

Resolución 019/2020

S/REF: 001-038942

N/REF: R/0019/2020; 100-003329

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Justicia

Información solicitada: Documentación sobre expediente administrativo

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la reclamante solicitó al MINISTERIO DE JUSTICIA, 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), con fecha 29 de noviembre de 2019, la siguiente información:

De conformidad con la respuesta a la solicitud de información del expediente 001-037639 y en relación al expediente administrativo abierto solicito:

- 1.- *Forma de inicio del expediente administrativo, de oficio o a instancia de parte.*
- 2.- *Identificación, en su caso, de la persona, autoridad o funcionario que ordenó su inicio.*
- 3.- *Comunicaciones remitidas al Ministerio de Asuntos Exteriores comunicando la remisión a Italia de la carta de la Ministra.*
- 4.- *Orden, Delegación de competencias del MM AA EE o del Presidente del Gobierno por la cual se atribuye al Ministerio de Justicia su competencia en esta materia.*

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

5.- Dado que la resolución declara que se trata de materia reservada atinente a la relación con el estado italiano, copia de la Orden o disposición legal que declara el expediente administrativo de [REDACTED] como materia reservada.

2. El 11 de diciembre se comunicó a la solicitante, en documento denominado *Comunicación de comienzo de tramitación*, que con fecha 5 de diciembre de 2019, la solicitud se encontraba en la Subsecretaría de Justicia del MINISTERIO DE JUSTICIA, *centro directivo que resolverá su solicitud*.

No consta respuesta de la Administración

3. Frente a esta falta de respuesta, el 9 de enero de 2020, la interesada interpuso reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y en aplicación de lo previsto en el art. 24 de la LTAIBG.

4. Con fecha 15 de enero de 2020, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE JUSTICIA, a través de la Unidad de Información de Transparencia competente, al objeto de que por dicho Departamento se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. Ante la ausencia de respuesta, el requerimiento de alegaciones fue reiterado el 13 de febrero de 2020.

En su respuesta al trámite de alegaciones, con entrada el 18 de febrero de 2020, el MINISTERIO DE JUSTICIA indicó lo siguiente:

Analizada la solicitud, esta Subsecretaría de Justicia resolvió denegar la solicitud de acceso de conformidad con lo establecido en el artículo 14.1. en sus letras c), e), f) y g) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, al considerar que la misma se refería a un supuesto de sustracción internacional de menores remitido por el Ministerio de Justicia de Italia, en tanto que autoridad central italiana, al Ministerio de Justicia de España, en su calidad de autoridad central española, en aplicación del Convenio de La Haya de 1980 relativo a los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores.

Desde el inicio de dicho expediente, las partes afectadas se han visto inmersas en varias demandas civiles cruzadas que han provocado un intercambio de información entre ambos ministerios en virtud del procedimiento regulado en el artículo 55 del Reglamento Europeo 2201/2003 relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental.

Por otra parte, la Disposición Adicional Primera de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, establece que la normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será

la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo, condición que no se da en la solicitante.

En este sentido, cabe añadir también que el artículo 53.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, no permite reconocer a la solicitante de acceso a la información la condición de interesado o representante para ejercer su derecho al acceso a los documentos que obran en un procedimiento administrativo en curso.

Cabe resaltar respecto a lo expuesto en el punto 5 de la solicitud que, en parte alguna de la resolución citada, recaída en la anterior solicitud con número 001-037639, se arguye que el contenido del expediente afectado por la petición de acceso tenga la consideración de materia reservada. Lo que sí se argumenta es que la debida reserva en todo lo atinente a las relaciones entre Estados es un principio básico de las relaciones internacionales, lo que se traduce en el carácter confidencial de las comunicaciones que mantienen entre ellos y que suelen canalizarse a través de cartas o de notas verbales. La publicación de dichas comunicaciones podría comprometer las relaciones entre los países afectados al verse afectada la confianza mutua en la que deben desarrollarse las relaciones entre Estados.

Para resolver que el principio de confidencialidad de las relaciones de España con otros Estados en este supuesto permite limitar el derecho de acceso a la información de la solicitante, este Ministerio ha seguido las directrices fijadas por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su Criterio Interpretativo 2/2015, y ha tenido en cuenta anteriores pronunciamientos en reclamaciones de similar contenido (v.gr. R/0294/2018, R/0301/2018 o R/0095/2018).

Por último, se indica que la resolución adoptada en el sentido expuesto le ha sido notificada a la interesada el día 21 de enero de 2020, fecha en la que consta que ha comparecido a dicha notificación

5. En atención al escrito de alegaciones y con fecha 19 de febrero de 2020, en aplicación del [art. 82 de la Ley 39/2015](#)², de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se concedió Audiencia del expediente a la reclamante para que, a la vista del mismo, presentase las alegaciones que estimara pertinentes en defensa de su pretensión. Dichas alegaciones tuvieron entrada el 3 de marzo de 2020 e indicaban lo siguiente:

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20181206&tn=1#a82>

En relación a la documentación recibida manifestamos:

1.- Una vez más un organismo de la AGE no responde a una petición de información pública en el plazo establecido en la LTAIPBG.

2.- En sede de alegaciones, procede el Ministerio de Justicia a contestar a la solicitud de información alegando en síntesis que la solicitante no tiene la condición de parte en el procedimiento administrativo, extemporáneamente, en base a unos razonamientos que podían perfectamente haber alegado en una hipotética resolución, el motivo alegado ha de decaer por:

1.- No se han solicitado datos del expediente; se ha solicitado información formal sobre la forma del expediente administrativo, no sobre el fondo del mismo. Así:

2.- Con independencia de la cualidad de parte, reconocido por el Ministerio la existencia del expediente administrativo, ha de haber una forma de inicio, de oficio o a instancia de parte y eso es lo que se pregunta.

3.- Si se realizó de oficio, ha de existir una persona que lo ordenó y esa identificación solicitamos: la identificación de la persona que ordena, en su caso, el inicio, tiene relevancia a los efectos de una posible acción de responsabilidad contra la autoridad o funcionario que lo realice, por lo que ha de ser objeto de escrutinio público. Máxime cuando la intervención del Ministerio de Justicia ha sido objeto de abundante crítica desde todos los ámbitos profesionales, magistratura, abogacía, fiscalía.

4.- Las comunicaciones remitidas al MM AA EE, no forman parte del expediente administrativo, e igualmente la delegación de competencias efectuada, en su caso.

5.- Finalmente si se alude a la declaración de materia reservada, ha de existir tal declaración, puesto que así lo declara el Ministerio y de existir, es pública.

Solicitamos por tanto la estimación de la reclamación que entendemos procedente en primer lugar por motivos formales, al carecer de respuesta en plazo, y en segundo lugar por motivos materiales al no estar la denegación amparada en los supuestos legalmente previstos, constituyendo esta actuación dilatoria del Ministerio un claro fraude de ley sin que exista normativa de amparo alguna que permita esta actuación ministerial contraria a la normativa reguladora, actuación improcedente en un Ministerio y más en el de Justicia.

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](#)³, la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)⁴, regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como "*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*".

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

3. En primer lugar, debe hacerse una consideración de tipo formal, relativa al plazo de que dispone la Administración para contestar a una solicitud de acceso a la información pública.

La LTAIBG en su artículo 20.1 dispone que *La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.*

En el caso que nos ocupa, y según se desprende de los antecedentes que obran en el expediente, la Administración no ha contestado a la solicitante, desplegando sus efectos la figura jurídica del silencio administrativo negativo. Y es que, al no haber existido contestación del organismo público al que se dirigía la solicitud, este Consejo entiende de aplicación lo dispuesto en el artículo 20.4 de la LTAIBG según el cual "*Transcurrido el plazo máximo para*

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a12>

resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada”.

Por ello, de acuerdo con el Criterio Interpretativo de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno nº 1 de 2016, las reclamaciones que se presenten frente a resoluciones presuntas no están sujetas a plazo para su interposición. Tal y como se menciona en el criterio, se trata de la aplicación al procedimiento de reclamación ante este Consejo de Transparencia, de jurisprudencia consolidada en esta materia así como de las previsiones contenidas en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común (artículos 122 y 124).

Asimismo, este Consejo quiere recordar la obligación de contestar en el plazo establecido en el artículo 20.1 de la LTAIBG las solicitudes de acceso a la información que se le presenten para hacer efectivo el ejercicio de un derecho de anclaje constitucional, como es el derecho de acceso a la información pública, al que dicha norma dota de un procedimiento ágil y con un breve plazo de respuesta.

4. Sentado lo anterior, ha de ponerse de manifiesto la relación de las circunstancias planteadas en la presente reclamación con otras que ya fueron analizadas por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el expediente R/0823/2019, también a instancias de la actual reclamante. En dicho precedente se solicitaba también al MINISTERIO DE JUSTICIA la correspondencia mantenida con el Departamento competente de Italia en relación a la ciudadana española [REDACTED]

En la resolución recaída en dicho expediente, razonábamos lo siguiente:

Ha de recordarse en este punto que el objeto de la solicitud son las comunicaciones, remitidas y recibidas en respuesta, entre el Ministerio de Justicia de España y su homólogo italiano en el caso que atañe a la ciudadana española [REDACTED]. Un caso judicial del que se han hecho eco de forma manifiesta los medios de comunicación y cuyas circunstancias generales son, por lo tanto, públicas. Concretamente, lo requerido por la solicitante es el detalle de esta correspondencia en la medida en que afecte a la situación de los hijos-menores de edad- de [REDACTED]

En primer lugar, ha de ponerse de manifiesto que, a pesar de que, como decimos, las circunstancias generales del caso han sido puestas de manifiesto por la propia afectada y se han publicado en los medios de comunicación, el objeto de la solicitud es un- presunto- intercambio de correspondencia que afecta a un asunto estrictamente privado y que, como tal, es ajeno a la finalidad de transparencia de la actuación pública como mecanismo de rendición de cuentas en la que se basa la LTAIBG.

Por otro lado, y dado que la correspondencia por la que se interesa la solicitante afectaría a menores de edad, nos encontramos ante un supuesto en el que quedaría vulnerado el derecho de estos menores a la protección de sus datos personales.

En este sentido, la LTAIBG, en su artículo 15.3, indica, como criterio a la hora de realizar la ponderación entre el derecho de acceso a la información y el derecho a la protección de datos de carácter personal d) La mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad. Aplicada dicha disposición, podemos concluir que el acceso a la información solicitada no sólo afectaría a la intimidad de los afectados por las comunicaciones, sino que, entre estos afectados, se encuentran menores de edad que, en tal condición, han de gozar de una mayor protección.

En definitiva, por todos los argumentos que anteceden, consideramos que la presente reclamación ha de desestimarse.

Atendiendo a lo concluido en el precedente, no podemos sino reafirmarnos en que la reclamante pretende acceder a información relativa a un asunto estrictamente privado, por más que sus circunstancias hayan sido manifiestamente hechas públicas, voluntariamente, por una de las partes. Ello no implica, no obstante, que la Administración deba proporcionar acceso a información cuyo acceso supondría un perjuicio a terceros y que, como decimos, no guarda relación con la rendición de cuentas en la que se basa la Ley y, por lo tanto, su conocimiento no queda amparado en un interés superior.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 9 de enero de 2020, 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](#)⁵, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a23>

dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#)⁶.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el [artículo 9.1 c\) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa](#)⁷.

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

⁶ <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20180904&tn=1#a112>

⁷ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1998-16718>