



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno AAI

## Resolución 898/2019

**S/REF:** 001-037810

**N/REF:** R/0898/2019; 100-003260

**Fecha:** 12 de marzo de 2020

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación

**Información solicitada:** Intercambio de cartas con Portugal sobre proyecto construcción mina de uranio

**Sentido de la resolución:** Desestimatoria

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la reclamante solicitó al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)<sup>1</sup> (en adelante LTAIBG), con fecha 17 de octubre de 2019, la siguiente información:

*Solicito copia de todas las comunicaciones intercambiadas entre Portugal y España acerca de la mina de uranio que la empresa Berkeley pretende construir en Retortillo (Salamanca).*

*Portugal ha preguntado oficialmente a España por este proyecto y por los posibles efectos transfronterizos. Solicito consultar las cartas de Portugal y las respuestas que le ha dado España*

2. Mediante resolución de 13 de noviembre de 2019- y salida el 15-, el indicado Ministerio respondió a la solicitante en los siguientes términos:

---

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

(...)

*Analizada dicha petición de acceso a información pública se señala lo siguiente:*

*El objeto de la solicitud se refiere al acceso con carácter general a todas las comunicaciones mantenidas en el ámbito de las relaciones exteriores de nuestro país con Portugal en un asunto concreto.*

*De acuerdo con la citada Ley 19/2013, la información solicitada estaría amparada por lo dispuesto en el artículo 14.1.c), que permite limitar el derecho de acceso cuando acceder a la información suponga un perjuicio para las relaciones exteriores. Sin embargo, este límite no opera de forma automática y debe aplicarse de manera justificada y proporcionada atendiendo a las circunstancias del caso concreto.*

*En este asunto se aprecia la concurrencia de circunstancias que permiten entender que su divulgación podría suponer un perjuicio "razonable y no hipotético" a las relaciones exteriores de España con Portugal en base a las siguientes consideraciones:*

*En primer lugar, cabe recordar 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.*

*Asimismo, facilitar unilateralmente las cartas remitidas por otro país sin su consentimiento, tal como se solicita, vulneraría el principio de lealtad y confianza mutua que debe regir las relaciones diplomáticas.*

*Los documentos que se solicitan con carácter general e indiscriminado, recogen valoraciones y apreciaciones que pueden interferir en las relaciones diplomáticas de nuestro país con otro Estado soberano, en este caso Portugal. Y ello porque el contenido de dichas comunicaciones versa sobre un asunto sensible como son los posibles efectos transfronterizos de la mina de uranio que la empresa Berkeley pretende construir en Retortillo (Salamanca).*

*El hecho de que se trate de un proyecto pendiente de ejecución a la espera de las correspondientes autorizaciones, permite recordar la Resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno 301/2018 que 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"*

*Asimismo, el carácter sensible y no pacífico del asunto lo pone de manifiesto el hecho de que está siendo una cuestión objeto de diversos recursos judiciales en los Juzgados de lo Contencioso Administrativo y ante la Audiencia Nacional.*

*Además, dado que el contenido de las comunicaciones versa sobre una cuestión medioambiental, se debe atender a lo dispuesto en la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, por cuanto la Disposición adicional primera de la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno establece su carácter supletorio respecto de las materias amparadas por la regulación específica de aplicación al acceso a la información ambiental. La ley 27/2006 establece entre las posibles causas de denegación de las solicitudes de información ambiental, las que puedan afectar negativamente a las relaciones internacionales (art. 13.2.b) y las que están sujetas a procedimiento judicial o en trámite ante los tribunales (art. 13.2.c).*

*Por otro lado, cabe señalar que este asunto está siendo precisamente objeto de una investigación por parte de la Comisión Europea, en un expediente abierto previo a la apertura de un procedimiento de infracción contra España por posible vulneración del Derecho de la UE. En este procedimiento la Comisión no ha finalizado su investigación y no ha adoptado una decisión, por lo que la divulgación de estas comunicaciones en este momento podría entrañar el riesgo de alterar el carácter de dicho procedimiento y de modificar su desarrollo.*

*Por último, no concurre un interés público superior que desvirtúe la excepción aludida y que haya sido alegado por la solicitante, y el contenido de dichas comunicaciones nunca se ha hecho público.*

*En consideración a lo expuesto anteriormente, se resuelve denegar el acceso a la información solicitada.*

3. Frente a esta respuesta y con fecha 16 de diciembre de 2019, la solicitante presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24<sup>2</sup>](#) de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en la que señalaba que

---

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

*(...)Me gustaría que el CTBG determinara si este límite está correctamente justificado, dado que el proyecto de mina de uranio de Retortillo es del mayor interés público y a la ciudadanía le interesa saber qué opina Portugal y qué le preocupa acerca de este proyecto del que se desconocen muchos extremos*

4. Con fecha 18 de diciembre de 2019, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN, a través de la Unidad de Información de Transparencia competente, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. El escrito de alegaciones tuvo entrada el 10 de enero de 2020 e indicaba lo siguiente:

*Primera.- Este MAUC reiteran los argumentos expuestos en la resolución ahora recurrida ante el Consejo de Transparencia, por entender que concurren circunstancias que permiten justificar la limitación del derecho de acceso a la información solicitada al amparo de lo dispuesto en el artículo 14.1.c) de la Ley 17/2013.*

*En efecto, cabe recordar 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.*

*Asimismo, facilitar unilateralmente las cartas remitidas por otro país sin su consentimiento, tal como se solicita, vulneraría el principio de lealtad y confianza mutua que debe regir las relaciones diplomáticas.*

*Este MAUC es consciente que el 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. Pero en el caso que nos ocupa, no cabe apreciar un interés superior que hiciera desplazar la aplicación del límite previsto en el artículo 14.1.c) LTBG (en tal sentido, véase la Resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno 019/2019). En efecto, la invocación que hace este MAUC en su Resolución de 13 de noviembre de 2019 de motivos de interés público para limitar el acceso a la información está ligada con la protección concreta de un interés racional y legítimo.*

*Efectivamente, siguiendo el Criterio Interpretativo nº 2 del año 2015, aprobado por Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, al analizar si la estimación de la petición de información supone un perjuicio (test del daño) concreto, definido y evaluable, debido a la especial naturaleza de la información solicitada (posibles efectos transfronterizos de la mina de uranio que la empresa Berkeley pretende construir en Retortillo, Salamanca) ha de concluirse que la misma proporciona criterios de garantizar los intereses generales cuya labor podría quedar perjudicada si se conociera con detalle los procedimientos de actuación.*

*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). El hecho de que se trate de un proyecto pendiente de ejecución a la espera de las correspondientes autorizaciones, permite recordar la Resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno 301/2018 que 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".*

*Segunda.- El carácter sensible y no pacífico del asunto lo pone de manifiesto el hecho de que está siendo una cuestión objeto de diversos recursos judiciales en los Juzgados de lo Contencioso Administrativo y ante la Audiencia Nacional.*

*Así mismo, este asunto está siendo precisamente objeto de una investigación por parte de la Comisión Europea, en un expediente abierto previo a la apertura de un procedimiento de infracción contra España por posible vulneración del Derecho de la UE. En este procedimiento la Comisión no ha finalizado su investigación y no ha adoptado una decisión, por lo que la divulgación de estas comunicaciones en este momento podría entrañar el riesgo de alterar el carácter de dicho procedimiento y de modificar su desarrollo.*

*Tercera.- A mayor abundamiento, el contenido de las comunicaciones versa sobre una cuestión medioambiental, por lo que se debe atender a lo dispuesto en la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, por cuanto la Disposición adicional primera de la LTBG establece su carácter supletorio respecto de las materias amparadas por la regulación específica de aplicación al acceso a la información ambiental. La ley 27/2006 establece entre las posibles causas de*

*denegación de las solicitudes de información ambiental, las que puedan afectar negativamente a las relaciones internacionales (art. 13.2.b) y las que están sujetas a procedimiento judicial o en trámite ante los tribunales (art. 13.2.c).*

*Así pues, en definitiva, y como señaló la Sentencia 145/2016, de 28 de octubre de 2016 dictada en el PO 18/2016, el Juzgado Central de lo Contencioso- Administrativo nº 5 de Madrid, si bien, la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno son ejes fundamentales de toda acción política, el derecho de acceso a la información pública, regulado como un derecho de amplio ámbito subjetivo y objetivo, ha de armonizarse con la protección de aquellos derechos de naturaleza preferentes y con las disposiciones especiales que rigen en algunas materias.*

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG](#)<sup>3</sup>, 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](#)<sup>4</sup>, 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](#)<sup>5</sup>, 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.

---

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

<sup>4</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

<sup>5</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

3. Tal y como ha quedado reflejado en los antecedentes de hecho, la cuestión controvertida en la presente reclamación es analizar si resulta de aplicación el límite previsto en el art. 14.1 c), perjuicio a las relaciones exteriores, a la solicitud de información formulada, relativa a las cartas intercambiadas entre nuestro país y Portugal con ocasión del proyecto de construcción de una mina de uranio en la provincia de Salamanca.

En primer lugar y aunque el MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN lo plantea entre sus últimos argumentos y como consideración residual, debemos analizar la posible aplicación de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente a la información solicitada. A este respecto, debe indicarse que, si la Administración considerara justificada la aplicación de una normativa específica en materia de acceso que, en consecuencia, desplazase la aplicación de la LTAIBG, éste debería haber sido el argumento central y por el que se sustentase que la Ley de Transparencia únicamente debería ser aplicable de forma supletoria. Llama, por lo tanto, la atención que ello no haya sido así y que, antes al contrario, la Administración argumentase con base en la LTAIBG que la información solicitada no sería accesible por cuanto ello supondría un perjuicio a las relaciones exteriores de nuestro país, límite contemplado en el art. 14. 1 c) de la LTAIBG.

No obstante, y analizando dicha cuestión, entendemos que la normativa específica apuntada no sería de aplicación por cuanto no debemos perder de vista que el objeto de la solicitud son las comunicaciones realizadas con Portugal sobre una cuestión concreta- en este caso la posible construcción de una mina de Uranio-. A nuestro juicio, el hecho de que la infraestructura sobre la que se han llevado a cabo las comunicaciones tenga una relevancia o incidencia de carácter medioambiental no llevaría a concluir que nos encontramos ante información medioambiental y, en consecuencia, que fuera de aplicación la mencionada Ley 27/2006.

4. Sentado lo anterior corresponde en consecuencia entrar a valorar la aplicación del señalado límite al acceso.

Como bien conoce e indica la Administración en su resolución, la aplicación de los límites al acceso deberá realizarse previo análisis de la existencia de un perjuicio, real y no meramente hipotético, derivado del conocimiento de la información solicitada así como de la valoración de la existencia en el caso concreto de un interés superior que, aun produciéndose un perjuicio, prevaleciera frente a éste de tal manera que el acceso a la información quedara amparado. Realizados ambos test, la Administración concluye que existe un perjuicio real a

las relaciones exteriores de España y considera que no existe un interés superior que haga desplazar dicho perjuicio.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha interpretado en varias ocasiones el límite previsto en el art. 14.1 c), entre ellas en el expediente señalado por la Administración en el que, efectivamente, concluíamos 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 comercial.*

Asimismo, en otros expedientes como el [R/0295/2018](#) o el [R/0011/2019](#)<sup>6</sup>, relativo al conocimiento de la identificación de la nacionalidad de inmigrantes expulsado de nuestro país, el Consejo consideró que *dadas las circunstancias que rodean los procedimientos de expulsión, principalmente a su vinculación con la imagen pública del país de origen de estos ciudadanos y de la importancia de la colaboración de las autoridades nacionales en las labores de documentación, considera que el conocimiento de la restante información solicitada sí podría suponer un perjuicio, razonable y no hipotético, a las relaciones exteriores de España, comprometiendo la colaboración de los Estados de origen. Asimismo, y teniendo en cuenta que el procedimiento de expulsión se configura como una sanción de carácter administrativo, las dificultades derivadas de su identificación podrían perjudicar a la propia resolución del expediente de expulsión y, en consecuencia, a la sanción de la infracción cometida.*

En otros supuestos, no obstante, se entendió que el perjuicio no podría ser alegado, por ejemplo, respecto de la confidencialidad de determinada correspondencia mantenida con otro Estado cuando al menos parte de ella ha sido hecha pública a través de manifestaciones en los medios de comunicación por parte de miembros del Gobierno (expediente R/0222/2019) o cuando se solicita información sobre vuelos de deportación de inmigrantes irregulares que ya se han producido, en los que se conoce el país de destino que, además, ha aceptado la acogida de la persona expulsada (expediente R/0559/2019).

5. Como ya hemos indicado, la posibilidad de un perjuicio derivado del acceso solicitado requiere de un análisis vinculado al caso concreto y que atienda a las circunstancias planteadas en el mismo. En el presente supuesto, nos encontramos ante el proyecto de

---

<sup>6</sup> [https://consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones\\_AGE.html](https://consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE.html)

construcción de una mina de Uranio en la provincia de Salamanca y cerca de la zona limítrofe con Portugal. Un proyecto que i) aún está en tramitación ii) ha sido objeto de diversos procedimientos judiciales que no han finalizado- a título de ejemplo se señala la noticia sobre el pronunciamiento de la Audiencia Nacional frente a la que ya se ha anunciado recurso [https://elpais.com/economia/2019/10/17/actualidad/1571330465\\_320040.html](https://elpais.com/economia/2019/10/17/actualidad/1571330465_320040.html) iii) y que, por su propia naturaleza, es objeto de un amplio debate social con posiciones enfrentadas.

Asimismo, ha de ponerse de manifiesto que aún no se ha adoptado una decisión pública sobre el proyecto- la noticia cuyo enlace se proporciona confirma que *El CSN (Consejo de Seguridad Nuclear) lleva casi tres años evaluando la solicitud de Berkeley para construir la planta de procesado de uranio, desde que el entonces Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital le solicitara en octubre de 2016 el informe preceptivo. El CSN sigue estudiando el plan de vigilancia radiológica, el de vigilancia de aguas subterráneas y la caracterización del emplazamiento minero que ha le ha presentado Berkeley.*

En atención a lo anterior, y recordando que se solicitan las cartas intercambiadas con Portugal sobre el proyecto, podemos concluir que el acceso a las mismas conllevaría el conocimiento de la posición de dicho país- que puede haber variado en función de los avances o modificaciones que se hubieran podido realizar del proyecto-, que el mismo no ha hecho pública y que afectaría a un proceso de decisiones que aún no ha finalizado. En este sentido, la LTAIBG también reconoce que la adopción de decisiones por los responsables públicos deben preservarse durante todo su proceso de conformación y, a tal efecto, prevé también como límite al acceso *la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión* (art. 14.1 k).

Asimismo, no puede dejarse de lado el hecho de que la documentación solicitada pudiera contener, razonablemente, detalles del proyecto que no son conocidos- precisamente porque aún está desarrollándose la evaluación del mismo- y cuya divulgación afectaría en nuestra opinión a la conformación de la voluntad pública respecto al mismo.

Por ello, compartimos el criterio manifestado por la Administración en el sentido de que el acceso solicitado perjudicaría, de forma real y no meramente hipotética, a la necesaria reserva o confidencialidad que deben presidir determinados aspectos de nuestras relaciones exteriores como sería el caso del debate sobre la instalación de una infraestructura controvertida como puede ser una mina de uranio en una zona limítrofe entre dos países.

6. Por otro lado, y realizado el test del daño, no apreciamos un interés superior en el acceso que pudiera prevalecer frente al perjuicio que entendemos real y acreditado. Para alcanzar dicha

conclusión resulta determinante a nuestro juicio el hecho de que la decisión pública aún no ha sido adoptada, por lo que no puede valorarse el alcance de la misma o sus implicaciones, especialmente si fuera contraria a opiniones disconformes. Asimismo, consideramos que el debate público que puede darse razonablemente en cuestiones de interés social como la presente puede tener lugar aun sin la información que es objeto de la solicitud cuyo acceso, como venimos argumentando, entendemos perjudicaría las relaciones exteriores de nuestro país. En consecuencia, por los argumentos que anteceden, entendemos que la reclamación ha de ser desestimada.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED] con entrada el 16 de diciembre de 2019, contra Resolución de 13 de noviembre de 2019 del MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1<sup>7</sup>](#), 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<sup>8</sup>](#), 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<sup>9</sup>](#).

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

<sup>7</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

<sup>8</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

<sup>9</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>