



## Resolución 515/2020

**S/REF:** 001-043241

**N/REF:** R/0515/2020; 100-004048

**Fecha:** La de la firma

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** Ministerio de Sanidad

**Información solicitada:** Informes sobre el uso de mascarillas para prevenir la COVID-19

**Sentido de la resolución:** Estimatoria

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la reclamante solicitó al MINISTERIO DE SANIDAD, través del Portal de la Transparencia, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno<sup>1</sup>](#) (en adelante LTAIBG) y con fecha 21 de mayo de 2020, la siguiente información:

*1.- Copia de los informes CIENTÍFICOS y TÉCNICOS emitidos por el Comité Científico o el Técnico de la COVID 19, o por cualquier otro organismo, en virtud de los cuales se ha adoptado la medida del uso obligatorio de mascarillas adoptada por Orden SND 422/2020.*

*2.- Copia de los informes CIENTÍFICOS y TÉCNICOS emitidos por el Comité Científico o el Técnico de la COVID 19, o por cualquier otro organismo, desde el inicio de la pandemia, que hayan valorado la necesidad del uso generalizado de mascarillas por parte de la población*

---

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

*general para reducir la transmisión comunitaria del SARS-CoV2 y desaconsejado la obligatoriedad del mismo hasta el 19 de mayo de 2020*

2. Mediante resolución de 4 de agosto de 2020, el MINISTERIO DE SANIDAD contestó a la solicitante en los siguientes términos:

*El 15 de junio de 2020, la solicitud fue aceptada por la Dirección General de Salud Pública, Calidad e Innovación, fecha a partir de la cual comienza el plazo de un mes para la resolución del procedimiento, previsto el artículo 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.*

*En virtud de la Disposición Adicional Tercera 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, se suspenden términos y se interrumpen plazos para la tramitación de los procedimientos de las entidades del sector público mientras esté en vigor.*

*El artículo décimo de la Resolución de 20 de mayo de 2020, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de autorización de la prórroga del estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, levanta desde el 1 de junio de 2020 la suspensión de plazos administrativos por derogación de la disposición adicional arriba indicada.*

*En la página web del Ministerio de Sanidad se encuentran publicados los documentos técnicos acerca del uso de las mascarillas por parte de la población. Se pueden consultar a través de los siguientes enlaces:*

<https://www.msbs.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov-China/documentos/ITCoronavirus.pdf>

*Recomendaciones sobre el uso de mascarillas en la comunidad en el contexto del covid-19  
10.06.2020*

3. Frente a esta respuesta, la solicitante presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG<sup>2</sup>](#), una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con fecha de entrada el 12 de agosto de 2020 y el siguiente contenido:

*El Ministerio de Sanidad ha respondido a las preguntas solicitadas limitándose a facilitarnos dos direcciones existentes en la página web del Ministerio, información abundante que no se corresponde con lo solicitado. Las preguntas hacían referencia a*

---

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

1.- Copia de los informes CIENTÍFICOS y TÉCNICOS emitidos por el Comité Científico o el Técnico de la COVID 19, o por cualquier otro organismo, en virtud de los cuales se ha adoptado la medida del uso obligatorio de mascarillas adoptada por Orden SND 422/2020.

2.- Copia de los informes CIENTÍFICOS y TÉCNICOS emitidos por el Comité Científico o el Técnico de la COVID 19, o por cualquier otro organismo, desde el inicio de la pandemia, que hayan valorado la necesidad del uso generalizado de mascarillas por parte de la población general para reducirla transmisión comunitaria del SARS-CoV2 y desaconsejado la obligatoriedad del mismo hasta el 19 de mayo de 2020.

*Ninguno de los enlaces facilitados contesta a lo solicitado.*

*Desde el inicio de la pandemia, desde el Ministerio de Sanidad se han hecho numerosas referencias a los informes y recomendaciones de diversos comités técnicos, el comité de seguimiento, el comité de desescalada (que posteriormente han reconocido que nunca existió); lo que se solicita no es información genérica acerca de la pandemia respecto de la que existe abundante información en las redes, sino los informes concretos emitidos por cualquier organismo o persona de la administración española que motivan la obligatoriedad del uso obligatorio de mascarillas regulada por la orden ministerial de Sanidad y que fundamentan la adopción de tal medida. Si en un primer momento desde el Ministerio de Sanidad se desaconsejaba el uso generalizado de mascarillas, tal recomendación debería estar sustentada en un informe científico, al igual que el cambio posterior que impone la obligatoriedad de su uso, entendiendo que desde el Ministerio alguien habrá emitido algún informe técnico o, por el contrario, que confirmen la inexistencia de ningún criterio científico para su adopción dejando esta medida al capricho del Ministro sin tener ningún sustento científico.*

*La exposición de motivos de la orden así lo reconoce al decir "el uso generalizado de mascarillas por parte de la población general para reducir la transmisión comunitaria del SARS-CoV2 está justificado no solo por su alta transmisibilidad, sino también por la capacidad que han demostrado las mascarillas para bloquear la emisión de gotas infectadas, muy importante cuando no es posible mantener la distancia de seguridad".*

*Lo que se ha solicitado es expresamente los informes "que han demostrado ..", si existen, que primero desaconsejaban y posteriormente recomendaban el uso de las mascarillas.*

*En virtud de lo expuesto*

*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 19 de agosto de 2020, el Consejo de Transparencia remitió el expediente al MINISTERIO DE SANIDAD, al objeto de que pudiera formular las alegaciones que considerase oportunas. Notificado el requerimiento al Ministerio el mismo día mediante su comparecencia, 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](#)<sup>3</sup>, 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](#)<sup>4</sup>, 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. Como cuestión previa de carácter formal que ha afectado a la tramitación de la solicitud de la que trae causa 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](#)

---

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

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

Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el Estado de alarma<sup>5</sup> 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, ha de señalarse que la solicitud de información fue presentada el 21 de mayo de 2020, cuando aún se encontraba en vigor la suspensión de plazos administrativos decretada con el estado de alarma. No obstante, y a pesar de que la indicada suspensión de plazos fue levantada con fecha 1 de junio, la resolución objeto de la presente reclamación indica que no fue sino hasta el 15 de junio que la solicitud de información fue *aceptada* por la Dirección General de Salud Pública, Calidad e Innovación del MINISTERIO DE SANIDAD, a pesar de lo cual, resolución fue dictada el 4 de agosto.

En este punto, debemos recordar que el plazo para contestar y notificar la resolución de respuesta a una solicitud de información es de un mes desde la entrada en el órgano competente para resolver según dispone el art. 20 de la LTAIBG. No obstante, y a pesar de que en la resolución se indica que la entrada en el órgano competente se produjo el 15 de junio- parece que vinculada a una *aceptación* formal de la competencia- no podemos dejar de señalar que esa fecha es 15 días después de que se hubiera levantado la suspensión de plazos administrativos y casi un mes desde la presentación de la solicitud de información. Asimismo, y a pesar de la dilación en el inicio de tramitación de la solicitud de información, la misma fue respondida un mes y medio después. Por lo tanto, y salvo que se hubiera acordado una ampliación del plazo con base en el segundo apartado del art. 20.1 de la LTAIBG que no consta en el expediente, fuera del plazo legalmente previsto

Por todo ello, cabe insistir en lo indicado en el propio Preámbulo de la norma, en el sentido de que *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*

---

<sup>5</sup> [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-3692](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-3692)

*conocimiento por parte del ciudadano del órgano ante el que deba presentarse la solicitud así como del competente para la tramitación.*

Como se ha hecho constar en los numerosos expedientes competencia del Ministerio de Sanidad tramitados recientemente, [R/358/2020](#), [R/359/2020](#) y [R/360/2020](#)<sup>6</sup>, R/486/2020 R/492/2020 y R/493/2020), este Consejo de Transparencia, en relación con la demora en la tramitación de la solicitud de información, ha llegado 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, se considera necesario reiterar 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 forma que la resolución de la reclamación atienda a todas las circunstancias que sean de aplicación al caso concreto.

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 lo anterior, no podemos sino poner de manifiesto que estas circunstancias dificultan la adecuada protección y garantía del derecho constitucional a acceder a la información pública, interpretado por los Tribunales de Justicia, como de amplio alcance y límites restringidos- por todas, destaca la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 2017 Recurso de Casación nº 75/2017, *"Esa formulación amplía 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*

---

<sup>6</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones\\_AGE.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE.html)

*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 la siguientes cuestiones:

*1.- Copia de los informes CIENTÍFICOS y TÉCNICOS emitidos por el Comité Científico o el Técnico de la COVID 19, o por cualquier otro organismo, en virtud de los cuales se ha adoptado la medida del uso obligatorio de mascarillas adoptada por Orden SND 422/2020.*

*2.- Copia de los informes CIENTÍFICOS y TÉCNICOS emitidos por el Comité Científico o el Técnico de la COVID 19, o por cualquier otro organismo, desde el inicio de la pandemia, que hayan valorado la necesidad del uso generalizado de mascarillas por parte de la población general para reducir la transmisión comunitaria del SARS-CoV2 y desaconsejado la obligatoriedad del mismo hasta el 19 de mayo de 2020*

A nuestro juicio, y a pesar de que se utiliza una diferente redacción en los dos apartados de la solicitud de información, el objeto de la misma no difiere: los informes que avalaron la aprobación de [la Orden SND/422/2020, de 19 de mayo, por la que se regulan las condiciones para el uso obligatorio de mascarilla durante la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19](#)<sup>7</sup> y, por lo tanto, el establecimiento de la obligación de uso de mascarilla por la población española.

Esta conclusión se alcanza también derivado de las palabras de la propia reclamante en su escrito de reclamación, en la que concreta su petición en *los informes concretos emitidos por cualquier organismo o persona de la administración española que motivan la obligatoriedad del uso obligatorio de mascarillas regulada por la orden ministerial de Sanidad y que fundamentan la adopción de tal medida.*

En su respuesta, el MINISTERIO DE SANIDAD remite a la interesada a unos enlaces en los que se encuentra publicada información relativa a la pandemia pero que, a juicio de la reclamante

---

<sup>7</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-5142>

y en criterio compartido por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, no se encuentra los documentos que se solicitaban.

En un primer momento, y en el análisis de la información solicitada, debemos recordar que, al definir información pública y, por lo tanto, el objeto de una solicitud de información, el art. 13 de la LTAIBG señala lo siguiente:

*Se entiende por información pública 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.*

Todo ello al objeto de dar cumplimiento a la finalidad o *ratio iuris* de la norma, expresada en los siguientes términos en su Preámbulo:

*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.*

Por lo tanto, debemos partir de que, en la medida en que se solicite información existente, en poder de uno de los Organismos y entidades a los que se aplica la LTAIBG- entre los que se encuentra el Ministerio de Sanidad-, relacionada con el control de la actuación pública y el conocimiento del proceso de toma de decisiones y no sea de aplicación ningún límite o restricción al acceso- que no ha sido señalados por la Administración -, nos encontramos ante una solicitud de información amparada en el derecho de acceso reconocido y garantizado por la LTAIBG.

5. Por otro lado, teniendo en cuenta que se solicitan los informes que hubiesen servido de apoyo a una decisión pública, en este caso plasmada en la ya mencionada *Orden SND/422/2020, de 19 de mayo, por la que se regulan las condiciones para el uso obligatorio de mascarilla durante la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19* y a pesar de que la Administración no ha indicado nada al respecto, debemos analizar si pudiera ser de

aplicación a la información solicitada la causa de inadmisión prevista en el art. 18.1 b) de la LTAIBG, relativa a solicitudes de información que tengan la naturaleza de auxiliar o de apoyo.

A este respecto, debemos atender a lo dispuesto en el [criterio 6/2015 de 12 de noviembre](#)<sup>8</sup>, aprobado en ejercicio de las competencias legalmente conferidas al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno por el art. 38.2 a) de la LTAIBG y en el que se razona lo siguiente:

*• En primer lugar, es preciso señalar que la redacción del artículo 18 de la Ley 19/2013, establece una serie de causas que permiten declarar la inadmisión de una solicitud de información que, al tener como consecuencia inmediata la finalización del procedimiento, habrán de operar, en todo caso, mediante resolución motivada.*

*Por tanto, será requisito que la resolución por la que se inadmita la solicitud especifique las causas que la motivan y la justificación, legal o material aplicable al caso concreto.*

*• En segundo lugar, y teniendo en cuenta la redacción del artículo 18.1.b), cabe concluir que es la condición de información auxiliar o de apoyo la que permitirá, de forma motivada y concreta invocar un aplicación de la causa de exclusión, siendo la enumeración referida a “notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos” una mera ejemplificación que, en ningún caso, afecta a todos los conceptos enumerados sino a aquellos que tenga la condición principal de auxiliar o de apoyo. Así pues, concluimos que es el carácter auxiliar o de apoyo de este tipo de información y no el hecho de que se denomine como una nota, borrador, resumen o informe interno lo que conlleva la posibilidad de aplicar la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b), de la Ley 19/2013.*

*• En tercer lugar, este Consejo de Transparencia entiende que una solicitud de información auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, podrá ser declarada inadmitida a trámite cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:*

- 1. Cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad.*
- 2. Cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final.*
- 3. Cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud.*

---

<sup>8</sup> <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html>

4. Cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento.

5. Cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.

• Por último, debe tenerse en cuenta que la motivación que exige la Ley 19/2013, para que operen las causas de inadmisión **tiene la finalidad de evitar que se deniegue información que tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas, y su aplicación.** Éstas en ningún caso tendrán la condición de informaciones de carácter auxiliar o de apoyo.

En este sentido, conviene indicar que la ratio iuris o razón de ser de la Ley está contenida en su Preámbulo, según el cual 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.

Por su parte, los Tribunales de Justicia también se han pronunciado sobre esta causa de inadmisión en el siguiente sentido:

- [La Sentencia 41/2018, de 6 de abril de 2018, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 5 de Madrid](#), señala lo siguiente:

*“Aquellos que **es relevante en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, como los informes que ayudan a conformar el criterio final y definitivo del Gobierno; en este caso, relativos al grado de implementación de las medidas incorporadas en el Plan de Acción objeto de autoevaluación, y que deben responder a criterios principalmente objetivos, son imprescindibles para la elaboración del informe de autoevaluación; y en consecuencia, no se está ante información auxiliar**”*

*“A la hora de interpretar qué se entiende por información auxiliar o de apoyo, no podemos considerar como tal, sólo y sin más, los supuestos reseñados en la aludida causa de inadmisión; sino que se ha de determinar si en el presente caso, la información consistente en los informes generados (...) han de entenderse como secundarios e irrelevantes en el*

establecimiento, desarrollo e implementación del plan de acción pública. Estamos ante conceptos indeterminados que han de integrarse a la luz de la normativa reguladora del derecho pretendido y demás disposiciones de aplicación; donde **no puede dejarse de tenerse en cuenta la finalidad y naturaleza de la información solicitada**. Normativa reguladora del derecho a la información pública que, como se ha puesto de manifiesto en otras sentencias dictadas por este Juzgado, (...) configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública, cuya salvaguardia corresponde al CTBG, **siendo el acceso a la información la regla general y la aplicación de los límites justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección; atendiendo a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso**.

Se ha de tener, pues, presente, las circunstancias de cada caso y partir de la definición de información pública contenida en el art. 13 de la Ley 19/2013, como aquellos contenidos o documentos elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.”

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

“(…) lo instrumental o accesorio no depende de su carácter formal sino de su verdadero contenido material. Información auxiliar no es el equivalente a información de valor provisional (...) Los informes a que se refiere el art.18.1.b son los que tienen un **ámbito exclusivamente interno, pero no los que pretenden objetivar y valorar, aunque sea sectorialmente, aspectos relevantes que han de ser informados** (...) Por otro lado hay que recordar el carácter restrictivo que tienen las limitaciones de la información conforme a la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Así bastaría con citar la Sentencia de fecha 8.11.2016 o 25 de junio de 2.013 que han interpretado el art. 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Y de la misma forma el carácter amplio que tiene el concepto de “información pública”. Por consiguiente, si se pretende conocer la motivación seguida por las Administraciones Públicas en su toma de decisiones habrán de ser conocidos los informes por ella evacuados que resulten ser relevantes, hayan sido o no de apoyo a la decisión final, y no esperar al resultado de esta última.”

Finalmente, la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2018, 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".

6. La indicada causa de inadmisión ha sido interpretada por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en numeroso expedientes de reclamación, entre los que, a título de ejemplo, se señalan los siguientes: [R/591/2019](#), [R/857/2019](#), [R/76/2020](#) o [R/0241/2020](#)<sup>9</sup>. En el último de los indicados, relativo a los informes mencionados por la Ministra de Igualdad sobre la convocatoria de las manifestaciones con ocasión del 8 de marzo, se concluía lo siguiente:

*6. 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 la información solicitada, relativa a una materia de tanta relevancia pública y social y que, como argumentamos anteriormente, ha fundamentado una decisión pública concreta y determinada, no puede en ningún caso ser calificada como información o documentación de carácter auxiliar o de apoyo.*

*Así, de acuerdo como los diferentes pronunciamientos judiciales que, por otra parte, realizan un análisis de la finalidad perseguida por la Ley de Transparencia, información auxiliar o de apoyo es aquella que, sin tener transcendencia en la decisión pública adoptada, ha sido elaborada, consultada o analizada al objeto de conformar la decisión pública. Dicha naturaleza atendiendo al hecho incuestionable de que lo que se solicita son los informes u opiniones en los que se basó la decisión pública de mantener la convocatoria de las movilizaciones con motivo del Día Internacional de la Mujer y que ha sido utilizado como fundamento o apoyo de dicha decisión por parte los máximos responsables públicos, no puede predicarse del objeto de la solicitud de información analizada en el presente expediente.*

*Por todo ello, entendemos que no resulta de aplicación la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 b) de la LTAIBG.*

---

<sup>9</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones\\_AGE.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE.html)

En atención a lo argumentado con anterioridad, a nuestro juicio, en el presente expediente se está solicitando la información - salvo que la Administración deniegue su existencia- que motivó que se adoptara la decisión de hacer obligatorio el uso de la mascarilla por parte de la población española como medida para prevenir el contagio por COVID-19. En este sentido, y sin perjuicio asimismo del calado y trascendencia de tal medida, plasmada en la Orden antes mencionada, consideramos que conocer su fundamento y motivación entronca de forma directa en la finalidad por la que fue aprobada la Ley de Transparencia: garantizar la rendición de cuentas por las decisiones públicas.

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

### III. RESOLUCIÓN

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

**PRIMERO: ESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 12 de agosto de 2020, contra el MINISTERIO DE SANIDAD.

**SEGUNDO: INSTAR** al MINISTERIO DE SANIDAD a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a [REDACTED] la siguiente información:

- Informes en los que se fundamenta la aprobación de la Orden SND/422/2020, de 19 de mayo, por la que se regulan las condiciones para el uso obligatorio de mascarilla durante la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

En el caso de que la información solicitada no exista, se indicará y justificará debidamente dicha circunstancia en la respuesta que se proporcione a la interesada.

**TERCERO: INSTAR** al MINISTERIO DE SANIDAD 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](#)<sup>10</sup>, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo

<sup>10</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a23>

dispuesto en el artículo 112.2 de la [Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#)<sup>11</sup>.

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](#)<sup>12</sup>.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

---

<sup>11</sup> <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20180904&tn=1#a112>

<sup>12</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20181206&tn=1#a9>