



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno AAI

## Resolución 379/2022

**S/REF:** 001-067167

**N/REF:** R/0390/2022; 100-006766

**Fecha:** La de firma

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** S. G. de la Presidencia del Gobierno

**Información solicitada:** Comunicaciones remitidas por el Presidente del Gobierno y despachos mantenidos con el Rey de España sobre el plan de autonomía del Sáhara

**Sentido de la resolución:** Estimatoria parcial

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 23 de marzo de 2022 la reclamante solicitó al S. G. 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](#)<sup>1</sup> (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

«- Copia de las comunicaciones remitidas por el Presidente del Gobierno al Rey de España sobre la postura de España en relación al plan de autonomía del Sáhara e informarle de las “ideas importantes para la nueva relación entre los Reinos de España y Marruecos” que comunicó al Rey de Marruecos en su misiva de 14 de marzo.

- Despachos mantenidos con el Rey de España y fechas de celebración, para informar al Rey, en su calidad de más alta representación del estado español en las relaciones internacionales, sobre la postura de España en relación al plan de autonomía del Sáhara, las ideas importantes

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

*en la relación entre ambos reinos y la situación que dicha nueva postura implica en relación a las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.*

*- Copia de la documentación, evaluaciones, estudios, informes u otros similares, cualquiera que sea su formato, realizadas por cualquier entidad u organismo, remitida o en poder del Presidente del Gobierno relativa a la situación de Ceuta y Melilla y a su encaje dentro de la nueva política de relación con Marruecos impulsada por el Presidente del Gobierno.*

*- Documentación que acredite las medidas tomadas por el Gobierno de España o a adoptar, de cualquier orden que sean (seguridad nacional, económicas, diplomáticas) en prevención de los acontecimientos que puedan acaecer en Ceuta y Melilla tras el cambio de política de España en relación con Marruecos provocada por la modificación de postura en relación a la autonomía del Sáhara.»*

2. Mediante escrito registrado el 28 de abril de 2022, la solicitante interpuso una reclamación, en aplicación del [artículo 24](#)<sup>2</sup> de la LTAIBG, ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) con el siguiente contenido:

*«PRIMERO: Que en fecha de 23 de marzo de 2022, se solicitó información a Presidencia del Gobierno cuyo contenido adjuntamos a la presente denuncia.*

*SEGUNDO: Que transcurrido el plazo establecido desde el inicio del procedimiento, este organismo ha incumplido la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno dado que no existe resolución expresa.*

*En virtud de lo expuesto SOLICITO DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA como órgano competente para la resolución de las reclamaciones de acceso a la información pública, admita la presente reclamación al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno y sea reconocido nuestro derecho a obtener la información pública en la forma solicitada y garantice el derecho de acceso a la información solicitada y el deber de facilitar la documentación.»*

3. Con fecha 29 de abril de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al S. G. DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO al objeto de que pudiera hacer las alegaciones que considerase oportunas, recibándose escrito en fecha 30 de junio de 2022 en el que se pone de manifiesto lo siguiente :

---

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

«El artículo 5.1.d) del Real Decreto 634/2021, de 26 de julio, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno, señala que el Departamento de Coordinación Técnica y Jurídica asumirá el ejercicio de las funciones que la persona titular de la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno le atribuya en materia de transparencia.

A su vez, se consideran información pública, según el artículo 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, 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 y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

El artículo 2.1 f) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, incluye en su ámbito de aplicación a la Casa de Su Majestad el Rey en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo.

El artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, establece que se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

En consecuencia, la Directora del Departamento de Coordinación Técnica y Jurídica de la Presidencia del Gobierno, ALEGA que este órgano ha resuelto la solicitud presentada por la interesada inadmitiéndola a trámite por los argumentos en ella recogidos. Se acompaña la resolución emitida. La misma ha sido notificada a la interesada el 29 de junio de 2022.

No existiendo más motivos de reclamación que la falta de resolución, este órgano reitera el contenido de la resolución notificada y, por tanto, SOLICITA que se resuelva de forma desestimatoria la reclamación formulada.»

El contenido de la resolución citada es el siguiente:

«(...) la Directora del Departamento de Coordinación Técnica y Jurídica de la Presidencia del Gobierno, RESUELVE Inadmitir a trámite la solicitud presentada.

En relación con la información solicitada en primer y segundo lugar, se informa lo siguiente:

De acuerdo con el artículo 56.1 de la Constitución Española, el Rey asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica, y ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes. Igualmente, el artículo 62.g) señala que corresponde al Rey ser informado de los asuntos de Estado.

*Por otro lado, el artículo 97 de la Carta Magna encomienda al Gobierno dirigir la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado, así como ejercer la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes.*

*En este contexto, el Jefe del Estado y el Jefe del Ejecutivo mantienen despachos periódicos y se comunican con la frecuencia que requiere la situación nacional o internacional en cada momento. Sin embargo, la información que pudieran intercambiarse en estos despachos no puede considerarse información pública al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, al no encontrarse Su Majestad el Rey dentro del ámbito subjetivo de aplicación de la norma, en tanto que el artículo 2.1 f) determina que la Casa de Su Majestad el Rey estará sometida a las disposiciones del título I (Transparencia de la actividad pública) únicamente en relación con sus actividades sujetas a derecho administrativo, entendiendo por tales las materias relativas a personal, administración y gestión patrimonial, términos utilizados en el artículo 1.3 a) de la Ley 29/1998, reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa para sujetar a este orden jurisdiccional determinados actos del Congreso de los Diputados, Senado, Tribunal Constitucional, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo.*

*En este sentido se ha venido manifestando el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, por todas Resolución 583/2020.*

*En consecuencia, al solicitar información que obra en poder de Jefe del Estado, y esta no estar relacionada con materias relativas a personal, administración y gestión patrimonial, procede la inadmisión de la solicitud en estos dos puntos.*

*Adicionalmente, y por si pudiera considerarse en otra instancia que la información solicitada se encuentra incluida en el ámbito de aplicación de la norma, es necesario señalar que un eventual acceso a la información solicitada, de existir, y cumplir los criterios que indica la solicitud de información pública, incurriría en causa de denegación establecidas en los artículos 14.1.a) y 14.1.c) de la LTAIBG.*

*En este punto, debe tenerse en cuenta dos elementos determinantes en este caso concreto, por un lado, que se está solicitando información intercambiada entre las dos más altas Autoridades del Estado y, por tanto, el conocimiento y la divulgación de las mismas tendría consecuencias directas inmediatas en las relaciones internacionales de nuestro país y, por otro, que nos encontramos en un contexto internacional altamente complejo, en la que las relaciones con Marruecos tienen una implicación directa, actual y real, en políticas públicas de primera magnitud, así como en las relaciones con terceros países, no pudiendo este órgano contemplar un interés superior al referido a la protección de los intereses del Estado y, por ende, del interés general.*

*En relación a la información solicitada en tercer y cuarto lugar, se indica lo siguiente:*

*La información recogida en los registros de comunicaciones entre organismos o entidades públicas y privadas en la Administración General del Estado no contempla el detalle exhaustivo de los contenidos de las mismas, sino únicamente datos básicos de identificación e individualización de la comunicación (fecha de entrada, número de registro, etc.).*

*En consecuencia, para poder conocer la existencia de documentos o contenidos en los que se recoja la información solicitada requeriría de la revisión, y un análisis detallado, de la totalidad de las comunicaciones remitidas, recibidas o en poder de la Presidencia del Gobierno con el fin de determinar si su contenido pudiera corresponderse con información que cumpla los criterios señalados en la solicitud y que, por tanto, pudiera concluirse que se trata de la información requerida, por lo que estaríamos ante un supuesto de reelaboración de la información recogida como causa de inadmisión en el artículo 18.1.c) de la LTAIBG y acorde a la interpretación que del mismo hace el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el Criterio Interpretativo 7/2015.*

*Subsidiariamente, es necesario señalar que, de existir, podría incurrir en la causa de denegación establecida en los artículos 14.1.a) y 14.1.c) de la LTAIBG, toda vez que del análisis de la misma se dedujera que pudiera derivarse un perjuicio para la seguridad nacional o las relaciones exteriores.»*

4. El 1 de julio de 2022, se concedió audiencia a la reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes, recibándose escrito en fecha 15 de julio de 2022, con el siguiente contenido resumido:

*«Se solicitó información al Ministerio de Presidencia que no respondió en plazo y por tal motivo se presentó reclamación ante el CTBG.*

*Se procede por Secretaría General de Presidencia del Gobierno a contestar extemporáneamente alegando dos causas de inadmisión, En primer lugar y por lo que se refiere a las comunicaciones remitidas al Rey de España sobre el cambio de postura de España en relación a Marruecos, teniendo en cuenta que dicha comunicación el propio Gobierno la remitió a un periódico El País, hace inaplicable las causas alegadas relativas establecidas a los artículos 14.1.a) y c) de la LTAIBG.*

*Al tratarse de información que el propio Gobierno ha hecho pública filtrándola a un medio de comunicación, la información solicitada únicamente atañe a la copia de las comunicaciones que hubiera emitido al Rey de España, al igual que hizo con la prensa, comunicando una decisión de tamaño trascendencia, por lo que entendemos que no se refiere a asuntos de alta*

*política de Estado que deban guardar la confidencialidad y secreto sino limitada a los efectos de dicha comunicación de información pública y publicada e igualmente al número de despachos mantenidos y fecha de celebración, siendo numerosas las resoluciones del CTBG que conceden dicha información dado que se trata exclusivamente de información que debería constar en la agenda del Presidente del Gobierno y hace referencia a su actividad pública, no a actividades de la Casa Real no sujetas a derecho administrativo como se alega desde Presidencia.*

*La documentación solicitada se corresponde claramente con una información facilitada al Rey sobre una decisión que afecta a los ciudadanos y a todo el país como es el trascendental cambio de la política española con Marruecos que a su vez ha traído consecuencias con otros países como Argelia por lo que el acceso a dicha documentación queda amparado en el control de la actividad pública y la toma de decisiones que afectan a los ciudadanos, fundamentos de aplicación de la LTAIBG.*

*En segundo lugar, por lo que se refiere a la acción de reelaboración, el hecho de que sea numerosa o abundante la documentación, por sí sola, no es causa de inadmisión.*

*El TS al respecto ha señalado en la sentencia de 02/06/2022, nº 670/2022 que 1.- Reiteramos el criterio jurisprudencial fijado en la Sentencia de 16 de octubre de 2017 (recurso 75/2017), consistente en que la formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013, como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1 de la misma ley, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información. Por ello, la causa de inadmisión de las solicitudes de información que se contempla en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no opera cuando quien invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información.*

*Conforme a la resolución de Presidencia, el mero hecho de revisión de una documentación que es la razón alegada para inadmitir la solicitud, no constituye una reelaboración, en el sentido jurisprudencial que acabamos de exponer.*

*Solicitamos por tanto a la vista de las alegaciones presentadas, que se resuelva la reclamación de forma estimatoria tanto por motivos formales dado que, una vez más, no se produce respuesta en el plazo legal, e igualmente dicha resolución sea estimatoria dado que la información solicitada tiene el carácter de pública y no es objeto de reelaboración.*

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2 c\) de la LTAIBG<sup>3</sup>](#) 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<sup>4</sup>](#), el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG<sup>5</sup>](#) 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<sup>6</sup>](#) 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 diversa documentación, formulada en los términos que figuran en los antecedentes de hecho de esta resolución, referida a las relaciones con Marruecos respecto del plan de autonomía del Sáhara y de la situación de Ceuta y Melilla.

El órgano requerido no respondió en plazo a la solicitud de información por lo que, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 20 LTAIBG se entendió desestimada por silencio y expedita la vía de la reclamación prevista en el artículo 24 LTAIBG.

---

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

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

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

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

En fase de alegaciones en este procedimiento la Secretaría General de Presidencia del Gobierno aporta la resolución dictada en la que se acuerda la inadmisión a trámite de la solicitud en aplicación de lo dispuesto en el artículo 2.1.f) LTAIBG (en relación con los dos primeros apartados de la solicitud) y en el artículo 18.1.c) LTAIBG (en relación con los puntos tercero y cuarto); invocándose, de forma subsidiaria, la concurrencia de los límites al ejercicio del derecho de acceso a la información contemplados en el artículo 14.1.a) y c) LTAIBG.

4. Con carácter previo a la cuestión de fondo que plantea esta reclamación, cabe recordar que el artículo 20.1 LTAIBG prevé 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 presente caso, el órgano competente no respondió a la solicitante en el plazo máximo legalmente establecido, sin que conste causa o razón que lo justifique, aportando la resolución tardía en fase de alegaciones en este procedimiento. A la vista de ello, es obligado recordar a la Administración que la observancia del plazo máximo de contestación es un elemento esencial del contenido del derecho constitucional de acceso a la información pública, tal y como el propio Legislador se encargó de subrayar en el preámbulo de la LTAIBG al manifestar que *«con el objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta»*.

5. Sentado lo anterior, corresponde ahora verificar si la resolución dictada por el órgano competente resulta conforme con lo dispuesto en la Ley de Transparencia, lo que se llevará a cabo por separado para los diferentes puntos de la solicitud de información y lo razonado para cada una de ellos.

Así, en primer lugar, y por lo que concierne a los dos primeros puntos de la solicitud de información referidos a las comunicaciones dirigidas por el Presidente del Gobierno al Rey de España y a los despachos mantenidos con el Rey en relación con la postura de España respecto del plan de autonomía del Sáhara y la relación entre España y Marruecos, debe puntualizarse que la información que se solicita es la que *obra en poder* de la Secretaría de Presidencia del Gobierno, en la medida en que lo reclamado son las comunicaciones que haya elaborado y remitido el Presidente del Gobierno al Rey de España y, por ello, no resulta de aplicación lo dispuesto en el artículo 2.1.f) LTAIBG que se refiere a los supuestos en que se solicita información en poder de la Casa Real —con independencia de que tales solicitudes se tramiten a través de la Secretaría de Presidencia del Gobierno—.

La condición del destinatario de la información no es determinante desde la perspectiva de la delimitación del ámbito subjetivo de aplicación de la Ley de transparencia, como evidencia con toda claridad el tenor del artículo 13 LTAIBG cuando define la noción de *información pública* poniendo el foco en la elaboración o adquisición de la información por el órgano al que se dirige la solicitud. No puede obviarse, en este sentido, que en la R/47/2021, de 14 de mayo, ya se puso de manifiesto la necesidad de diferenciar entre solicitudes dirigidas a la Casa de Su Majestad el Rey, de aquellas cuyo destinatario es un sujeto distinto. Y, desde esta perspectiva «[e]l hecho de que, a tenor del artículo 2.1.f) LTAIBG, sólo se incluya en el ámbito subjetivo de aplicación de la LTAIBG la actividad de la Casa de Su Majestad el Rey sujeta a Derecho Administrativo no significa que dicha limitación se extienda a la actividad de cualquier otro sujeto que se relacione con la Jefatura del Estado. Una interpretación en tal sentido procuraría una vis expansiva que tendría como consecuencia la inaplicación de la LTAIBG a sectores enteros de la actividad de sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la LTAIBG.»

6. Al no resultar de aplicación lo dispuesto en el artículo 2.1.f) LTAIBG, debe comprobarse ahora si la denegación del acceso al contenido de despachos y comunicaciones remitida por el Presidente del Gobierno al Rey de España puede fundamentarse en la concurrencia de los límites al ejercicio del derecho que prevé el artículo 14.1.a) y c) LTAIBG y que el órgano requerido invoca de forma subsidiaria.

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

*«La Exposición de Motivos de la Ley 9/2013, de diciembre, establece que el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas, solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos; y, en fin, que, en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad.»*

*Este Tribunal ha tenido ocasión de señalar -STS nº 1547/2017, de 16 de octubre de 2017 (rec. 75/2017) y STS 344/2020 10 de marzo de 2020 (rec. 8193/2018)- respecto a los límites oponibles frente al acceso a la información pública, que: «[...] La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información».*

*De manera que solo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas, así lo dispone el artículo 14.2 de la Ley 19/2013: «[...] 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 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.»*

*Y concluye insistiendo en 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.»*

*Jurisprudencia que ha sido puntualizada por la posterior STS de 25 de enero de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:574) en la que se señala que «Por tanto, el precepto legal no permite una aplicación genérica de las limitaciones como justificación de una denegación del acceso a la información pública, válida para todos los procedimientos de una determinada materia, por ejemplo, la protección de las relaciones exteriores o la protección de la investigación y sanción de los ilícitos penales en los procedimientos de extradición, sino que exige una aplicación justificada y proporcionada de las limitaciones en relación al caso concreto, debiendo hacerse una ponderación de los intereses en juego, el de acceso a la información pública, por un lado, y el protegido por la limitación de que se trate.» (FJ, 4º)*

*En este caso, la resolución fundamenta la concurrencia de los límites invocados en que «se está solicitando información intercambiada entre las dos más altas autoridades del Estado y, por tanto, el conocimiento y la divulgación de las mismas tendría consecuencias directas inmediatas en las relaciones internacionales de nuestro país» poniendo de manifiesto que tales comunicaciones se enmarcan «en un contexto internacional altamente complejo, en la*

*que las relaciones con Marruecos tienen una implicación directa, actual y real, en políticas públicas de primera magnitud, así como en las relaciones con terceros países, no pudiendo este órgano contemplar un interés superior al referido a la protección de los intereses del Estado y, por ende, del interés general. »*

Sentado lo anterior, si bien es cierto que no cabe entender justificada debidamente la concurrencia del límite del artículo 14.1.d) LTAIBG (*seguridad pública*), este Consejo considera que sí se ha motivado adecuadamente la afectación a las relaciones exteriores o internacionales que comportaría la divulgación del contenido de las comunicaciones y despachos intercambiados entre el Presidente del Gobierno y el Rey de España.

Debe remarcarse, en este sentido, el contexto complejo (y sensible) en el que se enmarca la política de España en el Sáhara y sus relaciones con Marruecos, habiéndose realizado por parte del órgano requerido la ponderación que exige el artículo 14.2 LTAIBG; ponderación que conduce a constatar la prevalencia del interés que se pretende salvaguardar (relaciones exteriores). Además, esas comunicaciones intercambiadas entre las dos más altas autoridades del Estado no implican *per se* la toma de una postura definitiva, sino la puesta al día de negociaciones o aproximaciones a un asunto internacional de carácter dinámico, y su divulgación supondría desvelar los concretos términos de estrategias y relaciones exteriores con posibilidad de su frustración. A esta conclusión llegó la Audiencia Nacional en la sentencia (SAN) de 23 de octubre de 2020 (recurso de apelación n.º 34/2020) respecto del acceso a las cartas intercambiadas entre el Presidente del Gobierno y el Vaticano concerniente a la exhumación de Francisco Franco del Valle de los Caídos, poniendo de manifiesto que *«se encontraban en curso relaciones entre el Gobierno y la Santa Sede -el Vaticano-, ceñidas al ámbito diplomático, que exige cautela, prudencia y discreción, pudiendo afectar la información interesada, no cabe duda, a las relaciones bilaterales entre ambos Estados e incluso, como señala la Abogacía del Estado, a terceros Estados, en cuanto supondría desvelar los concretos términos de unas relaciones exteriores que se estaban desarrollando, frustrando acaso las mismas.»* (FJ 3).

A lo anterior se añade que no se aprecia la existencia de un interés superior en divulgar la información. En este sentido, la solicitante subraya el hecho de que se trata de información que ya se ha hecho pública al filtrarse a la prensa. Sin embargo, la carta cuyo contenido íntegro fue publicado por diversos medios de comunicación fue la dirigida por el Presidente del Gobierno al Rey de Marruecos —que no forma parte de la inicial solicitud de información sobre la que versa esta reclamación— sin que, por tanto, tenga relevancia en este procedimiento.

En consecuencia, verificada la concurrencia del límite previsto en el artículo 14.1.c) LTAIBG procede la desestimación de la reclamación formulada por lo que concierne a la divulgación del contenido de comunicaciones y despachos.

7. A conclusión diferente ha de llegarse, sin embargo, respecto de la parte de la solicitud concerniente al número de despachos mantenidos entre el Presidente del Gobierno y el Rey de España acerca de esta cuestión y a las fechas en que tuvieron lugar. En este caso, tal como razonó este Consejo en la ya citada R/47/2021, de 14 de mayo, *«cabe apreciar que se trataría de información que, de modo razonable, estaría comprendida en la denominada agenda institucional del mismo.»*

*Este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se ha manifestado en múltiples ocasiones en el sentido de que las agendas de los responsables públicos, en la medida en obren en poder de organismos públicos sujetos a la LTAIBG, como sería en el caso que ahora nos ocupa la Secretaría General de Presidencia del Gobierno, constituyen información pública a los efectos de su artículo 13 y, por lo tanto, son susceptibles de ejercicio del derecho de acceso de acuerdo con los parámetros establecidos en el Criterio Interpretativo 2/2016, de 5 de julio, adoptado conjuntamente por el Consejo de Transparencia Y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos.*

*La razón de fondo estriba en que, con carácter general, parece razonable sostener que el conocimiento de las agendas de los responsables públicos ayuda a alcanzar el objetivo de la Ley manifestado en su preámbulo. En efecto, la información referida a la actividad de quienes dirigen, organizan y son responsables de la toma de decisiones, contribuye a formar en la ciudadanía un mejor conocimiento de la actividad pública y, con ello, a facilitar el escrutinio ciudadano y el ejercicio del control democrático.»*

Es por ello que debe facilitarse a la solicitante el número de despachos mantenidos entre Presidente del Gobierno y del Rey de España y las fechas de su celebración en relación con la política de España respecto del plan de autonomía del Sáhara, en caso de haberse mantenido.

8. Por lo que atañe a los puntos tercero y cuarto de la solicitud referidos a la obtención de copias de la *documentación* (en sentido amplio) de *cualquier entidad* en relación con la situación de Ceuta y Melilla, así como de aquella que acredite las medidas adoptadas (o a adoptar) en prevención de los acontecimientos que *puedan acaecer* en las citadas ciudades autónomas como consecuencia del cambio de política, concurre, se adelanta ya, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG invocada por el órgano competente.

La aplicabilidad de esta causa se desprende ya de la propia formulación de la solicitud de información que se realiza en términos tan extraordinariamente amplios, genéricos e

*hipotéticos* que resulta evidente que satisfacerla requeriría, como se argumenta en la resolución sobre el acceso, de una revisión de todos esos documentos (*evaluaciones, informes, estudios u otros similares*) en *cualquier formato*, realizadas por *cualquier entidad u organismo*, remitida o elaborada por el Presidente del Gobierno, en relación con el tema de referencia, a fin de determinar si el contenido coincide con lo reclamado, para luego ordenar la información para su divulgación. El mismo tratamiento se requería para ordenar la información relativa a las medidas adoptadas *de cualquier orden que sean (seguridad nacional, económicas, diplomáticas)*, o aquellas que se puedan adoptar, *en prevención de los acontecimientos que puedan acaecer en Ceuta y Melilla —proyectándose, además la solicitud sobre hechos futuros—*. Lo anterior evidencia que se reúnen todos los requisitos establecidos por la jurisprudencia del Tribunal Supremo para apreciar la concurrencia de esta causa de inadmisión.

En efecto, partiendo de la premisa de la interpretación estricta, cuando no restrictiva, de las causas de inadmisión previstas en el artículo 18 LTAIBG dada la amplitud con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información, en la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530) se señala que *«la causa de inadmisión de las solicitudes de información que se contempla en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no opera cuando quien invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información.»* Doctrina que reiterada con posterioridad en la Sentencia, de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558) en la que se puntualiza 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»*, así como en la STS de 2 de junio de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:2272).

A lo anterior se añade que, como se pone de manifiesto en la STS de 3 de marzo de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:810) *«(...) el suministro de información pública, a quien ha ejercitado su derecho al acceso, puede comprender una cierta reelaboración, teniendo en cuenta los documentos o los datos existentes en el órgano administrativo. Ahora bien, este tipo de reelaboración básica o general, como es natural, no siempre integra, en cualquier caso, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013. La acción previa de reelaboración, por tanto, en la medida que a su concurrencia se anuda una severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que tales datos y documentos tenga un carácter complejo, que puede deberse a varias causas (...)*». Entre esas causas, la citada sentencia destaca el hecho de que se tenga que realizar el tratamiento a partir de *«una información pública dispersa y diseminada»*, que requiera de una *«labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es [en el caso*

enjuiciado en la sentencia] *información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información*», o que la misma se encuentre en soportes (físicos e informáticos) diversos.

No se trata, por tanto, de una imprecisión en la solicitud de información (que comportaría la necesidad del requerimiento de subsanación previsto en el artículo 19.2 LTAIBG), puesto que se identifica claramente cuál es la información que se solicita, sino de una petición que requiere de un tratamiento *intensivo* al proyectarse sobre todo tipo de documentación (informes, despachos, estudios, etc.) generada por cualquier organismo o entidad que se refiera a la cuestión sustantiva sobre la que versa la solicitud de información.

En este caso, se constata la existencia de una justificación expresa de la concurrencia de la causa de inadmisión que se invoca; justificación adecuada y razonable pues, se reitera, lo solicitado (en los términos amplios y genéricos ya descritos) requería de una acción de *elaboración expresa* haciendo uso de diversas fuentes de información y atendiendo a una multiplicidad de formatos, verificándose, por tanto, la correcta aplicación de lo dispuesto en el artículo 18.1.c) LTAIBG. Cabe traer a colación, en este sentido, la Sentencia de la Audiencia Nacional (SAN), de 30 de mayo de 2019, en la que se subraya, sobre este particular, que «*el objetivo de la Ley no es el crear una base de datos jurídica para su uso por profesionales a costa de la utilización de importantes recursos humanos y materiales de la Administración Pública y en detrimento del normal desenvolvimiento de las funciones propias del órgano de que se trate*».

9. En consecuencia, con arreglo a lo expuesto en los precedentes fundamentos jurídicos la reclamación presentada debe ser estimada parcialmente, sin perjuicio de reiterar que la resolución en plazo sobre el acceso a la información que se solicita resulta esencial para el ejercicio del derecho de acceso a la información.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos procede

**PRIMERO: ESTIMAR parcialmente** la reclamación presentada por [REDACTED] frente al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN.

**SEGUNDO: INSTAR** al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

- *Número de despachos mantenidos entre el Presidente del Gobierno y el Rey de España en relación con el plan de autonomía del Sáhara, si los hubiera, y fecha de celebración.*

**TERCERO:** **INSTAR** al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23. 1<sup>7</sup>](#), 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<sup>8</sup>](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, 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<sup>9</sup>](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

---

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

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

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