



Resolución 146/2022

S/REF: 001-066272

N/REF: R-0234-2022; 100-006543

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Justicia

Información solicitada: Informes de la Abogacía del Estado previos RD Estado de Alarma

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 28 de febrero de 2022 el reclamante solicitó al MINISTERIO DE JUSTICIA, 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:

«Todos los informes de la Abogacía del Estado previos a la aprobación del Real Decreto 463/2020»

2. Mediante resolución de 9 de marzo de 2022, la ABOGACIA GENERAL DEL ESTADO-DIRECCIÓN DEL SERVICIO JURIDICO DEL ESTADO contestó al solicitante lo siguiente:

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

« Una vez analizada la solicitud, este Centro Directivo manifiesta que no ha emitido ningún informe previo relativo al Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. En vista de ello, dado que el organismo que resuelve la solicitud no dispone de la información y que debido a la naturaleza de esta y de las competencias de dicho Centro Directivo, ningún otro organismo dispondría de aquella, la solicitud de información carecería de objeto.

Teniendo en cuenta lo indicado, la inexistencia de la información objeto de solicitud, esto es, los informes solicitados, ello impide conceder el acceso a la información, procediendo en consecuencia, a desestimar la solicitud presentada. »

3. Mediante escrito registrado el 11 de marzo de 2022, el solicitante interpuso una reclamación en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) alegando lo siguiente:

« El motivo, sin embargo, carece de consistencia alguna a la vista de la reciente STS 413/2022 (ECLI:ES:TS:2022:413). En esta sentencia se solicitó por la recurrente, diputada del Congreso de los Diputados, “todos los informes emitidos por la Abogacía del Estado en relación con el estado de alarma (declaración, prórrogas, efectos y cualesquiera otros aspectos) con ocasión de la crisis sanitaria motivada por el Covid-19)”.

No puede sostenerse que no existan informes de la Abogacía del Estado relativos al Real Decreto 463/2020 cuando la propia Abogacía del Estado reconoce desde un primer momento en la sentencia citada que “el Gobierno remitió a la Presidencia del Congreso de los Diputados nueve informes de la Abogacía General del Estado relativos al estado de alarma”. Este solo hecho ya deja sin justificación alguna el motivo aducido en el presente procedimiento, pues resulta claro que sí se emitieron informes por la Abogacía del Estado como ha quedado puesto de manifiesto.

Sin embargo, esos nueve informes que la Abogacía del Estado emitió, como así consta en la sentencia citada, no son los únicos emitidos. La Abogacía del Estado admitió en un momento procesal posterior, interrogada por la Sala del Tribunal Supremo, que esos nueve informes, y reproduzco el texto de la sentencia que a su vez reproduce la declaración de la persona interrogada, “no son, obviamente, todos los emitidos por la Abogacía del Estado durante el estado de alarma y que tengan por objeto cualesquiera materias referidas al mismo pero sí son (salvo inadvertencia) todos los informes emitidos por la Abogacía

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

General del Estado en su condición de Centro Superior Directivo del Servicio Jurídico del Estado”.

Así pues, de todo lo que antecede se desprende que no es cierto que la Abogacía del Estado no haya emitido informe alguno relativo al estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020. De este modo resulta inadmisibile la negativa a facilitar al ciudadano la información, estando éste en el ejercicio de su derecho reconocido por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.»

4. Con fecha 14 de marzo de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al MINISTERIO DE JUSTICIA, al objeto de que se formulase las alegaciones que considerase oportunas. El 29 de marzo de 2022 la ABOGACIA GENERAL DEL ESTADO-DIRECCIÓN DEL SERVICIO JURIDICO DEL ESTADO manifestó lo siguiente:

« Primera.- En relación con las mismas y en este trámite, este Centro Directivo se reafirma en el argumento esgrimido en su resolución de 9 de marzo de 2022 al desestimar la solicitud de acceso a la información con fundamento en la inexistencia de los documentos requeridos, pues, como se indicaba en la resolución, no existen informes previos relativos al Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

Segunda.- Se hace alusión en la reclamación a lo solicitado en un procedimiento sustanciado ante el Tribunal Supremo, cuya sentencia establece el derecho de la recurrente a que el Gobierno le remita, a través de la Presidencia del Congreso de los Diputados, todos los Informes emitidos por la Abogacía del Estado en relación con el estado de alarma (declaración, prórrogas, efectos y cualesquiera otros aspectos) con ocasión de la crisis sanitaria motivada por el Covid-19 (STS 413/2022 -ECLI:ES:TS:2022:413).

El reclamante identifica los informes requeridos en su solicitud con aquellos a los que se refiere la citada sentencia, cuando no existe esa correspondencia. Así, cabe señalar que en la solicitud se requerían todos informes previos a la aprobación del Real Decreto 463/2020 mientras que en la sentencia se alude a informes emitidos por la Abogacía del Estado en relación con el estado de alarma (declaración, prórrogas, efectos y cualesquiera otros aspectos).

Efectivamente, la Abogacía del Estado ha emitido un elevado número informes jurídicos sobre múltiples cuestiones vinculadas directamente al Estado de Alarma (contratación, sanidad, seguridad pública, movilidad permitida, etc.). Además, se han emitido informes en relación con algunos de los acuerdos de prórroga que se llevaron al Consejo de Ministros pero, en ningún caso, reiteramos, alguno elaborado con carácter previo al Real Decreto

463/2020. Todos los informes que se han emitido son posteriores al Real Decreto y sin perjuicio de los informes específicos sobre las prórrogas, consecuencia de la declaración del Estado de Alarma.»

5. El 1 de abril de 2022, se dio traslado de las citadas alegaciones al reclamante al objeto de que manifestase lo que estimara pertinente. El mismo 1 de abril de 2022, realizó las siguientes manifestaciones:

« Cierta es que la solicitud de acceso a la información pública se refiere a los informes previos. Sin embargo, no quiere ello decir que previos sean los inmediatamente anteriores, sino aquellos que se pronuncien sobre el estado de alarma, o eso, al menos, se pretendía dar a entender por esta parte.

Así pues, comprendiendo la confusión que la terminología utilizada puede haber causado, se aclara por esta parte, a fin de concretar los informes solicitados a la Abogacía del Estado, que nos estamos refiriendo en la solicitud exactamente a los siguientes informes:

i) Los nueve informes a los que se hace referencia en la sentencia que fueron remitidos en su día al Congreso de los Diputados.

ii) Todos los informes que se refieran a las prórrogas de los estados de alarma.

iii) Todos los informes que se refieran a la posible declaración de inconstitucionalidad del estado de alarma.

De este modo, habiéndose reconocido por la propia Abogacía del Estado la existencia de informes relativos a estas cuestiones, se interesa por esta parte tener acceso a ellos de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno..»

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2 c\) de la LTAIBG](#) 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](#)³, el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo](#)

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

[24 de la LTAIBG⁴](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

2. La LTAIBG, en su [artículo 12⁵](#), reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose 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, 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, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se piden *todos los informes de la Abogacía del Estado previos a la aprobación del Real Decreto 463/2020*, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

La Abogacía General del Estado dictó resolución sobre el acceso solicitado señalando que *no ha emitido ningún informe previo relativo al citado Real Decreto 463/2020*. Con posterioridad, en trámite de alegaciones en este procedimiento y a la vista de la reclamación presentada, aclara que los informes a los que se refiere en su reclamación el solicitante no se corresponden con los requeridos en su solicitud inicial —pues ahora se reclaman los emitidos por la Abogacía del Estado en relación con el estado de alarma (declaración, prórrogas, efectos y cualesquiera otros aspectos), sobre múltiples cuestiones vinculadas directamente al Estado de Alarma (contratación, sanidad, seguridad pública, movilidad permitida, etc.)—.

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-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

A la vista de lo anterior, el reclamante reconoce expresamente que es cierto que la solicitud de acceso a la información pública se refería a los informes previos, pero que ello no significa que se trate de los informes *inmediatamente anteriores*, sino que se aludía a aquellos que se pronuncien sobre el estado de alarma. Añade que «*comprendiendo la confusión que la terminología utilizada puede haber causado, se aclara por esta parte, a fin de concretar los informes solicitados a la Abogacía del Estado, que nos estamos refiriendo en la solicitud exactamente a los siguientes informes:*

- i) Los nueve informes a los que se hace referencia en la sentencia que fueron remitidos en su día al Congreso de los Diputados.*
- ii) Todos los informes que se refieran a las prórrogas de los estados de alarma.*
- iii) Todos los informes que se refieran a la posible declaración de inconstitucionalidad del estado de alarma.»*

4. Teniendo en cuenta lo anterior, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno los términos de la solicitud de información estaban claros —circunstancia que reconoce el solicitante— y sobre ellos se pronunció la Abogacía General del Estado.

Se constata, por tanto, una modificación del alcance y del contenido de la solicitud inicial de acceso a la información en fase de audiencia dentro del procedimiento de reclamación. A la vista de ello debe reiterarse que la naturaleza estrictamente revisora de la reclamación regulada en el artículo 24 de la LTAIBG no permite al reclamante ampliar o alterar en esta fase el contenido de su solicitud de acceso, salvo cuando acote su alcance a una parte de lo pedido inicialmente. Consecuentemente, el CTBG ha de circunscribir su examen al objeto determinado en la solicitud originaria, sin poder extender su pronunciamiento a nuevas informaciones sobre las que el órgano cuya decisión ahora se revisa no ha tenido ocasión de decidir en la resolución impugnada.

5. Partiendo, por tanto, del contenido de la solicitud originaria, conviene recordar que el artículo 13 de la LTAIBG antes transcrito, determina que el objeto del derecho de acceso a la información pública son los contenidos o documentos que obren “en poder” de alguno de los sujetos obligados, por lo que, la existencia previa de la información en su ámbito de competencias es condición necesaria para el reconocimiento del derecho.

Cuando esta esencial condición previa no concurre, como acontece en este caso en el que la Abogacía General del Estado ha confirmado que no ha emitido ningún informe previo relativo

al citado Real Decreto 463/2020, no existe objeto sobre el que proyectar el ejercicio del derecho y, en consecuencia, procede la desestimación de la reclamación formulada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] el 11 de marzo de 2022 frente al MINISTERIO DE JUSTICIA.

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>