



Resolución 349/2022

S/REF: 001-067490

N/REF: R/0397/2022; 100-006775

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Secretaria General de la Presidencia del Gobierno

Información solicitada: Procedimiento de actuación contra la desinformación

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 30 de marzo de 2022 el reclamante solicitó a la SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

«El 30 de octubre de 2020, se publicó en el B.O.E la orden PCM/1030/2020 donde el Ministerio de Presidencia publicaba su normativa sobre el Procedimiento de actuación contra la desinformación. Toda la información solicitada gira en torno a este procedimiento y el trabajo de la Comisión Permanente contra la Desinformación.»

Toda la información se solicita desde la publicación del Procedimiento de actuación contra la desinformación aprobado por el Consejo de Seguridad Nacional (30 octubre 2020) hasta la fecha en la que se responde esta solicitud.

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

1º *¿Cuántas campañas de desinformación se han detectado dentro del marco del procedimiento de actuación contra la desinformación?*

2º *La orden establece cuatro niveles diferentes de activación de las campañas detectadas.*

2ºA *¿Del nivel 1, cuantas campañas de desinformación se han detectado?*

2ºB *¿Del nivel 2, cuantas campañas de desinformación se han detectado?*

2ºC *¿Del nivel 3, cuantas campañas de desinformación se han detectado?*

2ºD *¿Del nivel 4, cuantas campañas de desinformación se han detectado?*

2ºE *Con respecto al nivel 4, solicito los informes elaborados donde se mencionen las campañas de desinformación que han sido detectadas y categorizadas en este nivel y las acciones que se han llevado a cabo para hacerlas frente.*

3º *En el nivel 4 de la orden citada anteriormente, se establece que en este nivel la función que corresponde es la gestión política de la respuesta a una crisis, y adopción de medidas en el caso de atribución pública a un tercer Estado de una campaña de desinformación. En este sentido, ¿Qué medidas se han tomado al detectarse la participación de un tercer Estado en una campaña de desinformación?*

4º *De qué países provienen estas campañas de desinformación.*

4ºA *Cuáles son los países que más actividad han tenido a la hora de generar campañas de desinformación.*

4ºB *¿La Comisión Permanente contra la desinformación ha elaborado informes sobre la participación de países terceros en campañas de desinformación que afectan a España o Europa? En caso afirmativo, solicito dichos informes.*

5º *En el Anexo II de la Orden PCM/1030/2020, de 30 de octubre, se establece que entre los cometidos de la Comisión Permanente contra la desinformación serán, apoyar con la realización de la valoración técnica y operativa de los riesgos y amenazas a través de informes agregados. Solicito todos los informes agregados que se han podido elaborar en este sentido.*

6º *¿Cuántas reuniones ha celebrado la Comisión Permanente contra la desinformación desde que existe?*

6ºA *Solicito las actas de estas reuniones.*

7º ¿Cuántas células de Coordinación de lucha contra la desinformación se han establecido?»

2. Mediante resolución de fecha 29 de abril de 2022, la SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO contestó al solicitante lo siguiente:

«De conformidad con la información recibida, la Directora del Departamento de Coordinación Técnica y Jurídica de la Presidencia del Gobierno, RESUELVE conceder el acceso parcial a la información solicitada.

La Comisión Permanente de lucha contra la Desinformación es un mecanismo de carácter técnico y permanente, encargado de facilitar la coordinación interministerial en el ámbito de la lucha contra la desinformación en nuestro país. Desde su creación en base al Procedimiento aprobado por el Consejo de Seguridad Nacional el 15 de marzo de 2019, actualizado en Orden PCM 1030/2020 de 30 de octubre, se ha reunido en trece ocasiones.

Desde que el pasado 24 de febrero diera comienzo el conflicto RUSIA-UCRANIA, y posterior invasión de este último país por parte del primero, de forma diaria bajo la dirección del Director del Departamento de Seguridad Nacional de Presidencia del Gobierno, se reúne la Célula de Coordinación Interministerial específica para tratar la situación. En esa Célula diaria se aborda como punto específico las campañas de desinformación desarrolladas por el Gobierno ruso, su evolución y afectación directa a España.

La información relativa a las campañas de desinformación de las que tiene conocimiento la Comisión Permanente de Lucha contra la Desinformación, procede de los distintos departamentos ministeriales y organismos que la integran, órganos y organismos nacionales e internacionales con responsabilidades operativas en este ámbito, incluyendo, en el caso de la Unión Europea el Servicio Europeo de Acción Exterior (EEAS) y de la Unión Europea a través del Sistema de Alerta Rápida de la Unión Europea (RAS).

La información que se comunica a la Comisión Permanente contra la Desinformación está clasificada por el organismo que la aporta. No están clasificados los informes de carácter público del Servicio Europeo de Acción referidos a campañas de desinformación. Esta información se encuentra disponible en el siguiente enlace: <https://euvsdisinfo.eu/>

A fecha de 11 de abril de 2022, España no ha llevado a cabo ninguna atribución pública a un tercer Estado por su implicación en una Campaña de desinformación.

Actualmente los departamentos ministeriales y organismos que forman parte de la Comisión Permanente de Desinformación llevan a cabo un seguimiento y análisis de la situación (nivel 2)

relativa a las campañas de desinformación en el contexto de la crisis mundial provocada por el ataque militar sin precedentes de Rusia contra Ucrania. El resultado de dichos análisis en su caso se pondría en conocimiento del Servicio Europeo de Acción Exterior, a través del Sistema de Alerta Rápida (RAS).

La documentación del Departamento de Seguridad Nacional se encuentra protegida por los límites de acceso a la información pública previstos en el artículo 14.1.a) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. La Autoridad Delegada para la Seguridad de la Información Clasificada establece que la documentación que se elabora en el Departamento de Seguridad Nacional no es de uso público, salvo que expresamente se declare como Información de Uso Público (distribución no limitada). Los usuarios de dicha información deberán limitar su divulgación y distribución a personal y organismos que desempeñen actividades relacionadas con el Sistema de Seguridad Nacional. Como consecuencia de lo anterior, y dada la alta complejidad de la situación internacional actual, este órgano considera que no puede prevalecer un interés superior en la divulgación de la información.»

3. Mediante escrito registrado el 29 de abril de 2022, el solicitante interpuso una reclamación, en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG, ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) manifestando lo siguiente:

«Soy periodista y creo que la información que solicito es de interés general. En la información parcial que me han facilitado desde la Secretaría General Presidencia del Gobierno se detalla que la Comisión Permanente de lucha contra la Desinformación se ha reunido trece veces, pero no explica la causa de estas trece reuniones, ni cuáles de los 4 niveles de activación tenían las campañas que eran el motivo, entiendo, de esta reunión.

Por otra parte, a partir del 24 de febrero explican que han creado una Célula de Coordinación Interministerial específica para tratar la situación de la invasión de Ucrania, pero no incluyen más información al respecto sobre si las conclusiones que se hayan alcanzado con el trabajo de la Célula las decisiones que se hayan tomado.

Por otra parte, también cuentan que actualmente los departamentos ministeriales y organismos que forman parte de la Comisión Permanente de Desinformación llevan a cabo un seguimiento y análisis de la situación (nivel 2) relativa a las campañas de desinformación en el contexto de la crisis de Rusia contra Ucrania. Pero no facilitan ningún tipo de información

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

sobre el trabajo que están realizando en este contexto. Un dato interesante sería saber, cuantas campañas de desinformación han detectado en este contexto.

En resumen, la Secretaría General Presidencia del Gobierno me ha facilitado una información parcial, y que considero que es de interés general por lo que reclamo más información sobre lo que les solicito.»

4. Con fecha 3 de mayo de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO al objeto de que pudiera hacer las alegaciones que considerase oportunas. El 9 de junio de 2022 se recibió escrito, con el siguiente contenido resumido:

«Los niveles de activación previstos en el apartado 4 de la Orden PCM/1030/2020, de 30 de octubre, por la que se publica el Procedimiento de actuación contra la desinformación, aprobado por el Consejo de Seguridad Nacional, corresponden a un escalado de actuaciones para la detección de campañas de desinformación y su análisis ante unos posibles impactos en la Seguridad Nacional, así como para el apoyo en la gestión de situaciones de crisis donde pudiera haber una afectación derivada de dichas campañas. Por tanto, no se detectan campañas de desinformación por niveles de activación como solicita el interesado.

Igualmente, las reuniones de la Comisión Permanente no se tienen por qué corresponder con niveles de activación del Procedimiento de Actuación contra la desinformación, ya que el mismo texto recoge otros cometidos para dicho órgano, no relacionados directamente con la detección de campañas de desinformación o la gestión de crisis.

Entre estos cometidos figuran el análisis y estudio la disponibilidad de los recursos existentes y las necesidades en el ámbito de la lucha contra la desinformación o elevar al Consejo de Seguridad Nacional recomendaciones y propuestas, en relación con los organismos y órganos con cometidos asignados, dentro de cuyo marco se propuso al Consejo de Seguridad Nacional la actualización del Procedimiento de Actuación contra la desinformación en octubre de 2020.

Por último, y en relación a los informes agregados realizados y los asuntos tratados en el marco de la Comisión Permanente, incluyendo el número de campañas detectadas, su publicidad supone un riesgo para la Seguridad Nacional, toda vez que supondría la exposición de las técnicas y capacidades de detección y análisis, lo cual podría ser usado por los actores hostiles para evitar su detección en el despliegue de futuras campañas de injerencia en el espacio de la información.

Por tanto, SOLICITA que se resuelva de forma desestimatoria la reclamación formulada.»

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2 c\) de la LTAIBG](#)³ y en el [artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno](#)⁴, el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁵ se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12](#)⁶ el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*»

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

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

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud de acceso a la información relativa al procedimiento de actuación contra la desinformación y al trabajo de la Comisión Permanente de lucha contra la Desinformación, formulada en los términos que figuran en los antecedentes de hecho.

El órgano requerido concedió parcialmente el acceso a la información solicitada parcial indicando que «*la Comisión Permanente de lucha contra la Desinformación se ha reunido*

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

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

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

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

trece veces y que a partir del 24 de febrero explican que han creado una *Célula de Coordinación Interministerial específica para tratar la situación de la invasión de Ucrania* y entregando, mediante un enlace web, «los informes de carácter público del Servicio Europeo de Acción referidos a campañas de desinformación». Considera, sin embargo, en relación con el resto de información solicitada que resulta de aplicación el límite previsto en el artículo 14.1.a) LTAIBG.

4. Centrada de esta forma la cuestión es necesario realizar una precisión previa respecto de los términos en que se formula la reclamación. Así, el escrito presentado ante este Consejo la solicitud de información se centra en los siguientes aspectos: (i) que no se ha especificado cuál ha sido la causa de las trece reuniones de la Comisión Permanente de lucha contra la desinformación, ni qué nivel de activación (de los 4 previstos) tenían las campañas objeto de esas reuniones; (ii) que no se ha especificado qué conclusiones y decisiones se ha alcanzado en la Célula de Coordinación interministerial específica para tratar el asunto de la invasión de Ucrania a que alude el Ministerio y (iii) que no se facilita ningún tipo de información sobre el trabajo que se está realizando en el contexto del *seguimiento y análisis de la situación (nivel 2)* relativa a las campañas de desinformación en el contexto de la crisis Rusia-Ucrania.

La lectura del contenido de la reclamación evidencia que su contenido sobrepasa el de la solicitud inicial en el sentido de que lo realmente pretendido son precisiones o aclaraciones adicionales sobre *la información facilitada* por el órgano competente, a modo de una nueva solicitud de información más que de un cuestionamiento de los límites aplicados. Conviene recordar en este punto que la naturaleza revisora de esta reclamación no permite modificar o ampliar en esta fase lo pedido (excepto en aquellos casos en que sea para limitarlo) e impide al Consejo pronunciarse en vía de recurso sobre la procedencia o no del acceso a informaciones no incluidas en la solicitud inicial presentada ante el órgano cuya decisión se revisa.

Por lo tanto, procede inadmitir la reclamación en lo relativo a la causa de las trece reuniones de la Comisión Permanente, a las conclusiones y decisiones de la Célula de Coordinación o al concreto trabajo que se está realizando en la campaña de seguimiento de la desinformación en el contexto de la crisis Rusia-Ucrania.

5. En lo que concierne al resto de información solicitada inicialmente, debe ponerse de manifiesto que el órgano requerido indicó la naturaleza de la citada Comisión Permanente, el número de reuniones mantenidas desde su creación, la creación de la Cédula de Coordinación Interministerial, el proceso actual de una campaña de nivel 2 en el contexto de la crisis Rusia ucrania, los informes remitidos al Servicio Europeo de Acción Exterior, considerando

aplicable el límite previsto en el artículo 14.1.a) LTAIBG respecto del resto de información y documentación (entre la que puede incluirse el resto de informes o las actas de la Comisión) tras una ponderación en la que no se considera prevalente el interés público en divulgar la información sobre la protección de la *seguridad nacional* en atención al contexto internacional actual provocado por la crisis Ucrania-Rusia.

Además, en trámite de alegaciones se han puntualizando algunos extremos poniendo de manifiesto que a fecha de emisión de la resolución no ha llevado a cabo ninguna atribución pública a un Tercer Estado por su implicación en una campaña de desinformación; y señalando que *no se detectan campañas de desinformación por niveles de activación como solicita el interesado*, ni las reuniones de la Comisión tienen por qué corresponder con los diferentes niveles de activación. Se insiste en alegaciones en que entregar los informes realizados y dar publicidad al número de campañas detectadas supone un riesgo para la Seguridad Nacional en la medida en que supondría *«la exposición de las técnicas y capacidades de detección y análisis, lo cual podría ser usado por los actores hostiles para evitar su detección en el despliegue de futuras campañas de injerencia en el espacio de la información»* y que *«[l]a documentación del Departamento de Seguridad Nacional se encuentra protegida por los límites de acceso a la información pública previstos en el artículo 14.1.a) de la Ley y no es de uso público»*.

6. Teniendo en cuenta lo anterior, la resolución de esta reclamación debe ceñirse a la documentación que no ha sido entregada por entender aplicable el mencionado límite del 14.1.a) LTAIBG, aun cuando el reclamante no ha formulado reparo alguno en este sentido pues, como se ha visto, su reclamación parece orientarse a obtener más detalles de lo ya concedido.

La verificación de la concurrencia del artículo 14.1.a) LTAIBG debe partir de la premisa de la interpretación restrictiva de los límites al ejercicio del derecho que impone la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Así, en su Sentencia de 16 de octubre de 2017 ((ECLI:ES:TS:2017:3530), señala que *«Esa formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1 sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.»*

Recuerda el Tribunal Supremo que *«la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración y solo resulta*

posible cuando concurra uno de los supuestos legalmente establecido, que aparezca debidamente acreditado por quien lo invoca y resulte proporcionado y limitado por su objeto y finalidad.»; o, en la misma línea, sostiene que «la aplicación de los límites al acceso a la información requiere su justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida» —vid. SSTs de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558) y de 2 de junio de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:2272)—.

A lo anterior se añade, por lo que respecta a los límites previstos en el artículo 14 LTAIBG que *«el precepto legal no permite una aplicación genérica de las limitaciones como justificación de una denegación de acceso a la información pública, válida para todos los procedimientos de una determinada materia, por ejemplo, la protección de las relaciones internacionales (...) sino que exige una aplicación justificada y proporcionada de las limitaciones en relación al caso concreto, debiendo hacerse una ponderación de los intereses en juego (...)» —STS de 25 de enero de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:574)—, a la que, de hecho, alude el segundo apartado del artículo 14 LTAIBG según cuyo tenor «[...] 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».*

En consecuencia, la eventual aplicación del límite de la letra a) del artículo 14.1 de la LTAIBG a la información pública aquí solicitada sólo se podrá considerar conforme a derecho si se cumplen los requisitos de proporcionalidad y justificación expresa exigidos por nuestro ordenamiento. La exigencia de proporcionalidad obliga a examinar siempre la posibilidad de conceder un acceso parcial a la información solicitada antes de acordar la denegación integral, pues toda limitación de un derecho habrá de ceñirse a lo estrictamente necesario para preservar el otro derecho o bien jurídico afectado, logrando un equilibrio que permita el máximo grado de eficacia posible de todos los derechos, bienes e intereses jurídicos en conflicto. De ahí que, como ha dictaminado el Tribunal Supremo, el *«juicio de proporcionalidad requerido por el artículo 14.2 LTAIBG también es exigible en la aplicación del artículo 16 de la LTAIBG, que prevé como se ha indicado la posibilidad de un acceso parcial a la información, en los casos en los que la aplicación de alguno de los límites del artículo 14 LTAIBG no afecte a la totalidad de la información solicitada» —STS de 21 de enero - ECLI:ES:TS:2021:574, FJ. 4º)—.*

7. La aplicación de la reseñada jurisprudencia a este caso conduce, se adelanta ya, a la desestimación de la presente reclamación. Desde esta perspectiva, no puede obviarse que, como ya se ha reflejado, la resolución inicial concedió parcialmente el acceso especificando

que la información que se excluye de ese conocimiento público es *información que está clasificada por el organismo que la aporta*, cuya divulgación supone un riesgo para el sistema de seguimiento de la desinformación.

Tal conclusión ha de considerarse razonable teniendo en cuenta el contexto internacional actual, las finalidades que se persiguen con la Comisión de Desinformación y las consecuencias que se derivarían del acceso a la información, partiendo de la definición de lo haya de entenderse por *seguridad nacional* contenida en el artículo 3 de la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional —«(...) *la acción del Estado dirigida a proteger la libertad, los derechos y bienestar de los ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos*»—. La restricción al acceso al número de campañas detectadas, a la documentación de la Comisión Permanente y a los informes que no han sido entregados tiene su fundamento en evitar la exposición de las técnicas y capacidades de detección y análisis y de los procedimientos de intercambio de información clasificada, cuyo conocimiento público redundaría en detrimento de su eficacia.

En definitiva, la reclamación presentada debe ser desestimada al apreciarse, por un lado, una alteración de la solicitud inicial de información y, por otro, la justificación razonada y proporcional del límite previsto en el artículo 14.1.a) LTAIBG.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, de fecha 29 de abril de 2022.

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), 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 octubre⁸](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

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

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

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](#)⁹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

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