



Resolución

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 22/12/2022
HASH: 030c886ab676b2b4042a2545895983

S/REF: 001-069766

N/REF: R/0679/2022; 100-007183 [Expte. 271-2022]

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Secretaría General de la Presidencia del Gobierno

Información solicitada: Documentación sobre la posición española con el Sáhara y posibles consecuencias en las relaciones con Argelia

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

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

«1.- Copia de las comunicaciones, informes, estudios o cualquier otra documentación de cualquier naturaleza que sea, remitida y en poder del Presidente del Gobierno referida a las consecuencias que podrían sobrevenir en las relaciones de España con Argelia tras el trascendental cambio llevado a cabo por el Gobierno de España con Marruecos manifestado en la nueva posición de España en relación al plan de autonomía del Sáhara y la intención de realizar un nuevo Tratado de Cooperación que sustituya al de 1991.

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

2.- *Copia de los informes, estudios, previsiones de actuaciones futuras y previsibles consecuencias para la economía y demás ámbitos, encargados por el Presidente del Gobierno en relación a la posibilidad de que Argelia suspenda el Tratado de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación con España de 2002 y sus consecuencias futuras.»*

2. La SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO dictó resolución, el 24 de junio de 2022, en la que acuerda lo siguiente:

«La solicitud de acceso a la información pública no se refiere a un documento o a un contenido concreto, sino que se solicita cualquier tipo de documento o contenido relacionado con una temática y, dentro de esta temática, información que responda a unos criterios específicos.

La información recogida en los “registros” de comunicaciones recibidas o emitidas en la Administración General del Estado no contempla el detalle exhaustivo de todos y cada uno de los contenidos de cada una de ellas, sino únicamente registra datos básicos de identificación e individualización de la comunicación (fecha de entrada, número de registro, etc.).

En consecuencia, conocer la existencia de cualquier documento o contenido en los que se recoja información: “[...] referida a las consecuencias que podrían sobrevenir en las relaciones de España con Argelia tras el trascendental cambio llevado a cabo por el Gobierno de España con Marruecos manifestado en la nueva posición de España en relación al plan de autonomía del Sáhara y la intención de realizar un nuevo Tratado de Cooperación que sustituya al de 1991” y “[...] actuaciones futuras y previsibles consecuencias para la economía y demás ámbitos, encargados por el Presidente del Gobierno en relación a la posibilidad de que Argelia suspenda el Tratado de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación con España de 2002 y sus consecuencias futuras”, requeriría de la revisión, y el análisis pormenorizado, de la totalidad de la información remitida, recibida o en poder de la Presidencia del Gobierno, con el fin de determinar si su contenido, en todo o en parte, 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.

Adicionalmente, señalar que, dada la amplitud de la información solicitada, de existir, no estaría exenta de contener datos de carácter personal, afectar a terceros interesados o incluir información que pudiera incurrir en alguna de las causas de denegación establecidas en el artículo 14.1 de la LTAIBG.»

3. Mediante escrito registrado el 27 de julio de 2022, la solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante CTBG), en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG, poniendo de manifiesto lo siguiente:

«Que por medio del presente interpongo RECLAMACIÓN contra PRESIDENCIA DEL GOBIERNO con fundamento en los siguientes hechos:

PRIMERO: Que en fecha 9 de junio de 2022 se solicitó información a Presidencia del Gobierno registrada con el número 001-069766. Se adjunta copia de la solicitud.

SEGUNDO: Que con fecha 28 de junio de 2022 hemos recibido resolución por la que se deniega la información inadmitiendo la solicitud alegando reelaboración de la información. Adjuntamos resolución.

TERCERO: 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 dado que la información solicitada tiene el carácter de pública y no es objeto de reelaboración.»

4. Con fecha 28 de julio de 2022, el Consejo remitió la reclamación a la SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO al objeto de que pudiera hacer las alegaciones que

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

considerase oportunas; lo que se efectuó mediante escrito recibido el 20 de septiembre de 2022 en el que se expone lo siguiente:

«La reelaboración como causa de inadmisión ha sido interpretada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno pudiendo entenderse aplicable cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba:

a) elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información.

b) cuando dicho organismo o entidad carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada.

Pues bien, la formulación dada a la solicitud de acceso a la información pública incurren el segundo supuesto de causa de reelaboración, ya que este órgano carece de los medios técnicos necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita.

El derecho de acceso a la información pública, a diferencia de las solicitudes de información general u otro tipo de figuras a través de las cuales se puede solicitar información a la Administración General del Estado o a los órganos constitucionales, requiere que la información ya esté elaborada. Así, para resolver, este órgano debe identificar el documento y contenido solicitado para, una vez comprobado que no incurre en ninguna causa de inadmisión o denegación, facilitarlo a la persona que la solicita.

En el caso que nos ocupa, la información no viene referida a un (o unos) documento o contenido determinado o determinable que se pueda identificar a través de las herramientas de registro de recepción o envío de comunicaciones o de archivo de la información en la Administración General del Estado, sino que debe contrastarse la hipótesis de que, en algún momento, y a través de algún medio, se ha realizado un pronunciamiento que cumple determinados requisitos: en el primer apartado de la solicitud, que recoja las “-consecuencias que podrían sobrevenir en las relaciones de España con Argelia tras el trascendental cambio llevado a cabo por el Gobierno de España con Marruecos manifestado en la nueva posición de España en relación a l plan de autonomía del Sáhara” y, al mismo tiempo, “la -intención- de realizar un nuevo Tratado de Cooperación que sustituya al de 1991”; en el caso de la segunda parte de la solicitud, que recoja: las “-actuaciones futuras- y -previsibles consecuencias- para la economía y demás ámbitos, encargados por el Presidente del Gobierno en relación a la -posibilidad- de que Argelia suspenda el Tratado de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación con España de 2002”, así como “sus -consecuencias- futuras”.

La constatación de la existencia de estos pronunciamientos concretos, dentro de las comunicaciones, enviadas o recibidas, en los departamentos de la Presidencia del Gobierno, requisito sine qua non para ser información pública al amparo de la LTAIBG, requería de un análisis de discurso para el que este órgano no dispone de herramientas que lo hagan posible.

Como se indicaba en la resolución notificada a la interesada, la información recogida en los registros de comunicaciones recibidas o emitidas en la Administración General del Estado no contempla el detalle exhaustivo de todos y cada uno de los contenidos de cada una de ellas, sino únicamente registra datos básicos de identificación e individualización de la comunicación (fecha de entrada, destinatario o remitente, número de registro, etc.), igual sucede en la fase de archivo, en el que la referencia utilizada no identifica los pronunciamientos concretos que se recogen en cada documento, sino únicamente una identificación genérica.

En consecuencia, conocer la existencia de cualquier documento o contenido, en cualquier formato, en el que se recoja información que pudiera corresponderse con los concretos requisitos de contenido que determina la solicitud, requeriría de la revisión, y posterior análisis pormenorizado, de la información remitida, recibida o en poder de la Presidencia del Gobierno, con el fin de determinar si su contenido, en todo o en parte, pudiera contener información que cumpla los criterios señalados y que, por tanto, pudiera concluirse, de forma cierta, 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.

Por tanto,

SOLICITA

Que se resuelva de forma desestimatoria la reclamación formulada por ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.»

R CTBG
Número: 2022-0528 Fecha: 22/12/2022

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2 c) de la LTAIBG³ 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 Gobierno⁴, el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG⁵ se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12](#)⁶ el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*».

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

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

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud de acceso a documentación de cualquier naturaleza, en poder del organismo requerido, y referida a las consecuencias que podrían sobrevenir en las relaciones con Argelia por razón de la postura del Gobierno de España con el plan de autonomía del Sáhara. En concreto, copia de informes y estudios, encargados por el Presidente del Gobierno, en relación con la posibilidad de que Argelia suspenda el Tratado de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación con España.

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

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

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

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

Consta en este procedimiento respuesta de la Presidencia del Gobierno en la que se resuelve inadmitir la solicitud por concurrir el supuesto recogido en el artículo 18.1.c) de la LTAIBG, al requerirse una acción de reelaboración de la información, ya que la solicitud de acceso no se refiere a un documento o a un contenido concreto, sino que se solicita cualquier tipo de documento o contenido relacionado con una temática determinada.

En su escrito presentado ante este Consejo, la reclamante considera que no concurre dicha acción de reelaboración por el simple hecho de que la información sea numerosa o abundante, como es el caso. Considera que dicha causa de inadmisión debe ser interpretada restrictivamente y que no ha sido justificado de forma suficientemente clara en la resolución recurrida.

En fase de alegaciones en este procedimiento de reclamación, la Presidencia del Gobierno profundiza en la motivación de la causa de inadmisión invocada, añadiendo que carece de los medios técnicos necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita.

4. Por lo que concierne a la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG que invoca el órgano competente, considera este Consejo que ha sido aplicada de forma razonable y proporcionada y que se reúnen todos los requisitos establecidos por la jurisprudencia del Tribunal Supremo para apreciar la concurrencia de esta causa de inadmisión.

En efecto, 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 (*comunicaciones, informes, estudios o cualquier otra documentación de la naturaleza que sea; informes, estudios, previsiones de actuaciones futuras*), remitida o en poder del Presidente de Gobierno, en relación con el tema de referencia. Lo anterior evidencia que, al contrario de lo que señala la reclamante, Partiendo de la premisa de la interpretación estricta, cuando no restrictiva, de las 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).

R CTBG
Número: 2022-0528 Fecha: 22/12/2022

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 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, 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 importante recursos humanos y materiales de la Administración Pública y en detrimento del norma desenvolvimiento de las funciones propias del órgano de que se trate*».

5. A lo anterior cabe añadir, a mayor abundamiento, que este Consejo ya se ha pronunciado sobre el acceso al contenido de las comunicaciones dirigidas por el Presidente del Gobierno al Rey de España o al Rey Marroquí en relación con el plan de autonomía del Sáhara y sus consecuencias (algunas de esas reclamaciones interpuestas por la misma reclamante) confirmando la aplicabilidad del límite previsto en el artículo 14.1.c) LTAIBG —por ejemplo resoluciones R/379/2022, de 20 de octubre y R/382/2022, de 21 de octubre—.

Así, en la última de las resoluciones se considera justificada «*la afectación a las relaciones exteriores o internacionales que comportaría la divulgación del contenido de las comunicaciones remitidas por el Presidente del Gobierno al Rey de Marruecos. En este sentido debe remarcar que la divulgación de valoraciones y posiciones políticas (no necesariamente estáticas, sino dinámicas o cambiantes) atendiendo al contexto complejo (y sensible) en el que se enmarca la política de España en el Sáhara y sus relaciones con Marruecos, supondría desvelar los concretos términos de estrategias y relaciones exteriores con posibilidad de afectar a su desarrollo futuro. A esta conclusión se ha llegado también en la resolución R/390/2022 de este Consejo de conformidad con la doctrina sentada por la Audiencia Nacional en su Sentencia de 23 de octubre de 2020 (recurso de apelación n.º 34/2020) en la que se pone de manifiesto —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— 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).»*

6. En conclusión, con arreglo a lo expuesto procede desestimar la reclamación al haberse verificado la concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG.

III. RESOLUCIÓN

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

De acuerdo con el [artículo 23. 1⁷](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre⁸](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

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

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

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

Contencioso-administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el [artículo 9.1 c\) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa](#)⁹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2022-0528 Fecha: 22/12/2022

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