



## RESOLUCIÓN

S/REF: 001-009960  
N/REF: R/0551/2016  
FECHA: 23 de marzo de 2017

**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 [REDACTED] con entrada el 29 de diciembre de 2016, 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] dirigió al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN, con fecha 8 de noviembre de 2016 y en base a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno (en adelante LTAIBG), la siguiente solicitud de información:

*PRIMERO.- Que en fecha 17 de octubre de 2016, ha tenido conocimiento formal y fehaciente de la retirada por parte del Ministerio de Exteriores de España del Exequator que permitía [REDACTED] ejercer en España como Cónsul de Letonia en la jurisdicción que tenía encomendada, circunstancia que no requiere de acreditación porque ya consta a esta Administración al haber sido la autora de dicha decisión.*

*SEGUNDO.- Que la anulación del Exequator como cónsul de Letonia ha sido comunicada mediante Nota Verbal del Ministerio de Exteriores a la Embajada de Letonia en Madrid.*

*TERCERO.- Que no le ha sido entregada copia de la Nota Verbal del Ministerio de Exteriores.*

[ctbg@consejodetransparencia.es](mailto:ctbg@consejodetransparencia.es)



*CUARTO.- Que de acuerdo con las filtraciones de dicha Nota Verbal citadas literalmente y entrecorilladas (por tanto, cita literal) en informaciones aparecidas en el diario ABC de fechas 17, 18 y 19 de septiembre, en la motivación o justificación de dicha Nota Verbal se contienen afirmaciones falsas y se fundamenta en hechos falsos, lo que atenta gravemente contra mi derecho al honor protegido por el artículo 18.1 de la Constitución Española, puesto que afirma un ejercicio inadecuado, cuando no en incumplimiento del Convenio de Viena de 24 de abril de 1963, de mi función consular, afectando ante terceros (inclusive ante el Estado Letón) mi derecho al honor. No es necesario proceder a la acreditación de dichas informaciones al ser públicas y notorias por haber sido publicadas en un medio de comunicación social de amplia difusión especialmente en Madrid.*

*QUINTO.- Que entiendo que ante dicha vulneración al derecho al honor, y sin que ello afecte al carácter revisable o no de dicho acto (consideración que debe dejarse al margen), puedo ejercer cuantas acciones estén en mi mano para obtener la protección que del mismo se incluye en la Constitución Española (18.1 CE).*

*SEXTO.- Que a la vista de lo expuesto entiendo que, en aplicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y, en especial, en atención a lo establecido en el artículo 14.2, concurre un interés privado superior (protección de un derecho constitucional al honor protegido por el artículo 18.1 de la Constitución) que justifica el acceso a la información y la no aplicación del límite establecido en la letra c) del apartado 1 del artículo 14 de la citada Ley de Transparencia, máxime teniendo en consideración que es el interesado directamente afectado en su derecho al honor por las falsedades contenidas en dicha Nota Verbal, debe poderse obtener acceso y copia de dicha Nota Verbal.*

*Por ello, solicito tener acceso y obtener copia de la Nota Verbal comunicada y remitida por el Ministerio de Asuntos Exteriores a la Embajadora de Letonia, en fecha 16 de septiembre de 2016 (y en todo caso en fechas entre el 12 de septiembre y el 17 de septiembre), mediante la que se comunica la anulación del Exequatur como cónsul de Letonia en España [REDACTED].*

2. Mediante Resolución de fecha 21 de noviembre de 2016, el MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN comunicó [REDACTED] lo siguiente:

- *Esta Subsecretaría cree que ante esta solicitud, hay que aplicar el artículo 14 c de la ley 19/2013, de 9 de diciembre.*
- *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. Ahondando aún más en esta circunstancia, al ser un medio de comunicación, la decisión de publicar o de dar a conocer estos intercambios, nunca podría ser una decisión individual, sino que debería contar con el consentimiento tanto del emisor como del receptor de la comunicación.*

- *Esta argumentación tiene mayor peso y fuerza cuando analizamos el caso concreto de esta solicitud que pide copia de la nota verbal remitida por el MAEC a la Embajada de Letonia, mediante la que se comunica la anulación del Exequátur como Cónsul de Letonia en España [REDACTED]*
  - *Estamos tratando uno de los temas más sensibles en las relaciones entre Estados como es el nombramiento, la aceptación y la acreditación de sus representantes en otro Estado. El hecho de que fuera Cónsul Honorario no le evita pasar por todos los trámites diplomáticos al uso. Simplemente implica que sus funciones están limitadas en los términos acordados entre ambos gobiernos, pero que en el marco de esas funciones se hallaba plenamente acreditado y figuraba en la lista de las Representaciones diplomáticas extranjeras en nuestro país.*
3. El 29 de diciembre de 2016, tuvo entrada en este Consejo de Transparencia Reclamación de [REDACTED] [REDACTED] fechada el día 23, en la que manifestaba, en resumen, lo siguiente:
- *No resulta de aplicación el límite del artículo 14.1 c) al existir un derecho constitucional al honor ante el que debe ceder dicho límite, por las afirmaciones falsas que contiene el documento que se reclama, máxime cuando ha sido filtrado a la prensa (diario ABC)*
  - *El Ministerio deniega una información que él mismo ha hecho pública, lo que resulta desproporcionado*
  - *También existe desproporción en cuanto al daño a las relaciones exteriores, dado que ya se habrían producido con esa misma filtración a la prensa.*
4. El 5 de enero de 2017, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la Reclamación al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN para que efectuara las alegaciones que estimara convenientes, que tuvieron entrada el día 16 de enero de 2017 y se resumen, básicamente, en lo siguiente:
- *El reclamante parte de una premisa falsa, puesto que este Ministerio no entregó a la prensa la Nota verbal en cuestión. Sostener que, según el diario ABC, la información publicada procede de fuentes del Ministerio no constituye una prueba de que haya sido así. De hecho, en la prensa se utiliza normalmente esa expresión de "fuentes del Ministerio", cuando se*



*obtiene una información que hasta el momento no es pública, independientemente de la forma en la que se ha tenido acceso a ella. Y ello porque con frecuencia la obtención de la documentación ha seguido canales "informales" y lo que se pretende es no dar a conocer la fuente, para mantener en el futuro ese canal de información.*

- Que los medios de comunicación accedan, por diversas vías, a determinado tipo de informaciones no presupone, en absoluto, que el Ministerio como tal sea responsable de las filtraciones de las que aquéllas resultan. La lógica y el sentido común apuntan precisamente en el sentido contrario: normalmente el Ministerio es "víctima" (y no autor) de tales prácticas. Ello independientemente de la opinión que pueda tenerse sobre la transparencia o la publicidad que merecen dichas informaciones, ya que lo que aquí se suscita es la responsabilidad del Ministerio en una filtración.*
- De acuerdo con este razonamiento, una filtración, que no deja de ser un acto posiblemente "ilícito", obligaría, entonces, a atender por los cauces legales cualquier petición de acceso al documento filtrado que llegara posteriormente, y ello con independencia de la voluntad de su autor o de la regulación que contiene la Ley 19/2013. El argumento es ciertamente perverso; seguido hasta el final supondría que habría derecho a obtener "algo" si previamente se viola la legislación para conseguirlo. Se accede de forma ilícita a una información o unos datos, se filtran a los medios de comunicación y, a partir de ese momento, no sólo la posesión de tales datos e información deviene lícita, sino que la institución a la que pertenecen estará obligada a difundirlos por los canales oficiales.*
- Este Ministerio se reafirma en la argumentación que se expuso en su día y considera bien fundamentada su decisión de denegar el acceso al documento solicitado, al amparo del artículo 14.1 c) de la Ley 19/2013.*

## 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, la Presidenta de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que se presenten, con potestativo y carácter previo a un eventual 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 el presente caso, la Administración deniega el acceso a la documentación solicitada invocando que se puede producir un perjuicio para las relaciones exteriores, límite al derecho de acceso recogido en el artículo 14.1 c) de la LTAIBG.

En concreto, lo que se solicita es una Nota verbal y, con independencia de quién haya filtrado a la prensa su contenido, lo realmente determinante, a nuestro juicio y desde el punto de vista del acceso a la información pública, es si existen causas justificadas para limitar el acceso a ese documento, cuya existencia deduce el Reclamante de la información periodística publicada en el diario ABC el día 17 de septiembre de 2016; existencia que no ha sido puesto en duda por el Ministerio.

A estos efectos, debe recalcarse que una Nota verbal es una comunicación oficial escrita, redactada en tercera persona, que dirige una Misión Diplomática al Ministerio de Exteriores del Estado receptor. Se llama verbal porque antiguamente recogía los términos de una conversación y solía ser entregada a su finalización. Actualmente, es la Nota diplomática por excelencia (*Documento maec.es. Ministerio de Asuntos Exteriores*).

Ciertamente de la noticia periodística y tal y como ha podido comprobar este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, se desprende que la Nota verbal solicitada existe, ya que alude a un texto con un contenido muy específico que invoca incluso artículos concretos de textos normativos internacionales sobre relaciones consulares.

4. Sentado lo anterior, ha de valorarse si está justificada la aplicación del límite del artículo 14.1 c) que efectúa la Administración, según el cual, el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para las relaciones exteriores de acuerdo con una aplicación *justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección* y atendiendo a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso (apartado 2 del mismo precepto).

Respecto a la aplicación de los límites, este Consejo de Transparencia, en ejercicio de las funciones conferidas por el artículo 38.2 a) de la LTAIBG, ha aprobado el Criterio Interpretativo CI/002/2015, de 24 de junio, en el que se indica lo siguiente:

*Los límites a que se refiere el artículo 14 de la LTAIBG, a diferencia de los relativos a la protección de los datos de carácter personal, no se aplican directamente, sino que de acuerdo con la literalidad del texto del número 1 del mismo, "podrán" ser aplicados.*



*De esta manera, 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 lo tanto, el artículo 14 recoge los límites al derecho de acceso a la información teniendo en cuenta el necesario equilibrio que debe garantizarse entre la transparencia y la protección de otros bienes e intereses, públicos o privados, que pueden estar presentes en cada caso concreto.

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.



En efecto, debe de recordarse que los propios Tribunales de Justicia se han pronunciado en el siguiente sentido:

*Así, la finalidad, principio y filosofía que impregna la reseñada Ley, es un acceso amplio a la información pública; y los límites a tal acceso han de motivarse, interpretarse y aplicarse de modo razonado, restrictivo y aquilatado a tenor del llamado, test de daño; a la luz de la determinación del perjuicio que el acceso a determinada información puede producir sobre el interés que se pretende salvaguardar con la limitación.*

*Por tanto, el acceso a la información es la regla general, configurado de manera amplia, y los límites, la excepción (Sentencia Nº 85/2016 de 14 de junio de 2016 dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 5 de Madrid)*

5. En el presente caso, se intenta aplicar el carácter de confidencial respecto de un documento (Nota verbal) comunicada por los servicios del Ministerio de Asuntos Exteriores español a la Embajada de Letonia, el día 16 de septiembre de 2016. Los hechos contenidos en dicha Nota fueron hechos públicos por la prensa el día 17 de septiembre y, en cualquier caso, tuvieron lugar mucho antes de que el Reclamante solicitara su acceso al Ministerio (8 de noviembre de 2016). Esto quiere decir que, cuando se solicitó la información, el documento que ahora se pretende ocultar por su carácter confidencial, hacía referencia a unos hechos del pasado reciente que eran públicos y notorios y que, además, afectaban de manera directa al solicitante, que se siente herido en su honor y pretende demandar civilmente por intromisión ilegítima en el mismo, lo que constituye un derecho fundamental que ha de tenerse muy en cuenta en el presente caso.

Por lo tanto, no se aprecia que se puedan poner en riesgo las relaciones exteriores a que se refiere el Ministerio por hacer público un documento que ya lo ha sido con anterioridad y que *per se* no tendría mayores consecuencias que las que haya podido tener la propia publicación en prensa, lo que unido al hecho de que existe un interés privado suficientemente importante que amerita que se tenga que dar la documentación requerida, hace prevalecer el derecho de acceso frente al límite invocado.

Es decir, en el presente caso no se plantea el acceso con carácter general a las comunicaciones mantenidas en el ámbito de las relaciones exteriores de nuestro país, sino a un documento concreto, perfectamente identificado y determinado cuyo contenido, además y por circunstancias ajenas al caso que nos ocupa, ya se ha hecho público.

6. En conclusión, por todos los argumentos anteriores, se estima la presente Reclamación, debiendo el Ministerio remitir al Reclamante la siguiente documentación:



- *Copia de la Nota Verbal comunicada y remitida por el Ministerio de Asuntos Exteriores a la Embajadora de Letonia, en fecha 16 de septiembre de 2016 (y en todo caso en fechas entre el 12 de septiembre y el 17 de septiembre), mediante la que se comunica la anulación del Exequatur como cónsul de Letonia en España* [REDACTED]

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

**PRIMERO: ESTIMAR** la Reclamación presentada [REDACTED] el 29 de diciembre de 2016, contra el MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN.

**SEGUNDO: INSTAR** al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN a que, en el plazo máximo de 5 días hábiles, remita [REDACTED] la documentación referida en el Fundamento Jurídico 6 de la presente Resolución.

**TERCERO: INSTAR** al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN a que, en el plazo máximo de 5 días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia copia de la documentación 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, 1 de octubre, del 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.

LA PRESIDENTA DEL  
CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Esther Arizmendi Gutiérrez

