



Resolución 66/2022

S/REF: 001-063719

N/REF: R-0084-2022 / 100-006348

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección [REDACTED]

Administración/Organismo: MINISTERIO DE SANIDAD

Información solicitada: Informe certificado COVID

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 15 de diciembre de 2021 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](#)¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

“Que el pasado 1/12/2021 los periódicos El País y Diario.es sacaron como noticia el acceso a un Informe de la Ponencia del Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias Sanitarias del Ministerio de Sanidad sobre el CERTIFICADO COVID en el que, según refieren, dicho Certificado NO sería idóneo para evitar la transmisión del coronavirus.

Las noticias son éstas:

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

EL PAÍS: https://elpais.com/sociedad/2021-12-01/los-tecnicos-de-sanidad-y-las-comunidadesdesmontan-la-utilidad-del-certificado-covid-para-frenar-la-sexta-ola.html?ssm=TW_CC

Diario.es: https://www.eldiario.es/sociedad/expertos-sanidad-consideran-pasaporte-covid-nosirve-reducir-contagios-espana_1_8539956.html

Teniendo en cuenta que los Tribunales están aceptando el Certificado COVID como una medida proporcional porque cumple con el requisito de la idoneidad y ese informe parece negarla, por la incidencia que tiene esto para las decisiones en materia de salud pública que se adopten, SOLICITA que se haga público de manera inmediata en la página del Ministerio de Sanidad en la información dedicada al COVID-19 y que se le haga llegar una copia íntegra del mismo”.

2. El 22 de enero de 2022 el MINISTERIO DE SANIDAD inadmitió la solicitud de información pública en los siguientes términos:

“Una vez analizada la solicitud de información, se resuelve su inadmisión, de acuerdo a lo establecido en el artículo 18.1.b] de la Ley 19/2013, que señala que “se inadmitirán las solicitudes referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas”.

Los informes de las ponencias se realizan para la posterior toma de decisiones en órganos superiores, en este caso, en la Comisión de Salud Pública, órgano dependiente del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud [CISNS], o directamente en el propio CISNS”.

3. Disconforme con la respuesta recibida, mediante escrito presentado el 27 de enero de 2022, se interpuso una reclamación en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) con el siguiente contenido:

“El Informe de la Ponencia del CCAES reclamado no es información auxiliar o de apoyo.

En primer lugar, según las Noticias publicadas en El País y en el Diario.es el 1/12/2021 cuya copia se acompaña el informe de la Ponencias del CCAES solicitado

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

tiene por objeto el Certificado Covid una de las medidas para reducir los riesgos de salud pública en la transmisión del coronavirus.

Según dichas noticias, el CCAES que es quien según el art. 2.3 de la Ley 2/2021 emitirá el informe técnico que permitirá al Gobierno de España dar por terminada la crisis sanitaria del coronavirus, en ese Informe dicho organismo dice que el Certificado Covid no era eficaz para evitar la transmisión del COVID porque los vacunados seguían contagiando en un porcentaje muy elevado y que ello creaba una falsa sensación de seguridad incrementado el riesgo y los contagios.

El art. 6 de la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica recoge en su art. 6 que “Los ciudadanos tienen derecho a conocer los problemas sanitarios de la colectividad cuando impliquen un riesgo para la salud pública o para su salud individual, y el derecho a que esta información se difunda en términos verdaderos, comprensibles y adecuados para la protección de la salud, de acuerdo con lo establecido por la Ley”.

Asimismo, los arts. 3, 4 y 10 de la Ley 33/2011, General de Salud Pública establece la obligación de suministrar esa información. El art. 3 nos dice que las Administraciones en sus actuaciones de salud pública y acciones sobre la salud colectiva están sujetas al principio de transparencia (“Las actuaciones de salud pública deberán ser transparentes. La información sobre las mismas deberá ser clara, sencilla y comprensible para el conjunto de los ciudadanos”). El art. 4 añade el derecho a la información en particular, sobre los riesgos biológicos relevantes para la salud de la población y sobre su impacto. Si el riesgo es inmediato la información se proporcionará con carácter urgente. Finalmente el art. 10 que trata de la información pública sobre riesgos para la salud de la población dice que “las Administraciones sanitarias informarán sobre la presencia de riesgos específicos para la salud de la población. Esta información incluirá una valoración de su impacto en la salud, de las medidas que adopten las Administraciones sanitarias al respecto y de las recomendaciones para la población”

Si el Informe de la Ponencia del CCAES solicitado recoge lo que dicen los medios de comunicación citados que han tenido acceso al mismo, esa información en sí misma es relevante, sin que su posible utilización por otros órganos para tomar decisiones le confiera esa condición de información auxiliar o de apoyo por la que se ha inadmitido su solicitud de copia. Hay riesgo biológico inmediato para la salud pública por lo que

debe hacerse público para que los ciudadanos puedan tomar sus propias decisiones de protección de su salud y su vida.

Por otra parte, la negativa de la Dirección General de Salud Pública va contra sus propios actos puesto que sí existen otros Informes de la Ponencia colgados en la información para profesionales del apartado dedicado al COVID-19 de la propia página del Ministerio de Sanidad de los que se han adjuntado dos en el mismo archivo adjunto en el que van las noticias de prensa.

En segundo lugar, tampoco es información auxiliar o de apoyo porque por su relevancia es evidente que sirve para tomar decisiones administrativas posteriores.

El criterio interpretativo 6/2015 de este CTBG dice 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,"

- El desglose que incluye el apartado 18.1.b) en: notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones informes internos o entre órganos administrativos NO ES UNA DEFINICIÓN NOMINAL sino un ejemplo de documentos que, con un determinado formato, puede contener información que cumpla los condicionantes para poder ser calificada como de carácter auxiliar o de apoyo. Así pues, es el contenido y no la denominación del documento lo determinante para la aplicación de la causa de inadmisión incluida en el artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013"

A mayores el Tribunal Supremo en su Auto de 13/6/2018 (Recurso de casación nº 698/2017) al resolver una cuestión relativa al art. 70.4 de la Ley 39/2015 de procedimiento administrativo común de las AAPP que tiene la misma causa de exclusión para el expediente administrativo que el art. 18.1.b) LTBG tiene para la información ha dicho que "La previsión contenida en el apartado 4 de dicho precepto, que permite excluir del expediente la «información que tenga carácter auxiliar o de apoyo», debe recibir una interpretación restrictiva, evitando que datos y elementos relevantes que sirvieron para conformar la decisión administrativa queden fuera del expediente remitido al órgano judicial, impidiendo a los afectados conocer datos o actuaciones que limiten su derecho de defensa y, por tanto, puedan generar indefensión."

Por eso, el argumento dado para inadmitir la solicitud de que los Informes de la Ponencia del CCAES sirven para tomar decisiones por la Comisión Nacional de Salud Pública no es válido porque, aunque fuese así, su contenido técnico sirve para conformar la decisión administrativa (en un sentido u otro, para aceptarla o rechazarla), por lo que conceptualmente y siguiendo a lo dicho por este CTBG en su interpretación del art. 18.1.b) LTBG y por el Tribunal Supremo en relación al idéntico art. 70.4 LPAC, no podría ser nunca información auxiliar o de apoyo.”.

4. Con fecha 3 de febrero de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al MINISTERIO DE SANIDAD, al objeto de que se formularan las alegaciones que se considerasen oportunas. El 22 de marzo de 2022 el CTBG recibió respuesta con el siguiente contenido:

“2. En relación al comentario del Sr. ... sobre “...Según dichas noticias, el CCAES que es quien según el art. 2.3 de la Ley 2/2021 emitirá el informe técnico que permitirá al Gobierno de España dar por terminada la crisis sanitaria del coronavirus...”, se debe matizar esta información doblemente;

En primer lugar, el CCAES elabora y publica multitud de informes en relación con sus competencias en materia de preparación y respuesta ante emergencias de salud pública, que exceden la situación de pandemia por SARS-CoV-2:

(<https://www.sanidad.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/home.htm>)

Específicamente sobre la pandemia actual, puede consultarse el siguiente enlace donde están disponibles para consulta pública informes de actualización de la situación epidemiológica, algunos elaborados por el CCAES:

<https://www.sanidad.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov/situacionActual.htm>

También puede consultarse el siguiente enlace que contiene documentos con carácter técnico referente a la pandemia por SARS-CoV-2, donde el CCAES participa:

<https://www.sanidad.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov/documentos.htm>

En segundo lugar, en relación a permitir “al Gobierno de España dar por terminada la crisis sanitaria del coronavirus...”, se entiende que las decisiones que toma el Gobierno de España tendrán en consideración, según la temática y su calado, no solo los informes del CCAES, que facilitan información muy relevante, y de otros centros directivos del Ministerio de Sanidad, y otros ministerios, sino otros muchos aspectos y situaciones, tanto de nuestro territorio como del ámbito internacional que, desde este Centro Directivo se desconocen por no estar dentro de sus competencias.

Sobre las referencias que hace el Sr. ... a la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica, y a la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, en concreto se refiere a que “Los ciudadanos tienen derecho a conocer los problemas sanitarios de la colectividad cuando impliquen un riesgo para la salud pública o para su salud individual, y el derecho a que esta información se difunda en términos verdaderos, comprensibles y adecuados para la protección de la salud, de acuerdo con lo establecido por la Ley”, a que “las Administraciones en sus actuaciones de salud pública y acciones sobre la salud colectiva están sujetas al principio de transparencia. La información sobre las mismas deberá ser clara, sencilla y comprensible para el conjunto de los ciudadanos”, y a que “las Administraciones sanitarias informarán sobre la presencia de riesgos específicos para la salud de la población. Esta información incluirá una valoración de su impacto en la salud, de las medidas que adopten las Administraciones sanitarias al respecto y de las recomendaciones para la población”, debemos informar y defender que, no solo desde la Dirección General de Salud Pública, sino desde el Ministerio de Sanidad, se trabaja todos los días para cumplir con las obligaciones reflejadas no solo en estas dos leyes, sino en todo el ordenamiento jurídico que le sea de aplicación.

En concreto sobre la pandemia, el Ministerio de Sanidad difunde públicamente la información sobre la situación epidemiológica, las medidas que se están tomando, y cualquier otra información relevante en varios formatos:

a) Información oficial dirigida a los profesionales sanitarios y a la ciudadanía en relación con recomendaciones sanitarias y de salud pública de interés general. Puede consultarse la situación actual de la pandemia, globalmente o por Comunidades Autónomas, documentos técnicos de diversa índole, información sobre viajes, e información específica para la ciudadanía, y para la prensa:

<https://www.mscbs.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov/home.htm>

*b) Publicaciones de resoluciones, decretos, etc. en el Boletín Oficial del Estado:
<https://www.boe.es/>*

*c) Notas de prensa emitidas por su Gabinete de Prensa, disponibles en:
<https://www.mscbs.gob.es/gabinete/notasPrensa.do>*

*d) Información sobre la vacunación COVID-19:
<https://www.vacunacovid.gob.es/>*

<https://www.mscbs.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov/vacunaCovid19.htm>

e) Información a través de un canal de youtube con más de 13.000 suscriptores:

<https://www.youtube.com/user/ministeriosyps>

f) *Materiales a disposición pública de la campaña coronavirus “Este virus lo paramos unidos”:*

<https://www.msrebs.gob.es/campanas/campanas20/coronavirus/materiales.htm>

En adición a lo anteriormente indicado, tanto la persona titular del Ministerio de Sanidad como los responsables de alto rango, conceden entrevistas en los medios de comunicación digitales, audiovisuales y escritos, y participan activamente en foros científicos y divulgativos en relación con la pandemia por SARS-CoV-2.

Sobre la condicional a la que hace referencia el Sr. ... “...Si el Informe de la Ponencia del CCAES solicitado recoge lo que dicen los medios de comunicación citados...”, también se deben hacer matizaciones. En primer lugar, la “Ponencia” cuyo nombre completo es Ponencia de Alertas y Planes de Preparación y Respuesta es un órgano dependiente de la Comisión de Salud Pública (CSP), una de las comisiones técnicas del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (CISNS). Por tanto, la “Ponencia” no es del CCAES.

En segundo lugar, el informe se elaboró como documento de base para ayudar a la toma de decisiones de la Comisión de Salud Pública. Es un documento interno de trabajo en el marco del CISNS que sirve para auxiliar a los Directores Generales de Salud Pública para la toma de decisiones. Es uno de los muchos documentos que se realizan con carácter auxiliar, y que no se publican. La toma de decisiones sobre el asunto tratado debe valorar muchas otras informaciones siendo esta nota de la Ponencia de Alertas y Planes de Preparación y Respuesta solo una información más que se utiliza para decidir sobre asuntos como este.

El documento incluye aspectos relacionados con el uso del Certificado digital para entrar en lugares cerrados para que la CSP tenga información técnica para proceder a la toma de decisiones. El uso o no del Certificado digital para el acceso a lugares cerrados no plantea por sí mismo ningún incremento de riesgos para la población como afirma el [REDACTED], en todo caso es una acción de control extra cuya aplicación o no se debe valorar en conjunto con otras posibles medidas. Tampoco supone un aspecto sobre el “que los ciudadanos puedan tomar sus propias decisiones de protección de su salud y su vida” como también afirma el reclamante, ya que las recomendaciones e información sobre riesgos se encuentran disponibles en las páginas web de las Comunidades y Ciudades Autónomas y el Ministerio de Sanidad, en lo que atañe a los lugares cerrados con afluencia de personas.

En relación a la afirmación que hace el Sr. ... sobre “...la negativa de la Dirección General de Salud Pública va contra sus propios actos...”, a este órgano directivo no le queda más remedio que defenderse de dicha afirmación, puesto que la resolución a la que se refiere el reclamante se acoge claramente a lo establecido en el artículo 18,

apartado b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, a través de la cual se ha solicitado dicha información. No va contra sus propios actos, muy al contrario, es coherente con su modo de proceder. Este Centro Directivo publica la documentación definitiva que va a constituir una referencia de actuación para la propia Administración General del Estado, para las administraciones de las Comunidades y Ciudades Autónomas, que la adaptarán según sus competencias y sus especificidades, y, en última instancia, para la población. Reiteramos que los documentos auxiliares que sirven exclusivamente de ayuda a la toma de decisiones de los órganos competentes, no suelen publicarse. Finalmente, en relación con el comentario del Sr. ... sobre la publicación de "...Noticias publicadas en El País y en el Diario.es el 1/12/2021..." este órgano directivo indica que, si existen cuestiones en relación con la información que publica uno o varios medios de comunicación, se debieran dirigir las preguntas a dicho o dichos medios de comunicación, no al Ministerio de Sanidad".

5. Con fecha 30 de marzo de 2022, el reclamante presentó escrito de alegaciones en los siguientes términos:

"En primer lugar, las alegaciones presentadas confirman que el informe existe y que ha sido elaborado por la Ponencia de Alertas y Planes de Preparación y Respuesta es un órgano dependiente de la Comisión de Salud Pública (CSP), una de las comisiones técnicas del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (CISNS)

En segundo lugar, también reconoce que no es un informe interno, sino que ha servido de base para la adopción de decisiones administrativas por parte de la Comisión de Salud Pública. Así se reconoce expresamente en dos sitios:

- Al inicio del último párrafo de la página 3 donde admite que "el informe se elaboró como documento de base para ayudar a la toma de decisiones de la Comisión de Salud Pública" y

- Al final del antepenúltimo párrafo de la página 4 donde vuelve a decir que "Reiteramos que los documentos auxiliares que sirven exclusivamente de ayuda a la toma de decisiones de los órganos competentes, no suelen publicarse".

Por lo tanto, por aplicación del criterio interpretativo nº 6/2015 del CTBG el informe solicitado no puede ser un informe interno de los incluidos en el art. 18.1.b) de la Ley 19/2013, ya que en éste se explicaba 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,"

- El desglose que incluye el apartado 18.1.b) en: notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones informes internos o entre órganos administrativos NO ES UNA DEFINICIÓN NOMINAL sino un ejemplo de documentos que, con un determinado formato, puede contener información que cumpla los condicionantes para poder ser calificada como de carácter auxiliar o de apoyo.

Así pues, es el contenido y no la denominación del documento lo determinante para la aplicación de la causa de inadmisión incluida en el artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013"

Es el mismo criterio seguido por el Tribunal Supremo en su Auto de 13/6/2018 (Recurso de casación nº 698/2017) citado en la reclamación al que nos remitimos.

En tercer lugar, hay que recordar que el criterio general es el acceso a la información y que la interpretación de las causas de excepción debe ser restrictiva.

La Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 25/1/2021 (RC 6387/2019) nos dice que: "En las sentencias de esta Sala de 19 de noviembre de 2020 (recurso 4614/2019) y 12 de noviembre de 2020 (recurso 5239/2019), manteníamos que el derecho a acceder a a información pública se regula en términos muy amplios en la LTAIBG, al establecer su artículo 12 que "Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley", reconociendo por tanto el precepto la titularidad del derecho de acceso a "todas las personas", en términos similares a los utilizados en el Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos de 18 de junio de 2009, que en su artículo 2.1 señala que "cada parte garantizará el derecho de cualquiera, sin discriminación de cualquier tipo..." y en términos también similares a los expresados en el artículo 105.b) de la CE, que reconoce "a los ciudadanos" el acceso a los archivos y registros administrativos"

La STS de 10/3/2020 (RC 8193/2018) añade que: "nuestra respuesta a la cuestión en la que el auto de admisión del presente recurso ha apreciado interés casacional objetivo (véase antecedente tercero de esta sentencia) debe comenzar reiterando la doctrina establecida en nuestra sentencia nº 1547/2017, de 16 de octubre (casación 75/2017):

"La 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"

Aquí como hemos visto nos encontramos con una interpretación injustificada y desproporcionado del derecho de acceso a la información como dice el Supremo e incluso una falta de respeto al reclamante de esa información pública cuando acaba diciendo que la información debería de solicitarse a los medios de comunicación que se han hecho eco del citado informe.

Por todo ello, solicita que, desestimándose íntegramente las razones dadas por el informe comunicado, sea estimada íntegramente la reclamación y facilitado el informe solicitado.”.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) y en el [artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno⁴](#), el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁵](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁶](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, "los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones".

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de "formato o soporte". Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza "pública" de las informaciones: (a) que se encuentren "en poder" de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "en el ejercicio de sus funciones".

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

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

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La reclamación tiene por objeto el acceso a un informe emitido por la Ponencia del Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias Sanitarias del Ministerio de Sanidad sobre el Certificado COVID. El Ministerio de Sanidad considera que la información solicitada incurre en la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 al tratarse de información que tiene un carácter auxiliar o de apoyo.

Para valorar la conformidad de la causa de inadmisión invocada con la LTAIBG es necesario comenzar recordando que el derecho de acceso a la información pública está reconocido en dicha ley como un auténtico derecho público subjetivo, al establecer que *“todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley”*, y que desde su preámbulo se configura de forma amplia, disponiendo que son titulares todas las personas, que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud, y que solamente se verá limitado en aquéllos casos en que sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española- o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos, indicando expresamente que, en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test del daño –del interés que se salvaguarda con el límite- y del interés público en la divulgación, de forma justificada, proporcionada y limitada por su objeto y finalidad y atendiendo a las circunstancias del caso concreto.

Esta 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 los límites a este derecho que se contemplan en el artículo 14.1 LTAIBG como las causas de inadmisión enumeradas en el artículo 18.1 LTAIBG. Así lo ha proclamado el Tribunal Supremo, entre otras, en su Sentencia de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017 (ECLI: ES:TS:2017:3530), en la que sostiene 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.”*

Partiendo de este presupuesto, en relación con la aplicación de la causa de inadmisión del art. 18.1.b) LTAIBG, es necesario tener en cuenta el [Criterio Interpretativo 006/2015, adoptado por este CTBG el 12 de noviembre de 2015](#)⁷ en virtud de la función atribuida por el art. 38.2.a) LTAIBG. En él se precisa que la razón determinante de su aplicación es “*la condición auxiliar o de apoyo de la información*”, y no la denominación formal que a la misma se atribuya, siendo la relación enunciada en el precepto (“*notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos*”) un mero elenco de ejemplos que no implica que los así rotulados resulten siempre concernidos ello. Tomando como base esta premisa, se indica que se podrá inadmitir una solicitud de información en virtud de la causa que nos ocupa cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:

- Contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad;
- Lo solicitado sea un texto preliminar o borrador, sin la consideración de final;
- Se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud;
- La solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento;
- Se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.

En definitiva, como manifiesta la Sentencia de la sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 25 de julio de 2017, dictada en el recurso de apelación nº 46/2017:

“(...) 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

⁷ [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/criterios.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html)

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.”

De acuerdo con lo anterior, procede valorar si la motivación de la resolución del Ministerio razona suficientemente la concurrencia en el caso concreto de alguna de las referidas características, o de cualesquiera otras de naturaleza similar, que permitan fundamentar el carácter “auxiliar o de apoyo” de la información cuyo acceso se deniega.

Aunque el mismo departamento ministerial califique la información solicitada como de apoyo hay que recordar que la Audiencia Nacional ha dictaminado que “*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*”, y deja constancia que “*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*”.

El Ministerio de Sanidad, cuando justifica el carácter auxiliar o de apoyo del informe solicitado, reconoce que esta documentación sirve de base para la toma de decisiones en los órganos superiores. En la resolución de inadmisión manifiesta que los “*informes de las ponencias se realizan para la posterior toma de decisiones en órganos superiores, en este caso, en la Comisión de Salud Pública, órgano dependiente del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud [CISNS], o directamente en el propio CISNS*”. Posteriormente, en el trámite de alegaciones, este departamento ministerial argumenta que “*el informe se elaboró como documento de base para ayudar a la toma de decisiones de la Comisión de Salud Pública*” y concluye que “*los documentos auxiliares que sirven exclusivamente de ayuda a la toma de decisiones de los órganos competentes, no suelen publicarse*”.

En este sentido, a juicio de este Consejo no cabe atribuir la condición de auxiliar o de apoyo a un documento como el solicitado que pretende objetivar y valorar aspectos relevantes de la actuación administrativa. Como se ha indicado con anterioridad, el carácter auxiliar o de apoyo se determina atendiendo al contenido material de la información pública y, en este caso, se trata de un informe que no tiene un carácter interno, sino que su objeto es valorar, aunque sea de manera sectorial, algún aspecto relevante en la toma de decisiones por la Administración Pública. Esto último se confirma cuando el Ministerio de Sanidad manifiesta que “*La toma de decisiones sobre el asunto tratado debe valorar muchas otras informaciones*

siendo esta nota de la Ponencia de Alertas y Planes de Preparación y Respuesta solo una información más que se utiliza para decidir sobre asuntos como este”, así como cuando afirma que el “documento incluye aspectos relacionados con el uso del Certificado digital para entrar en lugares cerrados para que la CSP tenga información técnica para proceder a la toma de decisiones”. Es decir, estamos ante uno de los informes que nos permite conocer los motivos por los que la Administración Pública adoptó determinadas decisiones. Por consiguiente, no concurre ninguna de las circunstancias determinadas por este Consejo en su Criterio Interpretativo 006/2015 que permita inadmitir la solicitud en aplicación del artículo 18.1.b) de la LTAIBG.

En consecuencia, por todos los argumentos expuestos, la reclamación debe ser estimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución de 22 de enero de 2022 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:

- *El informe emitido por la Ponencia de Alertas y Planes de Preparación y Respuesta que concluye que el certificado COVID no es un instrumento idóneo para evitar la transmisión del Coronavirus.*

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 23.1⁸](#), 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 octubre⁹](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&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-Administrativa](#)¹⁰.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>