



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-028430

N/REF: R/0585/2018 (100-001616)

FECHA: 2 de enero de 2019

ASUNTO: Resolución de Reclamación presentada al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

En respuesta a la Reclamación presentada por D. [REDACTED], con entrada el 8 de octubre de 2018, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, [REDACTED] solicitó al MINISTERIO DE JUSTICIA con fecha 11 de septiembre de 2018 y al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), la siguiente información:

- 1) *Copia de la carta enviada por la Ministra de Justicia a su homólogo belga sobre la competencia de la demanda contra el juez Llarena mencionada en su comparecencia del 11 de septiembre de 2018.*
- 2) *Copia de cualquier otra correspondencia entre el Ministerio de Justicia y órganos políticos o judiciales belgas al respecto de la demanda contra el Juez Llarena o la situación con los políticos fugados.*

2. Con fecha 21 de septiembre de 2018, el MINISTERIO DE JUSTICIA resolvió en los siguientes términos:

Esta Subsecretaría de Justicia resuelve inadmitir el acceso a la información a que se refiere su solicitud fundamentando su decisión en que, de acuerdo con lo que establecido en el artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, se inadmitirán a trámite las solicitudes referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.

reclamaciones@consejodetransparencia.es



3. El día 8 de octubre tuvo entrada en el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno reclamación interpuesta por el interesado frente a la resolución referenciada en el apartado anterior, al amparo de lo previsto en el art. 24 de la LTAIBG y en base a los siguientes argumentos:

La resolución del Ministerio inadmite la solicitud de acceso en base al artículo 18.1.b por considerarla información de carácter auxiliar o de apoyo.

Dicha inadmisión no sigue los requisitos marcados por el artículo 20.2, "Serán motivadas las resoluciones que denieguen el acceso, las que concedan el acceso parcial o a través de una modalidad distinta a la solicitada y las que permitan el acceso cuando haya habido oposición de un tercero", puesto que se niega a invocar el límite sin justificar su aplicación, obviando todo tipo de causas legales o materiales aplicables (Criterio 6/2015 CTBG)

Adicionalmente, dicho Criterio especifica que la enumeración de los soportes es, efectivamente, una enumeración sin que se la causa de inadmisión se consideren per se auxiliares o de apoyo. Por tanto, en cuanto a formato, no cabe considerar la carta de la Ministra Delgado auxiliar o de apoyo por tratarse de una comunicación. Referido al fondo, parece difícilmente argumentable que una carta de la Ministra de Justicia a su homólogo belga se trate de una "comunicación interna que no constituya trámite del procedimiento", tratándose de hecho de una comunicación diplomática entre dos altos representantes de un Estado, comunicación que además es noticiosa por cuanto muestra la posición del Gobierno en un proceso internacional y que fija la posición del Ejecutivo en un conflicto jurisdiccional, habiendo sido ampliamente cubierta en prensa:

<https://www.lavanguardia.com/politica/20180911/451762784730/dolores-delgado-gobierno-presiono-belgica-defender-llarena.html>

https://www.elnacional.cat/es/politica/ministros-exteriores-justicia-presionar-belgica_303468_102.html

4. Con fecha 15 de octubre de 2018 este Consejo de Transparencia procedió a dar traslado de la Reclamación presentada al MINISTERIO DE JUSTICIA, a los efectos de que en el plazo de QUINCE DÍAS, formulase las alegaciones que estimase convenientes. Igualmente, se le solicitaba que justificase debidamente todas las alegaciones realizadas así como que aportase, en caso de que existiera, la documentación en que las mismas se fundamenten.

Mediante escrito de entrada el 8 de noviembre, el mencionado Departamento Ministerial señaló lo siguiente:

Si bien, como indica el interesado, no se realizó una motivación concreta en la resolución reclamada, fue debido a razones obvias puestas de manifiesto en la propia solicitud del interesado, no pudiendo entenderse, como información sujeta a la Ley de Transparencia "la carta enviada por la Ministra de Justicia a su homólogo belga así como cualquier otra correspondencia entre el Ministerio de Justicia y órganos políticos o judiciales belgas", sino como información preparatoria de la actividad llevada a cabo con las autoridades belgas así como la



referidas a comunicaciones internas que, en ningún caso, constituyen trámites en sí del propio procedimiento ni forman parte del expediente, tal y como queda redactado en la interpretación del artículo 18.1.b) hace el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el Criterio interpretativo 006/2015 respecto de las causas de inadmisión de solicitudes, que considera que es el carácter de la información de que se trate, la causa de la inadmisión.

Asimismo, la citada solicitud y la reclamación presentada por el interesado podría incurrir también en los supuestos de limitación del acceso a la información pública en aquellos casos que suponga la vulneración o ruptura del principio de igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva, resultando en el presente caso, la aplicación de estos límites proporcionados, en la medida que se trata de asegurar los derechos procesales que aún no se han sustanciado ante los tribunales belgas, el carácter confidencial del procedimiento de que se trata o el secreto requerido en procesos de toma de decisión.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación 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 Gobierno, el Presidente de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que se presenten, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su artículo 12 el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como “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”.

Es decir, la LTAIBG reconoce y regula el derecho a acceder a información pública que esté en posesión del Organismo al que se dirige la solicitud bien porque él mismo la ha elaborado o porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

3. En primer lugar, y para aclarar las cuestiones controvertidas en la presente reclamación, debe comenzarse delimitando el objeto de la solicitud de información:

1) Copia de la carta enviada por la Ministra de Justicia a su homólogo belga sobre la competencia de la demanda contra el juez Larena mencionada en su comparecencia del 11 de septiembre de 2018.



2) *Copia de cualquier otra correspondencia entre el Ministerio de Justicia y órganos políticos o judiciales belgas al respecto de la demanda contra el Juez Llarena o la situación con los políticos fugados.*

Respecto de la primera de las informaciones solicitadas, entiende este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que el solicitante se refiere al documento que la ministra de Justicia desgrana e incluso mostró- según figura en el diario de sesiones- en la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados celebrada el pasado 11 de septiembre de 2018. Dicha comparecencia, según se refleja en el Diario de Sesiones, se efectuó a petición de la propia ministra y al objeto de *informar sobre las gestiones llevadas a cabo por el Ministerio de Justicia en defensa de la inmunidad de jurisdicción del Reino de España.* (Número de expediente 214/000101).

El diario de sesiones referente a la reunión de la mencionada Comisión, accesible en el enlace http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/DS/CO/DSCD-12-CO-590.PDF#page=2 recoge la literalidad de la comparecencia, y, en concreto por lo que aquí interesa, refleja las siguientes declaraciones de la titular del MINISTERIO DE JUSTICIA.

El 17 de julio actué por iniciativa propia, en este sentido no se me había solicitado, y remití una carta a mi homólogo belga —esta es la carta que le envié— (muestra un documento) haciendo las siguientes consideraciones, que voy a leer textualmente: Los tribunales belgas no son competentes para conocer de la demanda porque tampoco es aplicable al caso el Reglamento de la Unión Europea 1215/2012, relativo a la competencia judicial y al reconocimiento y ejecución de resoluciones civiles y mercantiles. Seguía diciendo: Subsidiariamente, tampoco serían competentes los tribunales belgas, toda vez que, como regla general, es el domicilio del demandado el que determina la competencia del tribunal y no concurre la excepción prevista en el artículo 7.2, consistente en que el efecto dañoso se haya producido en otro lugar. Continué diciendo: El Estado español y el juez demandado, en cuanto los hechos supuestamente causantes del daño invocado se realizaron en el ejercicio de la función jurisdiccional, gozan de inmunidad de jurisdicción ante los tribunales belgas. La inmunidad de jurisdicción es un principio básico del derecho internacional y supone que un Estado no puede ser sometido a juicio ante los órganos judiciales de otro Estado. Continué diciendo en esta carta: Con esta demanda en Bélgica, además de intentar someter las acciones soberanas del Estado español a la jurisdicción de otro Estado, los demandantes pretenden eludir la garantía establecida en el artículo 296 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que prohíbe la posibilidad de plantear de manera directa demandas contra jueces y magistrados por actos relativos al ejercicio su cargo, así como eludir la normativa española sobre recursos a las decisiones de los jueces del Tribunal Supremo. También pretenden los demandantes de una forma fraudulenta preconstituir una causa de recusación manifiestamente improcedente contra el juez español demandado. El Ministerio de Asuntos Exteriores español solicitó, conforme a la práctica procesal belga, que el Estado belga comparezca en nombre y representación del propio Estado belga, pero en defensa de la



inmunidad de jurisdicción de España y del juez demandado ante el tribunal que conocía de la demanda. En consecuencia, el Ministerio de Justicia —y concluía de esta manera— español exhorta al Ministerio de Justicia del Reino de Bélgica que atienda favorablemente la solicitud formulada por el Ministerio de Asuntos Exteriores español y realice las gestiones oportunas para que el Estado belga comparezca en nombre y representación del Estado belga, pero en defensa de la inmunidad de jurisdicción de España y del juez señor Llarena ante el tribunal que conoce de esta demanda.

Como ven, desde el primer momento la intención de esta ministra y del Gobierno ha sido defender la inmunidad de jurisdicción española y la del juez demandado en la medida en que esa inmunidad de jurisdicción se veía afectada.

Según estas declaraciones:

- La ministra remitió con fecha 17 de julio de 2018 una carta a su homólogo belga.
- Dicho documento fue mostrado en su comparecencia en la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados de fecha 11 de septiembre de 2018.
- El contenido de dicha carta fue desgranado, indicando párrafos textuales, en la indicada comparecencia y, por lo tanto, es de conocimiento público a través de los Diarios de Sesiones publicados en la página web del Congreso.
- La ministra mencionó párrafos literales de la carta sin que sea posible determinar- a menos que se tenga acceso al documento original- si lo mencionado en la comparecencia se correspondía a la totalidad de la carta o si tan sólo- y a elección discrecional de la compareciente- se habían leído párrafos de la misma.

La segunda de las informaciones solicitadas viene referida a cualquier otra eventual correspondencia que, semejante a la anterior y relativa al mismo asunto, hubiera sido remitida a las autoridades belgas.

4. Por su parte, la Administración, una vez recibida la solicitud, responde a la misma inadmitiéndola al considerar que venía referida a información de naturaleza auxiliar o de apoyo en el sentido previsto en el art. 18.1 b) de la LTAIBG.

En efecto, dicho precepto dispone que una solicitud de información podrá ser inadmitida cuando vengan

b) Referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.

La mencionada causa de inadmisión debe ser interpretada de acuerdo con el Criterio 6/2015 de 12 de noviembre, aprobado en ejercicio de las competencias



legalmente conferidas al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno por el art. 38.2 a) de la LTAIBG y según el cual

(...) será requisito que la resolución por la que se inadmita la solicitud especifique las causas que la motivan y la justificación, legal o material aplicable al caso concreto.

- *En segundo lugar, y teniendo en cuenta la redacción del artículo 18.1.b), cabe concluir que es la condición de información auxiliar o de apoyo la que permitirá, de forma motivada y concreta invocar un aplicación de la causa de exclusión, siendo la enumeración referida a “notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos” una mera ejemplificación que, en ningún caso, afecta a todos los conceptos enumerados sino a aquellos que tenga la condición principal de auxiliar o de apoyo.*

Así pues, concluimos que es el carácter auxiliar o de apoyo de este tipo de información y no el hecho de que se denomine como una nota, borrador, resumen o informe interno lo que conlleva la posibilidad de aplicar la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b), de la Ley 19/2013.

- *En tercer lugar, este Consejo de Transparencia entiende que una solicitud de información auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, podrá ser declarada inadmitida a trámite cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:*

- 1. Cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad.*
- 2. Cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final.*
- 3. Cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud.*
- 4. Cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento.*
- 5. Cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.*

- *Por último, debe tenerse en cuenta que la motivación que exige la Ley 19/2013, para que operen las causas de inadmisión tiene la finalidad de evitar que se deniegue información que tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas, y su aplicación. Éstas en ningún caso tendrán la condición de informaciones de carácter auxiliar o de apoyo.*



Los Tribunales de Justicia también han tenido ocasión de interpretar la mencionada causa de inadmisión, razonando lo siguiente:

Según la Sentencia 41/2017, de 6 de abril de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 5 de Madrid:

“A la hora de interpretar qué se entiende por información auxiliar o de apoyo, no podemos considerar como tal, sólo y sin más, los supuestos reseñados en la aludida causa de inadmisión; sino que se ha de determinar si en el presente caso, la información consistente en los informes generados (...) han de entenderse como secundarios e irrelevantes en el establecimiento, desarrollo e implementación del plan de acción pública. Estamos ante conceptos indeterminados que han de integrarse a la luz de la normativa reguladora del derecho pretendido y demás disposiciones de aplicación; donde no puede dejarse de tenerse en cuenta la finalidad y naturaleza de la información solicitada.

Normativa reguladora del derecho a la información pública que, como se ha puesto de manifiesto en otras sentencias dictadas por este Juzgado; la misma configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública; cuya salvaguardia corresponde al CTBG; siendo el acceso a la información la regla general; y la aplicación de los límites 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 superior que justifique el acceso.

Se ha de tener, pues, presente, las circunstancias de cada caso; y partir de la definición de información pública contenida en el art. 13 de la Ley 19/2013, como aquellos contenidos o documentos elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.”

Por su parte, la Sentencia de la sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 25 de julio de 2017, dictada en el recurso de apelación nº 46/2017 se pronuncia en los siguientes términos:

“(...)lo instrumental o accesorio no depende de su carácter formal sino de su verdadero contenido material. Información auxiliar no es el equivalente a información de valor provisional (...) Los informes a que se refiere el art.18.1.b son los que tienen un ámbito exclusivamente interno, pero no los que pretenden objetivar y valorar, aunque sea sectorialmente, aspectos relevantes que han de ser informados.(...)Por otro lado hay que recordar el carácter restrictivo que tienen las limitaciones de la información conforme a la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Así bastaría con citar la sentencia de fecha 8.11.2016 o 25 de junio de 2.013 que han interpretado el art. 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Y de la misma forma el carácter amplio que tiene el concepto de “información pública”. Por consiguiente, si se pretende conocer la motivación



seguida por las Administraciones Públicas en su toma de decisiones habrán de ser conocidos los informes por ella evacuados que resulten ser relevantes, hayan sido o no de apoyo a la decisión final, y no esperar al resultado de esta última."

Finalmente, la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017, razona 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.

5. Teniendo en cuenta lo anterior, cabe destacar en primer lugar que, según lo indicado tanto por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno como por los Tribunales de Justicia, nos encontramos ante la inadmisión de una solicitud de información que carece de la más mínima argumentación y justificación.

En efecto, la resolución se limita a mencionar que se considera de aplicación lo preceptuado en el art. 18.1 b) de la LTAIBG sin aportar los argumentos en que se fundamente tal conclusión y hurtando al ciudadano, por lo tanto, del conocimiento de las motivaciones de esta decisión pública. Dicha circunstancia se opone a los rotundos términos con los que el Tribunal Supremo se ha pronunciado respecto de la *formulación amplia y expansiva* del derecho de acceso a la información y, en consecuencia, la aplicación restrictiva de las causas de inadmisión al mismo.

Así, cabe recordar las palabras de la Sentencia 110/2018, dictada por el Juzgado central de lo contencioso-administrativo nº 3 de Madrid con fecha 1 de octubre de 2018 en el PO 27/2017 en el sentido de que *no se ejercita una potestad discrecional cuando se limita el derecho de acceso a la información, aspecto en el cual coincidimos, sin perjuicio de que los conceptos jurídicos indeterminados exigen de la previa determinación de su contenido, como aquí ha efectuado el Consejo*

6. Ya en cuanto al fondo del asunto, cabe comenzar el análisis del acceso solicitado a la *Copia de la carta enviada por la Ministra de Justicia a su homólogo belga sobre la competencia de la demanda contra el juez Llarena mencionada en su comparecencia del 11 de septiembre de 2018.*

Este Consejo de Transparencia no alcanza a comprender cómo una comunicación que al menos en parte- y puede que totalmente, circunstancia que sólo podrá acreditarse con el conocimiento de la carta original remitida- ya ha sido hecha pública con la mención de párrafos literales de la misma por parte del remitente- la ministra de Justicia- en comparecencia pública en el Congreso de los Diputados,



puede, para denegar el acceso a la misma, ser calificada como información auxiliar o de apoyo. Este hecho no viene sino a demostrar, a nuestro juicio, la aplicación infundada de una restricción- bajo la forma de inadmisión de la solicitud- del derecho de acceso a la información pública.

Debe señalarse que este Organismo ya se ha pronunciado con anterioridad respecto del acceso a documentos que soporten las declaraciones efectuadas por miembros del Gobierno en sede parlamentaria, concluyendo que *resulta evidente que la información solicitada resulta de especial interés para el escrutinio efectivo de la actuación de la Administración y de sus máximos responsables* y que la misma entronca directamente con la ratio iuris de la LTAIBG recogida en su Preámbulo de la LTAIBG en los siguientes términos: “*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.*”(R/0025/2018)

En este sentido, debemos recordar que la comunicación solicitada recoge la postura del Gobierno de España- por cuanto se trata de la carta de un miembro de dicho Gobierno- sobre un asunto de indudable interés social y mediático y cuyas grandes líneas ya son de conocimiento público. A ello se añade que el documento fue mostrado- aunque no fue accesible para los asistentes- por la titular del Ministerio de Justicia, por lo que se acceso facilitaría comprobar las declaraciones contenidas en la comparecencia con el texto de la carta y, por lo tanto, garantizar el principio de rendición de cuentas en el que se basa la LTAIBG.

Por lo tanto, y de acuerdo a los argumentos anteriormente desarrollados, no podemos entender que nos encontramos ante información de carácter auxiliar o de apoyo, toda vez que se trata de información directamente relacionada con el proceso de toma de decisiones- de hecho, como decimos, refleja la postura del Gobierno en un asunto determinado de especial interés público, y, por lo tanto, amparada por la finalidad que persigue la LTAIBG.

7. Por otro lado, como argumento secundario y mencionado en el escrito de alegaciones remitido con ocasión de la presente reclamación la Administración entiende que la solicitud *podría incurrir también en los supuestos de limitación del acceso a la información pública en aquellos casos que suponga la vulneración o ruptura del principio de igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva, resultando en el presente caso, la aplicación de estos límites proporcionados, en la medida que se trata de asegurar los derechos procesales que aún no se han sustanciado ante los tribunales belgas, el carácter confidencial del procedimiento de que se trata o el secreto requerido en procesos de toma de decisión.*



Tal y como se ha indicado anteriormente, de nuevo el MINISTERIO DE JUSTICIA realiza una interpretación restrictiva del derecho de acceso a la información sin, en este caso, mencionar siquiera el fundamento legal –se entiende que el art. 14.1 f)- en el que se basa y sin aportar, de nuevo, argumentos que fundamenten tal razonamiento.

Como conoce perfectamente la Administración, la aplicación de los límites, según se recoge en el apartado 2 del art. 14 de la LTAIBG *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.*

Dicha interpretación restrictiva de los límites al acceso es la que se recoge tanto

- i) en el criterio interpretativo nº 2 de 2015 aprobado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno *La invocación de motivos de interés público para limitar el acceso a la información deberá estar ligada con la protección concreta de un interés racional y legítimo. En este sentido su aplicación no será en ningún caso automática: antes al contrario deberá analizarse si la estimación de la petición de información supone un perjuicio (test del daño) concreto, definido y evaluable. Este, además no podrá afectar o ser relevante para un determinado ámbito material, porque de lo contrario se estaría excluyendo un bloque completo de información. Del mismo modo, es necesaria una aplicación justificada y proporcional atendiendo a la circunstancia del caso concreto y siempre que no exista un interés que justifique la publicidad o el acceso (test del interés público)*

como

- ii) en la interpretación realizada por los tribunales de Justicia- Sentencia nº 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº6 de Madrid, dictada en el PO 57/2015“(…)Este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así 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. 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” o la Sentencia del Tribunal Supremo anteriormente mencionada.

8. El límite alegado ahora por la Administración ha sido objeto de análisis por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en diversos expedientes de reclamación entre los que destaca el R/0273/2017 en el que se razona lo siguiente:



(...)A juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, vincular tan sólo a la existencia de un procedimiento judicial la vulneración de la igualdad de las partes y la tutela judicial efectiva sin justificar en qué medida el conocimiento de la información solicitada puede suponer tal perjuicio no es conforme con la literalidad o el espíritu de la norma. (...)

En nuestra opinión, sólo de información de la que se argumente que pueda perjudicar la posición procesal y de defensa de alguna de las partes, precisamente por su contenido e incidencia en el mismo, puede predicarse la aplicación del límite alegado. La ausencia de una argumentación coherente y consistente, limitada a señalar tan sólo la existencia de un proceso, y la naturaleza de lo solicitado, desarrollado anteriormente, lleva a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno a concluir que no estamos ante información cuyo conocimiento pueda perjudicar el límite previsto en el artículo 14.1 f)

9. *En línea con lo anterior, debe señalarse que es generalizada la interpretación restrictiva del límite alegado, restringiéndolo a información que puede perjudicar de forma constatable la igualdad de las partes en un procedimiento judicial e incluso llegando a considerarlo de aplicación sólo a documentos elaborados expresamente con ocasión de un procedimiento.*

Así, debe recordarse que la previsión del art. 14.1 f) coincide con la del art. 3.1 i del Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos, que prevé como límite al acceso la protección de

- i) *la igualdad de las partes en los procedimientos judiciales y la administración eficaz de la justicia;*

En la memoria explicativa del Convenio se señala que “este apartado está destinado a proteger la igualdad de las partes en los procesos judiciales y el buen funcionamiento de la justicia. Este límite persigue asegurar la igualdad las partes en procesos judiciales tanto ante tribunales nacionales como internacionales y puede, por ejemplo, autorizar a una autoridad pública a denegar el acceso a documentos elaborados o recibidos (por ejemplo de su abogado) en relación con los procesos judiciales de los que sea parte. Deriva del artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que garantiza el derecho a un proceso equitativo. Los documentos que no son creados con vistas a procesos judiciales como tales no pueden ser denegados al amparo de este límite”.

Por su parte, existe jurisprudencia consolidada del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que sigue la interpretación restrictiva de este límite. Así, por ejemplo, en la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 21 de septiembre de 2010, dictada en los Recursos de casación acumulados C-514/07 P, C-528/07 P y C-532/07 P se señala lo siguiente:



72 De este modo, cuando la Comisión decide denegar el acceso a un documento cuya divulgación se le solicitó, le corresponderá, en principio, explicar las razones por las que el acceso a dicho documento puede menoscabar concreta y efectivamente el interés protegido por una excepción prevista en el artículo 4 del Reglamento nº 1049/2001 que invoca dicha institución (véanse, en este sentido, las sentencias, antes citadas, Suecia y Turco/Comisión, apartado 49, y Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, apartado 53).

73 Ciertamente, dado que invalidan el principio del mayor acceso posible del público a los documentos, estas excepciones deben interpretarse y aplicarse en sentido estricto (sentencias, antes citadas, Sison/Consejo, apartado 63; Suecia/Comisión, apartado 66, y Suecia y Turco/Consejo, apartado 36).

74 No obstante, contrariamente a lo que sostiene la API, resulta de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que la institución interesada puede basarse, a este respecto, en presunciones generales que se aplican a determinadas categorías de documentos, toda vez que consideraciones de carácter general similares pueden aplicarse a solicitudes de divulgación relativas a documentos de igual naturaleza (véanse las sentencias, antes citadas, Suecia y Turco/Consejo, apartado 50, y Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, apartado 54).

75 Pues bien, en el caso de autos, ninguna de las partes en el presente asunto ha impugnado la conclusión a la que llegó el Tribunal de Primera Instancia en el apartado 75 de la sentencia impugnada, según la cual los **escritos procesales de la Comisión a los que se solicitó acceso fueron redactados por esta institución en su condición de parte en tres recursos directos aún pendientes en la fecha en que la decisión impugnada fue adoptada** y que, por ello, se puede considerar que cada uno de esos escritos forma parte de una misma categoría de documentos.

76 Procede, en consecuencia, comprobar si consideraciones de orden general permitían concluir que la Comisión podía basarse válidamente en la presunción de que la divulgación de dichos escritos perjudicaría los procedimientos jurisdiccionales y no estaba obligada a apreciar en concreto el contenido de todos los documentos.

77 Para ello, procede señalar de entrada que los escritos procesales presentados ante el Tribunal de Justicia en un procedimiento jurisdiccional poseen características muy concretas, pues guardan relación, por su propia naturaleza, con la actividad jurisdiccional del Tribunal de Justicia antes que con la actividad administrativa de la Comisión, actividad esta última que no exige, por otra parte, el mismo grado de acceso a los documentos que la actividad legislativa de una institución comunitaria (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, antes citada, apartado 60).



78 **En efecto, estos escritos se redactan exclusivamente a los efectos de dicho procedimiento jurisdiccional y constituyen un elemento esencial del mismo. Mediante el escrito de demanda, el demandante delimita el litigio y es concretamente en la fase escrita de dicho procedimiento –al no ser obligatoria la fase oral– donde las partes facilitan al Tribunal de Justicia los elementos en base a los que éste está llamado a pronunciar su decisión jurisdiccional.**

85 A este respecto, procede señalar que la protección de estos procedimientos conlleva, en particular, que se garantice el respeto de los principios de igualdad de armas y de buena administración de la justicia.

86 Pues bien, por una parte, en cuanto a la igualdad de armas, procede señalar que, como declaró en esencia el Tribunal de Primera Instancia en el apartado 78 de la sentencia recurrida, si el contenido de los escritos de la Comisión tuviese que ser objeto de un debate público, las críticas vertidas frente a los mismos, más allá de su verdadero alcance jurídico, podrían influir en la posición defendida por la institución ante los órganos jurisdiccionales de la Unión.

87 Además, tal situación podría falsear el equilibrio indispensable entre las partes en un litigio ante los mencionados órganos jurisdiccionales –equilibrio que está en la base del principio de igualdad de armas– en la medida en que únicamente la institución afectada por una solicitud de acceso a sus documentos, y no el conjunto de partes en el procedimiento, estaría sometida a la obligación de divulgación.

92 Por otra parte, en cuanto a la buena administración de la justicia, la exclusión de la actividad jurisdiccional del ámbito de aplicación del derecho de acceso a los documentos, sin distinguir entre las distintas fases del procedimiento, se justifica por la necesidad de garantizar, durante todo el procedimiento jurisdiccional, que los debates entre las partes y la deliberación del órgano jurisdiccional que conoce del asunto pendiente se desarrollen serenamente.

93 Pues bien, la divulgación de los escritos procesales en cuestión llevaría a permitir que se ejercieran, aunque sólo fuera en la percepción del público, presiones externas sobre la actividad jurisdiccional y que se perjudicara la serenidad de los debates.

94 En consecuencia, ha de reconocerse la existencia de una presunción general de que la divulgación de los escritos procesales presentados por una institución en un procedimiento jurisdiccional perjudica la protección de dicho procedimiento, en el sentido del artículo 4, apartado 2, segundo guión, del Reglamento nº 1049/2001 **mientras dicho procedimiento esté pendiente.**

Por otro lado, la misma interpretación de carácter restrictivo es también la que está siendo adoptada a nivel autonómico por diversas Autoridades de control,



como es el caso del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (por ejemplo, en su resolución 31/2017, de 1 de marzo) o la Comisión de Garantía del Derecho de acceso a la Información Pública de Cataluña (por ejemplo, en su resolución 181/2017, de 7 de junio).

Asimismo, debe señalarse que, a nuestro juicio, el perjuicio podría darse cuando, por ejemplo, la documentación que se solicite sea conocida por una de las partes en detrimento de la otra, pero difícilmente cuando ambas partes en el procedimiento tienen acceso a lo solicitado por estar incluido, precisamente, entre la documentación que conforma el expediente judicial.

Teniendo en cuenta todos los argumentos señalados, entiende este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que no se ha motivado de forma suficiente el perjuicio que podría derivarse del acceso a la información solicitada, cuyo conocimiento entronca directamente con la actuación pública tal y como hemos indicado, a la igualdad de las partes en procesos judiciales, algunos de los cuales ya han finalizado en fase de instancia tal y como se ha señalado.

Por lo tanto, debe estimarse la reclamación en este punto.

A juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, la Administración no ha aportado argumentos que permitan concluir que el acceso a la documentación solicitada que, por otro lado, debemos volver a repetir que ya ha sido hecha pública, implique un perjuicio a la igualdad de las partes en procesos judiciales o a la tutela judicial efectiva por la mera existencia de venir referido a un procedimiento judicial que, en el momento en que la comunicación fue realizada, estaba en un estado inicial y, por lo tanto, no pueden verse comprometidos escritos procesales, documentos o estrategias de defensa cuyo conocimiento previo sí pudiera, eventualmente, perjudicar el desarrollo del procedimiento.

9. Por otro lado, la solicitud también viene referida a la obtención de *Copia de cualquier otra correspondencia entre el Ministerio de Justicia y órganos políticos o judiciales belgas al respecto de la demanda contra el Juez Llarena o la situación con los políticos fugados.*

Como puede verse del texto de la solicitud, la misma parte de la premisa si bien no la certeza, de la existencia de otras comunicaciones entre el Ministerio de Justicia y *órganos políticos o judiciales belgas*, relativas no sólo a la cuestión sobre la que versaba la carta a la que se refería el apartado primero de la solicitud, sino, en general, a *la situación con los políticos fugados.*

A diferencia del supuesto anterior, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno considera que los términos de la solicitud de información sí englobarían, en caso de que existieran, comunicaciones que, más allá de mantener una posición concreta del Gobierno de España sobre una cuestión de índole jurídica-circunstancia que sí se daría en la información analizada anteriormente- tendrían naturaleza política y un ámbito objetivo más amplio-*situación con los políticos*



fugados. En este caso, a nuestro juicio, estaríamos ante información que se enmarcaría en el desarrollo natural de relaciones de carácter político-diplomático que, razonablemente a nuestro juicio, podría atender a cuestiones en las que, más allá de mantener una decisión pública, se realizaran consideraciones que afectarían a una situación política públicamente conocida. En estas circunstancias, sí entendemos de aplicación la causa de inadmisión prevista en el art. 18.1 b) de la LTAIBG y, en consecuencia, consideramos que procede desestimar la reclamación en este punto.

10. En definitiva, en atención a todos los argumentos expuestos en los apartados precedentes de la presente resolución, la reclamación presentada ha de estimarse parcialmente, por lo que el MINISTERIO DE JUSTICIA debe proporcionar al interesado la siguiente información:

1) Copia de la carta enviada por la Ministra de Justicia a su homólogo belga sobre la competencia de la demanda contra el juez Llarena mencionada en su comparecencia del 11 de septiembre de 2018.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la Reclamación presentada por [REDACTED] con entrada el 8 de octubre de 2018 contra resolución de 21 de septiembre de 2018 del MINISTERIO DE JUSTICIA.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE JUSTICIA a que, en el plazo máximo de 7 días hábiles, remita al reclamante la información referenciada en el fundamento jurídico nº10 de la presente resolución.

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE JUSTICIA a que, en el mismo plazo máximo de siete días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, copia de la información suministrada al reclamante.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, 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, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En consecuencia, contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, únicamente cabe, en caso de disconformidad, la interposición de Recurso Contencioso-Administrativo ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid en plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de



su notificación, 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-Administrativa.

EL PRESIDENTE DEL CTBG
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo.: Francisco Javier Amorós Dorda

