



Resolución 196/2019

S/REF: 001-032790

N/REF: R/0196/2019; 100-002306

Fecha: 17 de junio de 2019

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Secretaría General de la Presidencia del Gobierno

Información solicitada: Informes sobre la conveniencia de convocar elecciones

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante, en solicitud dirigida al MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES E IGUALDAD solicitó a través del Portal de la Transparencia, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#) (en adelante [LTAIBG](#)¹) y con fecha 12 de febrero de 2019, la siguiente información:

– *Copia de todos los informes o documentos de trabajo que aconsejen a Presidencia del Gobierno la conveniencia o inconveniencia de la convocación de elecciones*

No consta respuesta

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

2. Con fecha 21 de marzo y en ausencia de respuesta mediante el interesado presentó al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG](#)², una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.
3. Con fecha 22 de marzo de 2019, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente a la SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO a través de la Unidad de Transparencia competente, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. Dicha solicitud de alegaciones fue reiterada con fecha 30 de abril. En ambas ocasiones, y a pesar de que consta la comparecencia en el requerimiento, con resultado negativo.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con el [artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre](#)³, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, 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](#)⁴, 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.

Con estas premisas, debe acotarse el objeto de la presente reclamación únicamente a aquella información que obre en poder de la Administración en el momento de la solicitud de acceso y siempre teniendo como base que la finalidad de la LTAIBG es conocer cómo se toman las

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

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

decisiones que afectan a los ciudadanos, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones.

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 SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO no ha dado una respuesta a la solicitud de información presentada por el hoy reclamante ni ha atendido los requerimientos de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno para que procediera a formular alegaciones.

En este sentido, ha de recordarse a la SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO la obligación que le corresponde de tramitar y responder las solicitudes de información presentadas en ejercicio de un derecho de anclaje constitucional, como es el derecho de acceso a la información pública, al que la LTAIBG dota de un procedimiento ágil y con un breve plazo de respuesta y cuya protección y garantía al *ser destacado como un valor intrínseco al concepto de democracia* (Sentencia nº 46/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº2 de Madrid, dictada en el PO38/2016) ha de tener en cuenta esta naturaleza.

4. Ahondando en lo expuesto, y tal y como se ha apuntado anteriormente, este Consejo de Transparencia quiere poner de manifiesto que viene observando, con cierta preocupación, que la SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO desatiende tanto las solicitudes de acceso a la información que le dirigen los ciudadanos como los requerimientos que, en vía de Reclamación, le realiza este Consejo de Transparencia para que presente alegaciones que ayuden a clarificar los contenidos de los expedientes de los que es parte.

Así, en el año 2019, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha resuelto hasta la fecha 9 expedientes de reclamación en los que la SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO ha desatendido nuestro requerimiento para formular alegaciones. De esos, 6 expedientes fueron presentados porque la solicitud había sido desestimada de forma presunta al no haberse proporcionado una respuesta al interesado en el plazo legalmente

establecido al efecto. Todo ello de un total de 12 reclamaciones dirigidas contra la mencionada Unidad.

Por ello, debemos recordar que esta circunstancia que no cumple, a nuestro juicio con la consideración de ejes fundamentales de toda acción política de la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno tal y como predica el Preámbulo de la LTAIBG es contraria a una adecuada protección y garantía del derecho constitucional a acceder a la información pública, interpretado por los Tribunales de Justicia como de amplio alcance y límites restringidos- por todas, destaca la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 2017 Recurso de Casación nº 75/2017, "*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.*

Finalmente, no puede dejar de señalarse que el artículo 20.6 de la LTAIBG señala que *El incumplimiento reiterado de la obligación de resolver en plazo tendrá la consideración de infracción grave a los efectos de la aplicación a sus responsables del régimen disciplinario previsto en la correspondiente normativa reguladora.*

5. En cuanto al fondo del asunto, ha de recordarse que la información solicitada es:

Copia de todos los informes o documentos de trabajo que aconsejen a Presidencia del Gobierno la conveniencia o inconveniencia de la convocación de elecciones

En primer lugar, ha de indicarse que, tal y como dispone el artículo 115, apartado 1 de la Constitución Española,

1. El Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, y bajo su exclusiva responsabilidad, podrá proponer la disolución del Congreso, del Senado o de las Cortes Generales, que será decretada por el Rey. El decreto de disolución fijará la fecha de las elecciones.

Por lo tanto, la convocatoria de elecciones es una potestad exclusiva del Presidente del Gobierno, por la que no tiene que responder- bajo su exclusiva responsabilidad- y que, dada su naturaleza, obedece a criterios políticos.

Teniendo en cuenta lo anterior, ha de recordarse que la LTAIBG se articula en torno a la obligación de los sujetos obligados por la misma a publicar información relativa a su actividad-

publicidad o transparencia activa- al reconocimiento y garantía del derecho de acceso a la información- transparencia pasiva- y el reconocimiento de una serie de obligaciones en materia de buen gobierno y, correlativamente, el establecimiento de un sistema de sanciones en caso de incumplimiento. Todo ello, al objeto de garantizar la transparencia de la actividad pública y la rendición de cuentas por la actuación pública.

A juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, la información solicitada forma parte de la actuación política del Presidente del Gobierno y, más en concreto, del trabajo desarrollado por las personas que conforman su Gabinete ministerial y/o las que prestan servicios en las unidades orgánicas de la Presidencia del Gobierno.

Así, la valoración de la oportunidad de un asunto como es la convocatoria de elecciones que, como indicamos, es facultad exclusiva y discrecional del Presidente del Gobierno y cuya naturaleza es puramente política, no se enmarca *stricto sensu* dentro de la finalidad de la LTAIBG.

6. Igualmente, ha de recordarse que la norma prevé que una solicitud de información pueda ser inadmitida por venir afectada a información cuya naturaleza sea auxiliar o de apoyo (art. 18.1 b))

En el criterio interpretativo aprobado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno relativo a la indicada causa de inadmisión se razonaba lo siguiente:

(...)

• En segundo lugar, y 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.

Según la Sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 25 de julio de 2018, dictada en el Recurso de Apelación nº 46/2018:

"(...) 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."

A *sensu contrario*, teniendo en cuenta que la decisión de convocar elecciones no ha de ser motivada ni obedece a razones de legalidad, sino de oportunidad, entendemos que toda actividad interna o, atendiendo a lo indicado en la solicitud, *informe o documento de trabajo*, ha de entenderse como auxiliar o de apoyo en el sentido de la causa de inadmisión antes analizada.

Por lo tanto, y en base a los argumentos anteriores, la presente reclamación ha de ser desestimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** a reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 21 de marzo de 2019, contra la SECRETARÍA GENERAL DE PRESIDENCIA DEL GOBIERNO.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno](#), la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la [Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#).

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

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