



Resolución 397/2020

S/REF: 001-042997

N/REF: R/0397/2020; 100-003888

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Justicia

Información solicitada: Informes de la Abogacía del Estado sobre el Covid-19

Sentido de la resolución: Estimatoria por motivos formales

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó, 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 11 de mayo de 2020, la siguiente información:

Copia íntegra de todos y cada uno de los informes jurídicos firmados por la abogada general del Estado, [REDACTED], desde el 1 de marzo de 2020 hasta el 10 de mayo de 2020, ambas fechas inclusive, con motivo de la pandemia del coronavirus (covid-19), independientemente del ministerio al que se dirigen.

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

2. Mediante resolución de 29 de junio de 2020, el MINISTERIO DE JUSTICIA contestó al solicitante lo siguiente:

De acuerdo con la letra f) del apartado 1 del artículo 14 de la citada Ley 19/2013, el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva.

Una vez analizada la solicitud, este Centro Directivo considera que la solicitud de información de esa forma genérica no es posible conferirla dado que muchos de los informes firmados por la Abogada General del Estado sobre esta materia y durante el periodo indicado constituyen la argumentación principal para la defensa de la posición de la Administración General del Estado en los distintos procesos judiciales que se han iniciado y se iniciarán en diferentes órganos jurisdiccionales. La información previa sobre los mismos puede suponer, por tanto, una quiebra del principio de igualdad de las partes en el proceso.

En consecuencia, según lo dispuesto en el artículo 14.1. f) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, este Centro Directivo resuelve denegar el acceso a la información pública solicitada, si bien nada impide que se soliciten informes concretos y que sea examinada la solicitud para ver si concurre la circunstancia indicada o por el contrario se puede proceder, como ya se ha hecho en relación con otros informes emitidos durante el Estado de alarma, al acceso a la información solicitada.

3. Ante esta respuesta, mediante escrito de entrada el 20 de julio de 2020, el interesado presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24](#)² de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en base a los siguientes argumentos:

Amparándose en el artículo 14.1.f) de la Ley 19/2013, la Abogacía General del Estado deniega totalmente el acceso a mi solicitud de información pese a reconocer que “nada impide que se soliciten informes concretos y que sea examinada la solicitud para ver si concurre la circunstancia indicada o por el contrario se puede proceder, como ya se ha hecho en relación con otros informes emitidos durante el Estado de alarma, al acceso a la información solicitada”.

La Abogacía General del Estado omite deliberadamente el artículo 16 de la Ley 19/2013, que establece que “en los casos en que la aplicación de alguno de los límites previstos en el artículo 14 no afecte a la totalidad de la información, se concederá el acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite salvo que de ello resulte una información

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

distorsionada o que carezca de sentido. En este caso, deberá indicarse al solicitante que parte de la información ha sido omitida”.

En virtud de este artículo, lo que debería haber realizado la Abogacía General del Estado es hacer un test del daño sobre todos y cada uno de los informes emitidos por la Abogada General del Estado en las fechas contempladas, señalando qué informes están bajo el límite 14.1.f) y qué informes no son objeto de este límite y, por tanto, habrían de ser facilitados. Lo que no puede hacer la Abogacía General del Estado es delegar esta responsabilidad de la Administración en el solicitante de la información, como así pretende en su respuesta.

Por todo ello, INSTO al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno a que estime esta reclamación y me dé acceso a la información solicitada en la solicitud de información con expediente Gesat 001-042997, de tal forma que la Abogacía General del Estado indique qué documentos solicitados están afectados por el límite 14.1.f) y cuáles no, facilitándome estos últimos.

OTROSÍ SOLICITO que inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno me dé traslado de los documentos incorporados al expediente, incluyendo las alegaciones de la Abogacía General del Estado, y se me otorgue trámite de audiencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 82.1 de la Ley 39/2015.

4. Con fecha 22 de julio de 2020, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE JUSTICIA, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. Las alegaciones de la Abogacía General del Estado- Dirección del Servicio Jurídico del indicado Departamento tuvieron entrada el 12 de agosto de 2020 y en las mismas se indicaba lo siguiente:

Se ha procedido a recopilar todos los informes firmados por la Abogada General del Estado durante el período requerido y a seleccionarlos por su contenido relacionado con la pandemia. Dicha selección se ha realizado de forma manual y se aproxima a lo que podría definirse como un ejercicio de reelaboración.

Segunda.- La Abogada General del estado ha firmado diecisiete informes con motivo de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 para el período comprendido entre el 1 de marzo y el 10 de mayo de 2020, ambas fechas incluidas.

Tercera.- Este Centro Directivo confirma la denegación de acceso para cinco de los diecisiete informes por referirse los mismos a la prórroga del estado de alarma y a procedimientos sancionadores por presuntos incumplimientos de las limitaciones impuestas por aquel. De acuerdo al artículo 14.1 f) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la

información pública y buen gobierno, la información previa sobre los mismos supone una quiebra del principio de igualdad de las partes en los distintos procesos judiciales que se han iniciado y se iniciarán en diferentes órganos jurisdiccionales.

Cuarta.- En virtud del artículo 16 de la antes citada norma, se concede acceso a los doce informes restantes cuyo contenido, no quiebra el principio de igualdad de las partes en los procedimientos judiciales. Como consecuencia de lo anterior se remite Anexo I con el contenido de la información a la que se da acceso.

5. El 14 de agosto de 2020, 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 al reclamante para que, a la vista del mismo, presentase las alegaciones que estimara pertinentes en defensa de su pretensión. Transcurrido el plazo conferido al efecto, el interesado no ha realizado alegaciones.

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,

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>

bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

3. Como cuestión de carácter formal que ha afectado a la tramitación de la solicitud de información de la que tiene su origen la presente reclamación, cabe aludir a la suspensión de términos y plazos administrativos establecida en el apartado 1, de la Disposición Adicional Tercera, del [Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el Estado de alarma](#)⁷ para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19; suspensión que ha finalizado mediante el Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, que señala en relación con los plazos: *Artículo 9. Plazos administrativos suspendidos en virtud del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo. Con efectos desde el 1 de junio de 2020, el cómputo de los plazos administrativos que hubieran sido suspendidos se reanudará, o se reiniciará, si así se hubiera previsto en una norma con rango de ley aprobada durante la vigencia del estado de alarma y sus prórrogas.*

Como consta en los antecedentes de hecho, la solicitud de información fue presentada el 11 de mayo, cuando el estado de alarma aprobado por el Real Decreto 463/2020 antes mencionado se encontraba en vigor. No obstante, y a pesar de que la información solicitada pudiera encuadrarse en la excepción contenida en el apartado cuarto de la disposición adicional tercera de dicho Real Decreto, que exceptuaba la suspensión de plazos administrativos respecto de *los procedimientos y resoluciones a los que hace referencia el apartado primero, cuando estos vengan referidos a situaciones estrechamente vinculadas a los hechos justificativos del estado de alarma*, la respuesta a la solicitud de información no fue dictada sino el 29 de junio, una vez levantada la suspensión de plazos administrativos y casi cumpliendo el plazo máximo de un mes desde ésta y, por lo tanto, para la finalización del plazo máximo para resolver una solicitud de información que dispone el art. 20.1 de la LTAIBG.

4. En cuanto al fondo del asunto, y tal y como consta en los antecedentes, el reclamante se interesa por información acotada tanto en cuanto al contenido- informes evacuados por la Abogacía General del Estado y relativos a la pandemia del COVID-19- y al rango temporal- de 1 de marzo a 11 de mayo. En este sentido, por lo tanto, no podemos compartir la apreciación de la Administración de que nos encontramos ante una solicitud *genérica*.

⁷ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-3692

Por otro lado, como se ha señalado, el MINISTERIO DE JUSTICIA, a pesar de que reconoce expresamente en su respuesta de que *muchos* – y, por lo tanto, no todos- de los informes solicitados pudieran incurrir en las circunstancias que llevarían a la aplicación el art. 14.1 f), decide aplicar a la totalidad de la información solicitada la mencionada restricción al acceso. Y ello sin atender la posibilidad de acceso parcial que prevé el propio art. 16 de la LTAIBG- que finalmente y ya en fase de reclamación, aplica- ni a la interpretación restrictiva de los límites al acceso que han realizado los Tribunales de Justicia.

A este respecto, además del criterio interpretativo de este Consejo de Transparencia, aprobado ya en 2015 y en el que se insiste en que *los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos*, sino que obedecen a una aplicación justificada y proporcional, debemos recordar como pronunciamientos judiciales más relevantes los siguientes:

- Sentencia nº 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº6 de Madrid, dictada en el PO 57/2015

“(…)Este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así 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. En todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad”.

- *“La ley consagra la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurran causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14. Tales causas constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia deben ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto, como la norma indica, de tal modo que frente a los actos típicamente discrecionales, (...). En el supuesto litigioso se exige que se acredite que el acceso a la información suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales.*

En la sentencia de 7 de noviembre de 2016 dictada en el recurso de apelación presentado frente a la sentencia de instancia indicada previamente, la Audiencia Nacional expresamente señaló que “Y si concurre alguno de los límites del art. 14 reseñado deberá de acreditarlo”

- Sentencia nº 85/2016, de 14 de junio de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº5 de Madrid, dictada en el PO 43/2015

“Pues bien, a la hora de interpretar tal precepto - 14.1 h-, hemos de tener presente que, la citada Ley, en su Preámbulo, expresamente afirma que la misma configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública y que dicho derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos”.

“Así, la finalidad, principio y filosofía que impregna la reseñada Ley, es un acceso amplio a la información pública; y los límites a tal acceso han de motivarse, interpretarse y aplicarse de modo razonado, restrictivo y aquilatado a tenor del llamado, test de daño; a la luz de la determinación del perjuicio que el acceso a determinada información puede producir sobre el interés que se pretende salvaguardar con la limitación”.

- 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

"El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental reconocido a nivel internacional como tal, debido a la naturaleza representativa de los gobiernos democráticos; es un derecho esencial para promover la transparencia de las instituciones públicas y para fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones. Además las Administraciones Públicas se financian con fondos procedentes de los contribuyentes y su misión principal consiste en servir a los ciudadanos por lo que toda la información que generan y poseen pertenece a la ciudadanía.

Pueden distinguirse dos aspectos en cuanto al derecho al acceso a la información: Transparencia proactiva, como aquella obligación de los organismos públicos de publicar y dar a conocer la información sobre sus actividades, presupuestos y políticas y la Transparencia reactiva: Es el derecho de los ciudadanos de solicitar a los funcionarios públicos cualquier tipo de información de y el derecho a recibir una respuesta documentada y satisfactoria". "Las diferentes y numerosas menciones a este derecho coinciden en resaltar la creciente importancia que está cobrando, ya que el mismo supone una herramienta indispensable para adquirir aquellos conocimientos que permiten controlar la actuación de los gobiernos y prevenir y luchar contra la corrupción así como contrarrestar la violación de derechos. De estos preceptos se desprende que el derecho de acceso a la información debe ser destacado como un valor intrínseco al concepto de democracia."

- Sentencia nº 98/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº11 de Madrid, dictada en el PO 49/2016

"La ley consagra pues la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurran causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14, causas que constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia han de ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto (...)".

Por su parte, el Tribunal Supremo, en su sentencia de 16 de octubre de 2017 dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017 señala lo siguiente:

*"Cualquier pronunciamiento sobre las "causas de inadmisión" que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y, en particular, sobre la prevista en el apartado 1.c/ de dicho artículo (que se refiere a solicitudes "relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración") 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.*

Por ello, la causa de inadmisión de las solicitudes de información que se contempla en el artículo 18.1.c/ de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no opera cuando quien invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información.

Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, (...).

Finalmente, la reciente sentencia del Tribunal Supremo nº 748/2020, de 11 de junio de 2020, dictada en el recurso de casación 577/2019 reitera que *la aplicación de los límites al acceso a la información requiere su justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida.*

A pesar de ello, el MINISTERIO DE JUSTICIA se limita a mencionar en su respuesta el límite que considera de aplicación, sin considerar la posibilidad de acceso parcial y demostrando con la respuesta que finalmente se proporciona que, de los diecisiete informes evacuados, sólo cinco podrían efectivamente encontrarse en la circunstancia de producir un perjuicio si el acceso a los mismos fuera concedido. A este respecto, y en relación a lo manifestado por la

Administración, no podemos compartir el argumento de que seleccionar la información que es accesible- más tratándose de una documentación perfectamente identificada y limitada en el tiempo- pudiera asemejarse a una actividad de reelaboración. Así, consideramos que no se está produciendo tal reelaboración sino, tan sólo, la identificación de la información que puede ser puesta a disposición del solicitante.

5. Teniendo en cuenta lo anterior, en casos como éste, en que la información se ha proporcionado fuera del plazo concedido al efecto por el [artículo 20.1 de la LTAIBG](#)⁸ 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 del interesado a obtener esa parte de la información solicitada y por otro, tener en cuenta el hecho de que esa información se le ha proporcionado si bien, como decimos, en vía de reclamación.

En este sentido, y a pesar de que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno desconoce el contenido de los informes que no han sido concedidos, presupone que su limitación ha obedecido a un análisis ponderado entre el derecho de acceso a la información y el perjuicio que el acceso a dichos documentos pudiera producir. Circunstancia que, por otro lado, no ha sido rebatida por el reclamante a pesar de haber tenido la posibilidad para ello.

Por lo tanto, la presente reclamación debe ser estimada pero únicamente por motivos o defectos formales, dado que la información se ha entregado por la Administración 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], con entrada el 20 de julio de 2020, contra la resolución del MINISTERIO DE JUSTICIA, de fecha 29 de julio de 2020, sin más trámites.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1](#)⁹, 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

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a20>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

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](#)¹⁰, 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](#)¹¹.

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-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>