gobierno⁵](#), su Presidente 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.

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-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)⁶, 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. Antes de entrar a examinar el fondo de asunto, procede recordar que el artículo 20.1 de la LTAIBG señala 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, según figura en el expediente y se recoge en los antecedentes, la interesada presentó la solicitud de información con fecha 18 de mayo de 2021 y la reclamación por desestimación por silencio el 22 de junio de 2021.

La Unidad de Información y Transparencia del Departamento ministerial alega que *la respuesta a la solicitud llegó a esta Unidad de Información y Transparencia cuando el expediente había pasado a silencio administrativo*.

Por lo tanto, se da la circunstancia de que la Administración no informa de la fecha concreta de entrada en el órgano competente para resolver, y la resolución sobre acceso cita expresamente la entrada de 18 de mayo de 2021 en la Unidad de Información y Transparencia, por lo que, no teniendo constancia este Consejo de que se haya realizado otra notificación a la solicitante de información, debemos concluir, tal y como reconoce la Administración, que la respuesta a la solicitud –puesta a disposición con fecha 24 de junio- se ha producido una vez transcurrido el plazo del mes establecido en el artículo 20.1 LTAIBG

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

antes citado para resolver y notificar, y por tanto, tal y como reconoce el Departamento ministerial, *cuando el expediente había pasado a silencio administrativo.*

En este sentido, es necesario recordar que si bien el citado artículo 20.1 LTAIBG establece que el plazo se computa desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver, el artículo 21.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, obliga a informar a los interesados del plazo máximo establecido para la resolución de los procedimientos y para la notificación de los actos que les pongan término, así como de los efectos que pueda producir el silencio. Asimismo, indica que dicha mención se incluirá en la notificación o publicación del acuerdo de iniciación de oficio, o en la comunicación que se dirigirá al efecto al interesado dentro de los diez días siguientes a la recepción de la solicitud iniciadora del procedimiento en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para su tramitación. En este último caso, la comunicación indicará además la fecha en que la solicitud ha sido recibida por el órgano competente.

4. En cuanto al fondo del asunto, se solicita:

1.- Copia de la documentación, cualquiera que sea su formato, en virtud de la cual el Ministerio de AA EE, constata y acredita que la Comunidad de Madrid es la responsable del cierre impuesto por el Reino Unido y justificativa empíricamente de “la existencia de mayores casos de coronavirus que cuentan para la media del país”.

2.- Documentación compartida por el Ministerio de Asuntos Exteriores con el Reino Unido sobre la información en la que el Gobierno central y la Comunidad Autónoma de Madrid gestionan la lucha contra el Covid 19.

El Ministerio resuelve sobre el acceso, indicando que los datos en los que se fundamentaba la valoración política realizada por la Ministra *son de dominio público y pueden consultarse en fuentes abiertas tanto de la Comunidad de Madrid como del Ministerio de Sanidad* y que *el Ministerio atiende puntualmente las demandas de países amigos como el Reino Unido sobre la evolución de la situación epidemiológica en España.*

Sin embargo, no proporciona documentación alguna a la reclamante por entender que *“los intercambios entre Ministerios de Asuntos Exteriores no son de dominio público, justamente para preservar el marco de confianza en el que se basan las relaciones diplomáticas. En este sentido se rechaza la petición con amparo en el artículo 14.1 de la Ley de Transparencia por suponer un perjuicio para las relaciones exteriores de España”.*

Como dispone el artículo 14.1 de la LTAIBG, el derecho de acceso podrá ser limitado en algunos supuestos. Conviene citar, en este punto, los criterios mantenidos por el Tribunal Supremo en cuanto a los límites contenidos en la LTAIBG:

- Su Sentencia de 16 de octubre de 2017, dictada en procedimiento de casación, que razona lo siguiente: *“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.*

“(…) 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 cuando dispone: << (...) 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 (...), 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.”

Este criterio ha sido reiterado posteriormente en sus sentencias de 10 de marzo de 2020 (recurso 8193/2018), 11 de junio de 2020 (recurso 577/2019), 19 de noviembre de 2020 (recurso 4614/2019) y 29 de diciembre de 2020 (recurso 7045/2019).

5. En el caso que nos ocupa, la Administración invoca el límite contemplado en el artículo 14.1. c), relativo a las relaciones exteriores.

Nuestros tribunales de justicia han sentado un criterio claro en relación con las solicitudes de acceso relativas a información perteneciente al ámbito de las relaciones internacionales, dejando claro que a pesar de estar enmarcadas en el ámbito del Derecho Internacional Público, no se encuentran excluidas de la aplicación de la Ley 19/2013.

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 (...)”

Sentado lo anterior, 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](#)⁷ 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*

⁷ <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/en/dam/jcr:41ab46ea-46ff-4cdb-a56a-bbd629062511/R%200301%202018.pdf>

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.

En el mismo sentido nos hemos pronunciado también en el procedimiento [R/0672/2020](#)⁸, 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, en el que se solicita documentación remitida a través del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación a otro Estado soberano sobre la evolución de la situación epidemiológica en nuestro país 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 *“conciérne 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”*.

Sin embargo, en este caso el Departamento ministerial se limita al invocar el límite pero no justifica debidamente en que consiste el aludido *“perjuicio para las relaciones exteriores de España”*.

Tampoco se aprecia coherencia en la aplicación del límite teniendo en cuenta la información que se solicita y lo indicado en la resolución sobre acceso al hacer referencia a que *son datos de dominio público y pueden consultarse en fuentes abiertas*.

En el caso que nos ocupa, la Administración debe realizar el test del daño y el del interés público en la divulgación de la información y, a la vista de los mismos, ponderar adecuadamente si debe o no entregar la información requerida, siempre y cuando se trate de información que obre en su poder.

Dado que la Administración no ha motivado en su resolución sobre acceso, la aplicación del límite contemplado en el artículo 14.1.c) LTAIBG, ni acreditado el daño que pueda producir a

8

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

las relaciones exteriores de España la entrega de la documentación que se le reclama, este Consejo de Transparencia no puede respaldar la resolución dictada por el Departamento ministerial en este caso concreto.

Por tanto, salvo justificación suficiente de lo contrario, a juicio de este Consejo, no se encuentra amparada por el límite mencionado la información solicitada, y, en consecuencia, la reclamación presentada debe ser estimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] 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 al reclamante la siguiente información:

1.- Copia de la documentación, cualquiera que sea su formato, en virtud de la cual el Ministerio de AA EE, constata y acredita que la Comunidad de Madrid es la responsable del cierre impuesto por el Reino Unido y justificativa empíricamente de “la existencia de mayores casos de coronavirus que cuentan para la media del país”.

2.- Documentación compartida por el Ministerio de Asuntos Exteriores con el Reino Unido sobre la información en la que el Gobierno central y la Comunidad Autónoma de Madrid gestionan la lucha contra el Covid 19.

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 1⁹](#), 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 octubre¹⁰](#), del 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-Administrativa¹¹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>