

AUDIENCIA NACIONAL

Sala de lo Contencioso-Administrativo SECCIÓN SÉPTIMA

Núm. de Recurso: 0000034/2020
Tipo de Recurso: APELACION
Núm. Registro General: 00135/2020
Demandante: CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO
Procurador: [REDACTED]

Demandado: MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA
Abogado Del Estado

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

SENTENCIA Nº:

Ilmo. Sr. Presidente:

D. JUAN CARLOS FERNÁNDEZ DE AGUIRRE FERNÁNDEZ

Ilmos. Sres. Magistrados:

D^a. BEGOÑA FERNANDEZ DOZAGARAT

D. JOSÉ GUERRERO ZAPLANA

D^a. YOLANDA DE LA FUENTE GUERRERO

Madrid, a veintitres de octubre de dos mil veinte.

HECHOS

VISTOS por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional el recurso de apelación 34/2020 promovido por el Procurador de los Tribunales [REDACTED], en nombre y representación del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, contra la sentencia

[REDACTED]

[REDACTED]

del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo número 10, de fecha 14 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 19 de junio de 2019 se estimó la reclamación presentada por [REDACTED] contra la resolución del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad, de fecha de 19 de marzo de 2019, por la que se deniega la siguiente información: toda la correspondencia entre el Gobierno y el Vaticano (Santa Sede) relativa a la exhumación de Francisco Franco del Valle de los Caídos.

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 contencioso-administrativo.

Con fecha 14 de febrero de 2020 el Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo número 10 dictó sentencia en cuya parte dispositiva acuerda: “Estimo el recurso interpuesto la Abogada del Estado, en representación del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad, contra la resolución dictada por el Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, PV el Subdirector General de Transparencia y Buen Gobierno, el día 19 de junio de 2019, acordando: `Primero.- Estimar la reclamación presentada por [REDACTED] con entrada el 21 de marzo de 2019, contra resolución de 19 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: toda la correspondencia entre el Gobierno y el Vaticano (Santa Sede) relativa a la exhumación de Francisco Franco del Valle de los Caídos. Tercero.- Instar al Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante´, resolución que anulo y dejo sin efecto, porque no es ajustada a Derecho. Cada parte abonará las costas procesales causadas a su instancia y la mitad de las comunes”.

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 17/2020 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 20 de octubre de 2020.

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 referir las razones expuestas en la demanda por la Abogacía del Estado, las alegaciones formuladas por el Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y las razones en que este último fundamenta su decisión, razona en los siguientes términos:

“La Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional y los Juzgados Centrales del mismo orden han venido recogiendo en sus sentencias la necesidad de que la limitación invocada para denegar la información supere el test de daño, respecto del interés que se protege, y el del interés público en la divulgación, y en el supuesto de autos no se ha invocado la existencia de un interés público en la divulgación de la información, que haya de prevalecer frente al daño racional y posible que puede ocasionar su revelación, habiéndose aplicado el límite de forma proporcionada teniendo en cuenta su objeto y finalidad, procediendo por ello la estimación de la demanda al ser correcta la denegación de la información en los términos solicitados por aplicación del artículo 14.1 c) de la Ley 19/2013 al suponer un perjuicio para las relaciones exteriores;

“Se afirma también en la demanda que es de aplicación también el límite previsto en el art. 14.1 k) de la Ley 19/2013: ‘La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión’;

“En el momento en que se dicta la resolución la exhumación todavía no se había producido y ha de tenerse en cuenta que la Abadía benedictina de la Santa Cruz del Valle de los Caídos, encargada de la administración de la Basílica y de la custodia de los restos mortales del anterior Jefe del Estado, se oponía a que fuera llevada a cabo, siendo dicha oposición la que determina que el Gobierno haya de dirigirse a la Santa Sede, cabeza de la Iglesia Católica, para que participe en el proceso de exhumación y traslado allanando el camino para su materialización;

“Es por lo tanto innegable, a mi juicio, que el acceso a los documentos cruzados entre España y el Vaticano en el curso de la resolución de la cuestión planteada incidiría de modo cierto en su evolución y resultado y que, en el momento en que la resolución se dicta, ha de guardarse el secreto requerido para mantener la confidencialidad de las posiciones de las partes implicadas, asegurando así la libertad de sus posicionamientos y decisiones, sin que el hecho de que el Gobierno

hubiere hecho pública determinada información determine la inaplicabilidad del límite, puesto que no existe constancia alguna de que dicha información no afectase a aquélla, tal y como postula el Gobierno y como parece ratificar el desarrollo posterior del asunto, puesto que se produjo la exhumación y el traslado sin conflicto alguno entre las partes implicadas.

SEGUNDO.- Disconforme con la decisión dictada en la 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 19/2013 debe ser entendida con carácter general como información pública en virtud del artículo 13 de la Ley.

Expone que el Juez de instancia obvia la argumentación en que se basa la resolución recurrida en el sentido de que “sería del todo punto carente de lógica que se hiciera pública, parcialmente y de forma controlada, determinada información, pero cuando se solicitara la totalidad de la misma en ejercicio de un derecho de naturaleza constitucional y cuyos límites no pueden ser entendidos discrecionalmente, aquel que ha hecho previamente pública la información considere que la misma tiene carácter confidencial”.

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, proscribía 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) la confidencialidad de la correspondencia diplomática como elemento de las relaciones exteriores es indisociable de su naturaleza; d) ex artículo 14.1.k) de la Ley 19/2013 las cartas versaban sobre un proceso de toma de decisión -cómo proceder a la exhumación de los restos mortales de Francisco Franco de la Basílica del Valle los Caídos-, siendo fundamental la postura de la Iglesia sobre la exhumación.

TERCERO.- 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,

F A L L A M O S

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 10 de 14 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.

30-10-2020
8/9