



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Resolución 576/2021

S/REF: 001-057199, 001-057385, 001-057337, 001-057386 y 001-057568

N/REF: R/0576/2021; 100-005487

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio del Interior

Información solicitada: Entrada en España e ingreso en un centro hospitalario de Brahim Ghali

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la interesada solicitó a la MINISTERIO DEL INTERIOR, 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), durante los meses de mayo y junio de 2021, la siguiente información:

Número de expediente: 001-057199. Fecha de la solicitud: 21 de mayo de 2021. Información que se solicita:

“1.- Copia íntegra de la documentación, cualquiera que sea su formato, mediante la cual tuvo conocimiento el Ministerio del Interior o su Ministro de la entrada en España o del ingreso en el centro hospitalario de Brahim Ghali.

2.- Copia de las comunicaciones efectuadas o recibidas en el Ministerio al Gobierno de La Rioja o a otros ministerios del Gobierno de España relativas a la entrada en España o al ingreso en el centro hospitalario de Logroño de Brahim Ghali.

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

3.- Fecha en la que tuvo conocimiento el Ministerio de la autorización del Gobierno de España para la entrada en España de Brahim Ghali e instrucciones dadas a las Fuerzas de Seguridad encargadas del control de fronteras para permitir su entrada en España bajo documentación falsa.

4.- Copia de las comunicaciones efectuadas a la Audiencia Nacional comunicando la estancia en territorio español de Brahim Ghali.

5.- Informes, dictámenes jurídicos, recomendaciones o cualquier otra documentación, cualquiera que sea su formato, relativos a la conveniencia, oportunidad o valoración jurídica de la entrada en España de Brahim Ghali y del hecho de realizarla bajo documentación falsa”.

Número de expediente: 001-057385. Fecha de la solicitud: 27 de mayo de 2021. Información que se solicita:

“1.- Copia íntegra de la documentación, cualquiera que sea su formato, por la cual se haya solicitado a la Dirección General de Policía la implementación de un dispositivo de seguridad para Brahim Ghali y en caso afirmativo documentación acreditativa de la implementación de un dispositivo especial de seguridad sobre la persona de Brahim Ghali.

2.- Copia de la documentación existente sobre las actuaciones llevadas a cabo para la seguridad de Brahim Ghali, operativos dispuestos e incidencias ocurridas desde el ingreso en el Centro de Salud.

3.- Copia de los informes existentes sobre cómo se produjo la entrada de Brahim Ghali en España y copia de la documentación que le permitió el acceso y órdenes recibidas en relación a su entrada y estancia en España”.

Número de expediente: 001-057386. Fecha de la solicitud: 27 de mayo de 2021. Información que se solicita:

“1.- Copia íntegra de la documentación, cualquiera que sea su formato, por la cual se haya solicitado al Ministerio del Interior la implementación de un dispositivo de seguridad para Brahim Ghali.

2.- Copia de la documentación acreditativa de la implementación de un dispositivo especial de seguridad sobre la persona de Brahim Ghali.

3.- Copia de la documentación existente sobre las actuaciones llevadas a cabo para la seguridad de Brahim Ghali, operativos dispuestos e incidencias ocurridas desde el ingreso en el Centro de Salud.

4.- Dado que el Ministerio de Asuntos Exteriores, expediente 001-56228 no ha elaborado ninguna documentación para facilitar la entrada de Brahim Ghali en España, careciendo por tanto de visado, copia de los informes existentes en el Ministerio del Interior sobre cómo se produjo la entrada de Brahim Ghali en España y copia de la documentación que le permitió el acceso.

5.- Autoridad que permitió el acceso a España de Brahim Ghali”.

Número de expediente: 001-057337. Fecha de la solicitud: 26 de mayo de 2021. Información que se solicita:

“1.- Copia íntegra de la documentación, cualquiera que sea su formato, mediante la cual tuvo conocimiento el Ministerio del Interior o su Ministro de la entrada en España o del ingreso en el centro hospitalario de Brahim Ghali.

2.- Copia de la documentación obrante en el Ministerio de Asuntos Exteriores en relación a la solicitud de visado para entrar en España o la exención del mismo por disponer de nacionalidad de país exento de tal requisito y de cuantas veces se tiene constancia en el Ministerio de AA.EE que ha entrado en España en los últimos 5 años.

3.-En relación a las manifestaciones de la ministra de Asuntos Exteriores relativas a que se trata de razones estrictamente humanitarias, copia de la documentación existente en el Ministerio del Interior que justifique la existencia de tales motivos”.

Número de expediente: 001-057568. Fecha de la solicitud: 2 de junio de 2021. Información que se solicita:

“1.- Documentación existente en el Ministerio acreditativa de la legalidad de la autorización de su entrada y salida de España”.

1. El 9 de junio de 2021, el MINISTERIO DEL INTERIOR contestó a la solicitante, en resumen, lo siguiente:

(...)

PRIMERO.- Puesto que las cinco peticiones tienen un contenido similar, se acuerda de oficio su acumulación, dada la identidad sustancial e íntima conexión entre las cinco peticiones, al amparo de lo previsto en el artículo 57 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

SEGUNDO.- La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, tiene por objeto, de acuerdo con su artículo 1, ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de

acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos, así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento.

En su artículo 13 establece el concepto de información pública, entendiendo por tal “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.” No obstante, el acceso a la información pública no es ilimitado, regulando la Ley, en su artículo 14, los límites al derecho de acceso, en función de la propia naturaleza de la información y; en su artículo 18, la inadmisión de las solicitudes que no son objeto de la filosofía que inspira la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, como son la rendición de cuentas y el acceso a la conformación de la voluntad de los poderes públicos.

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.

TERCERO.- El artículo 14.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, establece que: “El derecho de acceso **podrá ser limitado** cuando acceder a la información **suponga un perjuicio para: c) Las relaciones exteriores.**”

En la interpretación y aplicación del límite de acceso a la información citato, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se ha pronunciado recientemente sobre una cuestión similar (copia de la carta entregada por el embajador de Arabia Saudí al Presidente del Gobierno sobre las relaciones bilaterales entre ese país y España) en su expediente R/0019/2019 (reiterados posteriormente en el expediente R/704/2019), en el que la Administración alegaba el mismo límite.

CUARTO.- Teniendo en cuenta la similitud en cuanto al objeto de la solicitud de los expedientes anteriores y respecto de las presentes peticiones, se considera que son de aplicación los argumentos expuestos anteriormente.

Las relaciones diplomáticas de España con otros Estados forman el sustrato esencial de una sociedad cuyo entramado ha ido experimentando una creciente complejidad. Es principio básico de las relaciones internacionales entre Estados o entre Estados y otros sujetos de Derecho Internacional el carácter confidencial de las comunicaciones que mantienen entre ellos. La publicación de estas comunicaciones sería susceptible de comprometer las relaciones

con el país o países en cuestión y, en todo caso, afectaría a la confianza mutua en la que deben desarrollarse las relaciones diplomáticas entre países.

En este caso, la naturaleza de la documentación solicitada, de existir la misma, y las circunstancias en las que hubiese sido realizada y entregada, permiten entender que las cuestiones planteadas en la misma guardan una relación directa con las relaciones diplomáticas de, al menos, tres Estado, y, por lo tanto, con asuntos cuyo conocimiento puede implicar un perjuicio a las relaciones exteriores tal y como viene previsto en el artículo 14.1.c).

Esta circunstancia conduce a considerar una posibilidad de un perjuicio real y no hipotético a las relaciones exteriores de nuestro país sin que quepa apreciar un interés superior que hiciera desplazar la aplicación del límite aludido por esta Administración.

No cabe duda que aceptar o negar que esta información pudiera existir y, en su caso, facilitar el acceso a esa información sería susceptible de comprometer las relaciones internacionales españolas con otros Estados. Y, en todo caso, afectaría a la confianza mutua en la que deben desarrollarse las relaciones diplomáticas.

QUINTO.- *Respecto de la información solicitada, se considera que también incurre en el límite previsto en el artículo 14.1.d) - seguridad pública- de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, así como por lo previsto en la disposición adicional primera, apartado 2.*

No cabe duda que la implementación de cualquier dispositivo de seguridad, con independencia de cuáles sean los sujetos sobre los que se aplica, supone un riesgo real y efectivo a la seguridad pública.

Si se conocieran los dispositivos de seguridad se estaría disminuyendo la capacidad de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, poniendo en serio y grave riesgo la seguridad pública por cuanto esta información podría ser utilizada por delincuentes, organizaciones de crimen organizados y por bandas y grupos terroristas, para abstraerse de la acción y actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Lo mismo ocurriría si se facilitase información acerca de los controles policiales en las fronteras españolas.

SEXTO.- *Igualmente, la solicitud debe ser denegada por cuanto la información solicitada se encuentra amparada por lo dispuesto en la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre secretos oficiales, así como por la normativa que la desarrolla y, en particular, por lo establecido en el Acuerdo de Consejo de Ministros, de 28 de noviembre de 1986, por el que se clasifican determinados asuntos y materias con arreglo a la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre secretos oficiales.*

Mediante el apartado primero, subapartados 2 y 4, de este Acuerdo se otorga, con carácter genérico, la clasificación de secreto a “2. El despliegue de unidades” y “4. La estructura, organización, medios y procedimientos operativos específicos de los servicios de información”, respectivamente.

Asimismo, por lo establecido en los Acuerdos de Consejo de Ministros, de 16 de febrero de 1996, y de 6 de junio de 2014, por los que se clasifican determinados asuntos y materias con arreglo a la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre secretos oficiales.

Mediante estos Acuerdos, se otorga, con carácter genérico, la clasificación de secreto a la estructura, organización, medios y técnicas operativas utilizadas por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, así como sus fuentes y cuantas informaciones o datos puedan revelarlas.

En base a esta normativa, el acceso a dicha información queda limitado a los órganos y personas debidamente facultadas para ello y con las formalidades y limitaciones legalmente establecidas, no pudiendo por tanto ser comunicada, difundida ni publicada ni utilizar su contenido fuera de los límites legalmente establecidos.

Compete, por otra parte, a este Departamento determinar si la información solicitada está afectada por los mencionados acuerdos de clasificación. Así lo entienden incluso los órganos judiciales del orden jurisdiccional penal, que, al solicitar información al Ministerio del Interior en relación con los procedimientos que instruyen, si desde este Departamento se advierte del carácter clasificado de dicha información, dirigen a la Presidencia del Gobierno una exposición razonada para que se desclasifique la materia correspondiente a los efectos del proceso penal, sin sustituir en ningún caso el juicio del Departamento sobre la calificación de la información solicitada como materia clasificada.

Parte de la información que se solicita tiene por objeto conocer la organización, medios y técnicas operativas utilizadas (tanto en posibles vigilancias como en control de fronteras) por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Por tanto, el acceso a esta información **debe también denegarse en virtud de lo previsto en la disposición adicional primera, apartado 2, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre**, por tratarse de información sensible relativa a materias clasificadas y, por ello, ha de someterse al régimen jurídico específico de los secretos oficiales.

De acuerdo con todo lo expuesto, se **RESUELVE**:

PRIMERO.- Acordar, de oficio, la acumulación de las solicitudes de acceso a la información pública registradas con los números de expediente 001-057199, 001-057385, 001-057386,

001-057337 y 001-057568, dada la identidad sustancial e íntima conexión entre las cinco peticiones, al amparo de lo previsto en el artículo 57 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

SEGUNDO.- DENEGAR las solicitudes de acceso a la información pública presentadas, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, por cuanto acceder a la información solicitada supone un perjuicio para las relaciones exteriores y para la seguridad pública tal y como prevén el artículo 14.1, apartados c) y d), y en virtud de lo previsto en la disposición adicional primera, apartado 2, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de acuerdo con los fundamentos jurídicos expuestos en la presente resolución.

2. Ante esta respuesta, el 28 de junio de 2021, la interesada presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24²](#) de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido:

Que por medio del presente interpongo RECLAMACIÓN contra el Ministerio de Interior, con fundamento en los siguientes hechos:

PRIMERO: Que en fecha 21, 26, 27 de mayo y 2 de junio de 2021 se solicitó información al Ministerio de Interior y Dirección General de la Policía cuyo contenido adjuntamos a la presente reclamación, EXPEDIENTES 001-57.199, 57.337, 57.385, 57.386 y 57.568.

SEGUNDO: Que se nos ha dado traslado de la acumulación de todos los expedientes y de la denegación de la información solicitada en virtud de la aplicación de los límites establecidos en los artículos 14.1.c) “relaciones exteriores”, y d) “seguridad pública” de la LTAIBG, así como la DA 1ª, apdo. 2.

Ante dicha negativa, debemos manifestar nuestra oposición.

1.- En primer lugar por la acumulación de todos los expedientes. Dicha acumulación impide obtener una visión motivada de la causa de denegación aplicable a cada pregunta efectuada, dado que la negativa se hace de forma genérica. Baste un ejemplo, no se entiende qué tiene que ver el límite de la seguridad pública, las relaciones exteriores o el secreto oficial a preguntas como las comunicaciones efectuadas con la Audiencia Nacional, la autoridad que permitió el acceso a España de Brahim Ghali o la documentación justificativa de los motivos humanitarios que permitieron su entrada.

2.- En segundo lugar, no se especifica la declaración de secreto oficial, aplicando de manera genérica la Ley de Secretos Oficiales a una materia donde no se nos indica concretamente

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

cuándo y en virtud de qué norma se ha producido la declaración de secreto oficial, como exige el CTBG.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley de Secretos Oficiales, de 5 de abril de 1968, actualizada por la Ley 48/1978, de 7 de octubre, por Acuerdo de Consejo de Ministros de 28 de noviembre de 1986, el Gobierno clasifica determinados asuntos y materias entre los que figuran, en el apartado 1), la estructura, organización, medios y procedimientos operativos específicos de los servicios de información, así como sus fuentes y cuantas informaciones o datos puedan revelarlas. Aunque estén incluidos, con carácter general, en este apartado los procedimientos y medios utilizados en la lucha antiterrorista por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, con el fin de garantizar al máximo la seguridad de cuanto se refiere a esta cuestión, se hace necesario clasificar expresamente como secretos los procedimientos, medios y técnicas operativas utilizadas en materia antiterrorista por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. (...) a propuesta del Ministro de Justicia e Interior, se somete a la aprobación del Consejo de Ministros el siguiente: ACUERDO Primero. Se otorga, con carácter genérico, la clasificación de SECRETO a la estructura, organización, medios y técnicas operativas utilizadas en la lucha antiterrorista por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, así como sus fuentes y cuantas informaciones o datos puedan revelarlas.

Posteriormente ampliado al crimen organizado, pero en ninguno de estos dos casos se encuentran las informaciones demandadas por lo que no es posible la aplicación automática de la ley de secretos oficiales a las preguntas solicitadas dado que conforme a la resolución del Ministerio del Interior no existe un acto de clasificación expreso.

A mayor abundamiento, realizada pregunta al Ministerio de Asuntos Exteriores, ha procedido a contestar a lo solicitado sin alegar la existencia de ningún secreto sobre la misma materia, lo que refuerza la idea de que no existe una declaración de secreto sobre esta documentación.

3.- No se entiende tampoco cómo la contestación del Ministerio del Interior puede afectar a las relaciones exteriores, ni qué relaciones exteriores realiza orgánicamente el Ministerio del Interior, pues dicha materia es competencia del Ministerio de Asuntos Exteriores, y como comentábamos en el punto anterior, el Ministerio de Asuntos Exteriores, que es el competente en esta materia, sí contesta facilitando la información sin que por ello puedan resultar afectadas las relaciones exteriores.

4.- Finalmente los límites alegados de seguridad pública no son aplicables dado que se refieren a un suceso ya ocurrido y que afectan a una persona que ya ha abandonado el territorio español por lo que no comprometen en modo alguno su seguridad.

Analizando dichos argumentos denegatorios, hay que recordar que la aplicación de los límites contemplados en la LTAIBG debe ser acorde con el Criterio Interpretativo CI/002/2015, de 24 de junio, del Consejo de Transparencia. Criterio en el que se indica que: “Los límites a que se refiere el artículo 14 de la LTAIBG, a diferencia de los relativos a la protección de los datos de carácter personal, no se aplican directamente, sino que de acuerdo con la literalidad del texto del número 1 del mismo, “podrán” ser aplicados. De esta manera, los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos.

La invocación de motivos de interés público para limitar el acceso a la información deberá estar ligada con la protección concreta de un interés racional y legítimo. En este sentido, su aplicación no será en ningún caso automática: antes al contrario deberá analizarse si la estimación de la petición de información supone un perjuicio (test del daño) concreto, definido y evaluable. Este, además no podrá afectar o ser relevante para un determinado ámbito material, porque de lo contrario se estaría excluyendo un bloque completo de información. Del mismo modo, es necesaria una aplicación justificada y proporcional atendiendo a la circunstancia del caso concreto y siempre que no exista un interés que justifique la publicidad o el acceso (test del interés público).

En virtud de lo expuesto, solicito del CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO, 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 junio de 2021, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente a la MINISTERIO DEL INTERIOR, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas, contestando en resumen lo siguiente:

Una vez analizada la reclamación, desde el Gabinete del Ministro del Interior se informa que:

«4.1. En la primera de las alegaciones se opone la interesada a la acumulación de las solicitudes presentadas.

*El artículo 57 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, establece que: “El **órgano administrativo** que inicie o **tramite un procedimiento**, cualquiera que haya sido la forma de su iniciación, **podrá disponer, de oficio** o a instancia de parte, **su acumulación a otros con los que guarde identidad sustancial***

o íntima conexión, siempre que sea el mismo órgano quien deba tramitar y resolver el procedimiento. Contra el acuerdo de acumulación no procederá recurso alguno”.

4.2. La segunda de las alegaciones se refiere a no especificar “la declaración de secreto oficial, aplicando de manera genérica la Ley de Secretos Oficiales a una materia donde no se nos indica concretamente cuándo y en virtud de qué norma se ha producido la declaración de secreto oficial, como exige el CTBG”.

Por un lado, en la resolución objeto de impugnación sí se especificaba la declaración de secreto oficial.

Por tanto, y de acuerdo con lo expuesto, de acuerdo con los Acuerdos de Consejo de Ministros, de 28 de noviembre de 1986, de 16 de febrero de 1996, y de 6 de junio de 2014, la información solicitada se encuentra clasificada, correspondiendo, en todo caso, al Ministerio del Interior determinar si la información solicitada está afectada por los mencionados acuerdos de clasificación.

4.3. La tercera de las alegaciones de la interesada se centra en cuestionar la aplicación del límite previsto en el artículo 14.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, relativo a las relaciones exteriores, por parte del Ministerio del Interior.

A este respecto cabe señalar, en primer lugar, que en ningún momento la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, establece qué límites pueden ser o no aplicados por unos u otros Departamentos ministeriales.

El artículo 14.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, establece que: “1. El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para:...”. Por tanto, el hecho que limita el acceso a la información solicitada es el perjuicio que pueda suponer acceder a esa información y no las competencias que ejerce un determinado órgano de la Administración General del Estado -como es el Ministerio del Interior-.

*En segundo lugar, la interesada manifiesta que: “No se entiende tampoco cómo la contestación del Ministerio del Interior **puede afectar a las relaciones exteriores, ni qué relaciones exteriores realiza orgánicamente el Ministerio del Interior**, pues dicha materia es competencia del Ministerio de Asuntos Exteriores...”.*

Cómo esta información puede afectar a las relaciones exteriores del Estado (Administración General del Estado) viene suficientemente motivado en los apartados tercero y cuarto de la resolución, motivo por el cual, y en aplicación del principio de economía procesal, se dan por reproducidos los mismos.

Respecto de la rotunda afirmación relativa a que el Ministerio del Interior no ostenta competencias orgánicas en materia de relaciones internacionales, supone desconocer por completo el Real Decreto 734/2020, de 4 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior.

De acuerdo con esta norma, el Ministerio del Interior, ejerce, entre otras, las siguientes competencias en materia internacional:

- La dirección y coordinación de la cooperación policial internacional, especialmente con EUROPOL, INTERPOL, SIRENE, los Sistemas de Información de Schengen y los Centros de Cooperación Policial y Aduanera.*
- Garantizar la autonomía y la coordinación respecto a las operaciones con efectos transnacionales que puedan dirigir cualquiera de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.*
- Funciones de Relatoría Nacional contra la Trata de Seres Humanos conforme a la normativa internacional y europea vigente.*
- Recibir, integrar y analizar informaciones y análisis operativos que sean relevantes o necesarios para elaborar la correspondiente inteligencia criminal estratégica y de prospectiva, tanto en su proyección nacional como internacional, integrando y canalizando, de manera coordinada, a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y, en su caso, a otros organismos que se determine, toda la información operativa que reciba o capte.*
- Gestión de la Oficina Central Nacional de INTERPOL, la Unidad Nacional de EUROPOL y la Oficina SIRENE, la dirección de la colaboración y auxilio a las policías de otros países y la coordinación de los grupos de trabajo en los que participe la Dirección General de la Policía en el ámbito de la Unión Europea y otras instituciones internacionales, así como aspectos relacionados con misiones de apoyo a terceros países y personal policial que presta servicio en el extranjero.*
- Captación, recepción, tratamiento y desarrollo de la información de interés para el orden y la seguridad pública en el ámbito de las funciones de la Dirección General de la Guardia Civil, así como su explotación o aprovechamiento operativo, especialmente en materia antiterrorista, tanto en el ámbito nacional como en el internacional.*
- Impulsar y coordinar, en el ámbito operativo competencial de la Guardia Civil, cuanto se refiere a la cooperación internacional y la colaboración con las policías de otros países, con organismos y organizaciones internacionales.*

- Organizar, dirigir y gestionar la obtención, recepción, tratamiento, análisis y difusión de la información de interés para el orden y la seguridad pública en el ámbito de las funciones propias de la Guardia Civil y la utilización operativa de la información, especialmente en materia antiterrorista, en el ámbito nacional e internacional.

- Relaciones de colaboración con otros organismos de carácter internacional en materia de ejecución penal, en coordinación con otros órganos del Departamento.

En concreto, de acuerdo con el artículo 5.1 del Real Decreto 734/2020, de 4 de agosto, corresponde a la Dirección General de Relaciones Internacionales y Extranjería:

“a) La coordinación, organización y seguimiento de las relaciones internacionales del Departamento.

b) El seguimiento de las actuaciones de la Unión Europea en las políticas y disposiciones jurídicas que afecten a las competencias del Ministerio del Interior, especialmente las relacionadas con el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, y la coordinación de la posición del Ministerio en las mismas.

c) La coordinación de la representación del Departamento en la Unión Europea, así como la organización de la participación y coordinación de la posición española en los grupos y comités de las instituciones europeas, en el ámbito de las competencias del Ministerio.

d) La coordinación en materia de cooperación policial internacional.

e) La definición de las acciones y programas de actuación de los órganos técnicos del Ministerio del Interior existentes en las Misiones Diplomáticas, su organización interna y dotación presupuestaria, así como su inspección técnica y control, sin perjuicio de las facultades de dirección y coordinación del Jefe de la Misión Diplomática respectiva.

f) La participación en la negociación de convenios y acuerdos internacionales.

g) La planificación y coordinación interna de las líneas estratégicas en materia migratoria, especialmente en relación con los países de origen y tránsito de los flujos, así como en la Unión Europea y otros organismos internacionales en los que España es parte, en el ámbito de las competencias del Departamento.

h) La planificación y coordinación interna de las líneas estratégicas en materia de extranjería, en el ámbito de competencias de este Departamento, cuando éstas tengan dimensión internacional.

- i) La coordinación de las relaciones del Departamento con la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas.*
- j) La coordinación de actuaciones con el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.*
- k) El impulso y la negociación de proyectos financiados con cargo a Fondos Europeos u organizaciones internacionales.*
- l) La gestión de ayudas de cooperación internacional en el marco del Real Decreto 732/2007, de 8 de junio, por el que se establecen las normas especiales sobre ayudas en el ámbito de la cooperación policial internacional.*
- m) La coordinación de la organización de las relaciones de la persona titular del Ministerio con las autoridades de otros Gobiernos en el ámbito de sus competencias.*
- n) La coordinación, en el seno del Ministerio del Interior, de la aplicación y seguimiento de las materias propias del Departamento que se deriven de comunicaciones e informes de organismos internacionales de Derechos Humanos de los que España es parte”.*

Por todo lo expuesto, esta alegación debe ser desestimada.

4.4. Finalmente, la cuarta de las alegaciones, tiene por objeto señalar que: **“los límites alegados de seguridad pública no son aplicables dado que se refieren a un suceso ya ocurrido y que afectan a una persona que ya ha abandonado el territorio español por lo que no comprometen en modo alguno su seguridad”.**

La motivación de la aplicación del límite previsto en el artículo 14.1.d) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, relativo a la seguridad pública, ha sido suficientemente motivado en el apartado quinto de la resolución.

Este límite se aplica, no sólo en función de un concreto y determinado dispositivo policial, sino ante la implementación de cualquier dispositivo de seguridad, con independencia de cuáles sean los sujetos sobre los que se aplica. Conocer estos dispositivos supondría un riesgo real y efectivo a la seguridad pública.

Si se conocieran los dispositivos de seguridad se estaría disminuyendo la capacidad de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, poniendo en serio y grave riesgo la seguridad pública por cuanto esta información podría ser utilizada por delincuentes, organizaciones de crimen organizados y por bandas y grupos terroristas, para abstraerse de la acción y actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Lo mismo ocurriría si se facilitase información acerca de los controles policiales en las fronteras españolas.

La interesada en sus alegaciones cita de manera genérica el Criterio Interpretativo CI/002/2015, de 24 de junio de 2015, elaborado por ese Consejo de Transparencia, sin concretar en qué aspecto no se ha llevado a cabo el denominado test del daño por parte de esta Administración, motivo por el cual debe ser desestimada también esta última alegación.

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede concluir que el Ministerio del Interior ha cumplido con el mandato de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, por lo que su actuación ha de considerarse conforme a derecho.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG³](#), en conexión 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 Gobierno⁴](#), el Presidente de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a su eventual impugnación en vía contencioso-administrativa, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12⁵](#), reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone su 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 Ley delimita el ámbito material del derecho - a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y que se extiende a todo tipo de "formato o soporte", a la vez que acota su alcance exigiendo la concurrencia de dos requisitos vinculados con 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".

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud de acceso que tuvo por objeto muy variada información sobre la entrada en España e ingreso en un centro hospitalario de Brahim Ghali formulada en los términos que se reproducen en los antecedentes.

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

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&tn=1&p=20181206#a12>

La Administración acumula todas las solicitudes recibidas para contestar en un solo acto administrativo y deniega el acceso requerido por varios motivos:

- a) El artículo 14.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, establece que: “El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para: c) Las relaciones exteriores.
 - b) El límite previsto en el artículo 14.1.d) - seguridad pública- de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.
 - c) La información solicitada se encuentra amparada por lo dispuesto en la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre secretos oficiales, así como por la normativa que la desarrolla y, en particular, por lo establecido en el Acuerdo de Consejo de Ministros, de 28 de noviembre de 1986, por el que se clasifican determinados asuntos y materias con arreglo a la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre secretos oficiales.
 - d) Parte de la información que se solicita tiene por objeto conocer la organización, medios y técnicas operativas utilizadas (tanto en posibles vigilancias como en control de fronteras) por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Por tanto, el acceso a esta información debe también denegarse en virtud de lo previsto en la disposición adicional primera, apartado 2, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, por tratarse de información sensible relativa a materias clasificadas y, por ello, ha de someterse al régimen jurídico específico de los secretos oficiales.
4. En primer lugar, debe indicarse que no puede prosperar la oposición de la reclamante a que no se acumulen las solicitudes de acceso a la información presentadas, por tratarse de una decisión que no es susceptible de recurso. Como acertadamente indica el Ministerio, el artículo 57 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, establece que: *“El órgano administrativo que inicie o tramite un procedimiento, cualquiera que haya sido la forma de su iniciación, podrá disponer, de oficio o a instancia de parte, su acumulación a otros con los que guarde identidad sustancial o íntima conexión, siempre que sea el mismo órgano quien deba tramitar y resolver el procedimiento. Contra el acuerdo de acumulación no procederá recurso alguno”*.

Ello no obsta, sin embargo, a que la Administración deba resolver dando la respuesta legalmente exigida a cada una de las solicitudes de acceso formuladas por la reclamante, extremo que se examinará a continuación.

5. En primer lugar, abordaremos la aplicación al caso de la invocación del límite del artículo 14.1.c) de la LTAIBG, relativo al perjuicio para las relaciones exteriores.

Como cuestión previa, deben citarse varios precedentes tramitados en este Consejo de Transparencia sobre este límite. Así, en la resolución [R/0808/2020](#), sobre “*las comunicaciones entre el Reino de Bahrein y el Reino de España entre el 2019 y el 2020*”, argumentábamos lo siguiente:

Partiendo de la base de la aplicación de la Ley 19/2013 al supuesto que nos ocupa, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no puede desconocer, a pesar de no haber sido alegado por el Ministerio que, dada la amplitud y la naturaleza de la información solicitada, una parte de la misma puede verse afectada por el límite establecido en el artículo 14.1.c) relativo a “las relaciones exteriores”.

En este sentido, cabe recordar que existen ya diversos precedentes en los que el Consejo se ha pronunciado sobre cuestiones referidas al ámbito de las relaciones exteriores. Así en la Resolución R/0301/2018⁶ sobre acceso al intercambio de notas y borradores en el contexto de un arbitraje contra Venezuela bajo el Tratado Bilateral de Inversiones España-Venezuela, señalaba que “revelar información no definitiva que forma parte de la estrategia negociadora de un país cuando se están tratando asuntos bilaterales, dañaría de forma grave las relaciones entre España y el otro país negociador, afectando a la fiabilidad de España como socio...”. Esta información o documentación, en cualquiera de sus formatos o soportes, forma parte de un proceso negociador que afecta a cuestiones de indudable trascendencia para los países negociadores.

En el mismo sentido nos hemos pronunciado también en el procedimiento R/0672/2020⁷, en el que se solicitaba documentación relacionada con las negociaciones sobre Gibraltar entre el Estado español y el británico desde que se aprobó el Brexit.

En el presente caso pueden concurrir igualmente circunstancias o elementos que permitan razonadamente concluir que existe un perjuicio razonable y no hipotético para las relaciones exteriores de España lo suficientemente relevante como para justificar la aplicación del límite previsto en el artículo 14.1. c), atendiendo a las mismas razones que sirvieron de fundamento a la ya citada Sentencia 17/2020, de 14 de febrero de 2020, del Juzgado Central de lo

⁶ [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/en/dam/jcr:41ab46ea-46ff-4cdb-a56a-bbd629062511/R%200301%202018.pdf](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/en/dam/jcr:41ab46ea-46ff-4cdb-a56a-bbd629062511/R%200301%202018.pdf)

⁷ https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/es/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2020/12.html

Contencioso-Administrativo nº 10 de Madrid, en la que se falla que entregar la información requerida “conciene a las funciones de las respectivas misiones diplomáticas, ya que una función esencial de las misiones es la de mantener una comunicación fluida con el Gobierno del Estado receptor para tratar asuntos de interés común, diferencias entre las partes, etcétera”.

Esta reclamación fue estimada parcialmente, instando al Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación a proporcionar el acceso a la información requerida, pudiendo excluirse aquéllos aspectos que resulten afectados por el límite previsto en el artículo 14.1.c) LTAIBG, cuya aplicación habrá de motivarse en los términos exigidos por el artículo 20.2 en relación con el artículo 14.2 de la misma ley.

En el caso que nos ocupa, más allá de las extensas competencias que el Ministerio del Interior tiene en materia de relaciones exteriores, lo cierto es que no ha justificado debidamente cual es el verdadero perjuicio que se puede causar si se revela la información requerida. Si bien este Consejo de Transparencia puede admitir en abstracto que el acceso a la información requerida es susceptible de afectar a las relaciones con terceros Estados, no es menos cierto que el Ministerio no ha justificado el perjuicio real, y no meramente hipotético, que la concesión del acceso a la documentación solicitada generaría para las relaciones exteriores del Reino de España.

En este sentido, es necesario recordar que sobre las condiciones de aplicación de este límite se han pronunciado también nuestros tribunales, pudiendo citarse, entre otras, la sentencia de la Audiencia Nacional, de 23 de octubre de 2020, dictada en el recurso de apelación 34/2020, en cuyo fundamento jurídico tercero se señala lo siguiente:

Esta Sala ya puso de manifiesto en su sentencia de 1 julio 2020, dictada en el recurso de apelación 65/19, que “En la Ley 19/2013 queda reconocido el derecho de acceso a la información pública como un auténtico derecho público subjetivo, al establecer que “Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley -artículo 12’; que la Exposición de Motivos de la Ley configura de forma amplia ese derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas, y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud; que este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información - derivado de lo dispuesto en la Constitución Española- 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”.

Ex artículo 12 de la Ley 19/2013 “Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley”.

No obstante, el artículo 14.1 de la misma normativa establece que “El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para: c) las relaciones exteriores”, señalando el número 2 que “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”.

A estos efectos, la sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 2017, dictada en el recurso 75/2017, ya indica 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”.

En este contexto, si la Administración considera que la información solicitada puede interferir o poner en riesgo las relaciones exteriores, en este caso con la Santa Sede, la Ley permite establecer límites a la información interesada, razonando concretamente las causas que impiden acceder a la misma, eso sí, justificando la Administración el porqué de la limitación. En este caso, como se extrae de las actuaciones, el Gobierno ha informado sobre la materia controvertida, “revelando incluso parte de su contenido, habiéndose denegado el acceso íntegro de la correspondencia entre la Vicepresidencia y la Santa Sede”.

La jurisprudencia ha señalado repetidas veces que la aplicación de los límites al acceso a la información requiere una justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida; y este es el caso, pues como se razona en la sentencia, el Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad justifica de forma pormenorizada su decisión: “el hecho de revelar información no definitiva que se haya incorporada a una estrategia negociadora de un país en un asunto bilateral, puede producir un daño grave a las relaciones entre España con el otro país negociador y una afección cierta a la fiabilidad de España como socio”, debiéndose tener en cuenta que a la fecha en que se dicta la resolución denegando la información no se había producido la exhumación de los restos mortales, y de ahí que la sentencia señale con toda corrección que “La circunstancia

aludida por el Consejo -la exhumación tuvo lugar el 24 de octubre de 2019, `por lo que la posible afectación que tendrían los documentos que se solicitan al proceso de exhumación ya no existe´- tendría incidencia respecto de una solicitud de acceso a la misma información que aquí nos ocupa presentada con posterioridad a la exhumación”.

La Sala conviene con el Juez de instancia en que la limitación de información se aplica de forma razonada y proporcionada, atendido el objeto y finalidad de la misma, pues al momento de dictarse la decisión 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.

No habiéndose producido en este caso la justificación pormenorizada exigida por la LTAIBG y por nuestros tribunales, este Consejo debe instar al Ministerio del Interior a proporcionar el acceso a la información requerida, pudiendo excluirse aquéllos aspectos que resulten afectados por el límite previsto en el artículo 14.1.c) LTAIBG, cuya aplicación habrá de motivarse en los términos exigidos por el artículo 20.2 en relación con el artículo 14.2 de la misma ley.

6. A continuación se analizará la invocación del límite del artículo 14.1.d) de la LTAIBG, relativo al perjuicio para la seguridad pública.

El concepto de seguridad pública ha sido también abordado por este Consejo de Transparencia en algunas resoluciones anteriores. Por ejemplo, en el procedimiento R/0241/2016, se solicitaba el número de efectivos de la Guardia Civil que están destinados o prestan sus servicios en Establecimientos Penitenciarios dependientes de la Secretaria General de Instituciones Penitenciarias durante el periodo 2010 a 2015, desglosado por años y por centros, determinándose que *conocer datos relativos a los dispositivos de seguridad y, concretamente en este caso, del que se destina a la protección de los centros penitenciarios (con desglose de la información referida a cada centro), supone desvelar información que puede afectar, clara y perjudicialmente, a la propia viabilidad del dispositivo y, por lo tanto, a la adecuada garantía de las instalaciones que son objeto de protección. Este perjuicio constatado y la ausencia de un interés superior que, aun así, justifique el acceso, lleva a considerar de aplicación el límite previsto en el artículo 14.1 d) de la LTAIBG.*

En el procedimiento R/0269/2016, se solicitaba número de funcionarios pertenecientes a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FFCCSE) que prestan sus servicios o están destinados en los establecimientos penitenciarios dependientes de la Secretaria General de

Instituciones Penitenciarias durante el periodo 2010 a 2015, desglosado por años y por centros, acordándose que *“La seguridad ciudadana es la garantía de que los derechos y libertades reconocidos y amparados por las constituciones democráticas puedan ser ejercidos libremente por la ciudadanía y no meras declaraciones formales carentes de eficacia jurídica. En este sentido, la seguridad ciudadana se configura como uno de los elementos esenciales del Estado de Derecho. Las demandas sociales de seguridad ciudadana van dirigidas esencialmente al Estado, pues es apreciable una conciencia social de que sólo éste puede asegurar un ámbito de convivencia en el que sea posible el ejercicio de los derechos y libertades, mediante la eliminación de la violencia y la remoción de los obstáculos que se opongan a la plenitud de aquellos. La Constitución Española de 1978 asumió el concepto de seguridad ciudadana (artículo 104.1), así como el de seguridad pública (artículo 149.1.29ª). Posteriormente, la doctrina y la jurisprudencia han venido interpretando, con matices, estos dos conceptos como sinónimos, entendiendo por tales la actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad ciudadana. Es a la luz de estas consideraciones como se deben interpretar la idea de seguridad ciudadana y los conceptos afines a la misma, huyendo de definiciones genéricas que justifiquen una intervención expansiva sobre los ciudadanos en virtud de peligros indefinidos, y evitando una discrecionalidad administrativa y una potestad sancionadora genéricas (Exposición de motivos de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana).*

En base a estos parámetros, el MINISTERIO DEL INTERIOR tiene encomendadas, entre sus funciones, la preparación y ejecución de la política del Gobierno en relación con la administración general de la seguridad ciudadana; la promoción de las condiciones para el ejercicio de los derechos fundamentales, especialmente en relación con la libertad y seguridad personal, en los términos establecidos en la Constitución Española y en las leyes que los desarrollen, así como la administración y régimen de las instituciones penitenciarias.

Por lo tanto, solicitándose, en el presente caso, información concreta sobre el número de vigilantes que cada empresa destina en cada Centro penitenciario, su divulgación, a juicio de este Consejo de Transparencia, puede poner en riesgo la seguridad interna tanto de los propios vigilantes de seguridad como de reclusos y de los funcionarios que en ella trabajan, así como, posteriormente, incluso de la población civil, derivada de posibles agresiones externas a dichos Centros por grupos de delincuencia de toda índole, máxime si tenemos en cuenta los peligros reales y potenciales que actualmente existen en la sociedad europea en general y en la española en particular.

Por lo tanto, procede desestimar la Reclamación presentada, en este punto, al ser de aplicación el límite del artículo 14.1 d) de la LTAIBG.”

En el caso ahora analizado, se solicita varias veces de manera expresa documentos sobre *“la implementación de un dispositivo de seguridad para Brahim Ghali y en caso afirmativo documentación acreditativa de la implementación de un dispositivo especial de seguridad sobre la persona de Brahim Ghali”, “copia de la documentación existente sobre las actuaciones llevadas a cabo para la seguridad de Brahim Ghali, operativos dispuestos e incidencias ocurridas desde el ingreso en el Centro de Salud” e “instrucciones dadas a las Fuerzas de Seguridad encargadas del control de fronteras para permitir su entrada en España bajo documentación falsa”.*

A nuestro juicio, si bien es cierto que la entrada de Brahim Gali, por razones médicas, en España es un hecho consumado, no es menos cierto que no se pueden desvelar los dispositivos de seguridad o los operativos dispuestos y menos cuando se trata de dispositivos u operativos especiales.

En este sentido, se ha de admitir la invocación por la Administración del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 28 de noviembre de 1986, por el que se clasifican determinados asuntos y materias con arreglo a la Ley de Secretos Oficiales, ampliado por Acuerdos del Consejo de Ministros de 17 de marzo y 29 de julio de 1994, que en este caso, sí resulta suficiente motivo de denegación del acceso a esta información, cumpliéndose la premisa principal, que es la existencia de una previa declaración de secreto.

Estos acuerdos otorga con carácter genérico, la clasificación de SECRETO a:

“4. La estructura, organización, medios y procedimientos operativos específicos de los servicios de información, así como sus fuentes y cuantas informaciones o datos puedan revelarlas.

6. Los estados de eficacia operativa y de moral de las Unidades.”

Dado que en el caso que nos ocupa la información requerida se refiere, en su inmensa mayoría, a procedimientos operativos específicos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, sus fuentes y otras informaciones o datos que pretenden ser desvelados, la denegación del acceso resulta amparada en el vigente régimen regulador de los secretos oficiales .

7. En lo relativo a la documentación o comunicaciones efectuadas o recibidas en el Ministerio del Interior relativas al *“ingreso en el centro hospitalario de Logroño de Brahim Ghali”, y “Copia de los informes existentes en el Ministerio del Interior sobre cómo se produjo la entrada de Brahim Ghali en España y copia de la documentación que le permitió el acceso y Autoridad que permitió el acceso a España de Brahim Ghali”, Documentación existente en el*

Ministerio acreditativa de la legalidad de la autorización de su entrada y salida de España, debemos indicar que existen procedimientos recientes incoados a raíz de reclamaciones presentadas por la misma interesada.

En concreto, se ha tramitado ante este Consejo de Transparencia el procedimiento de reclamación R/0565/2021, frente al Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, en el que se solicitó la siguiente información, en relación con la entrada en España e ingreso en un centro hospitalario del Líder del Frente Polisario Brahim Ghali, en concreto: (i) *Copia íntegra de la documentación, cualquiera que sea su formato, por la cual se ordenó el ingreso en el centro hospitalario y documentación justificativa de la necesidad u oportunidad del ingreso* (ii) *Copia de las comunicaciones efectuadas desde el Gobierno de España al Gobierno de La Rioja y* (iii) *Fechas en las que se autorizó desde el Gobierno de España la entrada en España de Brahim Ghali e instrucciones dadas a las Fuerzas de Seguridad encargadas del control de fronteras.*

El Departamento ministerial inadmitió la solicitud de acceso debido a que no existía *información ni documentación alguna sobre las cuestiones mencionadas en la solicitud, estimando que pueden resultar competentes los Ministerios de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación y del Interior, además de la Comunidad Autónoma de La Rioja.*

En el citado expediente, este Consejo estimó la reclamación por motivos formales, instando al citado Departamento ministerial a remitir la solicitud de información a los órganos que consideraba competentes, con base en los argumentos siguientes:

Dicho esto, es necesario tener presente que la causa de inadmisión del artículo 18.1 d), por su condición de finalizadora del procedimiento, debe interpretarse con ese carácter restrictivo al que hace referencia el Tribunal Supremo en su sentencia de 16 de octubre de 2017, y ha de aplicarse a los casos en los que claramente se desconozca el competente para atender una solicitud de información.

Esta sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 2017 dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017 señala lo siguiente:

"Cualquier pronunciamiento sobre las "causas de inadmisión" que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y, en particular, sobre la prevista en el apartado 1.c/ de dicho artículo (que se refiere a solicitudes "relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración") debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013." (...) "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.(...)

Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley".

Por lo tanto, debemos concluir que la aplicación en el presente supuesto de la causa de inadmisión del artículo 18.1 d) de la LTAIBG no resulta correcta, y que la decisión apropiada es la que viene exigida por el artículo 19.1 de la LTAIBG conforme al cual: Si la solicitud se refiere a información que no obre en poder del sujeto al que se dirige, éste la remitirá al competente, si lo conociera, e informará de esta circunstancia al solicitante.

El Departamento ministerial admite que conoce los órganos competentes e incluso los menciona expresamente al manifestar que pueden resultar competentes los Ministerios de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación y del Interior, además de la Comunidad Autónoma de La Rioja, debiendo por tanto cumplir con la obligación impuesta por el art. 19.1 y proceder a remitir la solicitud de información a los órganos que considera competentes.

Dado que dicha remisión ya se ha instado por este Consejo al citado Departamento, y que el objeto coincide en esencia con el actualmente reclamado, puesto que el Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática ya ha informado que no existe información en su poder, queda por tanto por confirmar si existe en poder del Ministerio del Interior información pública en el sentido del artículo 13 LTAIBG que sea susceptible de derecho de acceso por no estar justificada su denegación debido a la concurrencia de algún límite o causa de inadmisión.

Siendo de aplicación a estos aspectos los mismos razonamientos señalados en el F.J. 5 en cuanto a la justificación de los límites, cabe concluir, igualmente, que no habiéndose producido en este caso la justificación pormenorizada exigida por la LTAIBG y por nuestros tribunales, este Consejo debe instar al Ministerio del Interior a proporcionar el acceso a la información requerida, pudiendo excluirse aquéllos aspectos que resulten afectados por el límite previsto en el artículo 14.1.c) LTAIBG, cuya aplicación habrá de motivarse en los términos exigidos por el artículo 20.2 en relación con el artículo 14.2 de la misma ley.

8. Finalmente, faltan por resolver las siguientes cuestiones:

- *Copia de las comunicaciones efectuadas a la Audiencia Nacional.*

En cuanto a este punto concreto, aunque no haya sido expresamente señalado por la Administración, resulta de aplicación el límite contenido en el artículo 14.1 f) de la LTAIBG.

Debe señalarse que es generalizada la interpretación restrictiva del límite alegado, restringiéndolo a información que puede perjudicar de forma constatable la igualdad de las partes en un procedimiento judicial e incluso llegando a considerarlo de aplicación sólo a documentos elaborados expresamente con ocasión de un procedimiento.

Así, debe recordarse que la previsión del art. 14.1 f) coincide con la del art. 3.1 i) del Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos, que prevé como límite al acceso la protección de la igualdad de las partes en los procedimientos judiciales y la administración eficaz de la justicia.

En la memoria explicativa del Convenio se señala que *“este apartado está destinado a proteger la igualdad de las partes en los procesos judiciales y el buen funcionamiento de la justicia. Este límite persigue asegurar la igualdad las partes en procesos judiciales tanto ante tribunales nacionales como internacionales y puede, por ejemplo, autorizar a una autoridad pública a denegar el acceso a documentos elaborados o recibidos (por ejemplo de su abogado) en relación con los procesos judiciales de los que sea parte. Deriva del artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que garantiza el derecho a un proceso equitativo. Los documentos que no son creados con vistas a procesos judiciales como tales no pueden ser denegados al amparo de este límite”*.

En el caso analizado, se solicitan documentos que han sido expresamente elaborados con destino a la Audiencia Nacional para ser incorporados a un proceso judicial, razón por la que está justificada la aplicación del límite que impide entregar la información reclamada.

- *Copia de la documentación obrante en el Ministerio de Asuntos Exteriores en relación a la solicitud de visado para entrar en España o la exención del mismo por disponer de nacionalidad de país exento de tal requisito y de cuantas veces se tiene constancia en el Ministerio de AA.EE que ha entrado en España en los últimos 5 años.*

En este punto, es obvio que el Ministerio del Interior carece de competencia para entregar documentación o información obrante en el Ministerio de Asuntos Exteriores en relación con los visados o las veces que Brahim Ghali haya entrado en España.

Para estos casos, el artículo 19.1 de la LTAIBG dispone que *“Si la solicitud se refiere a información que no obre en poder del sujeto al que se dirige, éste la remitirá al competente, si lo conociera, e informará de esta circunstancia al solicitante”*.

En cumplimiento de este precepto, corresponde al Ministerio del Interior remitir la solicitud de acceso recibida al Ministerio de Asuntos Exteriores, informando de ello a la reclamante.

Por tanto, procede estimar por motivos formales este punto concreto de la reclamación.

- *En relación a las manifestaciones de la ministra de Asuntos Exteriores relativas a que se trata de razones estrictamente humanitarias, copia de la documentación existente en el Ministerio del Interior que justifique la existencia de tales motivos*

En este punto es necesario tener en cuenta que, en la medida en que información está relacionada con datos relativos a la salud de una persona física identificada, pues como se hicieron eco diversos medios de comunicación, la entrada en España por motivos humanitarios estaba relacionada con su delicado estado de salud, estamos ante datos de carácter personal con arreglo a la definición consagrada en el artículo 4.1 del Reglamento (UE) 2016/679, de 27 de abril de 2016 (Reglamento General de Protección de Datos, RGPD). En atención a ello, la decisión sobre la concesión del acceso a los mismos cuando se ejerce el derecho de acceso a la información pública ha de regirse por lo dispuesto en el artículo 15 de la LTAIBG, en concreto, en este caso, dada la tipología de los datos concernidos, por lo establecido en el párrafo segundo de su primer apartado, cuyo tenor es el siguiente:

“Si la información incluyese datos personales que hagan referencia al origen racial, a la salud o a la vida sexual, incluyese datos genéticos o biométricos o contuviera datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevaran la amonestación pública al infractor, el acceso solo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquel estuviera amparado por una norma con rango de ley.”

Al no existir en el caso concreto una norma de rango legal en la que amparar la decisión de publicación, el consentimiento expreso del afectado se erige en condición necesaria para la legitimidad de la concesión del acceso a los datos de carácter personal.

Por todo lo expuesto, la reclamación presentada debe ser estimada parcialmente.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la reclamación presentada por [REDACTED] [REDACTED] frente a la resolución del MINISTERIO DEL INTERIOR, de fecha 9 de junio de 2021.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el plazo máximo de 5 días hábiles, a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a la reclamante la información solicitada, relativa a:

“1.- Copia íntegra de la documentación, cualquiera que sea su formato, mediante la cual tuvo conocimiento el Ministerio del Interior o su Ministro de la entrada en España o del ingreso en el centro hospitalario de Brahim Ghali.

2.- Copia de las comunicaciones efectuadas o recibidas en el Ministerio al Gobierno de La Rioja o a otros ministerios del Gobierno de España relativas a la entrada en España o al ingreso en el centro hospitalario de Logroño de Brahim Ghali.

3.- Fecha en la que tuvo conocimiento el Ministerio de la autorización del Gobierno de España para la entrada en España de Brahim Ghali e instrucciones dadas a las Fuerzas de Seguridad encargadas del control de fronteras para permitir su entrada en España bajo documentación falsa.

5.- Informes, dictámenes jurídicos, recomendaciones o cualquier otra documentación, cualquiera que sea su formato, relativos a la conveniencia, oportunidad o valoración jurídica de la entrada en España de Brahim Ghali y del hecho de realizarla bajo documentación falsa”.

4.- Informes o documentación existente en el Ministerio del Interior sobre la autorización de la entrada, estancia y salida de Brahim Ghali
5.- Autoridad que permitió el acceso a España de Brahim Ghali”.

De esta información podrán excluirse aquellos aspectos que resulten afectados por el límite previsto en el artículo 14.1.c) LTAIBG, cuya aplicación habrá de motivarse en los términos exigidos por el artículo 20.2 en relación con el artículo 14.2 de la misma ley.

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el plazo máximo de 5 días hábiles, remita la solicitud de acceso recibida, relativa a la *Copia de la documentación obrante en el Ministerio de Asuntos Exteriores en relación a la solicitud de visado para entrar en España o la exención del mismo por disponer de nacionalidad de país exento de tal requisito y de cuantas*

veces se tiene constancia en el Ministerio de AA.EE que ha entrado en España en los últimos 5 años, al Ministerio de Asuntos Exteriores, informando de ello a la reclamante.

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de las actuaciones llevadas a cabo.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1⁸](#), 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 octubre⁹](#), del 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-Administrativa¹⁰](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>