



AUDIENCIA NACIONAL

Sala de lo Contencioso-Administrativo SECCIÓN SÉPTIMA

Núm. de Recurso:0000041/2020Tipo de Recurso:APELACIONNúm. Registro General :00159/2020

Apelante: CONSEJO TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

(CTBG)

Procurador

Apelado: MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON

LAS CORTES E IGUALDAD

Abogado Del Estado

Ponente Ilmo. Sr.: D. JUAN CARLOS FERNÁNDEZ DE AGUIRRE

FERNÁNDEZ

Ilmo. Sr. Presidente:

D. JUAN CARLOS FERNÁNDEZ DE AGUIRRE FERNÁNDEZ

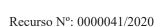
Ilmos. Sres. Magistrados:

D^a. BEGOÑA FERNANDEZ DOZAGARAT D^a. LUCÍA ACÍN AGUADO

Madrid, a veinte de abril de dos mil veintiuno.

HECHOS

VISTOS por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional el recurso de apelación 41/2020 promovido por el Procurador de





en nombre y representación del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, contra la sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo número 2, de fecha 6 de febrero de 2020, sobre acceso a información.

Ha comparecido como parte apelada la Abogacía del Estado en la representación que legalmente le corresponde.

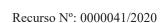
ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de 25 de junio de 2019 se estimó la reclamación presentada por contra la resolución del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad, de fecha de 13 de marzo de 2019, por la que se deniega 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 ésta de 18 de enero de 2019".

En la resolución del Consejo de Transparencia se insta al Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad para que, en el plazo máximo de diez días hábiles, remita al reclamante la información interesada.

Contra dicha resolución la Abogacía del Estado interpuso recurso contenciosoadministrativo.

Con fecha 6 de febrero de 2020 el Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo número 2 dictó sentencia en cuya parte dispositiva acuerda: "Estimar, como estimo,





el recurso contencioso-administrativo deducido por el Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad, representado y defendido por la señora Abogada del Estado, frente a la resolución del Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de 25 de junio de 2019, que estimó en parte la reclamación presentada por contra la resolución de 13 de marzo de 2019 del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad, y, en su virtud, declaro la nulidad de la misma, y condeno a la demandada a pasar por ello, con todos los efectos inherentes, y sin realizar imposición de las costas del recurso".

SEGUNDO.- Frente a dicha sentencia la representación procesal del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno interpuso recurso de apelación, lo que verificó mediante escrito que obra en autos, en el que termina solicitando de la Sala que dicte sentencia por la que "revoque la sentencia 10/2020 recurrida".

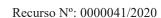
Evacuado el oportuno traslado la Abogacía del Estado formuló escrito de oposición, en el que, tras expresar los hechos y fundamentos de derecho que estimó convenientes, termina solicitando de Sala que dicte sentencia por la que "desestime íntegramente el recurso con imposición de costas al recurrente".

TERCERO.- Elevados los autos a la Sala y admitido el recurso, las actuaciones quedaron pendientes de señalamiento para deliberación, votación y fallo, el cual tuvo lugar el día 13 de abril de 2021.

Ha sido Ponente el Ilmo. Sr. Magistrado don Juan Carlos Fernández de Aguirre, quien expresa el parecer de la Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- En lo que interesa, la sentencia de instancia, tras exponer, en parte, las razones en que el Consejo de Transparencia fundamenta su decisión, las razones expuestas en la demanda por la Abogacía del Estado y las alegaciones de oposición





formuladas por aquél y referir los artículos 14, 20, 24 y 38 de la Ley 19/2013, razona en los siguientes términos:

"Ha de convenirse con la actora en que desvelar la correspondencia entre los dos Estados, en un asunto que pendía entre los mismos, podía afectar a la conclusión o desenlace del mismo, además de comprometer la relación futura entre ellos y la discreción que otros Estados pueden esperar en sus relaciones futuras con el Estado Español.

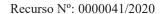
"Por otro lado, la comunicación pública de las cartas, total o parcial, y la información suministrada del asunto, por las partes implicadas, no merma la virtualidad del límite previsto en el artículo 14.1 c) de la Ley de Trasparencia, pues no equivale a la exhibición material de las cartas intercambiadas entre ambos Estados.

"Además, la amplia difusión de información sobre la cuestión permite apreciar que no se ha privado a la ciudadanía del conocimiento al que tiene legítimo derecho y, es más, la filtración de la correspondencia, siquiera parcial, permite apreciar que el proceso carecería casi de interés, si no de objeto.

"Los hechos posteriores a la reclamación de la información, como el traslado de los restos mortales y la posición del responsable del lugar en que los mismos se hallaban ubicados, no han de afectar a la revisión jurisdiccional de la resolución del CTBG.

"En méritos a todo lo expuesto, procede la estimación de la demanda, sin necesidad de considerar de forma diferencia el limite invocado a la exhibición de la información, contemplado en el artículo 14.1 k) de la ley de Trasparencia.

SEGUNDO.- Disconforme con la decisión de instancia, la representación procesal del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno alega que la Ley 19/2013 reconoce el derecho de acceso a la información pública o transparencia pasiva que habilita a cualquier ciudadano a solicitar y acceder a información en poder de los organismos y



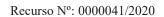


entidades sujetos a la misma, y que la información de que disponen los organismos sujetos al ámbito de aplicación subjetivo de la Ley debe ser entendida con carácter general como información pública en virtud de lo dispuesto en su artículo 13.

Expone que la sentencia "incurre en un error de base a la hora de analizar la cuestión de fondo, pues lo hace desde una perspectiva según la cual la publicación parcial de la información por parte de la entidad debería dar por cumplido el ejercicio del derecho de acceso a la información de los ciudadanos".

Refiere criterios interpretativos establecidos por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno al respecto y cuestiona la aplicación de límites cuando la Administración ya ha hecho público, parcialmente, el contenido de los intercambios de las cartas que se solicitan, publicación parcial que implica que aquélla ha considerado que la publicación no ocasionaría daños a las relaciones exteriores ni a la confidencialidad en los procesos de toma de decisión.

La Abogacía del Estado se opone al recurso formulando las siguientes alegaciones: a) el propio Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en su Criterio Interpretativo 2/2015, proscribe la aplicación de límites cuando supongan la exclusión de un bloque completo de información, resultando, en este caso, que el Gobierno ha informado a la opinión pública del asunto sobre el que versan las cartas, revelando incluso parte de su contenido, habiéndose denegado únicamente el acceso íntegro de la correspondencia cruzada entre la Vicepresidenta y la Santa Sede; b) la publicación de las cartas ocasionaría un perjuicio concreto y perfectamente identificable a las relaciones exteriores de España, no solo con la Santa Sede, sino con terceros Estados, ya que revelar el contenido de una carta remitida por conducto diplomático supondría condenar a España al ostracismo internacional; c) el Ministerio, en vía administrativa, expuso de forma clara cómo la publicación de las cartas podría perjudicar las relaciones exteriores de España, lo que demuestra que no estamos ante una decisión arbitraria ni discrecional, sino ante la aplicación de un límite para evitar un peligro cierto, real e inminente aparejado a la publicidad de la información solicitada; d) la afirmación de que el Gobierno ha filtrado la información



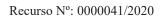


vulnerando el límite que aplica en virtud del artículo 14.1.c) de la Ley 19/2013 no es sino una mera conjetura, pues informar de que el Estado español mantiene comunicaciones con la Santa Sede no supone un perjuicio para las relaciones exteriores; sin embargo, desvelar el contenido de los concretos términos en que dichas comunicaciones han tenido lugar sí; e) la publicación de las cartas podría haber frustrado las negociaciones entre ambos Estados en relación al objeto sobre el que versaban y condicionado las relaciones exteriores entre España y la Santa Sede y con otros países; f) no se ha acreditado un perjuicio concreto vinculado a la denegación de acceso a la información solicitada, ni la concurrencia de un interés público o privado que justifique el acceso.

TERCERO.- La Sala debe poner de manifiesto que el presente recurso se plantea en términos muy semejantes, cuando no idénticos, al resuelto en sentencia de 23 de octubre de 2020, dictada en el recurso 34/2020, desestimatoria de las pretensiones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. En aquel recurso la controversia versaba sobre la información referente a "toda la correspondencia entre el Gobierno y el Vaticano (Santa Sede) relativa a la exhumación de Francisco Franco del Valle de los Caídos"; información en su día denegada, como aquí sucede, por el Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad. De hecho, tanto el escrito de apelación como la contestación de la Abogacía del Estado reproducen en gran medida las razones de apelación y de oposición que en dicho recurso se plantearon.

Siendo esto así, por unidad de criterio y porque no existen términos hábiles que permitan modificar el criterio sustentado en la indicada sentencia, a lo entonces razonado hemos de remitirnos en lo menester. Dijimos entonces y ahora reiteramos, que

"Esta Sala ya puso de manifiesto en su sentencia de 1 julio 2020, dictada en el recurso de apelación 65/19, que `En la Ley 19/2013 queda reconocido el derecho de acceso a la información pública como un auténtico derecho público subjetivo, al establecer que `Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española,



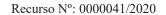


desarrollados por esta Ley -artículo 12´; que la Exposición de Motivos de la Ley configura de forma amplia ese derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas, y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud; que este derecho solamente se verá limitado 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; y, en fin, que, en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad´.

"Ex artículo 12 de la Ley 19/2013 "Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley".

"No obstante, el artículo 14.1 de la misma normativa establece que `El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para: c) las relaciones exteriores', señalando el número 2 que `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'.

"A estos efectos, la sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 2017, dictada en el recurso 75/2017, ya indica 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'.

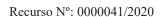




"En este contexto, si la Administración considera que la información solicitada puede interferir o poner en riesgo las relaciones exteriores, en este caso con la Santa Sede, la Ley permite establecer límites a la información interesada, razonando concretamente las causas que impiden acceder a la misma, eso sí, justificando la Administración el porqué de la limitación. En este caso, como se extrae de las actuaciones, el Gobierno ha informado sobre la materia controvertida, `revelando incluso parte de su contenido, habiéndose denegado el acceso íntegro de la correspondencia entre la Vicepresidencia y la Santa Sede'.

La jurisprudencia ha señalado repetidas veces que la aplicación de los límites al acceso a la información requiere una justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida; y este es el caso, pues como se razona en la sentencia, el Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad justifica de forma pormenorizada su decisión: `el hecho de revelar información no definitiva que se haya incorporada a una estrategia negociadora de un país en un asunto bilateral, puede producir un daño grave a las relaciones entre España con el otro país negociador y una afección cierta a la fiabilidad de España como socio, debiéndose tener en cuenta que a la fecha en que se dicta la resolución denegando la información no se había producido la exhumación de los restos mortales, y de ahí que la sentencia señale con toda corrección que "La circunstancia aludida por el Consejo -la exhumación tuvo lugar el 24 de octubre de 2019, `por lo que la posible afectación que tendrían los documentos que se solicitan al proceso de exhumación ya no existe'- tendría incidencia respecto de una solicitud de acceso a la misma información que aquí nos ocupa presentada con posterioridad a la exhumación".

"La Sala conviene con el Juez de instancia en que la limitación de información se aplica de forma razonada y proporcionada, atendido el objeto y finalidad de la misma, pues al momento de dictarse la decisión se encontraban en curso relaciones entre el Gobierno y la Santa Sede -el Vaticano-, ceñidas al ámbito diplomático, que exige cautela, prudencia y discreción, pudiendo afectar la información interesada, no cabe duda, a las relaciones bilaterales entre ambos Estados e incluso, como señala





la Abogacía del Estado, a terceros Estados, en cuanto supondría desvelar los concretos términos de unas relaciones exteriores que se estaban desarrollando, frustrando acaso las mismas.

Procede desestimar el recurso.

CUARTO.- Las costas se imponen a la parte apelante con el límite de 2000 euros - ex artículo 139 LRJCA.

VISTOS los preceptos citados y demás de general y pertinente aplicación,

FALLAMOS

PRIMERO.- Desestimar el recurso de apelación deducido por la representación procesal del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno contra la sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo número 2 de 6 de febrero de 2020.

SEGUNDO.- Las costas se imponen a la parte apelante con el límite de 2000 euros.

La presente sentencia es susceptible de recurso de casación que deberá prepararse ante esta Sala en el plazo de 30 días contados desde el siguiente al de su notificación; en el escrito de preparación del recurso deberá acreditarse el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 89.2 de la Ley de la Jurisdicción justificando el interés casacional objetivo que presenta.



06-05-2021