



Resolución 561/2019

S/REF: 001-035593

N/REF: R/0561/2019; 100-002808

Fecha: 9 de octubre 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: Suspensión

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó al MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES E IGUALDAD, 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 1 de julio de 2019, la siguiente información:

Copia íntegra de la carta que, según ha anunciado [REDACTED], el 1 de julio de 2019, en el curso de una entrevista a la Cadena SER, se ha enviado al Vaticano para mostrar el malestar del Gobierno español con las declaraciones realizadas por el saliente Nuncio del Papa en España (Renzo Fratini) en relación con el proyecto para exhumar al dictador Franco. Nota: Si la petición se formaliza hoy mismo es en un intento de ganar tiempo, dado el margen que transcurre desde que se acusa recibo de la petición de información, se tramita y se resuelve.

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

2. Mediante resolución de 2 de agosto de 2019, el MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES E IGUALDAD respondió a la solicitud de información en los siguientes términos:

El 3 de julio de 2019, esta solicitud se recibió en la Subsecretaría de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad, momento a partir del cual empieza a contar el plazo de un mes para su resolución previsto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

Una vez analizada la solicitud, se resuelve denegar el acceso a la información a que se refiere la solicitud, 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, las cuales son uno de los ámbitos que afectan en mayor medida al interés general, 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.

Aunque miembros del Gobierno hayan podido hacer manifestaciones sobre el sentido de la carta que se solicita, lo cual es consustancial a la política informativa de cualquier Gobierno en relación con todos los temas de trascendencia y de interés de los ciudadanos, independientemente de su naturaleza reservada o no; poner a disposición del público documentos concernientes a relaciones diplomáticas entre dos Estados es algo bien distinto que comprometería gravemente dichas relaciones.

Aportar al solicitante la documentación que pide sentaría un grave precedente en las relaciones internacionales no solo con el Vaticano, sino con cualquier otro Estado que se relacione en el futuro con nuestro país, ya que sus representantes diplomáticos difícilmente podrían poner por escrito determinadas cuestiones delicadas de toda índole ante la tesitura de que en nuestro país podrían acabar siendo conocidas, en ambos o incluso en terceros países.

Como cuestión también esencial, la Resolución 301/2018 del Consejo de la Transparencia y buen Gobierno (CTBG) señala 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...". Esta carta forma parte de un proceso negociador que afecta a cuestiones de indudable trascendencia.

Por otro lado, y refiriéndonos a la forma y justificación en que se está aplicando el límite contenido en el artículo 14.1 c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, el CTBG 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, señalando que la aplicación de los límites ha de realizarse de manera justificada y proporcionada.

A este respecto cabe señalar que en la denegación objeto de esta resolución se ha aplicado el límite de las relaciones exteriores del artículo 14.1 c) de forma "justificada y proporcionada" a las circunstancias del caso concreto, tal y como se exige en el artículo 14.2 de la LTBG. Existen circunstancias, que se han explicitado previamente, que permiten entender que hay un perjuicio "razonable y no hipotético", a las relaciones exteriores de España (Resolución del CTBG 0095/2018). El test de daño realizado considera que no existe un interés superior que justifique el acceso a la información.

En esta denegación, asimismo, se ha cumplido la exigencia del CTBG 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".

En resumen, aplicando los criterios interpretativos, las sentencias emitidas por los tribunales sobre esta materia y las resoluciones dictadas previamente por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, el otorgamiento de la información solicitada – la carta enviada al Vaticano mencionada en la solicitud de acceso- puede ser legítimamente denegada con base en la causa de exclusión prevista en el artículo 14.1 c) de la LTBG, puesto que esas comunicaciones se enmarcarían dentro de las relaciones internacionales entre dos Estados soberanos.

3. Ante dicha respuesta, [REDACTED] presentó, mediante escrito de entrada el 9 de agosto de 2019, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24](#) de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en la que señalaba que:

El Gobierno desoye así la doctrina del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que meses atrás ya se pronunció de forma favorable a que la Vicepresidencia del Gobierno entregara a un ciudadano las cartas que la propia [REDACTED] había cruzado a principios de año con el cardenal Parolin a cuenta del mismo asunto. Lejos de aquietarse, el Ministerio de la Presidencia ha acudido a la jurisdicción Contencioso-Administrativa, lo que impide al solicitante tener acceso por ahora a dichas cartas. Conocedor de la doctrina del Consejo de

Transparencia y al entender que el caso es bastante análogo, ruego a este Consejo que analice el caso y obligue a la Vicepresidencia del Gobierno a facilitarme la carta enviada a la Santa Sede a raíz de las manifestaciones de Fratini.

4. Con fecha 14 de agosto de 2019, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES E IGUALDAD, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. El 5 de septiembre de 2019, el Ministerio realizó las siguientes alegaciones:

Nos reiteramos en la argumentación expresada en la Resolución mencionada de 2 de agosto, sobre la confidencialidad de las comunicaciones entre Estados.

A este respecto, y como sabe le Consejo tras nuestra comunicación de 2 de julio, este Departamento tomó la decisión de iniciar el procedimiento para la interposición de dos recursos contencioso-administrativos contra las Resoluciones de ese Consejo 222/2019 y 194/2019 en asuntos de idéntico contenido, las comunicaciones por carta con la Santa Sede.

El 22 de julio y el 2 de septiembre, en sendos autos, los juzgados centrales de lo contencioso administrativo números 2 y 10, respectivamente, han acordado la suspensión cautelar de las citadas Resoluciones 222/2019 y 194/2019, sin que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se haya opuesto a ello.

La cuestión de fondo se encuentra, pues, en situación de litispendencia y debe esperarse al pronunciamiento de los juzgados centrales. El propio recurrente reconoce conocer esta situación en su escrito de Reclamación.

En conclusión, se solicita de ese Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que resuelva suspender el plazo para resolver la Reclamación interpuesta el 9 de agosto por [REDACTED] hasta que recaiga sentencia en los procedimientos judiciales en curso.

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](#)², la Presidencia de este Organismo es competente para

² <https://boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2014-11410>

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](#)³, 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.

Con estas premisas, debe acotarse el objeto de la presente reclamación únicamente a aquella información que obre en poder de la Administración en el momento de la solicitud de acceso y siempre teniendo como base que la finalidad de la LTAIBG es conocer cómo se toman las decisiones que afectan a los ciudadanos, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones.

3. No obstante lo anterior, no puede obviarse que la solicitud analizada en la presente reclamación se interesa por una carta del Gobierno al Vaticano en relación con la exhumación del General Franco, asunto que coincide plenamente con el tratado anteriormente en los expedientes [R/0194/2019 y R/00222/2019](#)⁴, que han sido objeto de sendos recursos contencioso-administrativos (PO 28/2019 y PO 27/2019A, respectivamente) que están siendo tramitados por los juzgados centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid.

Respecto al fondo de la cuestión debatida en este asunto, este Consejo de Transparencia se reitera en los argumentos utilizados en dichos expedientes, que se explican nuevamente:

"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.

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

⁴ [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2019.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2019.html)

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;

En el caso que nos ocupa, el Ministerio 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 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.

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. “

En ambos precedentes, se estimó la reclamación, instando al Ministerio a entregar la correspondencia reclamada.

4. No obstante lo anterior, al existir varios procedimientos judiciales abiertos, cuyo objeto coincide en lo sustancial con las cuestiones analizadas en la presente reclamación, ha de concluirse, al igual que en casos similares que, si bien nos reafirmamos en los argumentos y conclusiones de las resoluciones recurridas en vía Contencioso-Administrativa, no puede dejarse de lado al resolver la presente reclamación esta situación de litispendencia derivada del hecho de que el objeto de las solicitudes de información presentadas y no atendidas son casi idénticas al caso actual.

Así, el artículo 69 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, indica que la Sentencia que se dicte en el marco de un recurso Contencioso-Administrativo *“declarará la inadmisibilidad del recurso o de alguna de las pretensiones en los casos siguientes: d) Que recayera sobre cosa juzgada o existiera litispendencia.”*

Como conclusión, se entiende que debe suspenderse el plazo para resolver la presente reclamación hasta que recaiga Sentencia en los procedimientos judiciales actualmente en curso (PO 28/2019 y PO 27/2019A) en los juzgados centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, se acuerda **SUSPENDER** el plazo para resolver la reclamación presentada por [REDACTED], el 9 de agosto de 2019, frente a la resolución del MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES E IGUALDAD, de 2 de agosto de 2019, hasta que se produzca pronunciamiento judicial en los procedimientos seguidos en los juzgados centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid.

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](#)⁵, 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](#)⁶, 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

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>

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](#)⁷.

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

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>