



Resolución 222/2019

S/REF: 001-033029

N/REF: R/0222/2019 100-002358

Fecha: 25 de junio de 2019

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad

Información solicitada: Comunicaciones con la Santa Sede sobre la exhumación de Franco

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó a través del Portal de la Transparencia, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#) (en adelante [LTAIBG](#)¹) y con fecha 22 de febrero de 2019, la siguiente información:

1. Copia de la carta de la Vicepresidenta del Gobierno y Ministra de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad de 18 de enero de 2019, dirigida al Secretario de Estado de la Santa Sede, en la que se tratan diversos aspectos de la exhumación de Francisco Franco, entre ellos la posición del Prior de la Abadía del Valle de los Caídos.

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

2. *Copia de la carta del Secretario de Estado de la Santa Sede de 14 de febrero de 2019 dirigida a la Vicepresidenta del Gobierno y Ministra de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad, en respuesta a la carta de esta de 18 de enero de 2019.*

2. Mediante resolución de 13 de marzo de 2019, el MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES E IGUALDAD contestó al solicitante en los siguientes términos:

Una vez analizada la solicitud, se resuelve denegar el acceso a la información a que se refiere la solicitud deducida por [REDACTED], de acuerdo con lo previsto en la letra c) del punto 1 del artículo 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Se trata de las relaciones exteriores como límite al derecho de acceso.

Un principio básico de las relaciones internacionales entre Estados es el carácter confidencial de las comunicaciones que mantienen entre ellos y que se canalizan normalmente a través de cartas o de notas verbales. La publicación de dichas comunicaciones sería susceptible de comprometer las relaciones con el país en cuestión y, en todo caso, afectaría a la confianza mutua en la que deben desarrollarse las relaciones diplomáticas entre países. El Vaticano es a todos los efectos un Estado soberano y que mantiene relaciones diplomáticas plenas con España.

Por otro lado, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ya se ha pronunciado en diversas ocasiones respecto a reclamaciones similares (R/0294/2018, R/0301/2018 o R/0095/2018) y en su Criterio Interpretativo número 2 de 2015.

3. Frente a esta respuesta, el solicitante presentó, mediante escrito de entrada el 29 de marzo de 2019, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG²](#), una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en base a los siguientes argumentos:

(...)Tercero. Falta de motivación.-

En cuanto a la forma del acto administrativo impugnado, este carece de las motivación que los artículos 14.2 y 20.2 de la Ley 19/2013, y supletoriamente el artículo 35 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, impone como deber inexcusable para la Administración.(...) En este caso, el Subsecretario debería haber justificado de forma concreta, no con fórmulas generales, en qué medida la remisión de una copia del expediente administrativo objeto del procedimiento puede afectar a las relaciones internacionales entre Estados.(...) Así, simplemente se ha

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

limitado a invocar el precepto, con una justificación insuficiente, contraviniendo la doctrina de ese órgano y de la jurisprudencia.

Además, cabe destacar que parte de una de la carta ha trascendido a medios de comunicación, con el consecuente carácter noticiable debido al tema de que tratan.

4. Con fecha 1 de abril de 2019, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES E IGUALDAD, a través de la Unidad de Transparencia competente, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. El escrito de alegaciones tuvo entrada el 16 de abril y en el mismo se indicaba lo siguiente:

(...)

Primera.- Que no es cierto que se haya aplicado el límite al derecho de acceso sin motivación, bien al contrario se ha aplicado el límite de las relaciones exteriores del artículo 14.1c) de forma “justificada y proporcionada” a las circunstancias del caso concreto, tal y como se exige en el artículo 14.2 de la Ley.

Segunda.- Existen circunstancias, según recuerda la Resolución de ese Consejo 0095/2018, que permiten entender que hay un perjuicio “razonable y no hipotético”, a las relaciones exteriores de España. El test de daño está implícito en la argumentación anteriormente citada de la Resolución de 19 de marzo, por lo que se considera que no existe un interés superior que justifique el acceso a la información. Se ha cumplido la exigencia de ese Consejo en la Resolución 761/2018, de que “la aplicación de un límite al acceso debe ir precedido de un análisis y una argumentación adecuados de tal manera que se justifique debidamente que el acceso a la información solicitada pudiera ocasionar el perjuicio añadido”.

Tercera.- Como argumenta la Resolución anteriormente mencionada y referida a una situación similar, los documentos que se solicitan pueden “recoger valoraciones o apreciaciones que pudieran interferir en las relaciones diplomáticas de nuestro país” con otro Estado soberano, en este caso concreto el Vaticano.

Cuarta.- A mayor abundamiento, la Resolución 301/2018 entiende 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 socio...”. El reclamante solicita incluso copia de la carta del Secretario de Estado de la Santa Sede, cuya revelación sin su consentimiento dañaría sin duda la confianza debida en las relaciones internacionales de nuestro país

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](#)³, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)⁴, regula 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*".

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

3. Atendiendo a los hechos consignados en los antecedentes, debe comenzarse indicando que el objeto de la solicitud de información, así como los motivos para la denegación del acceso solicitado, coinciden con los analizados por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el reciente expediente de reclamación R/0194/2019 cuyas principales conclusiones se reproducen a continuación:
 3. *En primer lugar, hay que comenzar recordando el objeto de la solicitud de información, que no es otro que toda la correspondencia entre el Gobierno y el Vaticano (Santa Sede) relativa a la exhumación de Francisco Franco del Valle de los Caídos.*

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

Como argumento para denegar la información, la Administración entiende que es de aplicación el art. 14.1 c) según el cual el derecho de acceso puede ser limitado cuando suponga un perjuicio para las relaciones exteriores.

Como bien conoce la Administración, los límites al acceso han de ser interpretados de forma restrictiva y proporcionada, tal y como señala el criterio interpretativo aprobado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (el nº 2 de 2015) así como los diversos pronunciamientos de los Tribunales de Justicia.

En el mencionado criterio interpretativo se concluye que los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos.

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).

Por su parte, los Tribunales de Justicia se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre la interpretación restrictiva que debe darse a las limitaciones al derecho de acceso a la información, y ello partiendo de la concepción amplia que debe proporcionarse a este derecho. Por ser especialmente significativa, se recuerda lo razonado por el Tribunal Supremo en su sentencia de 16 de octubre de 2017 dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017:

"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.(...)

Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues 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;

4. *En el caso que nos ocupa, el MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES E IGUALDAD argumenta que Un principio básico de las relaciones internacionales entre Estados es el carácter confidencial de las comunicaciones que mantienen entre ellos y que se canalizan normalmente a través de cartas o de notas verbales. La publicación de dichas comunicaciones sería susceptible de comprometer las relaciones con el país en cuestión y, en todo caso, afectaría a la confianza mutua en la que deben desarrollarse las relaciones diplomáticas entre países. El Vaticano es a todos los efectos un Estado soberano y que mantiene relaciones diplomáticas plenas con España. Como apoyo a esta fundamentación, menciona alguna de las resoluciones dictadas por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en las que se analiza la aplicación del límite recogido en el art. 14.1 c) que, si bien vienen referidos a situaciones distintas a las planteadas en el supuesto que os ocupa, sí aportan claridad al criterio mantenido por este Organismo en la aplicación del indicado límite.*

Así, por ejemplo, en el marco de viajes oficiales al extranjero realizados por el Jefe del Estado (R/0761/2018), hemos entendido que la documentación o informes elaborados con ocasión de esos desplazamientos tenían la condición de información preparatoria por los siguientes argumentos: En este sentido, parece lógico comprender que toda reunión de un responsable público, y más en este caso tratándose de Su Majestad el Rey, sea preparada con anterioridad en base a documentos de análisis, informes técnicos o incluso valoraciones de índole política al objeto de que se puedan tener todos los elementos de juicio necesarios para que la reunión se desarrolle adecuadamente y se puedan alcanzar los objetivos de la misma. Así, a nuestro juicio, parece clara que la documentación que se solicita no tiene una relevancia en el proceso de toma de decisiones- teniendo además en cuenta la naturaleza de nuestro sistema político como monarquía parlamentaria y el papel institucional del Jefe del Estado en el mismo- que permita contradecir su naturaleza auxiliar.

En atención a lo anterior, también podemos compartir que algunos de dichos documentos puedan recoger valoraciones o apreciaciones que pudieran interferir en las relaciones diplomáticas de nuestro país con EEUU sin que, a nuestro juicio, quepa apreciar un interés superior en conocer la información que se solicita.

Asimismo, sobre la obtención de documentación remitida con ocasión de la reunión con un representante diplomático extranjero (R/0019/2019), nos remitimos a lo ya manifestado en el expediente R/0551/2016, en el que se razonaba lo siguiente:

“En concreto, y respecto del límite contenido en el apartado 1 c) (perjuicio para las relaciones exteriores), la Administración argumenta que un principio básico de las relaciones internacionales entre Estados es el carácter confidencial de las comunicaciones que mantienen entre ellos y que se canalizan normalmente a través de notas verbales. La publicación de dichas comunicaciones sería susceptible de comprometer las relaciones con el país en cuestión y, en todo caso, afectaría a la confianza mutua en la que deben desarrollarse las relaciones diplomáticas entre países.

Se trataría, por lo tanto y a juicio del MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN, de una restricción con carácter general y sin atención a las circunstancias que puedan darse en los casos concretos, a acceder a información que forme parte de las comunicaciones que se realicen entre Estados en el ámbito de sus relaciones internacionales. Dicha restricción general, como hemos visto, no queda amparada por la previsión de la propia norma, que indica que debe hacerse un análisis individualizado y justificado para aplicar una restricción al derecho de acceso.

Así, este deber de confidencialidad en el ámbito de las relaciones exteriores tiene que ponerse en relación con cada caso concreto y no puede argumentarse con carácter general y respecto de cualquier tipo de documento que obre en poder de la Administración española y que haya sido destinado o elaborado con destino a una legación extranjera, puesto que el contexto y/o las circunstancias concretas pueden hacer decaer la aplicación de esta pretendida confidencialidad. En todo caso, hay que tener en cuenta que el acceso a la información pública es la regla general y el límite es la regla excepcional, aplicable de manera estricta.

Estos razonamientos son especialmente relevantes en el caso que nos ocupa en el que, como se ha indicado en los antecedentes de hecho, la Administración entiende que existe una presunción de confidencialidad respecto de toda correspondencia remitida y recibida en el ámbito de las relaciones diplomáticas.

Continúa la mencionada resolución con los siguientes argumentos:

Como bien hemos indicado, los límites al acceso deben ser interpretados restrictivamente y en atención al eventual interés que, aun derivándose un perjuicio del acceso, debiera protegerse con el acceso solicitado. A nuestro juicio, los hechos presentes en este caso, derivados de la naturaleza del documento solicitado y las circunstancias en las que fue

realizado y entregado- permiten entender que las cuestiones planteadas en el mismo guardan una relación directa con las relaciones diplomáticas de ambos países y, por lo tanto, con asuntos que pudieran estar llevándose a cabo o en negociación, cuyo conocimiento previo pudiera implicar un perjuicio a las relaciones exteriores tal y como viene previsto en el art. 14.1 c). Esta circunstancia y especialmente la indefinición de las cuestiones planteadas en el documento que se solicita, hacen concluir a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno la posibilidad de un perjuicio real y no hipotético a las relaciones exteriores de nuestro país sin que quepa apreciar un interés superior que hiciera desplazar la aplicación del límite aludido por la Administración.

5. *Teniendo en cuenta lo anterior, hay que relacionar la mencionada interpretación con la naturaleza de la información solicitada, en este caso, la correspondencia mantenida por nuestro país con la Santa Sede relativa a una cuestión concreta: la exhumación del General Franco.*

Como es sabido, desde hace varios meses se están llevando a cabo diversas actuaciones destinadas a realizar la exhumación del General Franco del Valle de los Caídos. Estas actuaciones, dirigidas por el Gobierno y de amplia cobertura mediática, se encuentran actualmente en suspenso debido a los procedimientos judiciales que, por el momento, han paralizado la exhumación. En el ámbito de las actuaciones realizadas por el Gobierno, y dado que no se ha negado su existencia por la Administración, se han realizado diversos informes y se han llevado a cabo conversaciones con diferentes entidades y, por ser el caso que nos ocupa, países- en concreto la Santa Sede- en relación a esta cuestión.

La relevancia política y social del objeto de estas conversaciones así como el papel que pudiera tener la Santa Sede en la exhumación – toda vez que el lugar donde reposan los restos de Franco está destinado al culto católico- han hecho que los medios de comunicación hicieran un seguimiento exhaustivo de esta cuestión y que se produjeran declaraciones públicas de ambas partes implicadas- el Gobierno de España y la Santa Sede-. En estas declaraciones se mencionaba el contenido de la correspondencia mantenida y que ahora el MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES E IGUALDAD niega proporcionar.

Así, en una sencilla búsqueda en internet, puede accederse al comunicado remitido por el Vaticano con ocasión de una reunión mantenida por ambas partes a finales de octubre de 2018

<https://www.ecestaticos.com/file/7c03824602b48224c6a91c4d5704d587/1540912133-comunicadovaticano.pdf>

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- implican a nuestro juicio que no sea de aplicación el límite previsto en el art. 14.1 c) y que, en consecuencia, la presente reclamación haya de ser estimada.

Teniendo en cuenta la identidad de las cuestiones analizadas en el precedente señalado con las controvertidas en la presente reclamación, debemos concluir con su estimación

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 29 de marzo de 2019, contra la resolución de 13 de marzo de 2019 del MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES E IGUALDAD.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES E IGUALDAD a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

- 1. Copia de la carta de la Vicepresidenta del Gobierno y Ministra de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad de 18 de enero de 2019, dirigida al Secretario de Estado de la Santa Sede, en la que se tratan diversos aspectos de la exhumación de Francisco Franco, entre ellos la posición del Prior de la Abadía del Valle de los Caídos.*
- 2. Copia de la carta del Secretario de Estado de la Santa Sede de 14 de febrero de 2019 dirigida a la Vicepresidenta del Gobierno y Ministra de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad, en respuesta a la carta de esta de 18 de enero de 2019.*

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES E IGUALDAD a que, en el mismo plazo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada 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](#).

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-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