

# AUDIENCIA NACIONAL

## Sala de lo Contencioso-Administrativo SECCIÓN SÉPTIMA

**Núm. de Recurso:** 0000056/2023  
**Tipo de Recurso:** APELACION  
**Núm. Registro General :** 00259/2023  
**Apelante:** MINISTERIO DE ASUNTOS ECONOMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL  
**Procurador** [REDACTED]  
**Apelado:** CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO  
**Abogado Del Estado**  
**Ponente Ilmo. Sr.:** D. JOSÉ GUERRERO ZAPLANA

### SENTENCIA EN APELACION

**Ilmo. Sr. Presidente:**  
D. JOSÉ GUERRERO ZAPLANA

**Ilmos. Sres. Magistrados:**  
D. LUIS HELMUTH MOYA MEYER  
D. JOSE FELIX MARTIN CORREDERA  
D. FELIPE FRESNEDA PLAZA  
D. JAVIER RODRIGUEZ MORAL  
D<sup>a</sup>. YOLANDA DE LA FUENTE GUERRERO

Madrid, a ocho de octubre de dos mil veinticuatro.

VISTO por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, el recurso de apelación núm. 56/2023, promovido por el Abogado del Estado contra la sentencia dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo Número Cinco en fecha 29 de Marzo de 2023 dictada en el PO 43/2022.

Ha sido parte en autos el CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO representada la procuradora [REDACTED]

### ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.** – Se interpuso recurso contencioso frente a la resolución 775/2021, de fecha 28-03-22 procedente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, dictada en el expediente nº R/0785/2021; estimando la reclamación presentada por [REDACTED] e instando al Ministerio de Asuntos Economicos y Transformación Digital, a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información relacionada con la deuda actual que tienen Cuba y Venezuela hacia España:

- Los informes y los expedientes administrativos correspondientes de las condonaciones y reestructuraciones de deuda (con su detalle de quitas y ampliaciones de plazos de pago), incluyendo las peticiones [de Cuba y Venezuela] en ese sentido, así como las reuniones que ha habido con las autoridades de España para tal efecto y sus actas correspondientes.

-Instando a dicho Ministerio a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

Tras la tramitación del oportuno recurso contencioso administrativo por el Juzgado Central de lo Contencioso Número Cinco, se dictó sentencia de fecha 29 de Marzo de 2023 por la que se desestimaba el recurso contencioso administrativo y se declaraba que la resolución impugnada era ajustada a derecho..

**SEGUNDO.** – Por el Abogado del Estado se interpuso recurso de apelación contra la referida sentencia tras lo que se dio traslado al Consejo de Transparencia que se opuso a la estimación del recurso de apelación, interesando la confirmación de la sentencia.

**TERCERO.** - No habiéndose solicitado la práctica de prueba, se declararon conclusas las presentes actuaciones y quedaron pendientes para votación y fallo.

**CUARTO.** - Para votación y fallo del presente recurso de apelación, se señaló el día 1 de Octubre, designándose ponente al Ilmo. Sr. Magistrado D. JOSÉ GUERRERO ZAPLANA.

### FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.** - Es objeto del presente recurso contencioso administrativo la sentencia dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo Número Cinco en fecha 29 de Marzo de 2023 dictada en el PO 43/2022.

El fallo de la sentencia objeto de apelación es del siguiente tenor literal: Que desestimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto el MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL, frente a la resolución

775/2021, de 28-03-22, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, dictada en el expediente n° R/0785/2021; estimando la reclamación presentada por [REDACTED]; e instando a dicho Ministerio a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información relacionada con la deuda actual que tienen Cuba y Venezuela hacia España:

- Los informes y los expedientes administrativos correspondientes de las condonaciones y reestructuraciones de deuda (con su detalle de quitas y ampliaciones de plazos de pago), incluyendo las peticiones [de Cuba y Venezuela] en ese sentido, así como las reuniones que ha habido con las autoridades de España para tal efecto y sus actas correspondientes.

- Instando a dicho Ministerio a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

Declaro que dicha resolución es ajustada a Derecho, y en consecuencia no procede anularla

Para llegar a dicha conclusión, la sentencia apelada hace referencia a los siguientes razonamientos:

- La documentación aportada por la parte actora en el caso sometido a examen, expresamente alude a la confidencialidad de las deliberaciones. No alude a los acuerdos o actas; por lo que no resulta de aplicación el límite invocado recogido en los apartados c), h) y k) de la Ley 19/2013.

- En cuanto al límite referido a las relaciones exteriores considera que la resolución del CTBG no dificulta ni cuestiona la política exterior ni de cooperación internacional.

- En cuanto al límite referido a los intereses económicos y comerciales, entiende que no hay suficiente justificación y afirma que: "No se considera acreditado el daño que con el límite a la información, se pretende proteger o salvaguardar. Límite que requiere una justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida; y este es el caso, no se entiende justificado que el hecho de proporcionar la información dispuesta en la resolución, afecte a las futuras decisiones o a la capacidad negociadora/decisiva de los miembros del Club de París".

**SEGUNDO.** - El Abogado del Estado ahora apelante utiliza como primer argumento de su apelación el que hace referencia a que carece de toda virtualidad la distinción acuñada por la sentencia del TS a la que se refiere, pues no es posible establecer una diferenciación entre actas y deliberaciones a tenor de una normativa que no resulta de aplicación puesto que el contenido de las actas del Club de París atenderá a sus normas específicas e incluirán lo que se considere por el órgano colegiado internacional, no limitándose al contenido del art. 18 LRJSP.

Añade que, aun admitiendo dialécticamente que resultase de aplicación la LRJSP, cabe recordar que el art. 18.1 LRJSP ordena incluir "los puntos principales de las deliberaciones" en las actas. Si, como entiende la sentencia, la confidencialidad se extiende a este extremo, resulta palmario que las actas no pueden ser de conocimiento público por contener la deliberación.

Añade que de la prueba practicada se ha demostrado que el Reino de España asume como miembro no se limita a las deliberaciones, sino a la lógica plasmación de estas en una posición común, como son los acuerdos multilaterales y las actas de

las reuniones. Entiende que no puede efectuar divulgaciones que infrinjan los compromisos internacionales asumidos (como miembro del Club de París) puesto que afectaría al límite del artículo 14.1.c) de la Ley de Transparencia.

Entiende que la sentencia apelada no expone por qué no considera justificada la aplicación del límite del perjuicio a las relaciones exteriores, sino que simplemente decide que no se perjudican las relaciones exteriores por la divulgación de la información. Y todo ello pese a la existencia del documento nº 4 en que se deja claro que el Club de París no divulga los acuerdos ni las actas.

Finalmente, añade el AE que en atención a que Cuba no es firmante del Club de París, la difusión de la información supondría un perjuicio económico para España, en tanto que miembro del Club de París, de cara a futuras negociaciones con otros países deudores, pues terceros podrían intentar obtener condiciones más ventajosas sobre la base del acuerdo alcanzado con otros países. Así, se perjudicaría el interés económico de España, viendo disminuida la capacidad de recuperación del crédito concedido u obteniendo condiciones peores.

Por su parte, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, afirma que la sentencia apelada ha aplicado correctamente la jurisprudencia del TS sobre la diferenciación entre actas y deliberaciones de un órgano colegiado y que dicha diferenciación es aplicable también a órganos colegiado y aunque no estén sometidos en su funcionamiento a la ley 40/2015. Entiende que la petición de información que se ha formulado no afecta a la confidencialidad a la que está sometida el Estado español como miembro del Club de París ya que lo que se solicita no son las deliberaciones sino las consecuencias para el Estado español.

También considera que no se afectan las relaciones exteriores de España puesto que la información que se solicita se refiere, exclusivamente, a Cuba y Venezuela y que la motivación de la sentencia apelada es suficiente para conocer las razones de la decisión que se ha adoptado.

Considera que no puede admitirse que sea aplicable el límite de las relaciones exteriores y que no es posible que solo pueda aplicar este límite el Gobierno del país que es en manos de quien está la política exterior.

En cuando al límite de los intereses económicos y comerciales, considera el CTBG que no se identifican ni concretan en absoluto los daños para los intereses económicos y comerciales de España ni se aportan datos concretos, objetivos y evaluables que avalen la posible aplicación de este límite ni su incidencia en la posición competitiva del Estado.

**TERCERO.** - La adecuada resolución de la cuestión que se somete a la consideración de esta Sala exige partir de cual es la información que la resolución del Ministerio admitió que fuera facilitada y cual es aquella información que ha considerado que no se debe facilitar. Para ello, debemos fijarnos en la resolución inicialmente recurrida ante el Juzgado Central de lo Contencioso

La solicitud inicial formulada se refería a lo siguiente: “Deseo conocer la deuda actual que tiene Cuba y Venezuela hacia España, así como las renegociaciones, condonaciones de deuda e intereses así como reestructuraciones de dicha deuda habidas desde el 2004 hasta el momento presente, junto con los informes y los expedientes administrativos correspondientes de esas condonaciones

y reestructuraciones (con su detalle de quitas y ampliaciones de plazos de pago), incluyendo las peticiones de esos dos Estados en ese sentido así como las reuniones que ha habido con las autoridades de España para tal efecto y sus actas correspondientes”.

El Ministerio de Asuntos Economicos y Transformación Digital (Secretaría General del Tesoro) contestó en base a la confidencialidad de las deliberaciones del Club de Paris, que se extiende también a los acuerdos multilaterales alcanzados por los miembros del Club con países deudores para el tratamiento de su deuda externa, por lo que la información facilitada fue, exclusivamente, la siguiente:

- A la fecha de cierre del último ejercicio completo (31 de diciembre de 2020), España ostentaba deuda en calidad de acreedor frente a Cuba por importe de 1.937,55 millones de euros y frente a Venezuela por un montante de 213,37 millones de euros.

- En el caso de Cuba, el 12 de diciembre de 2015 España suscribió, junto al resto de acreedores del Club de París, un acuerdo de alivio de deuda con dicho país cuyos términos fueron consensuados a nivel multilateral y que supuso una reestructuración con quita de la deuda. Las negociaciones se efectuaron de forma multilateral y conjunta con todos los acreedores implicados. El 10 de junio de 2021, en el contexto de la crisis del COVID-19, se suscribió una adenda al citado acuerdo multilateral de 2015. Dicha adenda, que de nuevo fue negociada y pactada a nivel multilateral, supone la reprogramación de determinados vencimientos de deuda, sin implicar quita alguna ni tampoco una extensión del calendario original de reembolso de la deuda.

- El Club de París difunde en su web comunicados de prensa sobre los acuerdos multilaterales alcanzados con países deudores, incluidos los suscritos con Cuba, que están disponibles en los siguientes links:

- En el caso de Venezuela, desde 2004 no se ha producido ningún tipo de negociación para el alivio de la deuda ostentada frente a dicho país, y por consiguiente no se ha suscrito ningún acuerdo multilateral ni bilateral de alivio de deuda.

La resolución del Consejo de Transparencia que ha sido objeto del presente recurso contencioso administrativo añade a la información ya facilitada, que se informe al solicitante, también, de lo siguiente: “Los informes y los expedientes administrativos correspondientes de las condonaciones y reestructuraciones de deuda (con su detalle de quitas y ampliaciones de plazos de pago), incluyendo las peticiones [de Cuba y Venezuela] en ese sentido, así como las reuniones que ha habido con las autoridades de España para tal efecto y sus actas correspondientes”.

El objeto del presente recurso de apelación consiste en determinar si aquello que ha sido admitido por el CTBG (y confirmado por la sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso objeto del presente recurso de apelación) debe mantenerse como información que debe ser facilitada al solicitante inicial: informes y expedientes administrativos de las condonaciones y reestructuraciones de deuda, las peticiones y las reuniones que ha habido y sus correspondientes actas.

**CUARTO.** - Por lo que se refiere a la aplicación de los límites que se recogen en el artículo 14 de la Ley de Transparencia debemos comenzar por referirnos a la diferenciación entre actas y deliberaciones de los órganos colegiados.

Esta Sala conoce y comparte la jurisprudencia del Tribunal Supremo en relación a la evidente diferenciación entre lo que es la deliberación de un órgano colegiado, el acta que se levanta de dicha deliberación, y el acuerdo que se toma en consecuencia de dicha deliberación. Es obvio que las exigencias de transparencia son mayores en las primeras (las actas) que en los últimos (los acuerdos) puesto que es en aquellas donde se pueden hacer constar determinadas informaciones que se encuentren afectadas por los límites del artículo 14 de la Ley de Transparencia.

La interpretación de la indicaciones que se recogen en la sentencia del TS 1518/2022 (casación 1837/2021) no puede generalizarse sino que debe ser admitida y acomodada a cada caso relacionándola con las exigencias derivadas de los artículos 18 y 19 de la Ley 40/2015 en cuando al contenido de las actas y especialmente importante es lo que señala el artículo 19.5 que posibilita que se incluyan en el acta todos los detalles de la deliberación que se haya producido en un órgano colegiado.

El Tribunal Supremo, en la sentencia reseñada ha respondido a la cuestión de interés casacional planteada reiterando que: "... las actas de las reuniones de un órgano colegiado no están, en principio, excluidas del conocimiento público al amparo del art. 14.1.k de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia, ya que los datos en ella incorporados de forma obligatoria no afectan a la garantía de confidencialidad o el secreto requerido en la formación de voluntad del órgano colegiado, al no reflejar, como contenido mínimo necesario, la totalidad de la deliberación ni las opiniones y manifestaciones íntegras de cada uno de sus miembros."

A ello debe añadirse lo que dice el artículo 19.5 de la Ley 40/2015 que: "5. En el acta figurará, a solicitud de los respectivos miembros del órgano, el voto contrario al acuerdo adoptado, su abstención y los motivos que la justifiquen o el sentido de su voto favorable.

Asimismo, cualquier miembro tiene derecho a solicitar la transcripción íntegra de su intervención o propuesta, siempre que, en ausencia de grabación de la reunión aneja al acta, aporte en el acto, o en el plazo que señale el Presidente, el texto que se corresponda fielmente con su intervención, haciéndose así constar en el acta o uniéndose copia a la misma".

Esta Sala y Sección ya ha recogido esta diferenciación entre deliberación y actas de un órgano colegiado en sentencias precedentes, como por ejemplo en la apelación 24/2022 cuando afirmó que: "La sentencia del Tribunal Supremo de 19.2.2021, recurso 1866/2020, establecía que, en principio, procede el acceso a las actas de las entidades públicas en la medida en que el contenido del acta conforme al art.18.1 y 19.5 de la Ley 40/2015 no tiene por qué reflejar íntegramente y con todo detalle todas las manifestaciones recogidas en una reunión, bastando con hacerlo de forma sucinta ( "los puntos principales de las deliberaciones así como el contenido de los acuerdos adoptados").

Pero también es cierto que las actas pueden recoger un contenido mayor, y pueden llegar a ser tremendamente detalladas recogiendo no solo los acuerdos que se adopten sino el contenido de las deliberaciones o las intervenciones de cada



asistente a la reunión que se documenta en el acta, y así se deduce del propio art.19.5 de la Ley 40/2015, extendiéndose, por parte de quien levanta acta en la forma que tenga por conveniente”.

Por lo tanto, a juicio de esta Sala, entendemos que el contenido de las actas de las reuniones que se puedan haber mantenido con las autoridades de Venezuela y Cuba (tanto bilaterales como en el seno del Club de París) suponen una clara infracción del límite que señalan las letras c), h) y K) del artículo 14 de la Ley de Transparencia:

- c) Las relaciones exteriores.
- h) Los intereses económicos y comerciales.
- k) La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión.

La resolución de la Secretaria General del Tesoro que admite solo parcialmente la información que fue solicitada razona, desde el punto de vista de esta Sección de modo suficiente, la razones por las que no pueden hacerse publicas las deliberaciones del Club de Paris puesto que, además, afectan a terceros países:

“España es, desde 1978, miembro del Club de París (foro en el que se integran la mayoría de los principales acreedores soberanos y que tiene por objetivo fundamental coordinar la negociación de tratamientos de alivio de deuda soberana). Como miembro del Club de París, España se compromete a respetar sus principios básicos de funcionamiento. Uno de esos principios se refiere a la confidencialidad de las deliberaciones, que se extiende también a los acuerdos multilaterales alcanzados por los miembros del Club con países deudores para el tratamiento de su deuda externa. De este modo, los acuerdos negociados por los miembros del Club de París con países deudores están sujetos a la confidencialidad de sus términos. Por tanto, en caso de facilitarse información detallada de los mismos, se estarían incumpliendo los compromisos asumidos a nivel multilateral por España derivados de su carácter de miembro del Club de París, así como se estarían revelando información relativa a otros Estados, con el consiguiente perjuicio para sus relaciones exteriores con el resto de países acreedores miembros del Club”.

Esta Sala entiende que en el contenido de las actas que se pudieran haber levantado en las sesiones del Club de París pueden recogerse menciones sobre las razones por las que se admite unas u otras condonaciones de deudas y de acuerdos que afectan claramente a la política exterior del país que se encuentra expresamente mencionado en el apartado c) del artículo 14 de la Ley de Transparencia.

La transparencia que impone la ley 1/2023 de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global (correctamente citada por la Sentencia objeto de apelación) obliga a que se conozca la decisión que se toma por el gobierno, pero no impone transparencia en relación a las razones últimas de dichas decisiones. Baste para ello con reproducir el contenido de su artículo 2.2.f) cuando impone como Principio de Actuación: “La transparencia y la rendición de cuentas ante la ciudadanía española, así como ante los países socios, sus sociedades, y ante otros asociados para el desarrollo sostenible, así como la protección de la ética y la integridad en la gestión de todas las acciones y actividades de cooperación para el desarrollo sostenible.”

La superación del límite del artículo 14.1.c) de la Ley de Transparencia (relaciones exteriores) sería suficiente para la estimación del recurso de apelación y para entender que la resolución del CTBG que ha sido objeto de inicial impugnación

ante el Juzgado Central de lo Contencioso debe ser anulada. Anulación que ya adelantamos desde este momento sin perjuicio de lo que se dirá en los siguientes fundamentos jurídicos.

**QUINTO.** - La afectación del límite de los intereses económicos (límite del 14.1.h) de la ley de transparencia) se encuentra suficientemente justificada dada la naturaleza de la cuestión sobre la que se solicita la información.

Es cierto que, como ha dicho esta misma Sala y Sección en supuestos precedentes, como en la apelación 55/2023 y como ha declarado la STS" En cuanto a la limitación del acceso a la información prevista en el artículo 14.1.h/ de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, ya hemos señalado que las limitaciones contempladas en el artículo 14 de la Ley 19/2013, lo mismo que sucede con las causas de inadmisión de solicitudes de información que enumera el artículo 18, deben ser interpretadas de forma estricta y partiendo de la premisa de que el derecho de acceso a la información aparece configurado en nuestro ordenamiento con una formulación amplia, de manera que sólo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas.

Claramente lo deja así señalado el artículo 14.2 de la Ley 19/2013 cuando dispone: " (...) 2. La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso".

Por tanto, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración puesto que es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley.

Lo que no es exigible (como hace el CTBG en su oposición al recurso de apelación) es exigir que se cuantifique o se evalúe cual es la afectación económica de la limitación a la información cuyo acceso se pretende.

Este límite de la afectación de intereses económicos o empresariales no puede aplicarse con el mismo rigor si la información se refiere a contratos (apelación 103/2021) o al funcionamiento de empresas (apelación 59/2023) que en el caso presente en el que lo que está en juego es la política económica y la acción exterior del Estado.

No obstante, no puede dejar de señalarse que la resolución de la Secretaría de Estado que acuerda conceder parcialmente la información solicitada remite a la página web del Club de París y una simple consulta de la misma permite encontrar los acuerdos suscritos con los diversos países y los términos de los acuerdos alcanzados.

No puede hablarse, pues, de que no se haya producido una suficiente transparencia sobre la cuestión.

**SEXTO.** - La afectación de las relaciones exteriores (límite del artículo 14.1.c) de la Ley de Transparencia resulta de todo lo dicho anteriormente, así como de lo que obra en el documento 4 aportado por el Abogado del Estado en su demanda: publicar el contenido de las actas del Club de París supondría un grave incumplimiento de los compromisos asumidos por el Reino de España.



Aunque no se pueden hacer consideraciones de tipo general, no puede desconocerse que lo dicho por el TS en la sentencia ya citada en el recurso de casación 1837/2021 “.. las actas de las reuniones de un órgano colegiado no están, en principio, excluidas del conocimiento público al amparo del art. 14.1.k de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia, ya que los datos en ella incorporados de forma obligatoria no afectan a la garantía de confidencialidad o el secreto requerido en la formación de voluntad del órgano colegiado, al no reflejar, como contenido mínimo necesario, la totalidad de la deliberación ni las opiniones y manifestaciones integrales de cada uno de sus miembros.” no impide que cuando se afectan las relaciones internacionales por la participación de España en foros internacionales, hay que ser especialmente prudente en la valoración de las circunstancias del caso.

Todo lo expuesto obliga a la estimación del recurso de apelación y a considerar que la resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno inicialmente impugnada como objeto del recurso contencioso administrativo deber ser anulada por haber excedido los límites que señala la propia Ley de Transparencia.

**SÉPTIMO.** - De conformidad con lo dispuesto en el *artículo 139.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, no procede efectuar expresa condena en costas en relación a esta instancia.

### FALLAMOS

Que estimando el recurso de apelación, interpuesto por el Abogado del Estado contra la sentencia dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo Número Cinco en fecha 29 de Marzo de 2023 dictada en el PO 43/2022, debemos anular la sentencia objeto de apelación así como la resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno 775/2021, de fecha 28-03-22 dictada en el expediente nº R/0785/2021.

Sin imposición de costas a ninguna de las partes.

La presente sentencia es susceptible de recurso de casación que deberá prepararse ante esta Sala en el plazo de 30 días contados desde el siguiente al de su notificación; en el escrito de preparación del recurso deberá acreditarse el cumplimiento de los requisitos establecidos en el *artículo 89.2. de la Ley de la Jurisdicción* justificando el interés casacional objetivo que presenta.



Recurso N°: 0000056/2023