



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Resolución 511/2020

S/REF: 001-042251

N/REF: R/0511/2020; 100-004043

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Secretaría General de Presidencia del Gobierno

Información solicitada: Informes, documentación y actuaciones frente a la COVID-19

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la 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) y con fecha 5 de abril de 2020, la siguiente información:

Conforme al art. 98.2 de la CE, y en su función de dirección de la acción del Gobierno y coordinación de funciones:

1.- En qué momento y de qué manera haciendo uso de sus atribuciones constitucionales comienza a dirigir la acción del Gobierno para afrontar la pandemia que ha motivado el estado de alarma y que como manifestó ayer, requerirá de nuevas ampliaciones.

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

2.- *Copia de los informes jurídicos emitidos por los servicios jurídicos del Estado justificativos de la necesidad de declarar el estado de alarma y no el de excepción o sitio, en su caso.*

3.- *Informes y documentación técnica, científica, sanitaria o cualquiera otra remitida al Presidente acerca de la pandemia y su evolución, cualquiera que sea el soporte documental, entregada al Presidente del Gobierno desde diciembre de 2019 hasta la actualidad.*

4.- *Iniciativas llevadas a cabo por el Presidente del Gobierno desde el inicio de la pandemia y remitidas a los socios de la Unión Europea y al resto de administraciones públicas nacionales en relación a las medidas necesarias para España para contener y resolver la pandemia.*

En relación a las manifestaciones del magistrado del Tribunal Supremo [REDACTED] relativas al conocimiento por parte del Gobierno y de la Unión Europea del origen del virus COVID19,

SOLICITO:

1.- Informes entregados al Presidente del Gobierno acerca del origen del virus COVID19.

No consta respuesta de la Administración.

2. Ante la falta de contestación, la solicitante presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG²](#), una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con fecha de entrada el 11 de agosto de 2020 y el siguiente contenido:

PRIMERO: Que en fecha 5 de abril de 2020 se solicitó información a Presidencia del Gobierno cuyo contenido adjuntamos a la presente denuncia.

SEGUNDO: Que transcurrido el plazo establecido desde el inicio del procedimiento, Presidencia del Gobierno 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

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

SOLICITO DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO 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 13 de agosto de 2020, el Consejo de Transparencia remitió el expediente a la SECRETARÍA GENERAL DE PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, a través de la Unidad de Información de Transparencia y al objeto de que pudiera formular las alegaciones que considerase oportunas. Notificado el requerimiento el mismo 13 de agosto mediante la comparecencia de la Administración, no consta la presentación de alegaciones.

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, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno](#)³, 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.

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&p=20181206&tn=1#a12>

3. Como cuestión previa de carácter formal que ha afectado a la tramitación de la solicitud de la que trae causa la presente reclamación, en primer lugar, 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](#)⁵ 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.*

En este sentido, 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.*

Asimismo, su apartado 4 el artículo 20 de la LTAIBG dispone que *Transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada.*

Así, y si bien la solicitud de información se presentó el 5 de abril de 2020, cuando aún se encontraba en vigor la suspensión de plazos administrativos decretada con el estado de alarma, la fecha de entrada en el órgano competente para resolver entendemos- salvo información en contrario que hubiera debido ser aportada por la SECRETARÍA GENERAL DE PRESIDENCIA DEL GOBIERNO- coincidiría con el 1 de junio de 2020, fecha en la que se levantó la citada suspensión de plazos administrativos.

⁵ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-3692

Teniendo en cuenta lo anterior, el plazo máximo para resolver y notificar habría finalizado el 1 de julio de 2020, sin que conste que se haya dictado resolución sobre el acceso solicitado. En este sentido, se reitera a la Administración que el artículo 21.1 de [la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#)⁶ dispone que *La Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación.*

Por todo ello, cabe insistir en que, según lo indicado en el propio Preámbulo de la Ley, *con 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, y dispone la creación de unidades de información en la Administración General del Estado, lo que facilita el conocimiento por parte del ciudadano del órgano ante el que deba presentarse la solicitud así como del competente para la tramitación.*

Este Consejo de Transparencia ya se ha pronunciado en numerosos casos precedentes (por ejemplo, recientemente en los expedientes [R/362/2020](#)⁷, R/485/2020 y R/488/2020, y en los inmediatamente anteriores R/504/2020 y R/510/2020) sobre la demora en la tramitación de la solicitud por parte de la Administración, llegando a la conclusión de que este lapso de tiempo, no achacable al solicitante sino a la Administración, corre en contra de los intereses del primero, lo que contradice el principio de eficacia administrativa del artículo 103.1 de la Constitución española, según el cual *"La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho"*. La categorización como principio por la Constitución del deber de ser eficaz, comporta que la Administración ha de ajustarse en su actuación, no sólo al principio de legalidad, sino que, además, deberá poner todos los medios materiales y humanos para llevar a cabo el fin que la propia Constitución le asigna: la consecución del interés general.

4. Por otra parte, y en atención a las circunstancias del presente expediente, debemos reiterar, como en los citados expedientes R/504/2020 y R/510/2020, que la solicitud de alegaciones al sujeto obligado por la LTAIBG frente al que se presenta la reclamación, además de garantizar el principio de contradicción en la tramitación del procedimiento, permite al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno obtener todos los elementos de juicio necesarios, de tal

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565>

⁷ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2020/09.html

forma que la resolución de la reclamación atienda a todas las circunstancias que sean de aplicación al caso concreto.

Como se desprende de los expedientes de reclamación tramitados por este Organismo, dicha solicitud de alegaciones se realiza inmediatamente después a la interposición de la reclamación con vistas a obtener los argumentos por los que el Organismo al que se dirige la misma, que no ha respondido la solicitud en el plazo conferido al efecto. No obstante, y a pesar de que consta la notificación por comparecencia de la realización del trámite de solicitud de alegaciones, en el presente expediente no se ha recibido respuesta.

En atención a estas circunstancias, no podemos sino poner de manifiesto que la falta de respuesta a la solicitud de información y al requerimiento de alegaciones realizados por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, dificulta la adecuada protección y garantía del derecho constitucional a acceder a la información pública, interpretado por los Tribunales de Justicia, como bien conoce la Administración, 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- así como la salvaguarda del derecho de acceso a la información pública que corresponde al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (art. 34 de la LTAIBG).

4. Respecto al fondo del asunto, cabe recordar que el objeto de la solicitud de información se concreta en las siguientes cuestiones:

1.- En qué momento y de qué manera haciendo uso de sus atribuciones constitucionales comienza a dirigir la acción del Gobierno para afrontar la pandemia que ha motivado el estado de alarma y que como manifestó ayer, requerirá de nuevas ampliaciones.

2.- Copia de los informes jurídicos emitidos por los servicios jurídicos del Estado justificativos de la necesidad de declarar el estado de alarma y no el de excepción o sitio, en su caso.

3.- Informes y documentación técnica, científica, sanitaria o cualquiera otra remitida al Presidente acerca de la pandemia y su evolución, cualquiera que sea el soporte documental, entregada al Presidente del Gobierno desde diciembre de 2019 hasta la actualidad.

4.- Iniciativas llevadas a cabo por el Presidente del Gobierno desde el inicio de la pandemia y remitidas a los socios de la Unión Europea y al resto de administraciones públicas nacionales en relación a las medidas necesarias para España para contener y resolver la pandemia.

(...)

1.- Informes entregados al Presidente del Gobierno acerca del origen del virus COVID19

5. Dicho esto, antes de comenzar el análisis de las diferentes cuestiones que se plantean en la solicitud de información, y dado que no consta respuesta de la Administración ni alegaciones a la reclamación, se considera necesario partir, una vez más, de los conceptos básicos que se establecen en la LTAIBG.

Así, cabe recordar que la LTAIBG reconoce en su artículo 12 el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, y su objetivo es 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. En este sentido, el Preámbulo de la LTAIBG, señala que *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.*

De igual manera, deben recordarse determinados pronunciamientos judiciales entre los que destacan por ejemplo, la Sentencia nº 46/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Madrid, dictada en el PO 38/2016 y que se pronuncia en los siguientes términos: *"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."

Asimismo, recordamos que el artículo 13 de la LTAIBG dispone expresamente que *el objeto de una solicitud de acceso puede ser información 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*. Es decir, el hecho determinante para que una información pueda ser solicitada es que la misma se encuentre disponible para el organismo o entidad al que la solicitud haya sido dirigida debido a que la haya generado o la haya obtenido en el ejercicio de sus funciones.

En este sentido, la Sentencia 60/2016, de 18 de mayo, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 6 de Madrid, razona que *"El artículo 13 de la citada Ley, que reconoce el derecho de los ciudadanos al acceso a la información, pero a la información que existe y que está ya disponible, lo que es distinto, de reconocer el derecho a que la Administración produzca, aunque sea con medios propios, información que antes no tenía"*.

6. Teniendo en cuenta lo anterior, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno conocer *En qué momento y de qué manera haciendo uso de sus atribuciones constitucionales comienza a dirigir la acción del Gobierno para afrontar la pandemia que ha motivado el estado de alarma y que como manifestó ayer, requerirá de nuevas ampliaciones* –la primera cuestión planteada en la solicitud de información- no se compadece con la finalidad de la Ley.

En este sentido, y como ya indicamos en los expedientes de reclamación [R/0505/2017 o R/0249/2018](#)⁸

(...) el objeto de una solicitud de información debe ser cualquier contenido o documento en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la LTAIBG (art. 13 de la LTAIBG). Bajo esa premisa, el conocimiento de información sirve de base para la rendición de cuentas por la actuación pública que predica la LTAIBG.

En opinión de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno la concreta información que es objeto de solicitud no reúne las características de información pública, como objeto de una solicitud de información al amparo de la LTAIBG.

En el caso analizado en la resolución referida, el reclamante utilizaba la vía de la reclamación ante el Consejo de Transparencia para denunciar la inactividad de la Administración sin venir referido al acceso a una concreta información tal y como delimita la LTAIBG el objeto de la solicitud de acceso. Ello supondría por lo tanto hacer equivalente la normativa de transparencia a la obligación de dar cuenta de la gestión (o de la falta de ella), con desvinculación de que exista o no un contenido o documento al que acceder, conclusión que no comparte este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

A nuestro juicio, los términos en los que se plantea la solicitud de información no obedecen a una solicitud de información pública tal y como la misma es definida en el art. 13 de la LTAIBG antes reproducido, por lo que entendemos ha de desestimarse la reclamación en este apartado.

7. Por otra parte, cabe señalar, en relación con la segunda de las cuestiones que se incluyen en la solicitud de información *-informes jurídicos emitidos por los servicios jurídicos del Estado justificativos de la necesidad de declarar el estado de alarma y no el de excepción o sitio-*, que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se ha pronunciado sobre una cuestión similar en un expediente de reclamación anterior, el R/298/2020.

En la solicitud de información de la que traía causa la citada reclamación se requerían los *informes evacuados por cualesquiera órganos consultivos del Gobierno, especialmente por la Abogacía del Estado, que se hayan utilizado para la elaboración de las siguientes*

⁸ [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE.html)

disposiciones: - 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 reclamación fue desestimada mediante resolución de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en la que se concluía lo siguiente:

4. Dicho esto, cabe señalar que es en sus alegaciones a la reclamación presentada cuando la Administración se pronuncia y manifiesta que no hay más información pública que la incluida como anexo en la Resolución de 1 de junio de 2020. Se proporcionó el acceso a los todos los documentos obrantes en los expedientes de elaboración del Real Decreto 463/2020 (...) y del Real Decreto 465/2020, (...) entre los que no figuran informes evacuados por órganos consultivos del Gobierno ni por la Abogacía del Estado.

Justifica la Administración la inexistencia de los informes solicitados en que al tratarse de reales decretos que excepcionalmente declaran el estado de alarma no resulta de aplicación a estos supuestos la regulación contenida en el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, sobre el procedimiento de elaboración de normas con rango de reglamentos, tal y como tiene declarado el auto del Tribunal Supremo 2478/2020, «la declaración de estado de alarma del artículo 116.2 CE, tiene la forma de un decreto acordado en Consejo de Ministros, pero no es ejercicio de la potestad reglamentaria para la ejecución de las leyes (...)

Así como, en que se trata de una competencia atribuida al Gobierno en su condición de órgano constitucional, no de órgano superior de la Administración –según manifiesta el Tribunal Constitucional–.

5. Teniendo en cuenta lo anterior, conviene recordar que el artículo 13 de la LTAIBG dispone expresamente que el objeto de una solicitud de acceso puede ser información 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. Es decir, el hecho determinante para que una información pueda ser solicitada y facilitada es que la misma se encuentre disponible para el organismo o entidad al que la solicitud haya sido dirigida debido a que la haya generado o la haya obtenido en el ejercicio de sus funciones.

Asimismo, es importante recordar la Sentencia 15/2018, de 14 de febrero de 2018, dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 1 en el PO 33/201 en el siguiente sentido: (...) no pudiéndose obviar que la información guarda relación con los recursos

públicos, de forma que lo solicitado entra dentro del ámbito de aplicación de la ley y se trata de información que ya existe, es decir que no precisa ser reelaborada para proporcionar el acceso sin perjuicio de que pueda no existir un repositorio común a todos los órganos de contratación del grupo Fomento, aspecto que, como se ha expuesto, no guardaría relación con la causa de inadmisión, de forma que, a lo sumo, lo requerido supondría una labor de recopilación de datos con el alcance de agregar, tratar o adicionar los mismos pero sin que requiera una labor de elaboración o creación ad hoc a modo de informe, debiéndose reiterar que no cabe aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado o desproporcionado del derecho de acceso a la información que exista y esté disponible mediante una sola labor de agregación, siempre que se trate de información pública cuyo concepto se contiene en el art. 13 de la Ley.

Así como, más reciente, la Sentencia nº 33/2019 dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Madrid, en el PO 36/2018 indicaba, entre otras cuestiones, y en relación con unas Inversiones publicitarias en los centros territoriales de RTVE que "(...) analizado el expediente instruido no existe en lo actuado dato, informe o documento alguno que acredite que los Centros Territoriales de RTVE realizasen inversión publicitaria de manera autónoma, ni que desvirtúe la afirmación de la recurrente de que dicha inversión se gestionaba centralizadamente, por lo que en este particular extremo el acto impugnado resulta disconforme a derecho al contravenir lo establecido en el art. 13 de la Ley al imponer a la recurrente la obligación de entregar una información que no posee."

*En consecuencia, por todos los argumentos que se recogen en los apartados precedentes, la reclamación debe ser desestimada, dado que la Administración, en afirmaciones que este Consejo de Transparencia no tiene razones para poner en duda, **confirma que no existen informes evacuados por órganos consultivos del Gobierno ni por la Abogacía del Estado según los términos solicitados por el reclamante, aunque entendemos que no obstante la urgencia y aunque no resulta de aplicación a estos supuestos la regulación contenida en el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, sobre el procedimiento de elaboración de normas con rango de reglamentos, podrían haber existido informes técnicos y jurídicos.***

Teniendo en cuenta la identidad de las cuestiones planteadas, dado que en la presente reclamación se hace referencia expresa a los informes del Servicio Jurídico del Estado y, por lo tanto, de la Abogacía del Estado, podemos concluir igualmente que no fueron emitidos dichos informes.

En consecuencia, la reclamación debe ser desestimada en este punto.

8. En relación con la tercera cuestión, que recordemos se centra en reclamar los *Informes y documentación técnica, científica, sanitaria o cualquiera otra remitida al Presidente acerca de la pandemia y su evolución, cualquiera que sea el soporte documental, entregada al Presidente del Gobierno desde diciembre de 2019 hasta la actualidad*, se considera necesario señalar que este tipo de información ya ha sido solicitada por otro interesado anteriormente a la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno, y fue objeto de reclamación en el expediente R/370/2020.

En la solicitud de información del citado expediente se incluían, entre otras cuestiones, las siguientes:

- Informes científicos, de carácter médico, epidemiológico, biológico o de cualquier tipo de los que se disponga, que acrediten mediante evidencias científicas seguras, objetivas y contrastables del agente infeccioso, organismo o microorganismo causante de esta declaración de alarma es el denominado "coronavirus tipo 2 del síndrome respiratorio agudo grave" o SARS-CoV-27.

- Informes científicos, de carácter médico, epidemiológico, biológico o de cualquier tipo de los que se disponga, que acrediten mediante evidencias científicas seguras, objetivas y contrastables de que el "SARS-CoV-2" es, de forma inequívoca el causante de la Enfermedad denominada COVID-19 y no cualquier otro coronavirus como el de la gripe ordinaria, estacional y/o sus variantes y/o cepas.

- Informes o documentación avalen y justifiquen las medidas tomadas de confinamiento, restricciones de movilidad y demás "limitaciones a derechos fundamentales", por parte del Gobierno, y que expongan las alternativas de que se disponían ante tal drástica decisión.

En la resolución del citado expediente de reclamación, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno concluyó que las dos primeras cuestiones eran competencia del Ministerio de Sanidad, así como que:

6. Respecto al fondo del asunto, recordamos que el objeto de la solicitud de información cuya competencia, según se informa, es de la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno, y a la que se circunscribe la reclamación, se concretaba en:

- Informes o documentación avalen y justifiquen las medidas tomadas de confinamiento, restricciones de movilidad y demás “limitaciones a derechos fundamentales”, por parte del Gobierno, y que expongan las alternativas de que se disponían ante tal drástica decisión.
(...)

7. Teniendo en consideración lo señalado anteriormente, podemos recordar que lo planteado por el reclamante se fundamenta en el [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](#)⁹, en cuyo Preámbulo se recoge, entre otras cuestiones, que La Organización Mundial de la Salud elevó el pasado 11 de marzo de 2020 la situación de emergencia de salud pública ocasionada por el COVID-19 a pandemia internacional, y que fue aprobado, a propuesta de la Vicepresidenta Primera del Gobierno y Ministra de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, del Ministro de Sanidad, de la Ministra de Defensa, y de los Ministros del Interior, y de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día 14 de marzo de 2020.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que la [Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno](#)¹⁰ dispone en su artículo 24. 1 que Las decisiones del Gobierno de la Nación y de sus miembros revisten las formas siguientes: c) Reales Decretos acordados en Consejo de Ministros, las decisiones que aprueben normas reglamentarias de la competencia de éste y las resoluciones que deban adoptar dicha forma jurídica.

Así mismo, no obstante lo dispuesto en el artículo 26: Procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos, el Artículo 27: Tramitación urgente de iniciativas normativas en el ámbito de la Administración General del Estado, de dicha norma establece que

1. El Consejo de Ministros, a propuesta del titular del departamento al que corresponda la iniciativa normativa, podrá acordar la tramitación urgente del procedimiento de elaboración y aprobación de anteproyectos de ley, reales decretos legislativos y de reales decretos, en alguno de los siguientes casos:

a) Cuando fuere necesario para que la norma entre en vigor en el plazo exigido para la transposición de directivas comunitarias o el establecido en otras leyes o normas de Derecho de la Unión Europea.

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-3692>

¹⁰ <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1997-25336>

b) Cuando concurren otras circunstancias extraordinarias que, no habiendo podido preverse con anterioridad, exijan la aprobación urgente de la norma.

La Memoria del Análisis de Impacto Normativo que acompañe al proyecto mencionará la existencia del acuerdo de tramitación urgente, así como las circunstancias que le sirven de fundamento.

2. La tramitación por vía de urgencia implicará que:

a) Los plazos previstos para la realización de los trámites del procedimiento de elaboración, establecidos en ésta o en otra norma, se reducirán a la mitad de su duración. Si, en aplicación de la normativa reguladora de los órganos consultivos que hubieran de emitir dictamen, fuera necesario un acuerdo para requerirlo en dicho plazo, se adoptará por el órgano competente; y si fuera el Consejo de Ministros, se recogerá en el acuerdo previsto en el apartado 1 de este artículo.

b) No será preciso el trámite de consulta pública previsto en el artículo 26.2, sin perjuicio de la realización de los trámites de audiencia pública o de información pública sobre el texto a los que se refiere el artículo 26.6, cuyo plazo de realización será de siete días.

c) La falta de emisión de un dictamen o informe preceptivo en plazo no impedirá la continuación del procedimiento, sin perjuicio de su eventual incorporación y consideración cuando se reciba.

De todo lo anterior, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, y más allá de las conclusiones alcanzadas por la OMS así como las circunstancias sanitarias y epidemiológicas que estaban siendo conocidas, no se puede concluir que, tal y como solicita el interesado, existiesen informes o documentación (que) avalen y justifiquen las medidas tomadas de confinamiento, restricciones de movilidad y demás "limitaciones a derechos fundamentales", por parte del Gobierno.

En consecuencia, consideramos que no pueden acogerse los argumentos de la reclamación en este apartado.

En consecuencia, teniendo en cuenta lo resuelto en el citado expediente, y la similitud en el objeto de la solicitud de información, se desestima la reclamación en este punto.

9. Por otra parte, en relación con el análisis de la cuarta cuestión planteada en la solicitud de información -Iniciativas llevadas a cabo por el Presidente del Gobierno desde el inicio de la pandemia y remitidas a los socios de la Unión Europea y al resto de administraciones públicas nacionales en relación a las medidas necesarias para España para contener y resolver la pandemia- hemos de partir nuevamente del hecho de que la Administración no ha respondido a la solicitud de información ni ha presentado alegaciones a la reclamación.

No obstante, en virtud de las atribuciones que tiene conferidas el Presidente del Gobierno, en el establecimiento a nivel nacional de un mando único en materia sanitaria como consecuencia de la declaración del estado de alarma, así como que la pandemia se ha producido a nivel mundial, podemos presumir la existencia de las iniciativas que se reclaman.

Se trataría, por tanto, no sólo de información que obra en poder de la Administración, sino que entroncaría con la *ratio iuris* de la norma, ya que permite conocer cómo se toman las decisiones, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones. En palabras de la Audiencia Nacional -sentencia de 17 de junio de 2020 dictada en el recurso con número 70/2019- *respondería a los principios elementales de la Ley de Transparencia, que no pretende sino reforzar el principio democrático de control de los gobernantes a través de mantener informados a todos los agentes sociales sobre su actividad.*

Por último, cabe señalar que ante este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no han sido invocados ninguna de las causas de inadmisión o límites al acceso legalmente previstas. Restricciones al acceso que, por otro lado, y en atención a la información que consta a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, no resultarían aplicables, máxime teniendo en cuenta que, como hemos argumentado en reiteradas ocasiones, los límites y las causas de inadmisión previstos en la LTAIBG son excepciones y, en cuanto tales, sólo se han de aplicar si están lo suficientemente justificados, de manera clara e inequívoca.

Al respecto, es preciso tener presente lo indicado en la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017, razona 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.(...) 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, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley.*

En definitiva, teniendo en cuenta los argumentos expuestos en los apartados precedentes, consideramos que la reclamación debe de ser estimada en relación con este punto.

10. Finalmente, cabe señalar que el último apartado de la solicitud de información se refiere a los *Informes entregados al Presidente del Gobierno acerca del origen del virus COVID19*, cuestión sobre la que este Consejo de Transparencia ya ha se ha pronunciado en el expediente R/405/2020, presentado por la misma interesada pero dirigida al Ministerio de Sanidad.

En dicho expediente, la misma interesada solicitó los **Informes existentes en el Ministerio acerca del origen del virus COVID19** y este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno estimó la reclamación con base en los siguientes argumentos:

7. *Atendiendo a lo anterior, y en la medida en que no ha sido denegada su existencia- al no haberse proporcionado una respuesta a la solicitante ni haber presentado alegaciones a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno- no puede obviarse a nuestro juicio que la información requerida tiene la consideración de información pública tal y como la misma es definida en el art. 13 de la LTAIBG. Por ello, atendiendo al objeto de la solicitud y a las competencias y funciones del MINISTERIO DE SANIDAD - conforme se ha indicado y el propio Ministerio explica en su web, con carácter general consisten en la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de salud, de planificación y asistencia sanitaria, así como el ejercicio de las competencias de la Administración General del Estado para asegurar a los ciudadanos el derecho a la protección de la salud- existe una presunción de que la información solicitada estaría, en su caso, en poder de dicho Departamento Ministerial.*

A este respecto, cabe añadir que, de la numerosa información que aparece publicada en diferentes webs oficiales también se puede deducir la existencia de la información que solicita la reclamante, y que obra en poder de la Administración, que, como ya hemos indicado, no se ha pronunciado en contrario.

*Entre toda ella, podemos destacar que en la [página web del Ministerio](#)¹¹ aparece publicada la Actualización nº 11. Agrupamiento de casos de neumonía por nuevo coronavirus (2019-nCoV) en Wuhan, provincia de Hubei, (China), **de fecha 29 de enero de 2020**, en la que expresamente se indican como Fuentes de información: **OMS situation reports**, ECDC, Center for Health Protection; Department of Health, the Government of*

¹¹ https://www.mscbs.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov/documentos/Actualizacion_11_2019-nCoV_China.pdf

Hong Kong Special Administrative Region; Final Statement following the 1st Meeting of the IHR Emergency Committee for Pneumonia due to the novel Coronavirus 2019-n_CoV.

*Cabe resaltar del citado documento de Actualización que se indica expresamente que El **Director General de la OMS convocó al Comité de Emergencia** del Reglamento Sanitario Internacional (RSI-2005) para el día 22.01.2020. El día 23.01.2020 a las 19.17 horas, se **hicieron públicas las conclusiones de la reunión**, (...) Una misión multidisciplinar de la OMS, que incluye a expertos de China, se encuentra en el terreno investigando la fuente de infección animal, la extensión de la transmisión interhumana, la vigilancia en otras provincias de China y el refuerzo de las medidas de contención. **Esta información servirá para comprender mejor la situación y el impacto para la salud pública.***

5 .Asimismo, podemos destacar que la [Organización Mundial de la Salud](#)¹² publicó el 29 de junio de 2020 la Cronología de la respuesta de la OMS a la COVID-19, que va desde el 31 de diciembre de 2019 a 17 de julio de 2020, de la que podemos destacar en relación con el origen, por ejemplo, la siguiente:

- **31 de diciembre de 2019.** La Oficina de la OMS en la República Popular China detecta una declaración de la Comisión Municipal de Salud de Wuhan para los medios de comunicación publicada en su sitio web en la que se mencionan casos de una «neumoníavírica» en Wuhan (República Popular China). -La Oficina en el país transmite al centro de enlace para el Reglamento Sanitario Internacional (RSI) de la Oficina Regional de la OMS para el Pacífico Occidental la declaración de la Comisión Municipal de Salud de Wuhan para los medios de comunicación, junto con una traducción del texto. -La plataforma OMS de inteligencia epidémica a través de fuentes abiertas (EIOS) recoge también un informe para los medios de comunicación en ProMED (un programa de la Sociedad Internacional para las Enfermedades Infecciosas) sobre el mismo conglomerado de casos de una «neumonía de causa desconocida» en Wuhan. -Varias autoridades de salud de todo el mundo se ponen en contacto con la OMS para solicitar información adicional.

- **1 de enero de 2020.** La OMS solicita a las autoridades chinas información sobre el conglomerado de casos de neumonía atípica en Wuhan del que ha tenido noticia. (...)

¹² <https://www.who.int/es/news-room/detail/29-06-2020-covidtimeline>

- **2 de enero de 2020.** (...) La OMS informa a los asociados de la Red Mundial de Alerta y Respuesta ante Brotes Epidémicos (GOARN) sobre el conglomerado de casos de neumonía en la República Popular China. -Entre los asociados de la GOARN se incluyen importantes organismos de salud pública, laboratorios, organismos afines de las Naciones Unidas, organizaciones internacionales y ONG.
- **3 de enero de 2020.** La OMS recibe información de parte de funcionarios chinos sobre el conglomerado de casos de «neumonía vírica de origen desconocido» detectada en Wuhan.
- **5 de enero de 2020.** La OMS comparte información pormenorizada sobre un conglomerado de casos de neumonía de causa desconocida a través del Sistema de Información sobre Eventos del RSI (2005), al que todos los Estados Miembros tienen acceso. En el aviso de eventos se facilitaba información sobre los casos y se aconsejaba a los Estados Miembros que tomaran precauciones para reducir el riesgo de infecciones respiratorias agudas.
- **9 de enero.** La OMS informa de que las autoridades chinas han determinado que el brote está provocado por un nuevo coronavirus. La OMS convoca la primera de muchas teleconferencias con redes mundiales de expertos, empezando por la red clínica.
- **10 de enero de 2020.** El Mecanismo de Coordinación Mundial de las actividades de investigación y desarrollo para la prevención y respuesta ante las epidemias celebra su primera teleconferencia sobre el nuevo coronavirus, al igual que el Grupo Consultivo Científico del Proyecto de Investigación y Desarrollo (I+D), una estrategia mundial y plan de preparación que permite la activación rápida de las actividades de investigación y desarrollo durante las epidemias. (...) -El Grupo Consultivo Estratégico y Técnico sobre Peligros Infecciosos (STAG-IH) celebra su primera reunión sobre el brote por el nuevocoronavirus.
- **10-12 de enero de 2020.** La OMS publica un conjunto integral de documentos de orientación para los países sobre temas relacionados con la gestión del brote de una nueva enfermedad: (...)

En consecuencia, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno existe una presunción, salvo manifestación en contrario, que existen Informes acerca del origen del virus COVID19 y, dadas las competencias atribuidas al Ministerio de Sanidad y las actuaciones llevadas a cabo por el mismo, conforme ha quedado acreditado con la información que publica en su web al respecto, han de obrar en poder del Ministerio.

Se trataría, por tanto, de información que obra en poder de la Administración y entronca con la ratio iuris de la norma, ya que permite conocer cómo se toman las decisiones, cómo

se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones, y en este caso, ante la grave situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, sobre la que entendemos no es necesario añadir justificación alguna más.

8. *Por último, cabe señalar que no han sido invocados ante este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ninguna de las causas de inadmisión o límites al acceso legalmente previstas. Restricciones al acceso que, por otro lado, no consideramos que sean de aplicación, y ello por cuanto, como hemos argumentado en reiteradas ocasiones, los límites y las causas de inadmisión previstos en la LTAIBG son una excepción a aplicar si están lo suficientemente justificados, de manera clara e inequívoca, siendo la regla general la de facilitar la información, máxime en situaciones de emergencia sanitaria como la actual, en la que se hace aún más necesario el conocimiento de información por la ciudadanía.*

Al respecto, queremos volver a recordar, la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017, razona 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.(...) 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, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley.

En definitiva, teniendo en cuenta los argumentos expuestos en los apartados precedentes, la presente reclamación debe de ser estimada.

Teniendo en cuenta lo anterior, podemos deducir que los *Informes entregados al Presidente del Gobierno acerca del origen del virus COVID19* han ser los mismos que obrarían en poder del Ministerio de Sanidad, dadas las competencias atribuidas a dicho Departamento, por lo que, estimada la reclamación previa de la interesada, podemos concluir que su derecho de acceso a la información ha quedado debidamente garantizado.

En definitiva, basándonos en los argumentos desarrollados en los apartados precedentes de la presente resolución, consideramos que la presente reclamación ha de ser parcialmente estimada.

III. RESOLUCIÓN

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

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 11 de agosto de 2020, 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 información:

4.- Iniciativas llevadas a cabo por el Presidente del Gobierno desde el inicio de la pandemia y remitidas a los socios de la Unión Europea y al resto de administraciones públicas nacionales en relación a las medidas necesarias para España para contener y resolver la pandemia.

En el supuesto de que todo o parte de la información que entendemos ha de proporcionarse no existiera, deberá reflejarse expresamente esta circunstancia en la respuesta que se remita a la solicitante.

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 información enviada a la reclamante.

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](#)¹³, 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](#)¹⁴.

¹³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a23>

¹⁴ <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20180904&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-Administrativa¹⁵](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

¹⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20181206&tn=1#a9>