



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF:

N/REF: R/0521/2017 (100-000214)

FECHA: 1 de marzo de 2018

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 7 de diciembre de 2017, 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, el 24 de octubre de 2017, [REDACTED] solicitó a la Subdirección General de Cooperación Jurídica Internacional del MINISTERIO DE JUSTICIA *la documentación extradicional remitida por las autoridades de Turquía a esa Subdirección de Cooperación Jurídica Internacional*

Según los antecedentes de la petición, la información que se solicitaba venía relacionada con un procedimiento de extradición que afectaba a su representado y la misma se fundamentaba en *una eventual solicitud de retirada de sus datos de las bases de datos de INTERPOL.*

2. Con fecha 6 de noviembre de 2017, el MINISTERIO DE JUSTICIA contestó a [REDACTED] en los siguientes términos:

Su solicitud se enmarca en el derecho reconocido en el artículo 53.1 a) de la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas que contempla el derecho de los interesados en el procedimiento administrativo a acceder y a obtener copia de los documentos contenidos en los citados procedimientos.

reclamaciones@consejodetransparencia.es



Sin embargo, conforme tiene declarado reiteradamente la jurisprudencia de la Sala de lo contencioso administrativo del Tribunal Supremo -por todas Sentencia de 13 de mayo de 2011- el procedimiento de extradición, por su propia naturaleza, se ha de considerar como un procedimiento mixto de naturaleza gubernativa y judicial, que se integra por tres fases que son independientes entre sí. Una primera, de naturaleza gubernativa, que tiene por finalidad el inicio del procedimiento, seguida de otra judicial, y, en final una última fase, también de carácter gubernativo. Ello supone que, tal y como indica, el Alto Tribunal, la naturaleza jurídica del procedimiento de extradición puede calificarse de mixta, con carácter gubernativo y judicial, por lo que no puede considerarse que estemos ante un procedimiento administrativo común a los que se refiere la Ley 39/2015. Esa especial naturaleza de los procedimientos de extradición determina que este tipo de procedimientos estén regulados, en todas sus fases, por una norma específica, como es la Ley de Extradición Pasiva 4/1985, y que, como ha tenido ocasión de señalar el TSJ de Madrid en Sentencia de 30 de mayo de 2014, "la Ley 411985, de Extradición Pasiva, es de aplicación preferente sobre la ley 30/1992 (ahora Ley 39/2015) por ser más específica,"

Lógicamente, esa especialidad del procedimiento de extradición se proyecta también sobre la consideración de interesados en dichos procedimientos, que no son los "extradenda" sino los Gobiernos afectados tal y como recoge la citada Sentencia del TSJ de Madrid, "(...) en la primera fase de un expediente de extradición pasiva no existen otros interesados que los Gobiernos de los Estados afectados. Estando el actor excluido por la regulación específica de la fase gubernativa en la Ley 4/1985, que no autoriza dicha intervención no existiendo otros interesados en el expediente más que los Gobiernos implicados (...).

Por lo expuesto, cabe concluir que no procede acceder a lo solicitado por cuanto, en esta primera fase del procedimiento de extradición, y siguiendo el criterio del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, su representado no tendría la condición de interesado a que se refiere el artículo 4 de la Ley 39/2015, y por lo tanto tampoco resultaría de aplicación el artículo 3 de la Ley 39/2015 que sirve de base a su solicitud, por cuanto dicho artículo regula los derechos de los interesados en el procedimiento administrativo. Teniendo en cuenta que, tal y como establece la jurisprudencia, no estamos ante un procedimiento administrativo y que no cabe alegar la condición de interesado, tampoco procede la aplicación de los derechos a que se refiere el citado artículo, y en particular no procede la obtención de copias de los documentos contenidos en el expediente. Y ello porque, además de lo ya expuesto, el derecho de acceso no puede concebirse como un derecho ilimitado.

La especificidad del procedimiento de extradición como procedimiento entre Estados, con un marcado componente internacional, supone que la información y documentación que se genera en la tramitación de dichos procedimientos no pueda recibir el mismo tratamiento que la información y documentación que



pueda generarse en otro tipo de procedimientos de carácter puramente administrativo.

3. Mediante escrito de entrada el 7 de diciembre, [REDACTED], en representación de [REDACTED], presentó reclamación ante este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en aplicación del art .24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG) en base a los siguientes argumentos:

(...)

La resolución dictada por la Subdirección General de Cooperación Jurídica Internacional, de 6 de noviembre de 2017, fundamenta la desestimación de la solicitud de información únicamente sobre la inexistencia de la condición de interesado, propia del Derecho Administrativo (...)

La desestimación señalada constituye un supuesto de vulneración del artículo 105 de la Constitución Española, así como de los artículos 3, 4, 13 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, reguladora del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y de los artículos 13 a 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; por los siguientes motivos, todos ellos constitutivos de vicios de anulabilidad por contravención legal, a saber:

1) La solicitud desestimada por la Subdirección General de Cooperación Jurídica Internacional no constituye una petición de acceso a la documentación (obrante en el expediente de extradición) sobre la base de la condición de mi patrocinado como parte de un procedimiento entre Estados (fase gubernativa del procedimiento de extradición), sino en su condición de persona interesada de Derecho Administrativo y en su relación personal como Administrado frente a las autoridades españolas, cuyos actos gubernativos están sometidos al principio de legalidad y, en su caso, al control judicial.

Dicho en otros términos, mi patrocinado no está solicitando el acceso a la documentación como parte actuante en la fase gubernativa del procedimiento de extradición, que ya estaba concluida a la fecha de la presentación de la solicitud de la que trae causa esta reclamación potestativa, sino como persona legitimada por haber estado en juego su derecho a la libertad (recordamos que estuvo en prisión provisional durante más de 1 mes) y en la que sus legítimos intereses están aún latentes puesto que pesan sobre él graves pretensiones político-jurídicas de las autoridades turcas que fundamentan su condición de asilado.

2) Enlazado con lo anterior, mi representado tiene la condición de interesado del artículo 13 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, reguladora del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, simplemente por tener



capacidad de obrar (artículo 3 del mismo texto legal) y por haber estado sus intereses y derechos afectados durante el procedimiento de extradición, que incluso deparó el ingreso en prisión de mi patrocinado durante más de 1 mes, como ya se ha indicado.

3) Actualmente subsiste el interés legítimo del [REDACTED], no ya tan sólo para proceder a la solicitud de retirada de los datos obrantes en la base de datos de Interpol, sino para conocer los motivos que las autoridades turcas emplearon para fundamentar la solicitud de extradición denegada.

En este sentido, es necesario precisar que mi patrocinado, debido a la persecución que en su momento justificó el asilo, no puede viajar a Turquía a los efectos de conocer cuáles son los motivos empleados por las autoridades de dicho país en su contra; por otro lado, del artículo séptimo de la Ley de Extradición pasiva se deduce que los fundamentos de la solicitud de extradición no tienen carácter reservado (más allá de la garantía del derecho a la intimidad de la persona afectada), pues la petición de extradición ha de fundamentarse en una resolución judicial de condena, procesamiento o prisión, que en cualquier Estado democrático de Derecho serían puestas en conocimiento del perjudicado.

De ello se deduce que no hay motivo alguno para negar la puesta en conocimiento de mi representado de la información solicitada.

4) La Ley de Extradición Pasiva no regula el derecho de acceso a la información por la persona cuya extradición se solicita y que fue puesta a disposición del Gobierno durante la primera fase gubernativa, pues su artículo 13 se reserva única y exclusivamente para obtener la información y documentación de base para el impulso del procedimiento de extradición en la fase judicial y como garantía del derecho de defensa.

De esto se deduce que no se puede invocar la aplicación de la normativa indicada como legislación de carácter especial para, con ello, fundamentar una decisión tácita del Legislador contraria a la comunicación en la fase gubernativa.

De hecho, en una mejor técnica legislativa, han de aplicarse las normas generales del procedimiento, bien por su carácter subsidiario o, en su caso, por una cuestión de analogía legislativa.

TERCERA.- VULNERACIÓN DEL ARTÍCULO 14 DE LA LEY DE TRANSPARENCIA. ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO. VICIO DE ANULABILIDAD

La resolución objeto de esta reclamación previa al ejercicio de la acción contencioso-administrativa no señala cuáles, de entre todos los motivos previstos en el artículo 14 de la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, constituyen a juico de la Administración las razones por las que no se ha accedido a la petición de la documentación instada por esta parte.



Es por ello por lo que dicha resolución contraviene el precepto indicado, generando en su consecuencia una situación de indefensión de mi representado, que no ha podido saber cuáles han sido los motivos contemplados por la Subdirección para desestimar la petición de documentación, pese a la existencia de un imperativo legal que no puede ser ignorado por la Administración en virtud del principio de legalidad (artículos 9, 97 y 103 de la Constitución Española).

La situación de indefensión, que constituye en sí misma un vicio de anulabilidad, se constata con la circunstancia de que la falta de motivación por la Administración, en este sentido, constituye una manifestación arbitraria del órgano administrativo, que en sí misma impide conocer las verdaderas razones que la Subdirección General de Cooperación Jurídica Internacional ha debido contemplar, impidiéndose con ello una réplica dialéctica del administrado.

4. Con fecha 29 de diciembre de 2017, este Consejo de Transparencia procedió a dar traslado de la Reclamación presentada al MINISTERIO DE JUSTICIA, a través de su Unidad de Información de Transparencia, a los efectos de que realizaran las alegaciones consideradas oportunas. En dichas alegaciones, con entrada el 17 de enero de 2018, el MINISTERIO DE JUSTICIA argumentaba lo siguiente:

1.- Alega el interesado en sus alegación primera que, en fecha 24 de octubre de 2017, solicitó del Ministerio de Justicia la obtención de una copia de la documentación extradicional en ejercicio del derecho reconocido en el artículo 13 de la Ley y concordantes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, reguladora del Procedimiento Administrativo Común, sobre la base de la consideración de persona interesada de derecho administrativo y en su relación personal como administrado frente a las autoridades españolas.

A ese respecto, cabe precisar que en el mencionado escrito de 24 de octubre, el interesado no fundamentaba su petición en ninguna norma concreta, lo cual no obsta para que la Administración contestara a su solicitud, como así se hizo. Como se infiere de la respuesta dada por esta Subdirección General, se entendió que la petición se formuló sobre la base del derecho a obtener copia de los documentos contenidos en los procedimientos en los que el interesado tenga la condición de interesado (artículo 53. 1 a) in fine de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas), ya que ese era precisamente el objeto de la petición: la obtención de una copia de la documentación extradicional relativa a [REDACTED]. Por ello, cabe reproducir aquí en su integridad y reiterar los argumentos ya esgrimidos en la respuesta de fecha 6 de noviembre, en el sentido de entender que el [REDACTED] no ostenta la condición de interesado en el procedimiento y por ello no tendría derecho a la obtención de copias reconocido a los interesados en el procedimiento administrativo.



Además, y como ya se indicó en la mencionada respuesta, debe tenerse en cuenta que el procedimiento de extradición, objeto de la solicitud de documentación que nos ocupa, no tiene la consideración de Procedimiento Administrativo Común en los términos de la mencionada Ley 39/2015 tal y como reiteradamente ha reconocido el Tribunal Supremo -por todas Sentencia de 13 de mayo de 2011- al afirmar que el procedimiento de extradición, por su propia naturaleza, se ha de considerar como un procedimiento mixto de naturaleza gubernativa y judicial, que se integra por tres fases que son independientes entre sí. Una primera, de naturaleza gubernativa, que tiene por finalidad el inicio del procedimiento, seguida de otra judicial, y, en fin, una última fase, también de carácter gubernativo. Ello supone que, tal y como indica el Alto Tribunal, la naturaleza jurídica del procedimiento de extradición puede calificarse de mixta, con carácter gubernativo y judicial.

Sentado pues que, a juicio de este Centro Directivo no estamos ante un procedimiento administrativo común, ni cabe invocar la condición de interesado en este procedimiento ni, por ello, los derechos que le son inherentes, lo cierto es que en la presente reclamación, a diferencia de lo argumentado en el escrito de 24 de octubre, el interesado sí fundamenta su solicitud en un artículo concreto de la Ley 39/2015, como es el artículo 13 que regula los derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas, reconociendo en su apartado 1 d) el derecho al acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el resto del Ordenamiento Jurídico.

Es por ello que procede analizar la solicitud desde la perspectiva del nuevo marco normativo introducido con la Ley de Transparencia

A la vista de la regulación contenida en la Ley 19/2013, debe tenerse en cuenta, en primer lugar, que los procedimientos de extradición tienen, por su propia naturaleza, un marcado carácter judicial. Ello supone que la información contenida en la documentación extradicional (objeto de la solicitud del interesado), forma parte de un procedimiento penal en curso en un Estado extranjero por lo que con su divulgación se vería afectada la necesidad de proteger la investigación de los delitos en un procedimiento sub iudice en otro Estado. En definitiva, el acceso a la información extradicional puede suponer un perjuicio para la investigación de los ilícitos penales, por lo que resulta plenamente aplicable lo dispuesto en el artículo 14.1 e) de la Ley de 19/2013 al regular los límites del derecho de acceso. Motivo que por otra parte encuentra apoyo constitucional en el artículo 105 b) de la Carta Magna que también permite a la Administración denegar el acceso cuando afecte a la averiguación de delitos.

En este caso concreto, son los tribunales turcos los que, en el marco de investigaciones judiciales iniciadas en Turquía, han remitido la correspondiente solicitud de extradición a España, que contiene información



sobre el procedimiento judicial en curso en Turquía. Por ello, el acceso al tipo de información que se solicita estaría limitado por aplicación del artículo 14.1 e) de la Ley 19/2013 y por el artículo 105 de la Constitución Española.

En segundo lugar, el acceso a la información solicitada supone un perjuicio para las relaciones exteriores ex artículo 14.1 c). Cualquier solicitud de extradición que tramite el Ministerio de Justicia se enmarca en el seno de un procedimiento entre Estados soberanos que a su vez presenta la peculiaridad de formar parte de un procedimiento de naturaleza jurisdiccional. En el caso de las solicitudes de extradición procedentes de una autoridad extranjera, como es el objeto de lo solicitado por el interesado, el Ministerio de Justicia recibe la solicitud procedente de las autoridades extranjeras para poder ejercer las competencias que le otorga la Ley de Extradición Pasiva y elevar al Consejo de Ministros una propuesta de continuación o de no continuación en vía judicial del procedimiento. Sentado esto, y teniendo en cuenta que quien remite las solicitudes de cooperación internacional son autoridades gubernativas y judiciales extranjeras, su divulgación por parte del Ministerio de Justicia, máxime a una de las partes que pudiera ser objeto de la investigación, supondría una quiebra de los compromisos internacionales asumidos por el Gobierno de España, y un consiguiente perjuicio para las relaciones exteriores con el Estado en cuestión.

Por último, y además de los argumentos ya expuestos que justificarían que no cabe facilitar el acceso a la información ni sobre la base de los derechos contenidos en la Ley 39/2014 de Procedimiento Administrativo Común, ni sobre la base de los derechos regulados en la Ley 19/2013 de Transparencia y Buen Gobierno, cabe además añadir un argumento adicional, y no menos importante, como es que la Ley de Extradición Pasiva, reguladora del procedimiento especial sobre el que versa la petición de información, no contempla el derecho a obtener la información en la fase procedimental en que se ha solicitado (primera fase de la extradición), reconociendo sin embargo este derecho en las dos fases posteriores.

La especificidad del procedimiento de extradición como procedimiento entre Estados, con un marcado componente judicial e internacional, supone que la información y documentación que se genera en la tramitación de dichos procedimientos no pueda recibir el mismo tratamiento que la información y documentación que pueda generarse en otro tipo de procedimientos de la administración pública. A diferencia de los procedimientos administrativos comunes, la actuación de la Administración Pública, y en concreto del Ministerio de Justicia se produce en el seno de procedimientos judicializados, cuyos escritos y comunicaciones se dirigen a autoridades judiciales y gubernativas nacionales y extranjeras.

Consecuencia de lo anterior es que este tipo de procedimientos estén regulados, en todas sus fases, por una norma específica, como es la Ley de Extradición



Pasiva 4/1985, y que, como ha tenido ocasión de señalar el TSJ de Madrid en Sentencia de 30 de mayo de 2014, "la Ley 4/1985, de Extradición Pasiva, es de aplicación preferente sobre la ley 30/1992 (ahora Ley 39/2015) por ser más específica."

En ese sentido, es importante destacar que la Ley de Extradición Pasiva no establece, en la primera fase del procedimiento de extradición, que es a la que se refiere la presente reclamación, ninguna obligación de información a la persona reclamada en extradición (a diferencia de la segunda y tercera fase en las que la ley de extradición pasiva sí reconoce de manera expresa que el reclamado en extradición debe ser informado).

Dice el artículo 9.5 de la Ley de extradición Pasiva al regular la primera fase de la extradición, que "cuando el acuerdo fuere denegatorio, se pondrá en conocimiento del Estado requirente. Si el reclamado estuviere en prisión, se notificará al juez que la hubiere decretado para que acuerde su libertad". En este caso la Ley es clara en relación con las obligaciones de información que deba llevar a cabo el Gobierno en caso de adoptar un acuerdo denegatorio en la primera fase de la extradición: sólo debe notificarse al País que reclama la entrega y al juzgado (únicamente en el caso de que se encuentre en prisión), sin prever ningún tipo de comunicación ni de remisión de información al extradendus.

Sin embargo, caso de que el Gobierno acordara continuar con el procedimiento de extradición y no denegar en la primera fase, la Ley de Extradición Pasiva sí prevé que se facilite la información al reclamado en las otras dos fases del procedimiento de extradición. En su artículo 13, referido a la segunda fase del procedimiento, de naturaleza exclusivamente judicial y que se desarrolla en la Audiencia Nacional, la Ley establece que "Recibido el expediente, el Secretario judicial pondrá de manifiesto en la Oficina judicial al Fiscal y al Abogado defensor(...)" y en el artículo 18.2, para la tercera fase, de nuevo de naturaleza gubernativa y relativa a la entrega del reclamado al Estado requirente, dispone que "Acordada la entrega de la persona requerida de extradición, el Ministerio de Justicia lo comunicara al de asuntos exteriores para su notificación a la representación diplomática del País que formulo la demanda de extradición. Dicho acuerdo será comunicado así mismo a la persona requerida de extradición.

Debe pues entenderse que la voluntad del legislador era excluir expresamente a la persona requerida en extradición de la obtención de información relativa a la documentación extradicional en esta primera fase, y no así en las dos siguientes.

En definitiva, y a modo de recapitulación, lo alegado por la representación del [REDACTED], entendiendo que le asiste un derecho de acceso a la información solicitada sobre la base del derecho general que asiste a todas las personas en sus relaciones con la Administración, de acuerdo con lo previsto en la Ley



19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, no puede ser atendido en este caso concreto por los motivos expuestos. Este Centro Directivo entiende que no puede ser atendido ni sobre la base de la Ley 39/2015 de procedimiento Administrativo Común ni sobre la base de la ley 19/2013 de Transparencia, acceso a la información y buen gobierno, máxime cuando una norma específica sobre los procedimientos de extradición, de aplicación preferente sobre las citadas normas, tampoco lo prevé.

2.- Por lo que se refiere a las alegaciones formuladas en la alegación segunda, entendiéndose que los fundamentos de la solicitud de extradición no tienen carácter reservado pues la petición de extradición ha de fundamentarse en una resolución judicial de condena, procesamiento o prisión que en cualquier estado democrático de derecho serían puestas en conocimiento del perjudicado, este centro Directivo coincide plenamente en que tal, y como argumenta la representación del interesado, en toda solicitud de extradición debe haber un pronunciamiento judicial que le sirva de base. Argumento que por otra parte ha defendido este Centro Directivo a lo largo de las presentes alegaciones para justificar no sólo la naturaleza especial (y no puramente administrativa) del procedimiento de extradición sino también la concurrencia del límite del derecho de acceso del artículo 14.1 e) relativo a la investigación de los ilícitos penales al que también se ha hecho referencia. Cabe aquí reproducir los argumentos expuestos en relación con el acceso a la información que obre en procedimientos judicializados. Es igualmente cierto, como afirma la representación del interesado, que las resoluciones judiciales deben ser puestas en conocimiento del perjudicado pero dicha obligación de notificación compete en todo caso a la autoridad judicial que haya dictado dichas resoluciones que es quien tiene la obligación de notificar a las partes en su procedimiento. En ese sentido no puede entenderse que en ningún caso dicha obligación de poner en conocimiento del perjudicado una resolución judicial sea exigible para una autoridad gubernativa perteneciente a un Estado diferente del tribunal que ha dictado la resolución.

3.- Por último alega la representación del interesado, en su alegación tercera, una supuesta vulneración del artículo 14 de la Ley de Transparencia acceso a la información pública y buen Gobierno entendiéndose que su representado se encuentra en una situación de indefensión que no ha podido saber cuáles han sido los motivos contemplados por la Subdirección para desestimar la petición de documentación. Como se ha indicado al inicio de las presentes alegaciones, el escrito de petición dirigido a la Subdirección General de Cooperación Jurídica Internacional no basaba el ejercicio del derecho en ninguna norma concreta, y por ello no se refería a la Ley 19/2013.

Dado el objeto de lo solicitado (la obtención de copias) y su regulación expresa en un artículo de la Ley 39/2015, reguladora del procedimiento administrativo común, la citada Subdirección general resolvió la petición sobre la base de esta última norma y, en todo caso, el escrito de respuesta



fue específicamente motivado, por lo que el interesado pudo conocer con exactitud los motivos por los que el acceso se denegó. Además, y vista ahora la reclamación presentada ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, cabe añadir a lo ya argumentado en el citado oficio de 6 de noviembre, los motivos concretos por los que se entiende que no procede facilitar la información solicitada a la luz de lo establecido en la Ley de Transparencia, los cuales quedan ampliamente motivados en las presentes alegaciones.

Por todo lo antedicho y sobre la base de los argumentos esgrimidos en el primer escrito de 6 de noviembre de 2017 y ampliados en el presente escrito, cabe reiterar que procede denegar el acceso a la información facilitada.

5. En aplicación del art. 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y a la vista de las alegaciones formuladas por el MINISTERIO DE JUSTICIA, se procedió a la apertura de trámite de audiencia para que el interesado pudiera alegar lo que estimara conveniente en defensa de su derecho.

En respuesta a dicho trámite de audiencia, el interesado presentó alegaciones que se resumen en los siguientes argumentos:

En este sentido conviene aseverar que la Subdirección General de Cooperación Jurídica Internacional tiene la naturaleza propia de un órgano administrativo, estando sujeta a los principios de legalidad, neutralidad, antiformalismo y congruencia procesal, máximas que han de observarse por cualquier administración pública (art. 9 de la Constitución Española) siempre y cuando las pretensiones de los administrados se hayan planteado de forma clara, como es nuestro caso, e independientemente de la cita concreta del precepto legal aplicable al caso.

Por otro lado, el artículo 53 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que lleva por rúbrica «Derechos del interesado en el procedimiento administrativo», esta indefectiblemente vinculado y emana del artículo 13 del mismo cuerpo legal, titulado «Derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas»; ambos preceptos emanan a su vez del mismo artículo 105 de la Constitución Española, sin perjuicio de otras manifestaciones de este mismo precepto constitucional a lo largo de la Ley de procedimiento administrativo.

Y a mayor abundamiento, un acercamiento a la estructura sistemática de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, no hace más que confirmar la conclusión antedicha, puesto que el artículo 13 es el primero de los artículos previstos como «Normas generales de actuación» de las Administraciones Públicas (Título 11, Capítulo 1), que son los elementos de base del resto del articulado del texto legal citado (v. gr. el artículo 53, previsto en el Título IV, Capítulo 1).



También es evidente que el [REDACTED] tiene una relación directa con la Subdirección General de Cooperación Jurídica Internacional (y por tanto con el Ministerio de Justicia), independientemente de cuál haya sido su papel en el procedimiento de extradición pasiva iniciado por Turquía, siendo plenamente aplicables los artículos 13 y 53 de la Ley de procedimiento administrativo por tener un interés legítimo al afectarle la documentación solicitada de forma personal y directa, bien haya sido considerado como sujeto interesado o como ciudadano afectado por la actuación administrativa, concurriendo en este caso ambas situaciones, por regular el artículo 13 una situación más genérica (al hablar de ciudadano en sus relaciones con la Administración) que la del artículo 53 de la Ley de procedimiento y por ser ambas situaciones concurrentes.

Además, esta parte no puede resultar perjudicada por una interpretación equivocada por la Subdirección General de Cooperación Jurídica Internacional y Relaciones con las Confesiones, puesto que el [REDACTED] hizo uso de su derecho de acceso a la información una vez que el procedimiento de extradición había finalizado, es decir, que en el supuesto de que el operador jurídico deba elegir entre uno u otro precepto, es más lógica la aplicación del artículo 13 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre en detrimento del artículo 53 de dicho texto legal puesto que el procedimiento de extradición ya había concluido.

TERCERA.- Si bien la Subdirectora parte de la base de que el [REDACTED] tiene derecho de acceso a la información solicitada de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (vid. página 7 del escrito de «alegaciones»), esta circunstancia no es óbice para que exponga a lo largo del documento los motivos por los que considera se debe excluir a mi patrocinado del ejercicio del derecho previamente reconocido.

(...)

a) Cualquier norma o conjunto de normas deben ser entendidas conforme a los preceptos y principios constitucionales, invocándose a estos efectos los artículos 9.1 y 105 de nuestra Carta Magna, máximas que determinan que cualquier interpretación jurídica debe ser favorable al ciudadano afectado.

b) La Ley de Extradición Pasiva no excluye expresamente el derecho de acceso a la información. Simplemente no se refiere a él como tal, es decir, no lo regula. Y por tanto no introduce ninguna prohibición de obligado cumplimiento.

e) La Ley de Extradición Pasiva es de fecha 21 de marzo de 1985, mucho antes que la regulación expresa del derecho de acceso por los ciudadanos a la información pública, contexto que hay que valorar para entender cuál ha sido la evolución legislativa y- por consiguiente- hermenéutica de las disposiciones legislativas aplicables al caso de autos.



d) *Es un principio general del Derecho, reconocido expresamente por nuestro Tribunal Constitucional, que las normas se interpretarán de la forma más favorable a los intereses de los ciudadanos, principalmente en el ámbito de su relación con las Administraciones Públicas, no ya tan sólo como manifestación del sometimiento al principio de legalidad de los poderes públicos sino por la exorbitante posición privilegiada de la Administración frente a los ciudadanos.*

e) *La Disposición Adicional Primera de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, reguladora del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas señala expresamente que se aplicará supletoriamente esta ley a <<d) Las actuaciones y procedimientos en materia de extranjería y asilo>>. De ahí que sea plenamente aplicable el derecho de acceso (artículos 13 y 53) en materia de extradición.*

También se llega a la misma solución aplicando el artículo 4.1 del Código Civil (aplicación analógica de las normas).

(...)

a) *La Subdirección General se limita a invocar la letra e) del artículo 14 de la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, sin que esta parte pueda conocer los concretos motivos que fundamentan la causa de exclusión de ejercicio del derecho de acceso a la información.*

b) *El artículo 14 de la Ley de transparencia establece expresamente que la limitación del derecho de acceso será proporcional y motivada, con un claro incumplimiento por la Subdirección General en su escrito de «alegaciones» y en la resolución que fundamenta esta instancia.*

c) *El artículo 16 del mismo cuerpo legal regula el derecho de acceso parcial a la información solicitada (precisando que « en los casos en que La aplicación de alguno de los límites previstos en el artículo 74 no afecte a la totalidad de la información, se concederá el acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite salvo que de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido. En este caso, deberá indicarse al solicitante que parte de la información ha sido omitida»), lo que pone en evidencia que la exclusión del acceso a la información no es una cuestión que pueda ser invocada sin la explicación precisa y razonada legalmente prevista.*

d) *La invocación al procedimiento penal turco no aporta nada al respecto ya que ni siquiera se dice- ni se valora- (para fundamentar esta causa de exclusión del ejercicio del derecho de acceso a la información) cuándo comenzó el procedimiento penal, si dicho procedimiento está en fase de instrucción o de juicio oral y, en el primer caso, si se encuentra bajo secreto sumarial, la duración legalmente prevista del mismo -en su caso-, el tiempo preceptivo de instrucción penal [siquiera in abstracto], los derechos de mi patrocinado*



como sujeto investigado, si la información judicial está a disposición del [REDACTED] y las garantías básicas de acceso a la información pública del investigado en Turquía; y todo ello sería necesario para acreditar que el conocimiento de la información solicitada podría poner en peligro el buen fin de un procedimiento penal en Turquía.

e) El [REDACTED] ha estado en prisión provisional desde el día 3 de agosto de 2017 hasta el 28 de septiembre de 2017. Y a día de hoy no tiene el más mínimo conocimiento de cuáles han sido, al menos, los hechos imputados con sus circunstancias básicas, el órgano judicial actuante y la fase en que se encuentra el procedimiento.

f) Mi representado ostentó la condición de refugiado político en Suecia en 1987 y 1998; posteriormente se le reconoció la nacionalidad sueca, estado civil del que goza en la actualidad. El Consejo de Ministros apreció que no procedía la extradición en virtud del Convenio del Estatuto de Refugiados de Ginebra, de 28 de julio de 1951, por mor del Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967 y en aplicación del artículo 4.8 de la Ley de Extradición Pasiva (condición de asilado). Estas circunstancias evidencian que el [REDACTED] no puede viajar a Turquía, a los efectos de conocer los hechos penales que presumiblemente se le atribuyen, sin poner en riesgo su vida e integridad física.

Todas estas circunstancias ponen de manifiesto que la denegación de la información solicitada, total o parcialmente, no está justificada ni es proporcional, tal y como se deduce de los elementos señalados y de la gravedad de la situación descrita.

Por otro lado, la denegación, total o parcial de la información solicitada no puede ser acogida puesto que la invocación de la existencia de un procedimiento penal en Turquía choca frontalmente con las disposiciones generales de orden público a las que están sometidos los poderes públicos españoles. Y es que la Subdirección General de Cooperación Jurídica Internacional y Relaciones con las Confesiones no puede despachar la cuestión remitiendo la cuestión a que mi representado se entienda con las autoridades turcas.

(...)

Si la misma Subdirección aplica el artículo 14 de la Ley de transparencia para «preservar» el buen fin del procedimiento judicial penal en Turquía, del mismo modo debe actuar para precisar si hay una cuestión jurídica superior que neutralice una decisión en este sentido, a los efectos de garantizar los derechos fundamentales de [REDACTED], según las disposiciones internas e internacionales a las que están sujetos cualesquiera operadores jurídicos españoles, so pena de contribuir a la perpetuación de un procedimiento penal inquisitivo frente a mi representado en Turquía y con la aquiescencia de las autoridades españolas.



(...)

En tercer lugar, se limita la Subdirección General de Cooperación Jurídica Internacional a invocar la exclusión prevista en el artículo 14.c) de la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (cuando la información suponga un perjuicio para ((las relaciones exteriores»)).

Al respecto procede reiterar que el artículo 14 (en su apartado 2, al decir expresamente que (([l]a aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección»)) de la Ley 19/2013, de 6 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, prevé que las causas de exclusión estén motivadas y sean proporcionales; y que el artículo 16 de dicha norma legal contempla la posibilidad, previa a la exclusión plena del acceso a la información, de un acceso parcial a la información ((([e]n los casos en que la aplicación de alguno de los límites previstos en el artículo 14»)).

Y en esta alegación de la Subdirección de nuevo nos encontramos con una enunciación estereotipada de una de las causas de exclusión del artículo 14.1 de la Ley de transparencia, por lo que es del todo insuficiente para que esta parte pueda conocer qué motiva la posición del órgano administrativo recurrido al respecto.

Una estimación del motivo ahora cuestionado y por las razones alegadas equivale a sentar la premisa de que en materia de extradición, asilo o extranjería, el derecho de acceso a la información pública está cercenado en sí mismo, independientemente de las circunstancias que deben estar descritas en la petición de extradición. Admitir esto supone una vulneración del principio de legalidad (ninguna norma aplicable en España contempla dicho supuesto), el derecho de acceso a la información a un proceso público y al derecho defensa.

La Subdirección General de Cooperación Jurídica Internacional reconoce en cambio dicho derecho de acceso para lo que identifica como «segunda» y «tercera» fases del procedimiento de extradición, invocando los artículos 13 y 18 de la Ley de Extradición Pasiva (vid. pág. 6 del escrito de «alegaciones»), por lo que no se llega a entender por qué en una fase del procedimiento de extradición los hechos constituirían un perjuicio para las relaciones exteriores y en otros no.

Por otro lado, la justificación dada por la Subdirección General no tiene ningún sentido ya que, si nos situamos en clave de relaciones exteriores y diplomacia, no hay mayor conflicto que la denegación, por decisión el Consejo de Ministros, de la extradición solicitada por las autoridades turcas.

Y a mayor abundamiento, el supuesto conflicto entre Estados que se ha invocado sin justificación alguna por la Subdirección General carece de toda base fáctica y jurídica porque el procedimiento penal en Turquía debe ser público y la



documentación solicitada ha sido puesta a disposición de las autoridades españolas por sus homólogas turcas sin ningún tipo de reserva.

Además, los requisitos exigidos en la Ley 4/1985, de 21 de marzo, de Extradición Pasiva (vid. art. 7) se refiere a elementos básicos de acceso público para el procesado en Turquía, que de ninguna manera comprometen una supuesta investigación penal en dicho país. Al menos esta información se debe entregar a mi representado, en virtud del artículo 16 de la Ley de procedimiento administrativo común.

Las autoridades españolas son competentes de las actuaciones llevadas a cabo en España, conforme a la normativa aplicable, por lo que son responsables de la situación de privación provisional de libertad que el [REDACTED] sufrió durante casi 2 meses en un centro penitenciario español.

En este sentido, dado que el proceso de extradición pasiva es a su vez un medio de defensa de los derechos fundamentales del extradicto, donde la responsabilidad de las autoridades españolas no se limita incluso a sus propias conductas ya que están obligadas por ello a prevenir la vulneración de derechos fundamentales, no puede la Subdirección General de Cooperación Jurídica Internacional desvincularse de sus obligaciones con el [REDACTED] y escudarse en una mera excusa formal para dificultar su derecho de acceso a la información.

Por lo tanto, no es suficiente una mera invocación de la excepción prevista en la letra e) del artículo 14 de la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, donde prima la regla general de acceso a la información pública, más aún cuando el precepto citado exige que se motive y se den muestras de la proporcionalidad de la decisión tomada, sin olvidarnos de la posibilidad de acceso parcial a la información (artículo 16 de la norma citada).

En cuarto y último lugar, señala la Subdirección General que la Ley de Extradición Pasiva «no contempla el derecho a obtener la información en la fase procedimental en que se ha solicitado (primera fase de la extradición)».

Respecto a esta afirmación hay que hacer una precisión previa: la solicitud de información no se ha solicitado en el seno de esta fase sino cuando esta había concluido con la decisión del Consejo de Ministros de no atender a la solicitud de extradición pasiva remitida por Turquía.

Entrando ya en el fondo de esta última cuestión, el que la Ley de Extradición Pasiva no regule expresamente un determinado supuesto (entrega de la información en la «primera fase de la extradición») no significa que excluye expresamente el ejercicio del derecho de acceso. De hecho no contiene una prohibición en tal sentido.



No se puede entender, sin vulneración por ello de las reglas más básicas del Derecho, que ante el silencio normativo de un determinado supuesto (acceso a la información en esa «primera fase de la extradición») no sea complementado mediante el sistema de supletoriedad de otros cuerpos legales, como técnica inmanente a la unidad de nuestro ordenamiento jurídico, no ya tan sólo con la aplicación del artículo 4 del Código Civil sino con la regulación expresamente prevista en la Disposición Adicional Primera de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

(...)

Por otro lado y atendiendo a la finalidad de la norma, no tiene sentido que el Legislador quisiera excluir el acceso a la información por el extradicto si el procedimiento de extradición no se judicializa y reconozca dicho derecho de acceso cuando la persona afectada haya sufrido los efectos de una detención o prisión provisional.

(...)

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, el Presidente de este Organismo es competente para resolver, con carácter potestativo y previo a un eventual Recurso Contencioso-Administrativo, las reclamaciones que se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La Ley 19/2013, de 19 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante 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. Según ha quedado indicado en los extensos antecedentes de hecho, son varias las cuestiones, formales y de fondo, planteadas en el caso objeto de la presente reclamación:



En primer lugar, la condición de interesado ex art. 53 de la Ley 39/2015 de [REDACTED] para obtener *la documentación extradicional remitida por las autoridades de Turquía* en el marco del procedimiento de extradición del que era objeto.

En segundo lugar, y planteando la solicitud de esta documentación al amparo del derecho de acceso a la información pública reconocido en el artículo 12 de la LTAIBG, analizar si a la información solicitada le es de aplicación el límite al acceso recogido en el art. 14.1 e) y, en su caso, el previsto en la letra c) del mismo precepto.

Respecto a la primera de las cuestiones planteadas, debe señalarse que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno tiene encomendadas las funciones reconocidas en el art. 38 de la LTAIBG y, en concreto y por lo que al presente expediente se refiere, la mencionada en el apartado 2 letra c) de dicho precepto, es decir, *conocer de las reclamaciones que se presenten en aplicación del artículo 24 de esta Ley*.

En este sentido, el art. 24 de la misma norma dispone lo siguiente:

1. Frente a toda resolución expresa o presunta en materia de acceso podrá interponerse una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa.

2. La reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo.

3. La tramitación de la reclamación se ajustará a lo dispuesto en materia de recursos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Cuando la denegación del acceso a la información se fundamente en la protección de derechos o intereses de terceros se otorgará, previamente a la resolución de la reclamación, trámite de audiencia a las personas que pudieran resultar afectadas para que aleguen lo que a su derecho convenga.

4. El plazo máximo para resolver y notificar la resolución será de tres meses, transcurrido el cual, la reclamación se entenderá desestimada.

(...)

Será en este marco competencial en el que la presente reclamación será objeto de resolución.



4. Sentado lo anterior, debe recordarse que, tal y como ha quedado indicado en los antecedentes de hecho, la representación jurídica del [REDACTED] realizó la petición de documentación en base a una pretendida condición de interesado que, según ha sido también indicado en los antecedentes, fue denegada por el responsable del expediente al que viene referida la documentación que se solicita, esto es, el MINISTERIO DE JUSTICIA.

El art. 13 de la Ley 39/2015 -Derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas- dispone lo siguiente:

Quienes de conformidad con el artículo 3, tienen capacidad de obrar ante las Administraciones Públicas, son titulares, en sus relaciones con ellas, de los siguientes derechos:

(...)

d) Al acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el resto del Ordenamiento Jurídico.

(...)

Por otro lado, el Artículo 53 -Derechos del interesado en el procedimiento administrativo - de la misma norma indica lo siguiente:

*1. Además del resto de derechos previstos en esta Ley, **los interesados en un procedimiento administrativo**, tienen los siguientes derechos:*

*a) A conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados; el sentido del silencio administrativo que corresponda, en caso de que la Administración no dicte ni notifique resolución expresa en plazo; el órgano competente para su instrucción, en su caso, y resolución; y los actos de trámite dictados. **Asimismo, también tendrán derecho a acceder y a obtener copia de los documentos contenidos en los citados procedimientos.***

Quienes se relacionen con las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos, tendrán derecho a consultar la información a la que se refiere el párrafo anterior, en el Punto de Acceso General electrónico de la Administración que funcionará como un portal de acceso. Se entenderá cumplida la obligación de la Administración de facilitar copias de los documentos contenidos en los procedimientos mediante la puesta a disposición de las mismas en el Punto de Acceso General electrónico de la Administración competente o en las sedes electrónicas que correspondan.

Finalmente, debe recordarse que, según el art. 4 de la misma normativa de procedimiento administrativo,



1. Se consideran interesados en el procedimiento administrativo:

a) Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.

b) Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte.

c) Aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.

2. Las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales serán titulares de intereses legítimos colectivos en los términos que la Ley reconozca.

3. Cuando la condición de interesado derivase de alguna relación jurídica transmisible, el derecho-habiente sucederá en tal condición cualquiera que sea el estado del procedimiento.

Según ha quedado debidamente expresado en los antecedentes, la información que se solicita, en su calidad de interesado en el procedimiento, condición que no le ha sido reconocida, es la relativa al expediente extradicional del que ha sido objeto el [REDACTED]. Teniendo en cuenta los preceptos antes mencionados, y sin ánimo de ostentar una pretendida competencia en la determinación de los interesados en un concreto procedimiento administrativo, que claramente no corresponde a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, parecería que, teniendo en cuenta las características concretas del procedimiento de extradición pasiva, la persona para la que se solicita la extradición, en la medida en que tiene *derechos que pueden resultar afectados por la decisión que en el procedimiento se adopte* (en el sentido del art. 4.1 b) de la Ley 39/2015 antes reproducido) tendría la consideración de interesado en el procedimiento.

5. No obstante lo anterior, es necesario analizar las características del procedimiento de extradición al que viene referida, como ya hemos indicado, la documentación solicitada

La Ley 4/1985, de 21 de marzo, de Extradición Pasiva dispone lo siguiente:

Artículo séptimo

1. La solicitud de extradición se formulará por vía diplomática, o directamente por escrito del Ministro de Justicia de la parte requirente al Ministro de Justicia español, debiendo acompañarse:



a) *La sentencia condenatoria o el auto de procesamiento y prisión o resolución análoga según la legislación del país requirente con expresión sumaria de los hechos y lugar y fecha en que fueron realizados.*

b) *Cuantos datos sean conocidos sobre la identidad, nacionalidad y residencia del sujeto reclamado y, a ser posible, su fotografía y huellas dactilares.*

c) *Copia de los textos legales con expresión de la pena aplicable.*

d) *Si el hecho estuviere castigado con alguna de las penas a que se refiere el número 6.º del artículo 4.º, el Estado requirente dará seguridades, suficientes a juicio del Gobierno español, de que tales penas no serán ejecutadas.*

2. *Los referidos documentos, originales o en copia auténtica, se acompañarán de una traducción oficial al español.*

Artículo noveno.

1. *Cuando la solicitud se hubiera formulado por vía diplomática, el Ministerio de Asuntos Exteriores remitirá al de Justicia la solicitud de extradición con expresión de la fecha en que se hubiere recibido.*

2. *El Ministerio de Justicia, atendidas las circunstancias de la solicitud y cuando el reclamado no estuviera ya detenido preventivamente, podrá interesar del Ministerio del Interior que proceda a la detención de la persona reclamada y la ponga a disposición del Juzgado Central de Instrucción de guardia, y remitirá a este Juez información bastante acerca de la demanda de extradición.*

Puesto a disposición judicial el reclamado y a la vista de la información recibida, el Juez podrá acordar la prisión provisional del detenido.

3. *El Ministerio de Justicia, en un plazo máximo de ocho días, computados desde el siguiente al de la recepción de la solicitud, o en su caso, de los justificantes, aclaraciones o traducciones por él reclamados, elevará al Gobierno propuesta motivada sobre si ha lugar o no a continuar en vía judicial del procedimiento de extradición en base a los artículos 2.º a 5.º de esta Ley.*

4. *El Gobierno adoptará su decisión dentro del plazo de quince días, contados desde la elevación de la propuesta por el Ministerio de Justicia. Transcurrido este plazo sin que el Gobierno haya adoptado resolución, el Ministerio de Justicia lo hará en su nombre, dentro de los tres días siguientes a la expiración del mismo, sin perjuicio de lo establecido en el apartado 5 de este artículo.*



5. Cuando el acuerdo fuere denegatorio se pondrá en conocimiento del Estado requirente. Si el reclamado estuviere en prisión, se notificará al Juez que la hubiere decretado para que acuerde su libertad.

Artículo once.

Si el Gobierno acordare la continuación del procedimiento en vía judicial remitirá el expediente al Juzgado Central de Instrucción, y si el reclamado no estuviere en prisión, el Ministerio de Justicia oficiará también al Ministerio del Interior para que se practique la detención, se redacte el oportuno atestado y en el plazo de veinticuatro horas siguientes se ponga al detenido, con los documentos, efectos o dinero que le hubieren sido ocupados, a disposición de la misma autoridad judicial.

Artículo doce.

1. *Acordada la continuación del procedimiento en vía judicial, el Juez, a cuya disposición estuviere el reclamado, ordenará la inmediata comparecencia de éste, quien deberá hacerlo asistido de Abogado y, en su caso, de intérprete. Se citará siempre al Ministerio Fiscal.*

2. *Identificado el detenido, el Juez le invitará a que manifieste, con expresión de sus razones, si consiente en la extradición o intenta oponerse a ella; si consintiera y no se suscitaran obstáculos legales que a ello se opongan, el Juez podrá acceder, desde luego, a la demanda de extradición. En otro caso adoptará la resolución que proceda, bien ordenando la libertad del detenido o bien elevando su detención a prisión, si antes no hubiera decretado ésta, con o sin fianza u otras medidas previstas en el apartado 3 del artículo 8.º, a resultas del procedimiento subsiguiente, a cuyo fin acordará elevar lo actuado a la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional.*

3. *Las resoluciones anteriores adoptarán la forma de auto, que se dictará dentro de las veinticuatro horas siguientes a la comparecencia y del que el Secretario judicial dará traslado inmediato al Ministerio de Justicia. Contra este auto sólo procederá el recurso de reforma por los trámites de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.*

4. *El Juez, de oficio, a instancia del Fiscal o del reclamado, podrá acordar que se complete la información aportada con los datos necesarios referentes a la identidad del reclamado y a los supuestos de hecho y de derecho justificativos de la solicitud de extradición, pudiendo señalar un plazo que en ningún caso excederá de treinta días. Las resoluciones del Juez, en esta materia, serán recurribles conforme a lo establecido en el apartado anterior.*

Artículo trece.



1. Recibido el expediente, el Secretario judicial lo pondrá de manifiesto en la Oficina judicial al Fiscal y al Abogado defensor por plazo sucesivo de tres días, y el Tribunal podrá reclamar, a petición de cualquiera de ambos o de oficio, los antecedentes que juzgue convenientes en relación con el artículo siguiente, sin que contra la resolución del Tribunal sobre este extremo quepa recurso alguno.

2. Si el reclamado de extradición no tuviera defensor, el Secretario judicial interesará que se le nombre de oficio antes de ponerle de manifiesto el expediente.

Artículo quince.

1. El Tribunal, resolverá, por auto motivado, en el plazo improrrogable de los tres días siguientes a la vista, sobre la procedencia de la extradición, y, al propio tiempo, sobre si ha lugar a la entrega al Estado requirente de los valores, objetos o dinero que hubiesen sido ocupados al reclamado.

2. Contra este auto sólo cabrá recurso de súplica, que deberá ser resuelto por el Pleno de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional y sin que pueda ser designado ponente ninguno de los Magistrados que dictaren el auto suplicado.

Artículo diecisiete.

Cuando sea firme la resolución denegatoria de la extradición, el Secretario judicial, sin dilación, librará testimonio de la misma al Ministerio de Justicia, que a su vez lo comunicará al de Asuntos Exteriores para su notificación a la representación diplomática del país que formuló la demanda de extradición.

Asimismo, el Tribunal ordenará la inmediata puesta en libertad de la persona requerida de extradición.

Artículo dieciocho.

1. Si el Tribunal dictare auto declarando procedente la extradición, el Secretario judicial librará sin dilación testimonio del mismo al Ministerio de Justicia. El Gobierno decidirá la entrega de la persona reclamada o denegará la extradición de conformidad con lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 6.

Asimismo, el Secretario judicial notificará las indicaciones que el Tribunal, de oficio o a instancia del representante diplomático, estime pertinente formular para la entrega de la persona reclamada, así como del tiempo en que ésta fue privada de libertad a fines de extradición, que quedará condicionada a que se compute como período de cumplimiento de condena.

2. Acordada la entrega de la persona requerida de extradición, el Ministerio de Justicia lo comunicará al de Asuntos Exteriores para su notificación a la



representación diplomática del país que formuló la demanda de extradición. Dicho acuerdo será comunicado asimismo a la persona requerida de extradición.

3. Si el Gobierno denegare la extradición de conformidad con el párrafo segundo del artículo 6.º, el Ministerio de Justicia lo comunicará al Tribunal para que acuerde la puesta en libertad de la persona reclamada, sin perjuicio de su posible expulsión de España, de conformidad con la legislación de extranjeros. Igualmente, lo comunicará al de Asuntos Exteriores para su notificación a la representación diplomática que formuló la demanda de extradición.

Artículo sexto.

Si la resolución firme del Tribunal denegare la extradición, dicha resolución, será definitiva y no podrá concederse aquélla.

La resolución del Tribunal declarando procedente la extradición no será vinculante para el Gobierno, que podrá denegarla en el ejercicio de la soberanía nacional, atendiendo al principio de reciprocidad o a razones de seguridad, orden público o demás intereses esenciales para España.

Contra lo acordado por el Gobierno no cabrá recurso alguno.

De los preceptos indicados se desprende lo siguiente:

- En efecto, y como bien indicó el MINISTERIO DE JUSTICIA en su respuesta a la solicitud de documentación y en el escrito de alegaciones presentado con ocasión de esta reclamación, el procedimiento de extradición pasiva tiene una primera fase gubernamental, en la que se sustancia la petición de extradición entre el Gobierno peticionario y aquél donde se encuentra la persona cuya extradición se solicita.
 - Si en esta primera fase se concede la extradición solicitada, se inicia una segunda fase judicial en la que, precisamente para garantizar la tutela judicial efectiva y todas las garantías procedimentales que son de aplicación, la información extradicional, entendiéndose por ella la documentación remitida por el Estado que solicita la extradición al objeto de fundamentar la misma, es puesta a disposición del Abogado defensor de la persona cuya extradición se solicita.
 - Una vez que, mediante resolución firme del Tribunal competente se denegase o declarara procedente la extradición solicitada, el Gobierno acordará o no la misma y lo comunicará a las autoridades reclamantes. Se trataría, por lo tanto, de una tercera fase, de nuevo gubernativa.
6. Por otro lado, y teniendo en cuenta la normativa que es de aplicación principal a los expedientes de reclamación tramitados por este Consejo de Transparencia y



Buen Gobierno, esto es, la LTAIBG, debe indicarse que su disposición adicional primera dispone lo siguiente:

2. Se registrarán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información.

En ejercicio de las competencias legalmente atribuidas al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno por el art. 38.2 a) de la LTAIBG, fue aprobado el criterio interpretativo 8 de 2015 en el que se indica lo siguiente:

IV. La disposición adicional primera de la LTAIBG vincula la aplicación supletoria de la Ley a la existencia de una norma específica que prevea y regule un régimen de acceso a la información, también específico.

En consecuencia, sólo en el caso de que una norma concreta establezca un régimen específico de acceso a la información pública en una determinada materia o área de actuación administrativa, puede entenderse que las normas de la LTAIBG no son de aplicación directa y operan como normas supletorias. En opinión del Consejo, la mencionada disposición adicional tiene como objetivo la preservación de otros regímenes de acceso a la información que hayan sido o puedan ser aprobados y que tengan en cuenta las características de la información que se solicita, delimite los legitimados a acceder a la misma, prevea condiciones de acceso etc. Por ello, sólo cuando la norma en cuestión contenga una regulación específica del acceso a la información, por más que regule exhaustivamente otros trámites o aspectos del procedimiento, podrá considerarse a la LTAIBG como supletoria en todo lo relacionado con dicho acceso.

La interpretación contraria conduciría, adicionalmente, al absurdo de que sectores enteros de la actividad pública o determinados órganos territoriales quedaran exceptuados de la aplicación del régimen de acceso previsto en la LTAIBG, siendo ésta, como es, una ley básica y de general aplicación. En definitiva, solamente aquellos sectores u órganos que cuenten con una normativa que prevea un régimen específico de acceso a la información que los redactores de la LTAIBG han entendido necesario preservar, aplicarán directamente dicho régimen y siempre con ésta última como norma supletoria.

V. Hay que tener en cuenta, finalmente, que la excepción prevista en la LTAIBG no realiza una enumeración taxativa de los procedimientos o áreas de actuación que cuentan con regímenes específicos, para no provocar, por ello, lagunas o introducir rigideces indebidas en el ordenamiento jurídico. Los regímenes mencionados en el apartado tres de su disposición adicional primera -el régimen específico de acceso a la legislación medioambiental, contenido en la Ley 27/2006, de 18 de julio, y el previsto en la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público- lo son a título de ejemplo y admiten la consideración de otros sectores, entre ellos estaría el contenido en los



artículos 23 a 32 del Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, que establece el sistema de Archivos de la Administración General del Estado o las disposiciones que, en concreta normativa específica, prevean la reserva en el acceso cuando se den determinados condicionantes (secretos oficiales, secreto estadístico) y algunos otros.

7. Por otro lado, debe recordarse que la relación entre las normativas específicas que restrinjan el acceso a determinado tipo de información, es decir, en las que quede reservada por Ley dicha información en atención a las características de la misma, y la LTAIBG ya se han pronunciado los Tribunales de Justicia.

Así, y relativo al acceso a información considerada como secreto tributario en aplicación del art. 95 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, 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 señalaba lo siguiente *"la Ley de Transparencia y Buen Gobierno expresamente reconoce la existencia de materias que cuentan con una regulación específica, a la que se ha de estar, y donde aquella es de aplicación supletoria. No estamos hablando solamente de requisitos formales de acceso; sino de condiciones y requisitos de acceso a la información". (...)* *"si bien, la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno son ejes fundamentales de toda acción política; que dicho derecho de acceso a la información pública, regulado como un derecho de amplio ámbito subjetivo y objetivo; configurado de forma amplia, y del que son titulares todas las personas, pudiendo ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud; dicho derecho necesariamente ha de verse limitado en algunos casos, a la luz de la propia naturaleza de la información cuando entre el conflicto con otros intereses protegidos o con la normativa que lo regula". (...)* *"la Ley a que estamos aludiendo, parte de un derecho amplio y extenso de acceso a la información pública, lo que conlleva que la limitación a tal derecho ha de realizarse a tenor de una interpretación estricta y restrictiva. Pero lo expresado **ha de armonizarse con la protección de aquellos derechos de naturaleza preferentes y con las disposiciones especiales que rigen en algunas materias.** El derecho a la información no puede entenderse con carácter absoluto ni preferente a otros derechos. Estamos ante una regulación general cuya finalidad es el acceso a la información pública; pero que ha de adaptarse a cada caso. El derecho a la información tiene límites. Límites que, no son solo los recogidos en la propia norma reguladora del acceso a la información; sino en otras normas y en la C.E. como expresamente recoge la Ley 19/2013 en la DA 1ª".*

Por su parte, en la Sentencia Audiencia Nacional de 6 de febrero de 2017 dictada en el recurso de apelación nº 71 de 2016 que tenía por objeto la sentencia antes mencionada, se señalaba lo siguiente:

"Que la interpretación y aplicación de las normas, no debe hacerse con única referencia del precepto o de la norma directamente aplicable, sino en relación



sistemática, con el conjunto del Ordenamiento Jurídico en la medida en que sea de aplicación”.

“El derecho de Información, constituye un derecho de elaboración legal, recogido en la Constitución, artículo 105.b), pero fuera de la regulación contenida en los artículos 14 al 30, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 20.1.d) de la Constitución y (...) avanza como su límite, inicialmente, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas, por lo que no lo consagra como un derecho absoluto”.

“Fijado por tanto, que no se trata de un derecho absoluto, y que tiene las preferencias que deba tener frente a la existencia de otros derechos, debe tenerse en cuenta que sus límites, siempre deberán ser establecidos por normas con rango de Ley ordinaria, por lo menos”.

“La Ley 58/2003 establece un sistema de información propio, en sus artículos 93 y 94. Una obligación de información de una serie de personas físicas y jurídicas, autoridades y entidades, pero a favor de la Administración Tributaria. (...) Por tanto, nos hallamos que existe una regulación específica y vigente, no incompatible con la regulación de la Ley de Transparencia, de acceso a la información que obra en la Administración Tributaria y que se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio”.

8. A juicio de este Consejo de Transparencia, debe hacerse notar que la fundamentación para la denegación de la información solicitada en el escrito inicial dirigido por el reclamante al MINISTERIO DE JUSTICIA era, precisamente, que el procedimiento de extradición pasiva no podía ser considerado como un procedimiento administrativo ordinario, sino que el mismo adolecía de unas características propias que se derivan de su naturaleza mixta y que quedaban claramente fijados en la normativa reguladora.

Son esas especialidades las que implicaban que la documentación remitida por el país que solicitaba la extradición era conocida por la persona afectada siempre y cuando se hubiera sustanciado la primera parte gubernativa del procedimiento y, siendo ésta favorable a la extradición, se iniciase la fase judicial.

Por ello, y sin ánimo de entrar a analizar en detalle los motivos por los que el Legislador fijó esta reserva en el conocimiento de la documentación relativa a la extradición hasta el momento en que el procedimiento pasara a su fase judicial, lo cierto es que esta información queda vedada, por mandato legal, hasta que el procedimiento se encuentre en dicha fase.

A este respecto, entendemos que no debe dejarse de lado que la institución jurídica de la extradición se regula en diversos Convenios Internacionales, algunos de los cuales se mencionan en el preámbulo de la propia Ley 4/1985- *Por otra parte, la ratificación por España de varios Convenios europeos sobre la materia –*



Represión del Terrorismo, en 9 de mayo de 1980; el de Asistencia Judicial en Materia Penal, en 14 de julio de 1982, y, especialmente, el de Extradición, de 21 de abril de 1982– hace indispensable una revisión a fondo de nuestra Ley interna para suprimir obsoletos criterios y recoger aquellos otros que la técnica internacional ha perfeccionado a través del tiempo hasta ser aceptados por la generalidad de los países- y que, en ese sentido, existen determinadas obligaciones que vinculan a los Estados parte en los mismos y cuyo incumplimiento conlleva, en consecuencia, responsabilidad y, en consecuencia, incide en las relaciones exteriores de nuestro país.

Así, por ejemplo, y sin ánimo de considerar que el mismo sea de aplicación al caso concreto que afecta a la presente reclamación, el artículo 9 del Convenio entre el Reino de España y la República de Turquía en materia de cooperación en la lucha contra la delincuencia, hecho «ad referendum» en Estambul el 5 de abril de 2009, señala lo siguiente:

“1. El intercambio de información entre las Partes al amparo del presente Convenio se realizará en las condiciones siguientes:

a) La Parte requirente únicamente podrá utilizar la información para los fines y según las condiciones que establezca la Parte requerida, teniendo en cuenta el plazo transcurrido el cual dicha información deberá ser destruida, de conformidad con su legislación interna.

b) A petición de la Parte requerida, la Parte requirente facilitará información sobre el uso de los datos que se le han proporcionado y sobre los resultados obtenidos.

c) Si resultara que los datos facilitados son inexactos o incompletos, la Parte requerida informará sin dilación a la Parte requirente.

d) Cada una de las Partes llevará un registro con los informes de los datos facilitados y su destrucción.

2.a) Las Partes garantizarán la protección de los datos facilitados contra el acceso, modificación, publicación o difusión no autorizados, de conformidad con su legislación interna.

b) Asimismo, las Partes se comprometen a no ceder los datos personales a que se refiere el presente artículo a ningún tercero distinto del organismo solicitante de la Parte requirente o, en caso de ser ésta la que lo solicite, los datos sólo podrán transmitirse a alguno de los organismos previstos en el artículo 6 y previa autorización de la Parte requerida.

3. Cualquiera de las Partes podrá aducir en cualquier momento el incumplimiento por la Parte requirente de las disposiciones del presente artículo como causa para la suspensión inmediata de la aplicación del Convenio y, en su caso, de la extinción automática del mismo.”



De este Convenio se infiere que solamente puede intercambiarse información entre las Partes intervinientes, no debiendo darse información a terceros – incluido el propio sujeto investigado - salvo autorización de alguna de estas Partes, autorización que no consta en el presente expediente. También se deduce que incumplir esta obligación daría lugar a la suspensión inmediata de la aplicación del Convenio, perjudicándose, sin duda alguna, las relaciones exteriores entre España y Turquía.

Por otro lado, también debe tenerse en cuenta que el artículo séptimo apartado 1 a) de la tantas veces mencionada Ley 4/1985 indica que

1. La solicitud de extradición se formulará por vía diplomática, o directamente por escrito del Ministro de Justicia de la parte requirente al Ministro de Justicia español, debiendo acompañarse:

a) La sentencia condenatoria o el auto de procesamiento y prisión o resolución análoga según la legislación del país requirente con expresión sumaria de los hechos y lugar y fecha en que fueron realizados.

(...)

Queda claro, por lo tanto, que la solicitud de extradición puede cursarse en un momento en que los hechos presuntamente cometidos puedan estar enjuiciándose en el país en el que se solicita la extradición y, por ello, están aún definiéndose los hechos y circunstancias del caso.

Teniendo en cuenta lo indicado anteriormente, debe entenderse a nuestro juicio que el Legislador, con esta previsión, asumía que, en el caso de procedimientos en los que no se superase la fase gubernativa, esto es, que la solicitud de extradición no fuera admitida o aceptada en este primer momento, la documentación extradicional, al menos en su totalidad, no iba a ser conocida por la persona cuya extradición se solicitaba. Ello, previsiblemente y sin ánimo como decimos de indagar más allá de lo razonable en los posibles argumentos a favor de tal situación, debido a que el procedimiento había finalizado en esa primera etapa y, con ello, la afectación a la persona reclamada.

Finalmente, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no puede dejar de señalar que, frente a las restricciones al acceso que, a nuestro juicio, debe predicarse de la documentación requerida, no se aprecia en este supuesto un interés público superior en el conocimiento de la actuación pública o en la rendición de cuentas por las decisiones que los organismos públicos adopten. Y es que debe recordarse que es en base a estos presupuestos en los que la LTAIBG fue aprobada si nos remitimos a lo indicado en su Preámbulo: *La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos*



pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.

Por consiguiente, de acuerdo con los razonamientos y argumentos señalados, se entiende que la presente reclamación debe ser desestimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 7 de diciembre de 2017, contra el MINISTERIO DE JUSTICIA.

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, de 1 de octubre, de 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.

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