



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Resolución 613/2020

S/REF: 001-044487

N/REF: R/0613/2020; 100-004178

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Sanidad/INGESA

Información solicitada: Informes de AITEX para calidad de los productos contratados frente a la covid-19

Sentido de la resolución: Estimatoria

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](#)¹ (en adelante LTAIBG), con fecha 9 de julio de 2020, la siguiente información:

Copia de los informes que haya emitido la Asociación de Investigación de la Industria Textil (AITEX) en virtud del encargo que le hizo el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (INGESA) el 30 de abril de 2020 para la realización de ensayos para el aseguramiento de la calidad de los productos contratados frente al covid-19. Se trataba, en concreto, de 35 mascarillas quirúrgicas y 4 guantes, según se detalla en la memoria justificativa de dicho contrato de emergencia por el que el INGESA ha pagado 2.904 euros (IVA incluido).

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

Mediante escrito de 10 de agosto de 2020, el MINISTERIO DE SANIDAD notificó al solicitante su acuerdo de ampliación un mes del plazo máximo para resolver. No obstante lo anterior, no consta respuesta de la Administración.

2. Ante la falta de contestación, con fecha 17 de septiembre de 2020, el reclamante presentó al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24](#) de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno con base en los siguientes argumentos:

El pasado 9 de julio me dirigí al Ministerio de Sanidad a fin de que me facilitara una copia de los informes que hubiera emitido la Asociación de Investigación de la Industria Textil (AITEK) en virtud del encargo que le hizo el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (INGESA) el 30 de abril de 2020 para la realización de ensayos para el aseguramiento de la calidad de los productos contratados frente al covid-19. El 10 de agosto, seis días antes de que expirara el plazo reglamentario de un mes que tiene la Administración para contestar, recibí notificación en la que se me comunicaba que se ampliaba el plazo al entender que concurría la causa que la Ley de Transparencia prevé en su artículo 20: volumen o complejidad de la información. Desde luego, no comparto en modo alguno este criterio, habida cuenta de que no hay que reelaborar ninguna información sino simplemente adjuntar la documentación aportada por el proveedor. Desde luego, esa decisión ponía de manifiesto una circunstancia insoslayable: Sanidad no apreciaba ningún límite de acceso a la documentación requerida, puesto que de lo contrario se habría esgrimido en ese momento y se habría puesto fin a la solicitud. Han transcurrido más de dos meses desde que formalicé mi petición y sigo sin recibir la información. Es por lo que me dirijo al CTBG para que admite a trámite esta reclamación y dicte resolución estimatoria.

3. Con fecha 17 de septiembre de 2020, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE SANIDAD, al objeto de que pudiera hacer las alegaciones que considerase oportunas.
4. Mediante escrito de entrada el 25 de septiembre de 2020, el solicitante puso en conocimiento de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno lo siguiente:

En fecha 25 de septiembre he recibido resolución del INGESA por el que se inadmite mi solicitud de información invocando uno de los límites que prevé la Ley de Transparencia, concretamente el tipificado en el 14.1.g) Sorprende que se esgrima ahora este argumento después de haber ampliado el plazo de respuesta de un mes, posibilidad sólo justificada atendiendo al volumen o complejidad de la petición. Si tan claro era que concurre en el caso uno de los límites para conceder el acceso, ¿por qué se decidió ampliar el plazo y dilatar así la respuesta? Resulta sencillamente inexplicable.

Adjuntada por el reclamante, la mencionada resolución de fecha 24 de septiembre de 2020, señalaba lo siguiente:

Con fecha 9 de julio de 2020 tuvo entrada en la Unidad de Información de Transparencia del Ministerio de Sanidad solicitud de acceso a la información pública al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que quedó registrada con el número 001-044487 presentada por [REDACTED]

El 16 de julio de 2020 esta solicitud se recibió en el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria, empezando a contar a partir de dicha fecha el plazo de un mes previsto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, para la resolución de la solicitud referenciada, plazo que fue ampliado por un mes más.

(...)

PRIMERO: Sin perjuicio del análisis específico que se realiza en el apartado segundo, se considera que la solicitud se encuentra incluida entre las causas de limitación del derecho de acceso a la información, previstas en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información y buen gobierno, cuyo epígrafe g) señala que podrá ser limitado el derecho de acceso cuando suponga un perjuicio para las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control. La información solicitada, que afecta a terceros, forma parte de los funciones que realiza el INGESA para inspeccionar y controlar que los suministros contratados se ajustan a las especificaciones reflejadas en el contrato, sin que, por otra parte, se aprecie que exista un interés público o privado superior que justifique el acceso, a que se refiere el apartado 2 del mencionado artículo 14.

SEGUNDO: Se significa que de conformidad con lo señalado en el artículo 7 a) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información y buen gobierno, existe obligación por parte de las Administraciones Públicas de publicar información de relevancia jurídica, directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos en la medida que supongan una interpretación del derecho o tengan efectos jurídicos. La información solicitada no supone interpretación del derecho ni tiene efectos jurídicos, por lo que no se encuentra amparada por el artículo 7 a) de la Ley 19/2013, citada.

5. Mediante escrito de entrada el 9 de octubre de 2020 se realizaron las siguientes alegaciones:

PRIMERO.- Que el plazo para resolver la solicitud de información presentada por [REDACTED] [REDACTED] venció el 16 de septiembre de 2020, sin que a dicha fecha se hubiera

dictado la pertinente resolución. Esta circunstancia fue debida a razones de índole organizativa en la gestión administrativa y de reasignación de recursos que el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria ha debido adoptar para atender las nuevas funciones que tiene atribuidas a consecuencia de la excepcionalidad de la situación de crisis sanitaria producida por Covid-19. Esta situación resulta agravada, por otra parte, con la disminución de efectivos propia de las fechas en las que fue recibida la solicitud del [REDACTED], el 16 de julio. Con todo, es preciso poner de manifiesto que este Instituto está redoblando sus esfuerzos para compatibilizar el ejercicio de sus funciones relativas a la pandemia y la atención de las numerosas solicitudes de información recibidas referidas a las mismas, entre ellas las recibidas a través del Portal de Transparencia, que han sido respondidas en tiempo y forma, con la única excepción de la solicitud a que se refiere este expediente de reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

SEGUNDO.- Que el Director del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria, el 24 de septiembre de 2020, dictó la siguiente resolución en el expediente 001-044487, de solicitud de información de [REDACTED], del siguiente tenor literal:

(...)

6. El 13 de octubre de 2020, en aplicación del art. 82 de la [Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#)², se concedió Audiencia del expediente al reclamante para que, a la vista del mismo y en el plazo de 10 días hábiles, presentase las alegaciones que estimara pertinentes en defensa de su pretensión. Mediante escrito de entrada el mismo 13 de octubre, el reclamante manifestó lo siguiente:

En sus alegaciones, la Administración reconoce haber contestado fuera de plazo a mi petición. Eso no admite dudas, por lo que no perderé el tiempo en esgrimir argumentos que no combate la contraparte. En cuanto al fondo de la cuestión, no puedo compartir el argumento que se esgrime para denegar la documentación requerida. Tener acceso a la información requerida es sumamente relevante y está plenamente justificado para poder tener elementos de juicio sobre la gestión del Ministerio de Sanidad en la lucha contra la pandemia y cómo está utilizando los recursos públicos, lo que entronca directamente con el espíritu de la Ley de Transparencia. No hay nada que reelaborar, tan solo reenviar los documentos facilitados por el proveedor. Así de sencillo. Ruego, por tanto, al Consejo de

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565>

Transparencia y Buen Gobierno que estime estas alegaciones y dicte resolución estimatoria.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con el artículo 8 del [Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno](#)³, la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)⁴, regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como "*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*".

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

3. Con carácter previo, se considera necesario hacer una mención a los plazos establecidos en la LTAIBG para contestar a las solicitudes de acceso a la información.

A este respecto, debe indicarse que el artículo 20.1 de la LTAIBG señala que *La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.*

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

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

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

Teniendo en cuenta lo anterior, cabe señalar que en el presente supuesto, conforme consta en el expediente y se ha reflejado en los antecedentes de hecho, la solicitud de información se presentó el 9 de julio y, según se indica en la resolución dictada de forma extemporánea, el 16 tuvo entrada en el Instituto de Gestión Sanitaria (INGESA), competente para resolverla. Posteriormente, el 10 de agosto, fue ampliado el plazo máximo para resolver, en virtud de lo previsto en el art. 20.1 *in fine* y con notificación al solicitante.

Asimismo, consta que la resolución de respuesta a la solicitud de información fue dictada el 24 de septiembre (notificada el 25) después de finalizado el plazo máximo, -incluida la ampliación del plazo realizada-, tras la presentación de reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y de que la misma hubiera sido notificada al MINISTERIO DE SANIDAD.

Asimismo, y aun siendo conscientes de las razones que el Ministerio esgrime sobre su retraso en la respuesta, cabe insistir en lo indicado en el propio Preámbulo de la Ley 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 conocimiento por parte del ciudadano del órgano ante el que deba presentarse la solicitud así como del competente para la tramitación.*

4. Respecto al fondo del asunto, cabe recordar que el objeto de la solicitud de información se concretaba en los *informes emitidos por la Asociación de Investigación de la Industria Textil (AITEK) para la realización de ensayos para el aseguramiento de la calidad de los productos contratados frente al covid-19 (35 mascarillas quirúrgicas y 4 guantes).*

Por su parte, el INGESA- MINISTERIO DE SANIDAD, en la resolución de respuesta a la solicitud de información deniega la información solicitada al considerar de aplicación el límite previsto en el artículo 14.1 g) de la LTAIBG. Dicho precepto dispone que *El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para: Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control.*

Fundamenta la Administración la aplicación del citado límite en que *la información solicitada, que afecta a terceros, forma parte de las funciones que realiza el INGESA para inspeccionar y*

controlar que los suministros contratados se ajustan a las especificaciones reflejadas en el contrato, sin que, por otra parte, se aprecie que exista un interés público o privado superior que justifique el acceso.

A este respecto y en un primer momento, se considera necesario indicar que al [INGESA](#)⁵ le corresponde la gestión de los derechos y obligaciones del INSALUD, así como las prestaciones sanitarias en el ámbito territorial de las Ciudades de Ceuta y Melilla y realizar cuantas otras actividades sean necesarias para el normal funcionamiento de sus servicios, en el marco de lo establecido en la disposición transitoria tercera de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.

Asimismo, según publica en su página web la ley 17/2012, de 27 de diciembre de 2012, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, en su disposición final octava, modificó el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, posibilitando que el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad pueda encomendar al INGESA la materialización y conclusión de los procedimientos de adquisición centralizada con miras al Sistema Nacional de Salud. (...) estas previsiones están incorporadas en la actualidad en la disposición adicional 27 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

Mediante OOMM (Orden SSI/1075/2014 y Orden SSI/1076/2014) de fecha 16 de junio de 2014, publicadas en el BOE del día 25 de junio de 2014, se han declarado de adquisición centralizada determinados medicamentos y productos sanitarios. En estas órdenes ministeriales se formaliza la encomienda al INGESA para la materialización y conclusión de los procedimientos de adquisición centralizada.

Y, por último, informa en el apartado denominado *Unidad de Estrategias de Aprovisionamiento del SNS*, que **Proporciona al SNS los siguientes beneficios:** Establecer estándares de calidad comunes en todo el SNS, favorecer la homogenización de productos y medicamentos utilizados en el SNS, mejorar la eficiencia del SNS en sus adquisiciones y es una garantía para las empresas suministradoras, al propiciar la estabilidad del mercado mediante un escenario de contratación común para todo el sistema.

Por otra parte, cabe señalar que La [Asociación de investigación de la Industria Textil – AITEX](#)⁶ es una asociación privada de investigación, ensayos de caracterización y certificación de

⁵ <https://ingesa.sanidad.gob.es/quienesSomos/estructura.htm>

⁶ <https://www.aitex.es/acerca-de/>

*artículos y materiales textiles con aplicación a muy diversos sectores como hábitat, moda e indumentaria, **salud** y medicina, higiene y cosmética, ropa laboral, equipos de protección individual, deporte y ocio, transporte público, automoción, náutica, aeronáutica, obra civil y construcción, superficies deportivas, etc...*

Según informa AITEX en página web “AITEX al servicio del sector durante la pandemia del COVID-19”: *En el laboratorio de microbiología se han venido realizando los ensayos y homologaciones de mascarillas quirúrgicas según la norma EN 14683:2019+AC: 2019, higiénicas de un solo uso según la norma UNE 0064 (partes 1 y 2) e higiénicas reutilizables según la norma UNE 0065. Estos tres tipos de mascarillas han sido el caballo de batalla durante toda la pandemia. También se han realizado ensayos y homologaciones de batas quirúrgicas según la norma 13795-1:2019, así como evaluaciones sobre tejidos de la capacidad antibacteriana de éstos, acorde con la norma ISO 20743. Todo ello permitió poner en el mercado tejidos fabricados en España para la confección de mascarillas quirúrgicas e higiénicas cuando, en pleno estallido de la pandemia en España, no había ninguna otra alternativa que no fueran los tejidos para fabricación de mascarillas homologados por AITEX.*

Asimismo, explica, en relación con la Licitaciones Públicas que AITEX ofrece un servicio integral a las empresas que concurren a las licitaciones públicas convocadas por los organismos públicos de suministro de artículos textiles, tanto a nivel nacional como internacional. El Instituto, como laboratorio acreditado, realiza controles de calidad para garantizar el cumplimiento de los requisitos exigidos. Se gestiona la recepción, seguimiento y finalización de los informes de ensayo, con el fin de cumplir con los plazos previstos para la presentación a licitaciones públicas, proporcionando la información necesaria en cuanto a normativa y legislación existente.

5. Por otro lado, y ya centrándonos en el análisis del argumento de la denegación de la información solicitada, recordemos que la aplicación de los límites contemplados en la LTAIBG debe ser acorde con el [Criterio Interpretativo CI/002/2015, de 24 de junio, de este Consejo de Transparencia](#)⁷, elaborado en función de las competencias otorgadas por su artículo 38.2 a). Criterio en el que se razona lo siguiente:

“Los límites a que se refiere el artículo 14 de la LTAIBG, a diferencia de los relativos a la protección de los datos de carácter personal, no se aplican directamente, sino que de acuerdo con la literalidad del texto del número 1 del mismo, “podrán” ser aplicados.

⁷ <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html>

De esta manera, los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos.

La invocación de motivos de interés público para limitar el acceso a la información deberá estar ligada con la protección concreta de un interés racional y legítimo.

En este sentido su aplicación no será en ningún caso automática: antes al contrario deberá analizarse si la estimación de la petición de información supone un perjuicio (test del daño) concreto, definido y evaluable. Este, además no podrá afectar o ser relevante para un determinado ámbito material, porque de lo contrario se estaría excluyendo un bloque completo de información.

Del mismo modo, es necesaria una aplicación justificada y proporcional atendiendo a la circunstancia del caso concreto y siempre que no exista un interés que justifique la publicidad o el acceso (test del interés público)."

Asimismo, debe tenerse en cuenta los pronunciamientos adoptados por los Tribunales de Justicia respecto de la aplicación de esos límites:

- Sentencia nº 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Madrid, dictada en el PO 57/2015⁸: "(...) Este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española– o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. En todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad". "La ley consagra la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, **salvo que concurren causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14. Tales causas constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia deben ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto, como la norma indica, de tal modo que frente a los actos típicamente discrecionales, (...)**".

- En la Sentencia de 7 de noviembre de 2016, dictada en el Recurso de Apelación presentado frente a la Sentencia de instancia indicada previamente, la Audiencia Nacional expresamente señaló que "Y si concurre alguno de los límites del art. 14 reseñado deberá de acreditarlo"

⁸ [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/4_RTVE_2.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/4_RTVE_2.html)

- Sentencia nº 85/2016, de 14 de junio de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 5 de Madrid, dictada en el PO 43/2015⁹: *“Pues bien, a la hora de interpretar tal precepto - 14.1 h-, hemos de tener presente que, la citada Ley, en su Preámbulo, expresamente afirma que la misma configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública y que dicho derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos”. “Así, la finalidad, principio y filosofía que impregna la reseñada Ley, es un acceso amplio a la información pública; y **los límites a tal acceso han de motivarse, interpretarse y aplicarse de modo razonado, restrictivo y aqulitado a tenor del llamado, test de daño**; a la luz de la determinación del perjuicio que el acceso a determinada información puede producir sobre el interés que se pretende salvaguardar con la limitación”.*

- Sentencia nº 46/2017, de 22 de junio de 2018, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Madrid, dictada en el PO 38/2016¹⁰: *“El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental reconocido a nivel internacional como tal, debido a la naturaleza representativa de los gobiernos democráticos; es un derecho esencial para promover la transparencia de las instituciones públicas y para fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones. Además las Administraciones Públicas se financian con fondos procedentes de los contribuyentes y su misión principal consiste en servir a los ciudadanos por lo que toda la información que generan y poseen pertenece a la ciudadanía. (...)*

- Por su parte, la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017¹¹ señala lo siguiente: (...) *“Esa formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información **obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1**”*(...) *sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información (...)*

Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley;”

⁹ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/2_FNMT_1.html

¹⁰ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2016/16_particular_7_tributos.html

¹¹ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/4_RTVE_2.html

Esta misma línea se sigue por nuestro Alto Tribunal en sentencia nº 748/2020, de 11 de junio de 2020, dictada en el recurso de casación 577/2019 que concluye lo siguiente: *la aplicación de los límites al acceso a la información requiere su justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida.*

6. Teniendo en cuenta todo lo anterior, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no puede compartir el criterio mantenido por la Administración, dado que la formulación amplia del derecho de acceso obliga a interpretar de forma restrictiva la aplicación de los límites, que será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto (art.14.2). Una justificación que, a nuestro parecer, no se da en el presente supuesto en el que la Administración se limita señalar que la *información solicitada, que afecta a terceros, forma parte de los funciones que realiza el INGESA para inspeccionar y controlar que los suministros contratados se ajustan a las especificaciones reflejadas en el contrato, sin que, por otra parte, se aprecie que exista un interés público o privado superior que justifique el acceso.*

En primer lugar, y a pesar de que el límite aludido viene referido al eventual perjuicio a las funciones *administrativas* de vigilancia, inspección y control y, por lo tanto, se puede entender que a las desarrolladas por el propio INGESA en ejercicio de sus competencias relacionadas con el control de la calidad de los productos comercializados- en este caso, como medidas de protección frente a la COVID-19- la respuesta afirma que la información solicitada *afecta a terceros*. En este sentido, además de hacer una referencia genérica a una situación de *afectación* pero no de perjuicio como exige el art. 14 y la interpretación excepcional que, en su consideración de límites a un derecho, ha de realizarse respecto de las restricciones al acceso, no se identifica a estos terceros ni el alcance y medida en que el acceso pudiera afectarles o perjudicarles.

Por otro lado, entendemos que los *informes emitidos por la Asociación de Investigación de la Industria Textil (AITEK) para la realización de ensayos para el aseguramiento de la calidad de los productos contratados frente al covid-19* se enmarcan en procedimientos ya finalizados. Y ello por cuanto, según indica el solicitante – no rebatido por la Administración, que apenas aporta datos al respecto- se han elaborado en el marco de un contrato de emergencia suscrito por INGESA y cuyo valor ascendía a 2.904 euros (IVA incluido).

Es decir, nos encontramos ante un contrato ya concluido- el interesado señala que el encargo del informe se hizo el 30 de abril de 2020- por lo que su conocimiento en estos momentos no entendemos tendría incidencia en el desarrollo de las funciones administrativas de vigilancia,

inspección y control cuyo perjuicio es utilizado por la Administración para denegar la información.

Por otro lado, no podemos dejar de recordar que, según hemos señalado y es público en su propia página web, entre las funciones de INGESA- en concreto, de su *Unidad de Estrategias de Aprovisionamiento del SNS*- se encuentran: *Establecer estándares de calidad comunes en todo el SNS, favorecer la **homogenización de productos y medicamentos** utilizados en el SNS, mejorar la eficiencia del SNS en sus adquisiciones y es una **garantía para las empresas suministradoras**, al propiciar la estabilidad del mercado mediante un escenario de contratación común para todo el sistema.* Estas funciones han de ponerse en conexión con las desarrolladas por AITEX como laboratorio acreditado, que realiza controles de calidad para garantizar el cumplimiento de los requisitos exigidos. En este sentido, entenderíamos que el conocimiento de los criterios de AITEX, a los que, por otro lado, la Administración ha acudido como demuestra el hecho de que ha contratado los servicios de dicha entidad, favorecería el correcto suministro de materiales de protección por empresas del sector y, en definitiva, una mejor prestación del servicio cuyos destinatarios últimos son los ciudadanos y que tiene como finalidad garantizar la protección de éstos frente a la COVID-19.

Finalmente, recordemos que la *ratio iuris* de la LTAIBG se expresa 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.”*

En este sentido, y en lo relativo a información sobre contratación pública, recordemos 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.(...)

Por todo ello, no consideramos fundamentado que el acceso a la información solicitada ocasione el perjuicio señalado por la Administración, y, en consecuencia, no entendemos que sea de aplicación el límite invocado.

7. Por último cabe señalar que tampoco comparte este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, el segundo motivo de la resolución de la Administración, que recordemos alegaba que *información solicitada no supone interpretación del derecho ni tiene efectos jurídicos, por lo que no se encuentra amparada por el artículo 7 a) de la Ley 19/2013*, que establece la obligación por parte de las Administraciones Públicas sujetas a la LTAIBG de *publicar información de relevancia jurídica, directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos en la medida que supongan una interpretación del derecho o tengan efectos jurídicos*.

En este sentido, y si bien podríamos estar de acuerdo con la Administración en que los informes solicitados no se encuentran entre los recogidos por el citado artículo 7, cuya publicación es obligatoria, recordemos que no por el hecho de que no sea obligatoria su publicación esta información no pueda ser objeto de solicitud. En este sentido, la publicidad activa y del derecho de acceso a la información pueden ser entendidas como dos vías por las que puede accederse a información en poder de los sujetos obligados por la LTAIBG: mediante el acceso directo a la información que se encuentra ya publicada- publicidad proactiva- o mediante el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Un derecho que puede venir referido i) a información que se encuentre ya publicada- posibilidad implícita de la previsión del artículo 22.3 de la LTAIBG: *Si la información ya ha sido publicada, la resolución podrá limitarse a indicar al solicitante cómo puede acceder a ella-* o ii) a información que no haya sido objeto de publicación pero cuyo acceso igualmente y salvo las

restricciones o límites que puedan ser aplicados de forma justificada y proporcionada, ha de garantizarse.

En consecuencia, teniendo en cuenta los argumentos desarrollados en los apartados precedentes, consideramos que la presente reclamación debe ser estimada.

III. RESOLUCIÓN

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

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 17 de septiembre 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:

- *Copia de los informes que haya emitido la Asociación de Investigación de la Industria Textil (AITEX) en virtud del encargo que le hizo el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (INGESA) el 30 de abril de 2020 para la realización de ensayos para el aseguramiento de la calidad de los productos contratados frente al covid-19. Se trataba, en concreto, de 35 mascarillas quirúrgicas y 4 guantes, según se detalla en la memoria justificativa de dicho contrato de emergencia por el que el INGESA ha pagado 2.904 euros (IVA incluido).*

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](#)¹², la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la [Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#)¹³.

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

¹² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a23>

¹³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20181206&tn=1#a112>

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](#)¹⁴.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

¹⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20181206&tn=1#a9>