



## Resolución 538/2020

**S/REF:** 001-043286

**N/REF:** R/0538/2020; 100-004081

**Fecha:** La de firma

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** Ministerio de Sanidad

**Información solicitada:** Covid-19: comité de expertos, asesoramiento externo, actas de reuniones, criterios técnicos, cambios de fase, nueva normalidad.

**Sentido de la resolución:** Estimatoria parcial

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó al MINISTERIO DE SANIDAD, 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:

*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, impuso como es generalmente conocido la suspensión de facto de varios derechos fundamentales reconocidos por la constitución española, entre ellos el de libertad de circulación y movimientos, de manifestación, etc..., a lo que hay que añadir, por decirlo muy suavemente, el "confinamiento" de la población en sus casas.*

*Como es ya sabido por todos, se suprimió de facto el artículo 19 de la constitución, decretando que únicamente se podía salir del domicilio, por causas tasadas de fuerza mayor,*

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

enumeradas en el art. 7 del citado Real Decreto 463/2020, hasta la provisión de nuevas instrucciones que al parecer han estado consensuadas en todo momento por una, o varias comisiones de expertos, que han asesorado al Excmo. Sr. Ministro de Sanidad.

Con el fin de otorgar una fuente al respecto, e intentando otorgar la máxima imparcialidad informativa, se enumera a continuación, en medios informativos públicos, de la comparecencia de la Excm. Sra. Ministra de Hacienda: <https://www.rtve.es/alacarta/videos/especiales-informativos/coronavirus-montero-comite-expertos-asesora-gobierno-pero-autoridad-del-ministro/5572255/>

En virtud de artículo 11 de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, se solicita conocer la composición de dicho (o dichos) comité/s.

Al margen de la composición, es no menos importante los criterios que se han tenido en cuenta, la metodología que han seguido para tomar tan drásticas decisiones que han afectado a tantas personas, no es este escrito para poner en juicio ni en cuestión el trabajo de nadie pues todavía no se conoce, pero en aras de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y sus principios rectores, creo justo y necesario el conocer cuáles han sido los motivos que han llevado a tomar las decisiones durante esta situación de Emergencia.

También es de interés conocer si ha existido asesoramiento externo al gobierno español al respecto de las medidas tomadas y se ha abonado algún tipo de contraprestación económica por el servicio prestado. La motivación no es otra de que en gran parte de los países europeos se han tomado medidas muy parecidas, sino idénticas, a las publicadas en informe de 16 de Marzo de 2020, del Imperial College: <https://www.imperial.ac.uk/media/imperial-college/medicine/sph/ide/gida-fellowships/Imperial-College-COVID19-NPI-modelling-16-03-2020.pdf>

En otro orden de cosas, últimamente es posible oír, escuchar, y leer mucho sobre fases y de palabras que no están en el diccionario como “Desescalada”, “Desconfinamiento” y también otra, “Nueva normalidad”. Se pide al Ministerio, que aclare si es posible, a qué se refiere con este concepto de “nueva normalidad”, que si bien aparece en el Anexo III del Plan para la Transición hacia una nueva normalidad, en la página web del mismo: <https://www.mschs.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov-China/planDesescalada.html>

En ninguno de los dos textos que motivan la Orden SND/422/2020, figura la obligatoriedad del uso de mascarilla, es más, por parte de la Comisión Europea y presidente del Consejo Europeo, figura explícitamente que debe ser una medida complementaria, y no solo eso, sino que

*“deben tener muy en cuenta las lagunas sobre su utilidad, la dificultad de acceder a ellas y los posibles efectos secundarios negativos” en aras de los principios de la Ley de Transparencia, creo más que necesario que se expliquen los criterios públicos que han llevado a tomar esta decisión, contradiciendo los documentos en los que se amparan, y obviando de forma totalmente incomprensible las lagunas sobre su utilidad, la dificultad de acceder a ellas, y los posibles efectos secundarios negativos.*

*En balance y resumida petición, se solicita al Ministerio de Sanidad lo que sigue:*

*- Hagan pública la composición de la/las comisiones/es (si es que existe más de una, según el caso), que asesoran al Gobierno en materia de toma de decisiones referentes a la gestión de la situación de emergencia actual declarada por el Real Decreto 463/2020.*

*- Conocer si se han usado fondos públicos de cualquier origen y por cualquier medio, para abonar o financiar económicamente estudios, informes u otra documentación de cualquier tipo elaborada por cualquier tipo de asesorías nacionales o internacionales, sean personas físicas o jurídicas pertenecientes al ámbito tanto público como privado. En el caso de respuesta positiva, conocer dicha documentación al respecto.*

*- Conocer los criterios que han tenido en cuenta tanto las comisiones ut supra citadas, así como el Gobierno en su conjunto a la hora de tomar las decisiones cercenadoras de los derechos que se han limitado.*

*- Conocer si en transcurso de esas decisiones adoptadas, existían alternativas al plan de transición adoptado, y en su caso por qué no se tomaron.*

*- Conocer la documentación de las actas, sobre las reuniones, agrupaciones, presenciales o virtuales, o cualquier tipo de forma de reunión documentada en la cual se hayan tomado las decisiones, pues forma parte de conocer el criterio por el cual se han guiado las instituciones públicas.*

*- Conocer los criterios, sean técnicos, estadísticos, o de cualquier índole que se estén usando para tener en cuenta que ciudadanos pueden cambiar de “fase” mientras que el resto no.*

*- Que se haga público que considera el Ministerio el concepto “Nueva Normalidad”*

*- Que el Ministerio, en virtud de los criterios de acceso a transparencia determinados por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, explique razonadamente por qué se ha impuesto el uso de mascarilla facial de forma obligatoria, cuando en uno de los documentos en los que argumenta su imposición, explica claramente que es una medida alternativa, que choca directamente con el criterio seguido. Además, que exponga cuales son las lagunas sobre su*

utilidad, la dificultad de acceso, y no menos importante cuales son los efectos secundarios negativos.

Es por todo lo que anteriormente se ha motivado, se SOLICITA al Ministerio de Sanidad:

- Que se tenga por interpuesto el presente escrito de solicitud, junto con la documentación que se acompaña, que se tenga en estima admitirlo, y previos los tramites que resulten oportunos, estime la solicitud, otorgando y facilitando el acceso a la información arriba solicitada, junto con toda la documentación que resulte pertinente en el formato de envío postal a la dirección indicada.

No consta respuesta de la Administración.

2. Ante esta falta de respuesta, mediante escrito de entrada el 21 de agosto de 2020, el interesado presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24](#)<sup>2</sup> de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en la que, tras argumentar los motivos que esa parte considera justificados jurídicamente y amparados en derecho, por los que se debió de atender su petición y conceder el acceso pretendido, solicita lo siguiente:

*No se puede entender que pese a las indicaciones y advertencias de los organismos en los que se justifica a la hora de imponer la medida, los cuales en todo momento hablan de recomendaciones y orientaciones, acabe llegando al ordenamiento jurídico español, exactamente lo contrario a lo que se recomienda, pero en forma de imposición y de obligación bajo sanción pecuniaria. Considerando inaudita dicha decisión, y es por ello que deben de dar una explicación a la ciudadanía de porqué optaron por tomar esa decisión, ya que documentalmente queda claro, que no era por las directrices recibidas.*

*Que se tenga por interpuesta en tiempo y forma la presente reclamación en materia de acceso a información pública, contra la desestimación presunta por silencio administrativo del Ministerio de Sanidad, en el Expediente de Transparencia con nº 001-043286 , junto con toda la documentación que se le acompaña, se sirva en admitirla a trámite, y tras los oportunos y preceptivos trámites procesales que resulten oportunos, se sirvan en estimarla, instando al Ministerio de Sanidad a que se conceda el acceso íntegro a la información pública solicitada inicialmente por ser conforme a derecho.*

3. Con fecha 27 de agosto de 2020, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE SANIDAD, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones

---

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

que se considerasen oportunas, sin que el Ministerio haya presentado alegaciones en el plazo concedido al efecto, a pesar de haber recibido el requerimiento realizado.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG<sup>3</sup>](#), 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>4</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>5</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. En primer lugar, como cuestión de carácter formal que ha afectado a la tramitación de la solicitud de información 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 Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el Estado de alarma<sup>6</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*

---

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

<sup>4</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

<sup>5</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

<sup>6</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)

*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.*

No obstante esta situación excepcional, hay que dejar constancia de que el Ministerio , una vez levantada la suspensión de plazos administrativos, no dictó resolución de respuesta a la solicitud de información planteada.

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.*

En este sentido, se recuerda que han de preverse y realizar las actuaciones que internamente sean necesarias para evitar demoras innecesarias y perjudiciales para los derechos de los solicitantes. La LTAIBG 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 casos precedentes (por ejemplo, en el expediente [R/0100/2016](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2016/06.html)<sup>7</sup> o más recientes [R/0234/2018](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018/07.html)<sup>8</sup> y [R/0543/2018](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018/11.html)<sup>9</sup>) sobre esta dilación 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.

---

<sup>7</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones\\_AGE/AGE\\_2016/06.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2016/06.html)

<sup>8</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones\\_AGE/AGE\\_2018/07.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018/07.html)

<sup>9</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones\\_AGE/AGE\\_2018/11.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018/11.html)

4. Asimismo, debe hacerse una consideración respecto de la falta de respuesta por parte de la Administración a la solicitud de alegaciones realizada al objeto de contar con todos los elementos de juicio necesario para poder atender las cuestiones planteadas por el reclamante.

En este sentido, recordemos que la adecuada protección y garantía del derecho constitucional a acceder a la información pública, ha sido interpretada por los Tribunales de Justicia con un amplio alcance y límites restringidos, destacando, por todas, 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- se ve mermada por una inadecuada tramitación y respuesta de las solicitudes de información que presentan los ciudadanos así como una inadecuada justificación de las restricciones al acceso tal y como ocurre en el caso que nos ocupa."

En el presente expediente, la ausencia de respuesta a la solicitud de información así como al requerimiento de alegaciones efectuado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno dificultan a nuestro juicio la tramitación de los expedientes de reclamación iniciados ante este Consejo y, consecuencia de ello, la debida garantía del derecho de acceso a la información que tanto la Constitución española como la LTAIBG y los Tribunales de Justicia, reconocen a los ciudadanos.

5. En cuanto al fondo de la cuestión debatida, como se desprende de los antecedentes de hecho, el solicitante requiere diversa información y documentación sobre la actuación del MINISTERIO DE SANIDAD en la gestión de la crisis sanitaria y, en concreto:
1. *Composición de la/las comisiones/es (si es que existe más de una, según el caso), que asesoran al Gobierno en materia de toma de decisiones referentes a la gestión de la situación de emergencia actual declarada por el Real Decreto 463/2020.*
  2. *Financiación de estudios, informes u otra documentación de cualquier tipo elaborada por cualquier tipo de asesorías nacionales o internacionales, sean personas físicas o jurídicas pertenecientes al ámbito tanto público como privado. En el caso de respuesta positiva, conocer dicha documentación al respecto.*
  3. *criterios que han tenido en cuenta a la hora de tomar las decisiones.*

4. *Conocer si en transcurso de esas decisiones adoptadas, existían alternativas al plan de transición adoptado, y en su caso por qué no se tomaron.*
5. *actas, sobre las reuniones, agrupaciones, presenciales o virtuales, o cualquier tipo de forma de reunión documentada en la cual se hayan tomado las decisiones, pues forma parte de conocer el criterio por el cual se han guiado las instituciones públicas.*
6. *Los criterios, sean técnicos, estadísticos, o de cualquier índole que se estén usando para tener en cuenta que ciudadanos pueden cambiar de “fase”.*
7. *Que se haga público que considera el Ministerio el concepto “Nueva Normalidad”*
8. *Motivación para el uso obligatorio de mascarilla.*

Respecto del primer punto de la solicitud de información, se deben traer a colación algunos precedentes tramitados en el Consejo de Transparencia que versan sobre varios de los asuntos planteados en el presente expediente.

Así, señalamos el expediente [R/0400/2020](#)<sup>10</sup>, en el que se estimó por motivos formales la reclamación presentada contra el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico – en la que se pedía acceso a i) *miembros, expertos y participantes (nombre, apellidos y cargo) del grupo multidisciplinar para la desescalada* y ii) *copia íntegra de los órdenes del día y actas de todas y cada una de las reuniones del grupo multidisciplinar para la desescalada, celebradas entre el 15 de marzo y el 10 de mayo* – con base en los siguientes razonamientos:

*“Recordemos que, según dispone el artículo 15.2 de la LTAIBG, con carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano.*

*En consecuencia, y toda vez que los integrantes del “grupo de la desescalada” lo hacían en su condición de expertos y, como recalca el Ministerio, de forma voluntaria, entendemos que la difusión de su identidad se enmarcaría en la previsión contenida en el precepto señalado y, en consecuencia, no resultaría de aplicación el límite de la protección de datos personales invocado inicialmente. Asimismo, y puesto que este Consejo de Transparencia y Buen*

---

<sup>10</sup>

[https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones\\_AGE/AGE\\_2020/09.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2020/09.html)

*Gobierno no dispone de datos que confirmen que el listado proporcionado no esté completo, no podemos concluir con que el mismo haya de ser ampliado por la Administración.*

*La otra parte de la reclamación se centra en obtener los órdenes del día y las actas de todas y cada una de las reuniones del grupo y todos y cada uno de los informes elaborados por el mismo entre el 15 de marzo y el 10 de mayo de 2020.*

*La Administración sostiene que en virtud de lo previsto en el artículo art. 18.1.b), de la TTAIBG, se procede a su inadmisión, dado que las actuaciones consistieron en labores instrumentales y se manejaron textos preliminares, borradores sin la consideración de final, informes no preceptivos, actuaciones preparatorias, comunicaciones internas.....*

*Posteriormente, en vía de reclamación, mantiene que por la propia forma de proceder del grupo, tampoco se han formulado informes ni documentos definitivos que contengan la voluntad colegiada de un grupo que no se ha conformado como tal, existiendo, únicamente, documentos preparatorios, documentos de trabajo internos y borradores. Asimismo, reconoce que la coordinación y elaboración de las reflexiones y aportaciones trasladadas permitieron la elaboración del Plan para la Transición hacia una Nueva Normalidad, aprobado por Consejo de Ministros de 28 de abril de 2020.*

*(..) el Ministerio afirma que se trata de documentos preparatorios y borradores sin la consideración de finales, a pesar de lo cual el reclamante - aun reconociendo que se trata de meras aportaciones que, careciendo de cualquier formalidad como deriva de la naturaleza del grupo de trabajo, han sido presentadas por los intervinientes - entiende que debe conocerlos ya que las aportaciones de los expertos del grupo de desescalada ha tenido una importancia especial en la elaboración del Plan para la Transición hacia una Nueva Normalidad.*

*Así, no compartimos la apreciación del reclamante en el sentido de que la Administración se acoge a la no formalidad del grupo para denegar el acceso a los mismos, sino que, antes al contrario, dicha no formalidad es utilizada como argumento para señalar la propia inexistencia de la documentación solicitada.*

*Precisamente por ello, no podemos entender que pueda confirmarse la existencia de aportaciones concretas, más allá de ideas o pensamientos expuestas en conjunto o individualmente, escritas o verbales, cuya incidencia directa en la adopción de decisiones públicas- plasmadas en el Plan para la Transición hacia una Nueva Normalidad entendemos no puede ser establecida claramente.*

*Por lo expuesto, debe desestimarse este apartado de la reclamación.”*

En el caso que nos ocupa, debemos entender que lo solicitado se refiere también al periodo denominado “desescalada” o de “transición a la nueva normalidad”, por lo que podemos aplicar los mismos criterios que en el precedente señalado y estimar la reclamación en la parte relativa a la identificación de los expertos (primer punto de la solicitud de información) pero no en lo relativo a las actas o documentos finales (punto cinco de la solicitud).

6. En el siguiente punto de la solicitud, el solicitante requiere información sobre el uso de fondos públicos para la financiación de algún tipo de estudio, informe u otra documentación.

Al respecto, ha de puntualizarse que la *ratio iuris* o razón de ser de la LTAIBG se refleja en su Preámbulo en los siguientes términos: *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.*

*Los países con mayores niveles en materia de transparencia y normas de buen gobierno cuentan con instituciones más fuertes, que favorecen el crecimiento económico y el desarrollo social. En estos países, los ciudadanos pueden juzgar mejor y con más criterio la capacidad de sus responsables públicos y decidir en consecuencia. Permitiendo una mejor fiscalización de la actividad pública se contribuye a la necesaria regeneración democrática, se promueve la eficiencia y eficacia del Estado y se favorece el crecimiento económico.*

De igual forma, y puesto que se solicita conocer información relacionada con el uso de fondos públicos, debemos hacer mención a lo señalado por la Audiencia Nacional en su sentencia de 18 de septiembre de 2019 en el recurso de apelación 28/2019:

*(...) Pretende la apelante que se recorte el derecho a la información precisamente sobre **aspectos básicos respecto a los que la ley de transparencia persigue garantizar el público conocimiento: el manejo de fondos públicos y la justificación de los gastos realizados.** Esta información económica debe hacerse pública a tenor del artículo 8 de la ley 19/2013, que cita expresamente que se harán públicos los contratos y su contenido esencial. Si la propia ley impone hacer pública la información relativa a los contratos suscritos por las Administraciones Públicas, resulta difícil argumentar que pueda oponerse a este derecho a la información el límite previsto en el artículo 14.1 h). **Se trata de una información esencial para garantizar el derecho a la transparencia de los asuntos públicos con repercusión económica y presupuestaria.** No son aspectos colaterales respecto de los cuales pueda apreciarse que el ejercicio de tal derecho tiene una repercusión exorbitada en la esfera de terceros mediante la*

*publicación de información de menor relevancia. Si datos como el precio de los contratos se blindaran frente al derecho de transparencia en materia económica y presupuestaria, éste quedaría prácticamente sin contenido. Puestos en la balanza el derecho a la información y el interés de quien voluntariamente decide contratar con un ente público, debe primar la protección del primero. La información atañe directamente a cómo se manejan los fondos públicos, a qué se destinan y como se controla que el gasto tiene la mejor de las contrapartidas posibles.(...)*

En consecuencia, consideramos que el conocimiento de si se han usado fondos públicos para la financiación de algún tipo de asesoramiento en lo relativo a la gestión de la pandemia se incardina en los objetivos que se pretende alcanzar con la LTAIBG en el sentido de conocer la actuación pública y, derivado de ello, garantizar la rendición de cuentas por las decisiones que adopten los responsables públicos.

Por todo ello, y a salvo de información en la que se especifique que no ha existido tal financiación, consideramos que se debe estimar la reclamación en este apartado.

7. A continuación se solicitan los  *criterios que han tenido en cuenta a la hora de tomar las decisiones*, punto 3 de la solicitud de información que, a nuestro juicio, guarda relación con lo planteado en los apartados 4, 6 y 8 de la misma puesto que todos ellos vienen referidos a los criterios seguidos en la adopción de decisiones (en los tres últimos puntos, a existencia de otras opciones para gestionar la pandemia y los motivos de fueran descartadas, criterios para el cambio de fase en el período de desescalada, y sobre el uso obligatorio de la mascarilla, respectivamente)

Como en el supuesto anterior, consideramos que se trata de una información que atiende a una de las finalidades de la Ley: permitir a los ciudadanos conocer cómo se toman las decisiones que les afectan.

Asimismo, y concretamente en relación a los criterios que motivaron el establecimiento del uso obligatorio de la mascarilla, señalamos que ya nos pronunciamos sobre dicha cuestión en el expediente R/0515/2020 en el siguiente sentido:

*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 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 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, 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.*

- 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:*

*“Aquello 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. 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.*

*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 transcendencia 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.*

Por lo tanto, al igual que lo razonado en el precedente señalado, concluimos que se trata de información que estaría vinculada a decisiones públicas adoptadas- gestión de la pandemia, traslado de fase en la desescalada y obligatoriedad del uso de la mascarilla- consideramos que han de estimarse la reclamación en lo relativo a los puntos 3, 6 y 8 de la solicitud de información.

8. No obstante, nuestra conclusión no sería favorable al acceso en lo relativo al apartado 7 de la solicitud, referido a *obtener una explicación del concepto de “Nueva Normalidad”*.

A este respecto, debe recordarse lo ya razonado en la R/0505/2017 o en el R/0249/2018 en el siguiente sentido

*Asimismo, 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 este punto de la solicitud, entendemos que el reclamante utiliza la vía de la reclamación ante el Consejo de Transparencia para obtener la explicación de un término; cuestión que, a nuestro juicio, no viene referida al acceso a una concreta información tal y como delimita la LTAIBG el objeto de la solicitud de acceso.

En definitiva, como conclusión y con base en los argumentos desarrollados en los apartados precedentes de la resolución, consideramos que la presente reclamación debe ser estimada parcialmente.

### III. RESOLUCIÓN

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

**PRIMERO: ESTIMAR parcialmente** la reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 21 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 al reclamante la siguiente información:

- 1. Composición de la/las comisiones/es (si es que existe más de una, según el caso), que asesoran al Gobierno en materia de toma de decisiones referentes a la gestión de la situación de emergencia actual declarada por el Real Decreto 463/2020.*
- 2. Financiación de estudios, informes u otra documentación de cualquier tipo elaborada por cualquier tipo de asesorías nacionales o internacionales, sean personas físicas o jurídicas pertenecientes al ámbito tanto público como privado. En el caso de respuesta positiva, conocer dicha documentación al respecto.*
- 3. criterios que han tenido en cuenta a la hora de tomar las decisiones.*

4. Conocer si en transcurso de esas decisiones adoptadas, existían alternativas al plan de transición adoptado, y en su caso por qué no se tomaron.

6. Los criterios, sean técnicos, estadísticos, o de cualquier índole que se estén usando para tener en cuenta que ciudadanos pueden cambiar de “fase”.

8. Motivación para el uso obligatorio de mascarilla.

En el caso de que todo o parte de la información solicitada no exista, se indicará y justificará debidamente dicha circunstancia en la respuesta que se proporcione al interesado.

**TERCERO: INSTAR** al MINISTERIO DE SANIDAD a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1<sup>11</sup>](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre<sup>12</sup>](#), 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<sup>13</sup>](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

---

<sup>11</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

<sup>12</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

<sup>13</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>