



Resolución 792/2019

S/REF: 001-037410

N/REF: R/0792/2019; 100-003103

Fecha: 6 de febrero de 2020

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Secretaría General de Presidencia del Gobierno

Información solicitada: Informes sobre aplicación del artículo 155 C.E. por un Gobierno en funciones

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó a la SECRETARÍA GENERAL DE 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), con fecha 1 de octubre de 2019, la siguiente información:

Informes jurídicos de los que dispone el Gobierno sobre la posibilidad de aplicar el artículo 155 de la Constitución cuando el Gobierno está en funciones.

<https://elpais.com/politica/2019/10/01/actualidad/1569912103783808.html> Pedro Sánchez: "El Gobierno en funciones puede aplicar el 155 sin problemas"

No consta respuesta de la Administración.

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

2. Ante esta falta de respuesta, mediante escrito de entrada el 12 de noviembre de 2019, [REDACTED] [REDACTED] presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24²](#) de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en la que manifestaba lo siguiente:

A fecha de hoy no ha recibido resolución relativa a la referida solicitud, por lo que entiende desestimada la misma por silencio administrativo negativo, según lo establecido en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Es muy difícil atacar jurídicamente una desestimación por silencio administrativo de una solicitud de acceso, dado que el reclamante desconoce si la Administración se basa en alguno de los límites establecidos en el artículo 14 de la Ley 19/2013.

El documento solicitado no está incurso en ninguna de las causas de inadmisión (artículo 18) ni en ninguno de los límites al derecho de acceso (artículo 14), previstos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

El documento solicitado debería existir, según se desprende de la información periodística citada en la solicitud de acceso: <https://elpais.com/politica/2019/10/01/actualidad/1569912103783808.html> "Pedro Sánchez ya habla con absoluta normalidad de la aplicación del artículo 155 en Cataluña y admite que el Gobierno ha estudiado esta posibilidad. La decisión no está tomada, y la prueba es que aún no ha abordado este asunto con los líderes de la oposición, pero Sánchez ha dejado más claro que nunca que está encima de la mesa y se podría hacer incluso en funciones. "Un Gobierno en funciones tiene las capacidades mucho más mermadas, pero el 155 se puede aplicar en funciones sin problemas, lo hemos estudiado y no habría ningún problema constitucional ni de legitimidad, el Senado permanece abierto a través de la Diputación Permanente", ha asegurado durante una entrevista en la cadena SER".

El documento es de evidente interés público.

Resulta bochornoso que los solicitantes de acceso a los documentos obtengan la callada por respuesta a sus solicitudes; lo que parece ser habitual en el caso de la Secretaria General de la Presidencia del Gobierno.

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

La denegación de acceso por silencio, se opone claramente a la Ley de transparencia y al criterio interpretativo n° CI/002/2016 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, pues afecta a la "agenda de los responsables públicos".

Las declaraciones del Presidente del Gobierno en funciones, ¿estaban avaladas por informes o dictámenes jurídicos? En opinión del que suscribe, la pregunta que surge ante la constante denegación gubernamental de acceso a documentos oficiales, como éste, de claro interés público -que sirven al debate público- es qué tipo de información están dispuestos a entregar los poderes públicos, sujetos a la ley de transparencia y buen gobierno. La respuesta parece ser: información y documentación de bagatela; lo que sugiere un claro fracaso de la ley de transparencia.

Por todo cuanto antecede, SOLICITA A ESE CONSEJO que previos los trámites de rigor, estime la presente reclamación y resuelva en el sentido de que debe darse acceso a la documentación solicitada.

3. Con fecha 14 de noviembre de 2019, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente a la SECRETARÍA GENERAL DE PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, a través de la Unidad de Información de Transparencia competente, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. Las alegaciones tuvieron entrada el 22 de noviembre de 2019 e indicaban lo siguiente:

Una decisión constitucional, como la aplicación del artículo 155 de la Constitución Española, tiene un carácter formal definido en la Norma Fundamental y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Cualquier aspecto formal del procedimiento de aplicación es debidamente publicado por los cauces legalmente establecidos y sería reproducido, debido a su interés, por diversos cauces para conocimiento de la ciudadanía, por lo que una solicitud de acceso como la que nos ocupa para obtener tal información es innecesaria.

Por otro lado, es preciso subrayar que las valoraciones y análisis políticos en cuestiones de este tipo son ajenas a la información que la Ley 19/2013 califica como objeto de información pública desde el punto de vista objetivo y subjetivo, todo ello de acuerdo con lo establecido en los artículos 1, 2, 4 y 13.

Adicionalmente, debe recordarse que, en cualquier caso, respecto al estudio de aplicación del artículo 155 CE en la situación de gobierno en funciones, la documentación que en su caso podría haber elaborado la Administración sobre el análisis de tal cuestión, tendría en todo caso la consideración de nota, documentación de apoyo o informe interno que no atienden a la definición de "información pública" sino que conllevan la inadmisión de una solicitud como la que nos ocupa de conformidad con lo previsto en el artículo 18 de la ley.

Por último, también se debe indicar que informes como los que solicita el reclamante, en caso de existir, son objeto de inadmisión de la petición conforme al artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Por tanto, SOLICITA que se resuelva de forma desestimatoria la reclamación formulada ante ese Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno.

4. El 26 de noviembre de 2019, en aplicación del [art. 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)³, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se concedió Audiencia del expediente a [REDACTED] para que, a la vista del mismo, presentase las alegaciones que estimara pertinentes en defensa de su pretensión, sin que haya presentado ninguna en el plazo concedido al efecto, a pesar de haber recibido la notificación practicada.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁴, en relación 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 Gobierno](#)⁵, la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)⁶, regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como "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".

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.

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20181206&tn=1#a82>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

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

3. En primer lugar, es necesario hacer una mención especial a los plazos establecidos en la LTAIBG para contestar a las solicitudes de acceso a la información.

A este respecto, debe indicarse que el artículo 20.1 de la LTAIBG señala que La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.

En el caso que nos ocupa, tal y como se ha indicado en los antecedentes de hecho y consta en el expediente, la Administración no respondió al reclamante en el plazo de un mes para resolver, sin que exista causa que lo justifique.

En este sentido, se recuerda que la Administración debe prever y realizar las actuaciones que internamente sean necesarias para evitar demoras innecesarias y perjudiciales para los derechos de los solicitantes. La LTAIBG establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta y dispone la creación de unidades de información en la Administración General del Estado, al objeto de facilitar el conocimiento por parte del ciudadano del órgano ante el que deba presentarse la solicitud así como del competente para la tramitación.

Asimismo, y como consta en los antecedentes, la SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO ha respondido a las cuestiones planteadas en la solicitud de información sólo a través del escrito dirigido a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, sin que conste resolución expresa de la solicitud tal y como obliga el art. 21.1 de la Ley 39/2015 que dispone lo siguiente: *La Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación (...)*

4. En cuanto al fondo de la cuestión debatida, como se ha indicado en los antecedentes, se solicitan los informes jurídicos que eventualmente se hubieran evacuado sobre la posible aplicación de lo previsto en el art. 155 de la Constitución por parte de un Gobierno en funciones.

Dicha cuestión ya ha sido analizada previamente por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el expediente [R/0766/2019](#)⁷ en el que se concluía lo siguiente:

⁷ [https://consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2019.html](https://consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2019.html)

En su respuesta- remitida a este Consejo de Transparencia con ocasión de la tramitación de la presente reclamación, la Administración deniega el acceso solicitado por tres razones, que se analizan a continuación:

- La solicitud de acceso es innecesaria. Respecto de esta cuestión, se trata de un juicio de valor que se desmarca del análisis jurídico que merece la cuestión. No obstante, se recuerda que la Ratio iuris o razón de ser de la LTAIBG está contenida en su Preámbulo: La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.

Destaca asimismo por su importancia la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el marco de un recurso de casación y que razona lo siguiente: “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.” (...) “En cuanto a la limitación del acceso a la información prevista en el artículo 14.1. h/ de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre (cuando el acceso a la información suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales), ya hemos señalado 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..”

Por ello, toda solicitud de acceso que persiga someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones que afectan a los ciudadanos, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones puede ser denegada o inadmitida por la Administración únicamente amparándose en criterios de legalidad.

- Las valoraciones y análisis políticos en cuestiones de este tipo son ajenas a la información de la Ley 19/2013. Lo solicitado por el reclamante no constituye una

valoración política, sino que se trata de unos informes jurídicos o estudios – cuya elaboración no ha sido expresamente negada, pero que por indicios parecen existir (Ver https://elpais.com/politica/2019/10/01/actualidad/1569912103_783808.html) - que justifiquen el encaje legal de la aplicación del artículo 155 de la Constitución española por parte de un Gobierno en funciones, cuando existen serias razones para objetar esta medida, que son expuestas por el reclamante pero que no corresponde a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno valorar.

Hablamos pues de información pública, según ha quedado definida en el artículo 13 de la LTAIBG, susceptible, por tanto, de ser objeto de una solicitud de acceso conforme a la Ley.

- Es de aplicación el artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Este precepto indica que se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.

En este sentido, el Criterio Interpretativo CI/006/2015, de 12 de noviembre, de este Consejo de Transparencia, elaborado en virtud de las potestades conferidas por el artículo 38.2. a) de la LTAIBG, viene a estipular lo siguiente:

“(…) teniendo en cuenta la redacción del artículo 18.1. b), cabe concluir que es la condición de información auxiliar o de apoyo la que permitirá, de forma motivada y concreta invocar un aplicación de la causa de exclusión, siendo la enumeración referida a “notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos” una mera ejemplificación que, en ningún caso, afecta a todos los conceptos enumerados sino a aquellos que tenga la condición principal de auxiliar o de apoyo.

Así pues, concluimos que es el carácter auxiliar o de apoyo de este tipo de información y no el hecho de que se denomine como una nota, borrador, resumen o informe interno lo que conlleva la posibilidad de aplicar la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1. b), de la Ley 19/2013.

En tercer lugar, este Consejo de Transparencia entiende que una solicitud de información auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades

administrativas, podrá ser declarada inadmitida a trámite cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:

- 1. Cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad.*
- 2. Cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final.*
- 3. Cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud.*
- 4. Cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento.*
- 5. Cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.*

Por último, debe tenerse en cuenta que la motivación que exige la Ley 19/2013, para que operen las causas de inadmisión tiene la finalidad de evitar que se deniegue información que tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas, y su aplicación. Éstas en ningún caso tendrán la condición de informaciones de carácter auxiliar o de apoyo.”

Por su parte, los Tribunales de Justicia se han pronunciado respecto de esta causa de inadmisión en los siguientes términos:

La Sentencia 41/2017, de 6 de abril de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 5 de Madrid, señala lo siguiente:

“Aquello que es relevante en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, como los informes que ayudan a conformar el criterio final y definitivo del Gobierno; en este caso, relativos al grado de implementación de las medidas incorporadas en el Plan de Acción objeto de autoevaluación, y que deben responder a criterios principalmente objetivos, son imprescindibles para la elaboración del informe de autoevaluación; y en consecuencia, no se está ante información auxiliar”

“A la hora de interpretar qué se entiende por información auxiliar o de apoyo, no podemos considerar como tal, sólo y sin más, los supuestos reseñados en la aludida causa de inadmisión; sino que se ha de determinar si en el presente caso, la información consistente en los informes generados (...) han de entenderse como secundarios e irrelevantes en el establecimiento, desarrollo e implementación del plan de acción

pública. Estamos ante conceptos indeterminados que han de integrarse a la luz de la normativa reguladora del derecho pretendido y demás disposiciones de aplicación; donde no puede dejarse de tenerse en cuenta la finalidad y naturaleza de la información solicitada.

Normativa reguladora del derecho a la información pública que, como se ha puesto de manifiesto en otras sentencias dictadas por este Juzgado; la misma configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública; cuya salvaguardia corresponde al CTBG; siendo el acceso a la información la regla general; y la aplicación de los límites justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección; atendiendo a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso.

Se ha de tener, pues, presente, las circunstancias de cada caso; y partir de la definición de información pública contenida en el art. 13 de la Ley 19/2013, como aquellos contenidos o documentos elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.”

Igualmente, la Sentencia de la sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 25 de julio de 2017, dictada en el recurso de apelación nº 46/2017 indica lo siguiente:

“(…) lo instrumental o accesorio no depende de su carácter formal sino de su verdadero contenido material. Información auxiliar no es el equivalente a información de valor provisional (...) Los informes a que se refiere el art. 18.1.b son los que tienen un ámbito exclusivamente interno, pero no los que pretenden objetivar y valorar, aunque sea sectorialmente, aspectos relevantes que han de ser informados. (...) Por otro lado hay que recordar el carácter restrictivo que tienen las limitaciones de la información conforme a la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Así bastaría con citar la sentencia de fecha 8.11.2016 o 25 de junio de 2.013 que han interpretado el art. 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Y de la misma forma el carácter amplio que tiene el concepto de “información pública”. Por consiguiente, si se pretende conocer la motivación seguida por las Administraciones Públicas en su toma de decisiones habrán de ser conocidos los informes por ella evacuados que resulten ser relevantes, hayan sido o no de apoyo a la decisión final, y no esperar al resultado de esta última.”

Aplicado lo indicado anteriormente al presente caso y dado que información auxiliar no es el equivalente a información de valor provisional y que los documentos a que se refiere el art. 18.1.b son los que tienen un ámbito exclusivamente interno, pero no los que pretenden objetivar y valorar, aunque sea sectorialmente, aspectos relevantes que han de ser informados, consideramos que su contenido es relevante para la rendición de

cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas y su aplicación, por lo que sus contenidos, relativos a una materia tan importante como la aplicación del artículo 155 de la Constitución española por parte de un Gobierno en funciones, en ningún caso tendrán la condición de información o documentación de carácter auxiliar o de apoyo.

Por lo expuesto, la reclamación debe ser estimada,

Por lo tanto, y teniendo en cuenta la identidad de cuestiones planteadas en ambos expedientes, debemos concluir, al igual que en el precedente señalado, con la estimación de la presente reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 12 de noviembre de 2019, contra la SECRETARÍA GENERAL DE PRESIDENCIA DEL GOBIERNO.

SEGUNDO: INSTAR a la SECRETARÍA GENERAL DE PRESIDENCIA DEL GOBIERNO a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a [REDACTED] la siguiente documentación.

- *Informes jurídicos de los que dispone el Gobierno sobre la posibilidad de aplicar el artículo 155 de la Constitución cuando el Gobierno está en funciones*

TERCERO: INSTAR a la SECRETARÍA GENERAL DE PRESIDENCIA DEL GOBIERNO a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la documentación enviada al reclamante.

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](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

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>



Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el [artículo 9.1 c\) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa](#)¹⁰.

EL PRESIDENTE DEL CTBG
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO
Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

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