



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Resolución 094/2021

S/REF: 001-051760

N/REF: R/0094/2021; 100-004813

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Secretaria General de la Presidencia del Gobierno

Información solicitada: Actuaciones del Gobierno en el discurso efectuado por el Jefe del Estado

Sentido de la resolución: Estimatoria por motivos formales

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la interesada solicitó a la SECRETARIA GENERAL DE 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), con fecha 28 de diciembre de 2020, la siguiente información:

En relación al discurso efectuado por el Jefe del Estado el pasado día 24, solicito:

1.- Actuaciones realizadas por el Gobierno en relación al texto del discurso, tanto antes de su conocimiento como una vez conocido el texto del mismo.

2.- Indicaciones, sugerencias, modificaciones o cualquiera otra actuación realizada desde el Gobierno relativa al contenido del discurso del Jefe del Estado.

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

3.- Ministerios que hayan tenido alguna intervención en el citado discurso y copia de las aportaciones, modificaciones, sugerencias o cambios realizada por cualquiera de ellos.

4.- Autoridad que aprobó definitivamente el discurso y copia del remitido directamente al Jefe del Estado.

No consta respuesta de la Administración.

2. Ante la falta de respuesta, con fecha de entrada el 1 de febrero de 2021, la interesada presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24](#)² de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido:

PRIMERO: Que en fecha 28 de diciembre de 2020, se solicitó información a la Secretaria General de la Presidencia del Gobierno cuyo contenido adjuntamos a la presente denuncia.

SEGUNDO: Que transcurrido el plazo establecido desde el inicio del procedimiento, este organismo ha incumplido la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno dado que no existe resolución expresa.

En virtud de lo expuesto SOLICITO DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA 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 3 de febrero de 2021, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente a la SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas, sin que se haya efectuado ninguna en el plazo concedido al efecto.
4. El 8 de abril de 2021, la reclamante presentó nuevo escrito de alegaciones, con el siguiente contenido resumido:

En relación al citado expediente, hemos recibido resolución, una vez más extemporánea, que procede a inadmitir la solicitud por considerarla información auxiliar y de carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la ley.

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

Relativo al carácter auxiliar de la información solicitada que se alega para inadmitir la solicitud, hemos de manifestar nuestra disconformidad a la vista del carácter de la información solicitada, considerándola como una información claramente relevante en el proceso de conocimiento público de la toma de decisiones. Tal documentación existe, como reconoce la resolución, pero es considerada de carácter previo y auxiliar a dicho discurso.

Muy al contrario al carácter auxiliar que pregona la solicitud lo que se ha solicitado es aquella documentación que haya sido relevante en la realización de dicho discurso, aportaciones de los Ministerios y del propio Gobierno, de tal forma que a través de dicha documentación se puede conocer el proceso de toma de decisiones de nuestros dirigentes que es una de las finalidades y ratio decidendi de la normativa de transparencia. Por este mismo motivo en ningún caso puede considerarse como abusiva la solicitud cuando la misma se encuadra íntegramente en el control de la acción del Gobierno, uno de los pilares de la ley de transparencia.

Una solicitud ha de considerarse abusiva en los siguientes supuestos, ninguno de los cuales coincide con la solicitud efectuada:

- 1.- Con carácter general, en aquellos casos en que pueda considerarse incluida en el concepto de abuso de derecho recogido en el artículo 7.2 del Código Civil y avalado por la jurisprudencia, esto es: "Todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho".*
- 2.- Cuando sea contraria a las normas, las costumbres o la buena fe.*
- 3.- Cuando suponga un riesgo para los derechos de terceros.*

La respuesta del Ministerio no justifica la existencia de ninguno de los precedentes supuestos por lo que no puede ser apreciada tal alegación.

En virtud de lo expuesto, entendemos que no se ha facilitado en su integridad la documentación solicitada por la administración por lo que solicitamos la estimación de la reclamación presentada.

El contenido de la resolución recibida, de fecha 26 de marzo de 2021, es el siguiente.

"El artículo 5 del Real Decreto 136/2020, de 27 de enero, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno, atribuye a la Vicesecretaría General el ejercicio de las funciones que correspondan a la Secretaría General en materia de transparencia.

El artículo 13 de la Ley 19/2013 establece que se consideran información pública los contenidos o documentos que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley o que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

Por su parte, el artículo 18 de la Ley 19/2013 establece como causa de inadmisión a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: [...] b) 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”.

Y en el artículo 18.1.e) de la Ley 19/2013 también se establece que se inadmitirán a trámite mediante resolución motivada las solicitudes “que tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley”.

En consecuencia, la Vicesecretaria General de la Presidencia del Gobierno RESUELVE Inadmitir la solicitud de acceso a la información solicitada.

La solicitante requiere la copia de las actuaciones, indicaciones, sugerencias, cambios, modificaciones, intervenciones, etcétera, relativos al contenido del discurso del Jefe del Estado, realizados por el Gobierno o los Ministerios, respecto de un discurso público, y cuyo contenido es accesible desde el siguiente enlace de la página web de la Casa Real https://www.casareal.es/ES/Actividades/Paginas/actividades_actividades_detalle.aspx?data=14730

Conforme al criterio interpretativo del Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno CI/006/2015, relativo a la inadmisión de solicitudes de información referidas a información de carácter auxiliar o de apoyo, se entiende como información auxiliar o de apoyo, que “podrá ser declarada inadmitida a trámite cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias: [...]

- 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”.*

Del literal de la solicitud queda claro que la misma se centra en la documentación de carácter previo y auxiliar a dicho discurso del Jefe del Estado que pudiera haber tenido el Gobierno o los Ministerios.

La solicitud, por tanto, se refiere a la posible información de carácter auxiliar a dicho discurso del Jefe del Estado que pudiera haber existido al respecto. Una información que, como

establece el artículo 18. 1 b) de la Ley 19/2013, no es objeto de información pública, debiéndose inadmitir.

Adicionalmente, cabe decir que los discursos del Jefe del Estado no están sujetos a aprobación de ninguna autoridad.”

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG](#)³, 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 Gobierno](#)⁴, 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 12](#)⁵, reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo 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. Por otra parte, 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"*.

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 falta de resolución expresa en el plazo de un mes legalmente establecido ha dado lugar a la desestimación de la solicitud por silencio administrativo, en virtud de lo dispuesto en el artículo 20.4 LTAIBG. En el caso que nos ocupa, se constata también la falta de respuesta por parte del órgano a la solicitud de alegaciones formulada por el Consejo de Transparencia.

A la vista de ello, es obligado recordar que esta práctica no resulta conciliable ni con la letra de la LTAIBG ni con la finalidad perseguida por el legislador, de la cual dejó constancia en el Preámbulo al indicar que *“con el objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta”*.

4. Respecto al fondo de la cuestión debatida, se pide determinada información en relación al discurso efectuado por el Jefe del Estado el pasado día 24 de diciembre de 2020, en concreto:
- a) actuaciones realizadas por el Gobierno en forma de indicaciones, sugerencias, modificaciones o cualquiera otra;
 - b) copia de las aportaciones, modificaciones, sugerencias o cambios realizados;
 - c) autoridad que aprobó definitivamente el discurso y
 - d) copia del remitido directamente al Jefe del Estado.

La Administración en fase de reclamación, informa sobre el contenido final de ese discurso y aclara que estos discursos no son aprobados por ninguna autoridad, pero deniega el resto de la información requerida por entender que es de aplicación la causa de inadmisión contenida en el artículo 18.1.e) de la Ley 19/2013, que establece que se inadmitirán a trámite mediante resolución motivada las solicitudes *“que tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley”*.

Para valorar la conformidad con la LTAIBG de esta resolución es necesario comenzar recordando que el derecho de acceso a la información pública está reconocido en dicha ley 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”*, y que desde la propia Exposición de Motivos se configura de forma amplia, disponiendo que son titulares todas las personas, que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud, y que solamente se verá limitado en aquellos casos en que 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, indicando expresamente que, en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test del daño –del interés que se salvaguarda con el límite- y del interés público en la divulgación, de forma justificada, proporcionada y limitada por su objeto y finalidad y atendiendo a las circunstancias del caso concreto.

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, en la que sostiene que "Cualquier pronunciamiento sobre las "causas de inadmisión" que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, (...) 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."

Partiendo de este presupuesto, en relación con la aplicación del límite del art. 18.1.b) LTAIBG, es necesario tener en cuenta el Criterio Interpretativo 006/2015, adoptado por este CTBG el 12 de noviembre de 2015 en virtud de la función atribuida por el art. 38.2.a) LTAIBG. En él se precisa que es "la condición de información auxiliar o de apoyo" y no la denominación del soporte la que permite aplicar la cláusula de inadmisión del artículo 18.1. b), siendo la relación enunciada en el precepto ("notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos") meramente ejemplificativa. A partir de ello, el CTBG considera que una solicitud podrá inadmitirse por estar referida a información auxiliar o de apoyo cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:

- Contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad;
- Lo solicitado sea un texto preliminar o borrador, sin la consideración de final;
- Se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud;
- La solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento;
- Se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.

No siendo la mera denominación del soporte o el formato en el que la información se guarde sino su verdadera naturaleza la que la califica para la correcta aplicación de la causa de inadmisión que nos ocupa, resulta inexcusable que en la motivación exigida por el artículo 18.1 de la LTAIBG ("*mediante resolución motivada*") se razone la concurrencia en el caso

concreto de alguna de las referidas características o de cualesquiera otras que permitan sustentar el carácter “auxiliar o de apoyo” de la información cuyo acceso se deniega.

De acuerdo con lo anterior, procede valorar si la motivación de la resolución del Ministerio razona suficientemente la concurrencia en el caso concreto de alguna de las referidas características o de cualesquiera otras que permitan sustentar el carácter “auxiliar o de apoyo” de la información cuyo acceso se deniega.

A juicio de este Consejo, 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 sus contenidos, relativos a una materia como la pretendida por la reclamante (indicaciones, sugerencias, modificaciones, aportaciones o cambios realizados por el Gobierno en el discurso del Jefe del Estado del pasado día 24 de diciembre de 2020), efectivamente tiene la condición de información o documentación de carácter auxiliar o de apoyo, dado que se pueden considerar documentos preliminares o borradores, sin la consideración de finales e información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud.

5. En casos como éste, en que la respuesta a la solicitud se ha proporcionado fuera del plazo concedido al efecto por la LTAIBG y una vez que se ha presentado reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, hemos venido entendiendo que debe reconocerse, por un lado, el derecho de la interesada a obtener la información solicitada y por otro, tener en cuenta el hecho de que la información se le ha proporcionado si bien, como decimos, en vía de reclamación.

Por lo tanto, la presente reclamación debe ser estimada pero únicamente por motivos formales, dado que la contestación de la Administración se ha producido una vez transcurrido el plazo legal de un mes y como consecuencia de la presentación de la reclamación ante este Consejo de Transparencia, sin que sea preciso realizar ulteriores trámites.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **ESTIMAR por motivos formales** la reclamación presentada por [REDACTED] frente al SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, sin más trámites.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1⁶](#), 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 octubre⁷](#), 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-Administrativa⁸](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>