



## Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

**S/REF:** 00001-00082165

**N/REF:** 3077/2023

**Fecha:** La de firma.

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Organismo:** MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACION DIGITAL (actual MINISTERIO DE ECONOMÍA, COMERCIO Y EMPRESA)

**Información solicitada:** Compraventa acciones Telefónica, S.A. por STC Group.

**Sentido de la resolución:** Desestimatoria.

R CTBG  
Número: 2024-0523 Fecha: 13/05/2024

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 11 de septiembre de 2023 la reclamante solicitó al MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACION DIGITAL (actual MINISTERIO DE ECONOMÍA, COMERCIO Y EMPRESA), 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:

*«En relación a la compra del 9.9 % de la compañía Telefónica por parte de STC Group, operación respecto a la cual la Vicepresidenta Segunda del Gobierno y*

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



Ministra de Trabajo ha manifestado que “no se puede consentir y que trabajará para evitar dicha operación”, y respecto a la que la portavoz del ejecutivo español ha manifestado que se iba a velar por preservar la “autonomía estratégica” de la teleco española, y ante el temor que en los efectos de las inversiones extranjeras en España pueda suponer el posible veto del Gobierno a dicha operación que implique un alejamiento de la inversión extranjera en nuestro país disminuyendo la misma en perjuicio de la externalización y financiación de las empresas españolas, SOLICITO:

- 1.- Copia de la solicitud remitida a la ministra por la vicepresidenta segunda del Gobierno solicitando que dicha operación no se celebre.
  - 2.- Copia de los informes, comunicaciones u otros documentos en poder de la Ministra, poniendo en su conocimiento la realización de la compra del 9.9% de telefónica por STC Group.
  - 3.- Copia de los documentos que reflejen las actuaciones realizadas por su Ministerio al tener conocimiento de la noticia de la compra del 9.9 % de Telefónica y que, al afectar a una empresa estratégica de nuestro país, justifiquen el desempeño del Gobierno en velar por la autonomía estratégica de España.
  - 4.- Copia de los documentos remitidos por la Ministra al Presidente del Gobierno, poniendo en su conocimiento esta situación y los efectos de la compra de telefónica.»
2. EL MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACION DIGITAL (actual MINISTERIO DE ECONOMÍA, COMERCIO Y EMPRESA) dictó resolución de 23 de octubre de 2023 en los siguientes términos:

«(...) Dicha solicitud se ha recibido en esta Subsecretaría de Asuntos Económicos y Transformación Digital, órgano competente para resolver, el 21 de septiembre de 2023, fecha a partir de la cual comienza el plazo para dictar resolución, de acuerdo con el artículo 20 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

Una vez analizada la solicitud, esta Subsecretaría resuelve denegar el acceso a la información solicitada. Al respecto se indica, en cumplimiento del artículo 20.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que la mera indicación de la existencia o no de tal información supone la vulneración de los siguientes límites al acceso recogidos en el artículo 14



de dicha Ley: la defensa (art. 14.1.b) y la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión (art. 14.1.k).»

3. Mediante escrito registrado el 21 de noviembre de 2023, la solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24](#)<sup>2</sup> de la LTAIBG en la que pone de manifiesto:

«(...) CUARTO.- Respecto de la información solicitada se indica que, en cumplimiento del artículo 20.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que la mera indicación de la existencia o no de tal información supone la vulneración de los siguientes límites al acceso recogidos en el artículo 14 de dicha Ley: la defensa (art. 14.1.b) y la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión (art. 14.1.k).

Respecto a los límites alegados, y a la motivación de los mismos (inexistente en el presente caso) tenemos que recurrir a la doctrina del propio CTBG el cual ha afirmado que para valorar la conformidad con la LTAIBG de la resolución ahora recurrida debemos comenzar recordando que el derecho de acceso a la información pública está reconocido en aquella ley como un auténtico derecho público subjetivo, al establecer su artículo 12 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”, configurándose desde su preámbulo de forma amplia(...)

Esta 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 los límites a este derecho que se contemplan en el artículo 14.1 LTAIBG como las causas de inadmisión enumeradas en el artículo 18.1 LTAIBG. Así lo ha proclamado el Tribunal Supremo en su Sentencia de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017 (ECLI: ES:TS:2017:3530), en la que sostiene que (...).

En el caso del límite expresamente invocado por la Administración en la resolución impugnada –artículo 14.1.k)-, es preciso reiterar que tanto el marco normativo, como la doctrina elaborada por este Consejo a través de sus resoluciones y criterios

---

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



*interpretativos y, en la misma línea, la jurisprudencia de los tribunales, inciden en que a la hora de limitar el derecho de acceso a la información pública adquiere especial relevancia la justificación proporcionada por la Administración; justificación que debe basarse en una ponderación de intereses –el interés en el acceso y el interés concreto que se protege con el límite invocado en cada caso– aplicada al supuesto específico que se examina. La resolución recurrida basa su decisión, sencillamente, en que a la información solicitada le resulta de aplicación el límite de referencia, sin realización del “test del daño” al que refiere el Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno en su Criterio Interpretativo 2/2015, sobre la aplicación de los límites al derecho de acceso a la información pública, en el presente supuesto supondría un gran perjuicio, concreto, definido y evaluable, toda vez que la publicidad de dicha información podría influir y comprometer las negociaciones que pudieran estar llevándose a cabo por el Gobierno de España, suponiendo a largo plazo un perjuicio económico».*

*A pesar de esta taxativa afirmación, consideramos que la Administración no ha justificado suficientemente la aplicación de este límite ni este Consejo de Transparencia lo aprecia. En este sentido, debemos traer a colación la Sentencia del Tribunal Supremo 311/2022, de 10 de marzo de 2022, en cuyo extenso Fundamento de Derecho Quinto, al abordar la noción de confidencialidad, razona lo siguiente: “(...)”.*

*En definitiva, el TJUE entendió que no toda información que figura en un expediente de una autoridad de supervisión financiera ha de ser considerada información confidencial cubierta por la obligación de guardar secreto profesional. Para ello se precisa que reúna determinados requisitos: a) que no tenga carácter de pública b) que su divulgación pueda ser perjudicial a los intereses de quien la haya proporcionado o de terceros o que afecte al correcto funcionamiento del sistema de seguimiento de las actividades de las empresas de servicios de inversión. Ambos requisitos han de concurrir de forma acumulativa para que sean aplicables las limitaciones de acceso a la información en los términos regulados en la LMV”.*

*Podemos concluir que los requisitos que exige el TS no se dan en el presente caso, habiéndose producido una limitación en el derecho de acceso ab initio y sin valorar correctamente lo solicitado.»*

4. Con fecha 23 de noviembre de 2023, el CTBG trasladó la reclamación al MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACION DIGITAL (actual MINISTERIO



DE ECONOMÍA, COMERCIO Y EMPRESA) solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 26 de diciembre se recibió escrito en el que se señala:

*«La información solicitada lo es “en relación a la compra del 9.9 % de la compañía Telefónica por parte de STC Group”. Del análisis de la solicitud, esta Subsecretaría consideró que existen motivos suficientes para denegarla:*

*a) La compañía “Telefónica” relacionada con la operación de adquisición mencionada en la solicitud de acceso a la información, se corresponde con la sociedad Telefónica, S.A., de acuerdo con la nota que la propia compañía emitió al efecto, publicada en la página web de la Comisión Nacional del Mercado de Valores:*

*<https://www.cnmv.es/webservices/verdocumento/ver?t=%7ba412845e-1050-4ed6-8855-d3104bffe6a8%7d>*

*b) De acuerdo con la información que obra en el Registro Mercantil, Telefónica, S.A. es cabecera de grupo de diversas sociedades que a su vez son contratistas en multitud de contratos públicos relacionados con la seguridad y la defensa nacional.*

*Sirvan como ejemplos los siguientes, que se identifican por su número de expediente:*

*2023/SP03032003/00001744E, 2022/SP03032003/0001365E,*

*2022/SP03032001/00000563, 2022/SP03032003/00000330E,*

*2022/SP03032001/00000474, 2022/SP03032003/0001365E,*

*2022/SP03032001/00000479.*

*c) A la operación de adquisición por parte de Saudi Telecom Company (STC) Group de una participación en Telefónica, S.A. mencionada en la solicitud de acceso a la información le es de aplicación el artículo 18 del Real Decreto 571/2023, de 4 de julio, sobre inversiones exteriores, que regula el régimen de autorización previa para inversiones exteriores en España en actividades directamente relacionadas con la Defensa Nacional, tales como las que afectan a las capacidades industriales y áreas de conocimiento necesarias para proveer los equipos, sistemas y servicios que doten a las Fuerzas Armadas de las capacidades militares necesarias, así como las que se destinen a la producción (entendiendo por tal el diseño y la fabricación),*

R CTBG  
Número: 2024-0523 Fecha: 13/05/2024



el mantenimiento o el comercio de material de defensa en general, de acuerdo con la Ley 18/1992, de 1 de julio, por la que se establecen determinadas normas en materia de inversiones extranjeras en España y, en consecuencia, procede aplicar el límite al derecho de acceso a la información en virtud del artículo 14.1.b de la LTAIBG.

d) Por otro lado, el artículo 18 del Real Decreto 571/2023, de 4 de julio, establece que la resolución de la autorización corresponderá al Consejo de Ministros, cuyas deliberaciones deben ser secretas de acuerdo con el artículo 5.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, por lo que procede aplicar el límite al derecho de acceso en virtud del artículo 14.1.k de la LTAIBG, puesto que la mera indicación de la existencia o no de la información solicitada podría afectar al secreto requerido en el proceso de toma de decisión en el seno de dicho órgano colegiado.

e) Además de lo anterior, de acuerdo con el apartado 3 del artículo 18 del Real Decreto 571/2023, de 4 de julio, "las solicitudes de autorización se dirigirán a la persona titular de la Dirección General de Armamento y Material del Ministerio de Defensa y su resolución corresponderá al Consejo de Ministros a propuesta de la persona titular del Ministerio de Defensa y previo informe de la Junta de Inversiones Exteriores". El artículo 21 establece que "Las actuaciones de la Junta de Inversiones Exteriores y sus deliberaciones tendrán carácter confidencial". Por lo tanto, conceder acceso a una información que se encuentra sujeta a un procedimiento en el cual la información tiene carácter confidencial supondría un incumplimiento de la norma citada y, a su vez, un perjuicio para la garantía de confidencialidad, siendo por tanto también de aplicación en este supuesto el límite al derecho de acceso en virtud del artículo 14.1.k de la LTAIBG, puesto que la mera indicación de la existencia o no de la información solicitada podría afectar a la garantía de confidencialidad requerida en el proceso de toma de decisión en el seno de dicho órgano colegiado.

3. Tal y como se indica en el Criterio interpretativo CI/002/2015, de 24 de junio de 2015, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, "respecto al derecho de información, el artículo 14 recoge los límites que atienden al equilibrio necesario entre la transparencia y la protección de otros bienes e intereses, públicos o privados, que pueden estar presentes en cada caso concreto. El artículo establece que el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para: [...] b) La defensa, y [...] k) La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión.". Así



mismo, el mencionado Criterio interpretativo indica que “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. [...] 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 consecuencia, esta Subsecretaría considera que la denegación de la solicitud atiende a la protección concreta de intereses racionales y legítimos, cuya aplicación no ha sido automática sino producto del análisis antes mencionado, mediante el cual se concluyó que la estimación de la petición de información supondría un grave, concreto, definido y evaluable perjuicio tanto para la defensa nacional como para la garantía de la confidencialidad y el secreto requeridos en los procesos de toma de decisión mencionados.

4. Si bien el Criterio interpretativo CI/002/2015, de 24 de junio de 2015, también indica que “su aplicación [del artículo 14] deberá justificar y motivar la denegación”, dado que la mera indicación de la existencia o no de la información supondría la vulneración de los límites al acceso mencionados, esta Subsecretaría, previa ponderación del gran perjuicio para la defensa nacional así como de los incumplimientos en materia de confidencialidad y secreto aducidos que se derivarían de dicha indicación, optó por reducir al mínimo los detalles relativos a la operación. En cualquier caso, la falta de justificación y motivación de la denegación no es motivo suficiente para otorgar ahora el acceso a una información que, como se ha justificado en los apartados anteriores, está sujeta a límites al derecho de acceso de los recogidos en el artículo 14 de la LTAIBG, pues se dejarían desprotegidos los bienes públicos que con la denegación se pretenden proteger, y se incurriría en una infracción del Derecho antes mencionado.»

5. El 28 de diciembre de 2023, se concedió audiencia a la reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. El 12 de enero de 2024, se recibió un escrito en el que, en resumen, expone que no resultan de aplicación los límites que ahora se invocan por el Ministerio requerido.

## 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, entendiendo 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, 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, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a diversa información y documentación recibida o generada en relación con la compra, por parte de *STC Group*, de participaciones de la compañía Telefónica, S.A. por valor del 9.9 %.

El Ministerio dictó resolución denegando el acceso, con invocación de lo dispuesto en el artículo 20.3 LTAIBG —por considerar que la mera indicación sobre la existencia o no de la información solicitada supondría la vulneración de los límites al acceso

---

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

<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>



establecidos en las letras b) y k) del artículo 14.1 LTAIBG—. Posteriormente, en sus alegaciones ante este Consejo, efectúa una exposición mucho más amplia sobre los límites indicados, detallando el riesgo que, a su juicio, conllevaría el acceso a la información interesada.

4. Sentado lo anterior, deber recordarse que el derecho de acceso a la información se configura como un derecho de rango constitucional que goza de un amplio reconocimiento en nuestro ordenamiento y que cualquier restricción de su eficacia debe ser objeto de una interpretación estricta, cuando no restrictiva. Esto es, los límites aplicables, en todo caso, deben justificarse de una forma expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida —así lo viene exigiendo este Consejo de manera constante y así lo requiere el Tribunal Supremo, por todas STS de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558)—. De ahí que, como se remarca en la citada sentencia, *«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.
5. En este caso, si bien es cierto que la resolución inicial se limita a mencionar la concurrencia de los límites previstos en el artículo 14.1.b) LTAIBG —perjuicio a la defensa— y artículo 14.1.k) LTAIBG —perjuicio a la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en la tomas de decisiones— en relación con lo dispuesto en el artículo 20.3 LTAIBG, también lo es que, con ocasión de la tramitación de este procedimiento de reclamación, ha detallado los motivos que justifican la restricción del acceso.

En efecto, que, a pesar de insuficiencia de la justificación esgrimida en la resolución inicial para denegar el acceso, este Consejo considera que en el trámite de alegaciones se ha acreditado convincentemente la confidencialidad de la información y la afectación de los límites invocados.



Así, se ha puesto de relieve la existencia de un régimen excepcional de autorización para la celebración de determinadas operaciones de inversión con incidencia en la defensa nacional, según dispone el Real Decreto 571/2023, de 4 de julio sobre inversiones exteriores. En ese sentido, se señala que la empresa implicada, Telefónica, S.A., es una empresa estratégica sometida a dicho régimen especial en operaciones como la que da lugar al presente expediente, de acuerdo con los parámetros y límites que establece el artículo 18 (*Régimen de autorización previa para inversiones exteriores en España en actividades directamente relacionadas con la Defensa Nacional*). El mencionado precepto prevé la suspensión del régimen de liberalización de tales inversiones y establece la necesidad de contar con una autorización otorgada por el Consejo de Ministros, a propuesta de la persona titular del Ministerio de Defensa y con previo informe de la Junta de Inversiones Exteriores, a cuyos efectos podrá recabar la información que precise tanto de organismos públicos como de personas o entidades privadas, y cuyas actuaciones, sí tienen la consideración de confidenciales de acuerdo con lo establecido en el artículo 21.7 del citado Real Decreto.

6. Atendiendo, por tanto, a la naturaleza de la información solicitada, entiende este Consejo que, aunque tardíamente, se ha acreditado de manera razonada y razonable que su divulgación causaría un perjuicio a la defensa nacional y a la garantía de la confidencialidad o secreto en los procesos de toma de decisión, por lo que, en consecuencia, procede desestimar de la reclamación.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACION DIGITAL (actual MINISTERIO DE ECONOMÍA, COMERCIO Y EMPRESA).

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

---

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



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, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta 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

R CTBG  
Número: 2024-0523 Fecha: 13/05/2024

---

<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&p=20230301&tn=1#dacuarta>