



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 00001-00084935

N/REF: 178/2024

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN/OBRA PÍA DE LOS SANTOS LUGARES DE JERUSALÉN.

Información solicitada: Actas de las reuniones del órgano de gobierno de la Obra Pía de los Santos Lugares de Jerusalén y de los Establecimientos en Roma.

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial.

R CTBG
Número: 2024-0696 Fecha: 25/06/2024

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 19 de diciembre de 2023, 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](#)¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

«Copia de las actas de las cuatro últimas reuniones del órgano de gobierno de la Obra Pía de los Santos Lugares de Jerusalén y de la Obra Pía de los Establecimientos en Roma»

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



2. El director de la Obra Pía de los Santos Lugares de Jerusalén del MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN dictó resolución con fecha 31 de enero de 2024, en la que acordó:

«Denegar la solicitud de la copia de las actas de las cuatro últimas reuniones del órgano de gobierno de la Obra Pía de los Santos Lugares, ya que como establece el artículo 14, 1, c, el derecho de acceso puede ser limitado cuando acceder a la información pueda suponer un perjuicio para las relaciones exteriores, lo que es aplicable a esta entidad por sus actividades en el extranjero. La información recogida en dichas actas debe leerse en el marco de las relaciones diplomáticas de España y, como ha señalado el Consejo en varias ocasiones, es este un ámbito que requiere siempre cautela, prudencia y discreción. Por ello, realizado el debido análisis de la solicitud y el derecho al acceso a la información, frente al riesgo que supondría la entrega de las comunicaciones solicitadas para las relaciones exteriores y de seguridad de nuestro país, la solicitud debe rechazarse.»

Se recuerda que, de conformidad con lo señalado en el artículo 15.5 de la Ley 19/2013, el tratamiento posterior que se pudiera hacer de los datos personales obtenidos a través del presente ejercicio del derecho de acceso a la información pública se encuentra sometido a la aplicación del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, General de Protección de Datos (RGPD); de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales, así como demás normativa vigente sobre protección de datos personales.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, podrá interponerse recurso contencioso-administrativo ante el órgano judicial competente (Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa), en el plazo de dos meses o, previa y potestativamente, reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en el plazo de un mes. En ambos casos, el plazo se contará desde el día siguiente al de notificación de la presente Resolución. Ello, sin perjuicio de cualquier otro recurso o reclamación que se estime procedente.»

3. Mediante escrito registrado el 2 de febrero de 2024, la solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el



Consejo) en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG en la que puso de manifiesto que:

«La respuesta no puede considerarse suficientemente motivada y además es incompleta, habida cuenta de que solicitó información sobre los Santos Lugares de Jerusalén y también sobre los Establecimientos en Roma. 2. La Obra Pía de los Santos Lugares de Jerusalén es una fundación del sector público y por tanto obligada a facilitar información pública. Los acuerdos de una fundación del sector público son información pública. 3. Si se considera que en los documentos solicitados existe información sensible para la seguridad nacional o las relaciones internacionales, ni más ni menos, debe en cualquier caso facilitarse el acceso a información parcial. 4.- La referencia a la protección de datos no tiene sentido alguno sí, además, se decide no facilitar el acceso. 5.- La jurisprudencia tiene reiteradamente dicho que es obligado facilitar el contenido de las actas a las que se refiere la normativa administrativa.»

4. Con fecha 5 de febrero de 2024, el Consejo trasladó la reclamación al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN requiriendo la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considerara pertinentes. En el momento de elaborarse la presente resolución no se ha recibido respuesta.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)³ y en 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](#)⁴, el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁵, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

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

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

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

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>



2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12](#)⁶ el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo por tal, según dispone en el artículo 13, «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».

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de “formato o soporte”. Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza “pública” de las informaciones: (a) que se encuentren “en poder” de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “en el ejercicio de sus funciones”.

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, en la que se pide el acceso a las actas de las cuatro últimas reuniones del órgano de gobierno de la Obra Pía de los Santos Lugares de Jerusalén y de la Obra Pía de los Establecimientos en Roma.

El Ministerio requerido únicamente ha dictado resolución administrativa expresa denegatoria de la información dictada por la Obra Pía de los Santos Lugares de Jerusalén (invocando el artículo 14.1.c) LTAIBG), sin que conste pronunciamiento sobre la información solicitada de la Obra Pía de los Establecimientos en Roma.

Por otra parte, el Ministerio no ha contestado al requerimiento de este Consejo de envío del expediente ni ha presentado las alegaciones solicitadas. Este proceder dificulta considerablemente el cumplimiento de la función encomendada a esta Autoridad Administrativa Independiente al no proporcionarle su parecer sobre los argumentos en los que se sustenta la reclamación, de modo que pueda disponer de todos los elementos de juicio necesarios para valorar adecuadamente las circunstancias concurrentes y pronunciarse sobre la procedencia o no de conceder el acceso a la información solicitada.

4. Sin perjuicio de lo anterior, para el correcto análisis de las cuestiones controvertidas, ha de determinarse, en primer lugar, cuál es la naturaleza jurídica de la Obra Pía de

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>



los Santos Lugares de Jerusalén y la Obra Pía de los Establecimientos en Roma, en aras a verificar si entran dentro del ámbito subjetivo del derecho de acceso a la información, y si, por tanto, las referidas actas pueden considerarse información pública, conforme a la LTAIBG; derivativamente, ello permitirá determinar también cuál sea el sentido que deba darse a la falta de respuesta de la Obra Pía de los Establecimientos en Roma respecto de la información solicitada y si acaso puede calificarse de silencio administrativo.

5. La Obra Pía – Establecimientos españoles en Italia (Roma y Palermo) es -según información publicada en la página web [Home \(obrapia.org\)](http://Home(obrapia.org))- una *entidad de derecho privado*, de nacionalidad española, y sin ánimo de lucro, con sede en Roma, que desarrolla iniciativas sociales, culturales, artísticas y de protección y conservación del patrimonio. Está encomendada a la Embajada de España ante la Santa Sede y, por tanto, bajo el amparo de la “protección diplomática”. La Obra Pía no recibe fondos públicos. Para la consecución de sus fines custodia un patrimonio que tiene su origen, en gran parte, en las aportaciones privadas realizadas a lo largo de los siglos para atender necesidades asistenciales y sociales de los españoles en Italia. La Obra Pía vela por el estricto cumplimiento de los fines fundacionales, religiosos, benéficos y asistenciales origen de los *Pii Regi Stabilimenti Spagnoli in Italia*.

La Presidencia, representación legal y dirección de la Obra Pía Establecimientos Españoles en Italia, está a cargo del Embajador de España ante la Santa Sede, que actúa con el título de Gobernador (*Governatore*). El ministro consejero de la misma Embajada actúa como vicepresidente. La Junta es el órgano colegiado de gobierno y administración, a la que compete la adopción de cuantas medidas y decisiones puedan servir para el mejor cumplimiento de los fines de la Obra Pía. Está compuesta por siete españoles residentes en Roma: formada por el Gobernador (como presidente), por el ministro consejero (como vicepresidente) y por 5 Vocales: el Rector de la Iglesia Nacional de Santiago y Montserrat, el Rector de San Pietro in Montorio, dos españoles residentes en Roma, designados por la Junta a propuesta del Gobernador y un diplomático de la Embajada de España ante la Santa Sede, que actuará como Secretario. Todos los miembros han de ser españoles y desempeñan su cargo a título honorífico y gratuito. El director asiste a las reuniones de la Junta con voz, pero sin voto.

Por su parte, la Obra Pía de los Santos Lugares, está regulada en el artículo 3 de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, que estableció un nuevo régimen jurídico de esta institución, al quedar configurada como *una entidad estatal de derecho público*, sin fines de lucro, de las previstas en el artículo 2.1.g) de la Ley 47/2003, de 26 de



noviembre, General Presupuestaria, *integrante del sector público administrativo y adscrita al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación a través de la Subsecretaría* que tiene personalidad jurídica y patrimonio propio y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines. La entidad se registrará por lo dispuesto en esta Ley y por las disposiciones que la desarrollen, por la Ley 6/1997, de 27 de noviembre, por la Ley 47/2003, de 26 de noviembre y, supletoriamente, por las demás normas de derecho administrativo. La Obra Pía de los Santos Lugares tiene como fin primordial conservar y gestionar el patrimonio perteneciente a dicha entidad. Asimismo, son fines de la entidad: a) Sostener la Basílica-Museo de San Francisco el Grande de Madrid. b) Mantener e incrementar la presencia española en Tierra Santa. c) Promover el estudio de la historia de la presencia española en los pueblos del Mediterráneo y Oriente Medio y, en especial, en Tierra Santa. d) Coadyuvar la labor humanitaria y educativa en esa misma área (apdo.1).

Complementariamente al régimen legal expuesto, la Obra Pía de los Santos Lugares cuenta con un Estatuto -en cumplimiento de la disposición final sexta de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre- aprobado por Real Decreto 1005/2015, de 6 de noviembre.

En la actualidad, y de conformidad con lo preceptuado en el artículo 18.1 del Real Decreto 267/2022, de 12 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, corresponde a la Subsecretaría de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, entre otras, la siguiente competencia «*m) La Presidencia de la Obra Pía de los Santos Lugares y de la Junta del Patronato de dicho organismo.*» Por su parte el artículo 18.6 establece expresamente que «*Está adscrita al Ministerio, a través de la Subsecretaría, la Obra Pía de los Santos Lugares, cuya presidencia ostentará la persona titular de la Subsecretaría, de quien dependerá el funcionario que, con el nivel orgánico que se determine en la relación de puestos de trabajo, desempeñe la Dirección de dicha entidad, en los términos previstos en su Estatuto aprobado por Real Decreto 1005/2015, de 6 de noviembre.*»

6. Según se deriva de lo expuesto anteriormente, la Obra Pía de los Santos Lugares goza legalmente de *naturaleza jurídico- pública*, como entidad integrante del sector público estatal, (inscrita en el Registro Invente con fecha 01/06/2020), y entra, por tanto, en el ámbito subjetivo de aplicación del derecho de acceso a la información de la LTAIBG (Título I). Por el contrario, la naturaleza jurídica de la Obra Pía de los Establecimientos en Italia no resulta tan clara toda vez que la misma no cuenta con una regulación normativa concreta y específica que defina claramente la institución,



no obstante, ostentar su presidencia el Embajador de España ante la Santa Sede, que actúa con el título de Gobernador.

Ahora bien, la Sentencia 41/2020, de 28 abril, del Juzgado Central Contencioso-administrativo n.º 3 de la Audiencia Nacional parece haber resuelto la cuestión controvertida. Esta sentencia, dictada con motivo del recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Abogacía del Estado contra la Resolución adoptada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de fecha 31 de enero de 2019 en el expediente de referencia R/0649/2018; 100-001788 –la cual había sido dictada, a su vez, a la luz del informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas de los órganos de la Administración del Estado en la acción exterior, en Roma, ejercicio 2003-, estimó la reclamación presentada contra una decisión anterior del referido Ministerio de Asuntos Exteriores en una solicitud de información sobre la Obra Pía de España en Roma; concretamente, el solicitante pedía las *«Actas de las reuniones de la junta de gobierno de los Establecimientos españoles en Italia que obren en poder de los organismos públicos, debido al reenvío de las mismas por parte de la propia Obra Pía E. E. en Italia. Que las actas remitidas sean tantas como sea posible sin necesidad de una acción previa de reelaboración»*.

Tras un exhaustivo análisis de la institución y una larga fundamentación jurídica, el Juzgado Central Contencioso-administrativo llegó a la conclusión de que:

«es evidente que la fiscalización estatal ejercitada se hace en su condición tutelar sobre una entidad privada en el exterior, aún con la relevante presencia de la Embajada de España, pero de ningún modo puede confundirse el carácter “moral” o “fundacional”, que presenta dicha entidad, en el funcionamiento propio del derecho privado, y en la gestión de sus ingresos privados, con lo que la normativa posterior de transparencia y buen gobierno considera fondos públicos, o provenientes de entidades insertas en el sector público, porque ni los fondos lo son, ni la entidad está inserta estrictamente en el sector público, (pese al carácter notablemente economicista que tuvo en su origen en el derecho administrativo español la expresión “sector público” frente a otras categorías comprensivas de las entidades que funcionaban en el régimen de derecho público o administrativo común). En cualquier caso, la información que se traslada al Ministerio de Asuntos Exteriores lo es desde una entidad privada en la que por razones históricas y de protección interviene dicho Ministerio; por consiguiente la información de la que dispone el Ministerio lo es de la actividad inmobiliaria y de los recursos generados por una entidad privada, con datos, presumiblemente, de terceros interesados o afectados, que son ajenos al círculo de relaciones jurídicas suscitadas en el ámbito del derecho público, no se trata del acceso a los datos, a través de las actas

R CTBG
Número: 2024-0696 Fecha: 25/06/2024



solicitadas, generados por el Ministerio ni por un ente inserto en el sector público dependiente del Ministerio en la gestión de cualesquiera servicios públicos (incluso entendido el concepto de servicio público muy excesivamente); resulta inevitable recordar que, en materia de la intervención de las distintas administraciones públicas sobre la actividad de otros entes existe un gradualismo y una flexibilización de regímenes de derecho que, pese a su diversificación histórica, (especialmente con las regulaciones de la normativa de entidades autónomas, institucionales, y presupuestarias), se llega finalmente a la regulación de la Ley 40/2015 (RCL 2015, 1478, 2076) donde se habla ya del sector público institucional, artículo 2 de la ley 40/2015; el artículo 80 remite a la regulación del servicio del Estado en el exterior y a lo dispuesto en la ley 2/2014; esta ley no se refiere a la problemática de este tipo concreto de entidades pías; tampoco, supletoriamente, la misma ley 40/2015. En su artículo 81 distingue las entidades que integran el sector público institucional (, y ordena con tal ocasión la inscripción de cada una en el inventario de entidades del sector público estatal de aquellas que lo puedan ser, artículo 83); asimismo el artículo 84 al mencionar las entidades que integran el sector público institucional estatal no menciona específicamente a estos entes morales” o históricos y sigue la clasificación entre organismos autónomos y entidades públicas empresariales, ya vigente anteriormente; de modo que tales obras pías ni siquiera podrían ser consideradas fundaciones del sector público estatal por la forma de aportación de los fondos y de la participación de la Administración General del Estado que se presenta en la regulación de los artículos 128 y siguientes de la misma norma reguladora del sector público».

A la luz de lo expuesto se deduce claramente que la Obra Pía de los Establecimientos en Roma, al ser una entidad privada que además no recibe financiación pública, quedaba fuera del ámbito subjetivo de aplicación del derecho de acceso a la información (Título I de la LTAIBG), no pudiendo por tanto ampararse en ella el acceso a las actas de las cuatro últimas reuniones del órgano de gobierno de la misma. Procede por tanto desestimar la reclamación formulada por la interesada respecto a la solicitud de copia de las actas de las cuatro últimas reuniones del órgano de gobierno de la Obra Pía de los Establecimientos en Roma.

7. La conclusión anterior, no empece, sin embargo, la necesidad de recordar la obligación que pesa en todo caso sobre la Administración Pública de dictar resolución expresa en todos los asuntos de que tenga conocimiento y además, de hacerlo en plazo, sin que pueda abstenerse de ese deber so pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos legales aplicables, y sin perjuicio de poder acordar la inadmisión de las solicitudes de reconocimiento de derechos no previstos en el ordenamiento jurídico o manifiestamente carentes de fundamento (artículo 88.5



de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).

En el presente caso, no consta que el Ministerio diera respuesta alguna a esta parte de la solicitud formulada por la interesada sin que conste razón alguna que lo justifique.

8. En lo que concierne, específicamente, al examen de la resolución adoptada por el director de la Obra Pía de los Santos lugares y su adecuación a la LTAIBG, se recuerda que aquella fundamentó la denegación de la copia de las actas de las cuatro últimas reuniones de su órgano de gobierno, con base en el artículo 14.1.c) LTAIB, al señalar que el acceso a la misma podía suponer *«un perjuicio para las relaciones exteriores, lo que es aplicable a esta entidad por sus actividades en el extranjero. La información recogida en dichas actas debe leerse en el marco de las relaciones diplomáticas de España y, como ha señalado el Consejo en varias ocasiones, es este un ámbito que requiere siempre cautela, prudencia y discreción. Por ello, realizado el debido análisis de la solicitud y el derecho al acceso a la información, frente al riesgo que supondría la entrega de las comunicaciones solicitadas para las relaciones exteriores y de seguridad de nuestro país, la solicitud debe rechazarse»*. A lo anterior añadió la invocación del artículo 15.5 de la Ley 19/2013, sobre el tratamiento posterior que se pueda hacer de los datos personales obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso a la información pública».

En este punto conviene aclarar, en primer lugar, que como ha señalado este Consejo en múltiples resoluciones, al aplicar los límites del artículo 14 de la LTAIBG es preciso tener presente que el derecho de acceso a la información pública es un derecho público subjetivo de rango constitucional, que goza de un amplio reconocimiento en nuestro ordenamiento, por lo que cualquier restricción de su eficacia ha de partir de una interpretación estricta de los límites y deberá justificar de manera expresa y proporcionada su aplicación. Así lo viene exigiendo el Tribunal Supremo de manera constante en sus pronunciamientos, como, por ejemplo, en la STS de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558), en cuyo fundamento jurídico tercero se señaló que:

«La Exposición de Motivos de la Ley 9/2013, de diciembre, establece que el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas, solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información 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.

Este Tribunal ha tenido ocasión de señalar -STS nº 1547/2017, de 16 de octubre de 2017 (rec. 75/2017) y STS 344/2020 10 de marzo de 2020 (rec. 8193/2018)- respecto a los límites oponibles frente al acceso a la información pública, que: «[...] La 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».

De manera que solo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas, así lo dispone el artículo 14.2 de la Ley 19/2013 (...). Por tanto, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración y solo resulta posible cuando concurra uno de los supuestos legalmente establecido, que aparezca debidamente acreditado por quien lo invoca y resulte proporcionado y limitado por su objeto y finalidad.

(...) la aplicación de los límites al acceso a la información requiere su justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida».

En consecuencia, «[p]or tanto, el precepto legal no permite una aplicación genérica de las limitaciones como justificación de una denegación del acceso a la información pública (...) sino que exige una aplicación justificada y proporcionada de las limitaciones en relación al caso concreto, debiendo hacerse una ponderación de los intereses en juego, el de acceso a la información pública, por un lado, y el protegido por la limitación de que se trate» (STS de 25 de enero de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:574).

Con arreglo a lo expuesto, la eventual aplicación de determinados límites legales a una solicitud de información pública sólo se podrá considerar conforme a derecho si se cumplen los requisitos de proporcionalidad y justificación expresa exigidos por nuestro ordenamiento (en particular, en el artículo 14.2 LTAIBG) y que han sido precisados por la doctrina del Tribunal Supremo en los términos que se acaban de exponer.



9. Sentado lo anterior, procede examinar el carácter público de las actas de los órganos colegiados (reguladas en el artículo 18 de la [Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público](#)⁷), respecto de las cuales el Tribunal Supremo ha señalado en Sentencia de 19 de febrero de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:704) que:

«en las actas de las reuniones de un órgano colegiado no se recogen, como contenido mínimo necesario, las discusiones y deliberaciones íntegras ni las opiniones manifestadas por cada uno de los miembros, sino tan solo "los puntos principales de las deliberaciones, así como el contenido de los acuerdos adoptados". Sin que la mera referencia genérica a lo que se debatió, y mucho menos al contenido de los acuerdos adoptados en dicha sesión, pueden quedar amparados por la garantía de confidencialidad o secreto de la deliberación. Antes, al contrario, el conocimiento de estos extremos constituye la garantía de que el órgano administrativo trató determinadas materias y las decisiones que al efecto se adoptaron. Es cierto que, al igual que ocurría con la anterior ley de procedimiento, la vigente Ley 40/2015 del Sector público permite incorporar al acta otros extremos, incluida la grabación de la sesión del órgano colegiado o la transcripción íntegra de la intervención de un miembro, pero este contenido adicional es meramente facultativo o debe ser solicitado por el interesado. Así se desprende de lo dispuesto en el art. 18.1 último inciso y en el art. 19.5 de dicha norma (...).»

Y concluye estableciendo la siguiente doctrina jurisprudencial sobre la aplicación del límite del artículo 14.1.k) LTAIBG a la materia que nos ocupa:

“En respuesta a la cuestión sobre la que se apreció interés casacional debemos afirmar que las actas de las reuniones de un órgano colegiado no están, en principio, excluidas del conocimiento público al amparo del art. 14.1.k de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia, ya que los datos en ella incorporados de forma obligatoria no afectan a la garantía de confidencialidad o el secreto requerido en la formación de voluntad del órgano colegiado, al no reflejar, como contenido mínimo necesario, la totalidad de la deliberación ni las opiniones y manifestaciones íntegras de cada uno de sus miembros.

Por ello, y de conformidad con lo hasta ahora expuesto procede estimar el recurso de casación declarando que el derecho de acceso a la información pública

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10566&p=20231220&tn=1#a18>



comprende no solo los acuerdos adoptados sino también a las actas de las reuniones [...]” (FJ. 5º)

10. A la vista de todo lo anterior este Consejo considera que la fundamentación ofrecida por la resolución reclamada para sustentar la denegación en el artículo 14.1.c) LTAIBG resulta insuficiente para cumplir con las exigencias que, según se ha visto, fija específicamente al respecto el artículo 14.2 de la LTAIBG al exigir que la aplicación de los referidos límites habrá de ser *justificada y proporcionada* a su objeto y finalidad de protección, atendiendo *a las circunstancias del caso concreto*, especialmente, a la concurrencia de un interés público o privado que justifique el acceso.

En este caso, la insuficiente motivación de la resolución tampoco se ha visto debidamente subsanada en el trámite de alegaciones de este procedimiento, al haber dejado precluir el referido trámite sin formular alegación alguna que, acaso, hubiera podido precisar o aclarar los términos del perjuicio que se causaría al bien jurídico protegido (test del daño) con su acceso, y sin realizar, por tanto, la ponderación con el interés público o privado en el acceso exigida por el artículo 14.2 LTAIBG.

No obstante, cabe recordar que, por lo que concierne a la aplicabilidad de lo dispuesto en el artículo 14.1.c) LTAIBG —que permite limitar el acceso a la información que suponga un perjuicio a las relaciones exteriores— este Consejo ha reconocido en su doctrina la necesidad de preservar un espacio de prudencia y cautela en lo que atañe a las relaciones exteriores. Así, por ejemplo, en la R CTBG 1007/2023, de 22 de noviembre —con cita, entre otras, de las resoluciones R/379/2022, de 20 de octubre y R/382/2022 de 21 de octubre—, se señalaba lo siguiente: *«En este sentido debe remarcar que la divulgación de valoraciones y posiciones políticas (no necesariamente estáticas, sino dinámicas o cambiantes) atendiendo al contexto complejo (y sensible) en el que se enmarca la política de España en el Sáhara y sus relaciones con Marruecos, supondría desvelar los concretos términos de estrategias y relaciones exteriores con posibilidad de afectar a su desarrollo futuro. A esta conclusión se ha llegado también en la resolución R/390/2022 conformidad con la doctrina sentada por la Audiencia Nacional en su Sentencia de 23 de octubre de 2020 (recurso de apelación n.º 34/2020) en la que se pone de manifiesto —respecto del acceso a las cartas intercambiadas entre el Presidente del Gobierno y el Vaticano concerniente a la exhumación de Francisco Franco del Valle de los Caídos— que “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*

R CTBG

Número: 2024-0696 Fecha: 25/06/2024

5



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”». En términos similares, la reciente R CTBG 566/2024, de 24 de mayo.

Este deber de prudencia y de cautela exigible en las relaciones exteriores, si bien puede erigirse en un límite en el acceso a la información pública con arreglo al artículo 14.1.c) LTAIBG, no permite entender que el límite opere de forma genérica y abstracta en relación con cualquier asunto que, directa o indirectamente, afecte a las relaciones exteriores; y menos aún, permite considerar que la existencia de dicho deber exime a los sujetos obligados de cumplir con la exigencia legal de justificar en cada caso concreto su aplicación conforme a lo requerido por el art. 14.2 LTAIBG.

En el presente caso, el Ministerio reclamado no ha cumplido con el deber de justificar de manera clara y suficiente la aplicación del límite del invocado, al no haber explicitado el perjuicio que el acceso a la información produciría en las relaciones exteriores, ni ha fundamentado la proporcionalidad de la denegación atendiendo a su objeto y finalidad y al interés público o privado concurrente.

A este respecto, procede recordar que la exigencia de proporcionalidad obliga a examinar siempre la posibilidad de conceder un acceso parcial a la información solicitada antes de acordar la denegación integral, pues toda limitación de un derecho habrá de ceñirse a lo estrictamente necesario para preservar el otro derecho o bien jurídico afectado, logrando un equilibrio que permita el máximo grado de eficacia a todos los derechos e intereses en conflicto. De ahí que, como ha dictaminado el Tribunal Supremo, el *“juicio de proporcionalidad requerido por el artículo 14.2 LTAIBG también es exigible en la aplicación del artículo 16 de la LTAIBG, que prevé como se ha indicado la posibilidad de un acceso parcial a la información, en los casos en los que la aplicación de alguno de los límites del artículo 14 LTAIBG no afecte a la totalidad de la información solicitada.”* (STS 574/2021, de 21 de enero -ECLI:ES:TS:2021:574, FJ. 4º).

En el caso que nos ocupa se da, además, la circunstancia de que no todos los fines de la Obra Pía de los Santos Lugares de Jerusalén son susceptibles de afectar a las relaciones exteriores, pues entre otros, le corresponde también el sostenimiento de la Basílica-Museo de San Francisco el Grande de Madrid, lo que hace inviable acoger una denegación absoluta de la solicitud de información.

11. De acuerdo con todo lo expuesto, procede en este caso, estimar la reclamación en este punto, instando al Ministerio a que resuelva la solicitud referida a los Santos



Lugares de Jerusalén de conformidad con lo exigido en los artículos 14.2 y 16 LTAIBG, justificando debidamente, en su caso, la concesión de un acceso parcial.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución de la OBRA PÍA DE LOS SANTOS LUGARES DE JERUSALÉN/ MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN.

SEGUNDO: INSTAR a la OBRA PÍA DE LOS SANTOS LUGARES DE JERUSALÉN/ MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a la reclamante la siguiente información: «Copia de las actas de las cuatro últimas reuniones del órgano de gobierno de la Obra Pía de los Santos Lugares de Jerusalén», en los términos fijados en los fundamentos jurídicos 10 y 11 de esta Resolución.

TERCERO: INSTAR a la OBRA PÍA DE LOS SANTOS LUGARES DE JERUSALÉN/ MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada a la reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23.1⁸](#), 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 octubre⁹](#), 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, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>



en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa](#)¹⁰.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2024-0696 Fecha: 25/06/2024

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>