



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Resolución 758/2020

S/REF: 001-047426 / 001-047248

N/REF: R/0758 y R/0759/2020; 100-004374 y 100-004375

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Trabajo y Economía Social

Información solicitada: Informes sobre Equipos de Protección Individual (EPI)

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante remitió al MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL, 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 7 de septiembre de 2020, las dos solicitudes de información que se transcriben a continuación:

Solicito todos y cada uno de los informes que se hayan realizado sobre Equipos de Protección Individual (EPI) en el Centro Nacional de Medios de Producción o cualquier otro organismo del Ministerio de Trabajo a raíz de la incidencia del coronavirus en nuestro país hasta la actualidad.

Solicito todos y cada uno de los informes sobre cualquier tipo de EPI, ya sean mascarillas o cualquier otra clase.

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

Solicito también que se me informe de quien pidió (organización o persona física o jurídica en cuestión) que se realizara todos y cada uno de los informes y en qué fecha.

Además, solicito copia de todas y cada una de esas solicitudes, incluso aunque luego no se hiciera el análisis o informe.

En caso de que no se realizara, solicito que se me explique por qué no se hizo.

Todos y cada uno de los informes que se hayan realizado sobre las mascarillas que la Comunidad Autónoma de Madrid distribuyó gratuitamente a los ciudadanos a través de las farmacias de la región. Solicito que entre esos informes se incluya el que se encargó al Centro Nacional de Medios de Producción y solicito también que se me informe de quien pidió (organización o persona física o jurídica en cuestión) que se realizara ese informe y la copia de la solicitud que se dirigió al Ministerio de Trabajo u a otro organismo para pedir que se realizara ese informe o análisis de las mascarillas.

2. Mediante resoluciones de fecha 6 de octubre de 2020, el INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO, dependiente del MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL, contestó al reclamante lo siguiente:

Con fecha 07 de septiembre de 2020, esta solicitud se recibió en el Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, fecha a partir de la cual empieza a contar el plazo de un mes para su resolución previsto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre.

Una vez analizada la solicitud, y en la parte que afecta a las competencias de este organismo, éste resuelve denegar la información a que se refiere la solicitud realizada, de acuerdo a las letras j y k del apartado 1, del artículo 14, de la citada Ley 19/2013, relativas al secreto profesional y la garantía de la confidencialidad, respectivamente, que este organismo debe cumplir de acuerdo con los términos explicitados en el informe que se anexa.

El informe anexo tiene el siguiente contenido:

“El Centro Nacional de Medios de Protección (CNMP) del Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, O.A., M.P. (INSST) es Organismo Notificado por el Reino de España ante la Comisión de la Unión Europea, con el nº 0159, para la aplicación del Reglamento (UE) 2016/425. Por lo tanto, cumple con todos los requisitos establecidos en su artículo 24 y en particular con su punto 10:

El personal del organismo de evaluación de la conformidad observará el secreto profesional acerca de toda la información recabada en el marco de sus tareas con arreglo a los anexos V, VII y VIII o a cualquier disposición nacional que le dé efecto, salvo con respecto a las autoridades

competentes del Estado miembro en el que realice sus actividades. Se protegerán los derechos de propiedad.

Como requisito indispensable para su actuación, establecido por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, el CNMP está acreditado como organismo de control en base a la norma UNE-EN ISO/IEC 17025. (Organismo de Control y Laboratorio de ensayo acreditado por ENAC con acreditación nº 1108/LE2151).

CNMP (INSST) Organismo de Control Notificado nº 0159

Certificado de acreditación nº 1108/LE/2151 de ENAC como Organismo de Control y Laboratorio de ensayo

Alcance de la Acreditación nº 1108/LE/2151 de ENAC

En consecuencia, el CNMP tiene establecido un Sistema de Gestión de Calidad (SGC) cuyo objetivo es mantener la adecuada calidad y fiabilidad en los servicios que oferta y en las actividades que desarrolla, en su actuación como Organismo de Control Notificado (en adelante ON) y en sus actividades como Laboratorio de Ensayo (en adelante LE). Para ello el SGC cumple con los requisitos de la Norma UNE EN ISO/IEC 17025:2017, los criterios generales para la acreditación de Laboratorios de ensayo del documento CGA-ENAC-LEC, los requisitos de competencia técnica de organismos de control del documento CGA-ENAC-OCP, así como los requisitos establecidos en el Reglamento (UE) 2016/425. El cumplimiento con estos requisitos es auditado periódicamente por ENAC.

*La acreditación ENAC establece entre sus requisitos que el CNMP debe disponer de una política de calidad que está reflejada en el Manual de Calidad, base del Sistema de Gestión de Calidad, y en relación a la confidencialidad se establece lo siguiente: “...Además, todo el personal del Departamento de Medios de Protección declara no estar sometido a ninguna presión comercial, financiera o de otro tipo que pueda influenciar su integridad profesional así como a **respetar la confidencialidad y seguridad de las informaciones derivadas de sus actividades de evaluación de la conformidad y ensayo**”*

*Igualmente el CNMP debe cumplir con la confidencialidad de la UNE – EN ISO/IEC 17025:2017 que como base de su acreditación establece: “**El personal, incluido cualquier miembro de comité, contratista, personal de organismos externos o individuos que actúen en nombre del laboratorio debe mantener la confidencialidad de toda la información obtenida o creada durante la realización de las actividades del laboratorio, excepto lo requerido por ley**”.*

*Adicionalmente, ENAC (CGA-ENAC-OCP) exige a los Organismos Notificados lo siguiente: “**El personal del Organismo de Control deberá observar el secreto profesional acerca de toda la información recabada en el marco de sus tareas, con arreglo a la legislación comunitaria de***

armonización aplicable o a cualquier disposición de Derecho interno que lo contemple (salvo con respecto a las autoridades administrativas competentes del Estado miembro en que realice sus actividades). Se protegerán los derechos de propiedad.

Teniendo en cuenta todo lo anteriormente expuesto, todos los servicios que ofrece y realiza el CNMP como ON y como LE, se realizan bajo las condiciones de independencia, imparcialidad, integridad y confidencialidad establecidas en los documentos referenciados en los párrafos anteriores.

Este requisito de confidencialidad es publicitado en la web del INSST: <https://www.insst.es/-/servicios-que-ofrece-el-cnmp-como-orqanismo-notificado>.

En la actualidad, el INSST, a través del CNMP está realizando verificaciones de EPI, como consecuencia de la crisis del COVID-19. La referencia, marca o modelo de las muestras recibidas son aportadas por las autoridades peticionarias y así son referenciadas en los informes del CNMP. El CNMP del INSST no tiene información relativa al origen de dichas muestras, ni sobre la veracidad de la referencia, marca o modelo que se asocian a cada una.

3. Ante estas respuestas, mediante escrito de entrada el 6 de noviembre de 2020, el interesado presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24](#)² de la LTAIBG, dos reclamaciones ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el mismo contenido:

Mi solicitud pedía información sobre los informes realizados a EPI's por parte del Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo. Para denegarlos alegan el secreto profesional y la confidencialidad. Y únicamente adjuntan para justificar esto un Informe que explica que el personal del Instituto tiene que preservar el secreto profesional en el marco de las tareas que realicen.

Que los empleados de una Administración pública tengan que preservar el secreto profesional de su trabajo no es óbice para denegar información pública solicitada por un ciudadano en virtud de la Ley de Transparencia. Por lo tanto, este argumento no sirve como base para denegar lo solicitado.

Además, en su resolución el Ministerio alega esos dos límites, pero no hace una ponderación. El artículo 14.2 de la Ley 19/2013 determina que "la aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso". En este sentido, el criterio interpretativo CI/002/2015 del CTBG afirma

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

que “los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos”, para lo cual “deberá analizarse si la estimación de la petición de información supone un perjuicio (test del daño) concreto, definido y evaluable”.

En el presente caso, se ha omitido cualquier razonamiento que justifique la aplicación del límite y se ha limitado a citar el límite, estableciendo que los límites sí operan automáticamente a favor de la denegación, circunstancia que va contra el criterio del CTBG.

En este caso si se realiza una correcta ponderación está claro que el derecho a saber de la ciudadanía, la rendición de cuentas por parte de la Administración y la importancia de la salud pública prevalecen por encima de cualquier perjuicio al secreto profesional y a la confidencialidad que se pudiera ocasionar.

La información solicitada es de indudable carácter e interés pública y de indudable importancia y relevancia, ya que los ciudadanos tienen derecho a acceder a los informes que una administración dependiente del Gobierno realiza sobre la fiabilidad de EPI's que ellos mismos como ciudadanos pueden acabar utilizando como protección ante una situación tan grave como la actual pandemia por coronavirus.

Si, además, tenemos en cuenta que hoy en día es obligatorio en nuestro país el uso de mascarillas en la vía y espacios públicos, es fundamental que los ciudadanos tengan derecho a acceder a los informes que el Gobierno realiza sobre estas. La mayoría de informes sobre EPI's que realiza el Instituto es sobre mascarillas.

Pido, por todo ello, que se estime mi reclamación y se inste al Instituto a entregarme lo solicitado.

Por último, solicito que antes de resolver se me abra un tiempo de alegaciones para poder alegar lo que considere oportuno como reclamante y después de que se me hayan facilitado las alegaciones expuestas por la Administración.

Además, hay que tener en cuenta que el artículo 16 de la Ley 19/2013 establece que “en los casos en que la aplicación de alguno de los límites previstos en el artículo 14 no afecte a la totalidad de la información, se concederá el acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite salvo que de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido. En este caso, deberá indicarse al solicitante que parte de la información ha sido omitida”.

El criterio interpretativo CI/007/2015 del CTBG especifica que la anonimización de datos de carácter personal o la disociación de algunas partes de la información solicitada por afecta a alguno de los límites previstos “no puede entenderse como reelaboración”. Este criterio lo

podrían, y deberían, haber aplicado también si realmente hay partes de los informes sobre los que no prevalece el derecho de acceso. Que en ciertas partes de los informes se puedan aplicar esos límites no es óbice para aplicarlos a toda la documentación.

De todos modos, como ya he dicho, considero que sí se deberían conocer en su totalidad. Más cuando alguno de ellos han sido publicados por organizaciones como FACUA, que dicen haberlo solicitado al Ministerio: <https://www.facua.org/es/noticia.php?id=15499>.

Si en respuesta a esa solicitud el Ministerio se lo facilitó, como demuestra que FACUA lo haya publicado, es obvio que se trata de información de carácter público sobre la que no caben límites que aplicar. Así lo consideró el Ministerio en aquella ocasión. Por lo tanto, deben hacerlo de forma aún más clara ante una solicitud de información pública de un ciudadano en virtud de la Ley de Transparencia.

Estas reclamaciones recibieron los números de procedimiento R/0758/2020 y R/0759/2020.

4. Con fecha 11 de noviembre de 2020, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió ambos expedientes al MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. No consta respuesta del Ministerio en el plazo concedido al efecto, a pesar de haber recibido el requerimiento efectuado.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG](#)³, en conexión 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](#)⁴, el Presidente de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a su eventual impugnación en vía contencioso-administrativa, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)⁵, reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone su artículo 13 "los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los

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&tn=1&p=20181206#a12>

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

3. En primer lugar, desde el punto de vista procedimental y en aplicación del principio de economía procesal que debe regir en las actuaciones públicas, dado que las dos reclamaciones presentadas tienen el mismo contenido, presentan identidad de sujetos y el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno es el órgano que ha de tramitar y resolver ambos procedimientos, procede la acumulación y tramitación conjunta de los procedimientos R/0758/2020 y R/0759/2020, conforme permite el [artículo 57 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)⁶, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, al guardar identidad sustancial.
4. Por otra parte, en el caso que nos ocupa, se constata la falta de respuesta por parte del órgano a la solicitud de alegaciones formulada por el CTBG. Este proceder dificulta considerablemente el cumplimiento de la función encomendada a esta Autoridad Administrativa Independiente, al no proporcionarle los motivos en los que se sustenta la negativa a conceder el acceso a la información con el fin de que pueda valorar adecuadamente las cuestiones planteadas por el reclamante.
5. A continuación, hay que analizar el contenido de la reclamación presentada, en la que se piden *todos los informes que se hayan realizado sobre Equipos de Protección Individual (EPI) en el Centro Nacional de Medios de Producción o cualquier otro organismo del Ministerio de Trabajo a raíz de la incidencia del coronavirus en nuestro país hasta la actualidad, ya sean mascarillas o cualquier otra clase; quien pidió que se realizara todos y cada uno de los informes y en qué fecha. Además copia de todas y cada una de esas solicitudes, incluso aunque luego no se hiciera el análisis o informe.*

La Administración deniega la información amparándose en el deber de confidencialidad y en el secreto profesional publicitado en la web del INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO (INSST).

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20200923&tn=1#a57>

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

3. En primer lugar, desde el punto de vista procedimental y en aplicación del principio de economía procesal que debe regir en las actuaciones públicas, dado que las dos reclamaciones presentadas tienen el mismo contenido, presentan identidad de sujetos y el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno es el órgano que ha de tramitar y resolver ambos procedimientos, procede la acumulación y tramitación conjunta de los procedimientos R/0758/2020 y R/0759/2020, conforme permite el [artículo 57 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)⁶, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, al guardar identidad sustancial.
4. Por otra parte, en el caso que nos ocupa, se constata la falta de respuesta por parte del órgano a la solicitud de alegaciones formulada por el CTBG. Este proceder dificulta considerablemente el cumplimiento de la función encomendada a esta Autoridad Administrativa Independiente, al no proporcionarle los motivos en los que se sustenta la negativa a conceder el acceso a la información con el fin de que pueda valorar adecuadamente las cuestiones planteadas por el reclamante.
5. A continuación, hay que analizar el contenido de la reclamación presentada, en la que se piden *todos los informes que se hayan realizado sobre Equipos de Protección Individual (EPI) en el Centro Nacional de Medios de Producción o cualquier otro organismo del Ministerio de Trabajo a raíz de la incidencia del coronavirus en nuestro país hasta la actualidad, ya sean mascarillas o cualquier otra clase; quien pidió que se realizara todos y cada uno de los informes y en qué fecha. Además copia de todas y cada una de esas solicitudes, incluso aunque luego no se hiciera el análisis o informe.*

La Administración deniega la información amparándose en el deber de confidencialidad y en el secreto profesional publicitado en la web del INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO (INSST).

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20200923&tn=1#a57>

A modo de ejemplo, el artículo 10.2 de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, no impide que cualquier persona solicite acceso a la información pública en el ejercicio de este derecho constitucional, lo que es radicalmente diferente a que, *de motu proprio*, un funcionario revele esa misma información atendiendo a otros intereses espúreos, no amparados por una norma con rango de Ley.

Así se pronuncia la Audiencia Nacional, en la Sentencia de Apelación de 24 de junio de 2020: *“En el caso presente, la ley 23/2015, como hemos señalado más arriba, se limita a recoger algunas peculiaridades puesto que, de no existir el artículo 20 de dicha norma, los artículos 12 y 13 de la Ley 19/2013 reconocería con generalidad el derecho a recibir información que la ley 23/2015 limita a algunos casos. Dicha norma no regula el derecho de acceso a determinada información (que es lo que contempla la ley 19/2013) sino que solo se refiere a la determinación de quien se considera interesado en los procedimientos sancionadores iniciados en la Inspección de Trabajo y Seguridad Social; por lo tanto, ambas normas regulan ámbitos diferentes y, a juicio de esta Sala, no se produce ninguna regulación normativa específica de la misma cuestión referida al acceso a la información.*

El deber de sigilo que recoge en artículo 10 de la ley 23/2015 no es incompatible, en forma alguna, con la exigencia de acceso a la información puesto que la obligación de facilitar información a quien la pide amparado en la ley de transparencia no supone, en forma alguna, que se haya infringido el deber de sigilo que se impone a funcionarios del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Además, no se olvide que la denegación del derecho de acceso a determinada información no se ha basado (en la resolución de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de fecha 25 de Septiembre de 2018) por razones de la imposición del deber de sigilo sino por entender que no era aplicable el régimen general de la Ley de Transparencia sino es régimen específico de la Ley 23/2015.”

No toda la información recabada por la autoridad supervisora puede considerarse información confidencial. En este sentido se ha pronunciado la STJUE de 19 de junio del 2018 (C-15/16), que si bien interpreta el artículo 54, apartado 1º, de la Directiva 2004/39/CE, relativa a los mercados de instrumentos financieros, el artículo 76 de la Directiva 2014/65/UE no es sino fiel trasunto del texto anterior. Según el Tribunal Europeo la Directiva *“debe interpretarse en el sentido de que no toda la información relativa a la empresa supervisada que fue comunicada por esta a la autoridad competente ni todas las declaraciones de dicha autoridad que figuren en el expediente de supervisión de que se trate, incluida su correspondencia con otros servicios, constituyen incondicionalmente información confidencial, cubierta, por tanto, por la obligación de guardar el secreto profesional que establece dicha disposición. Esta calificación se aplica a la información en poder de las autoridades designadas por los Estados miembros para desempeñar las funciones previstas por dicha Directiva que, en*

primer lugar, no tenga carácter público y cuya divulgación, en segundo lugar, pueda perjudicar los intereses de la persona física o jurídica que haya proporcionado la información o de terceros, o también el correcto funcionamiento del sistema de control de las actividades de las empresas de inversión...”

Por tanto, la jurisprudencia europea define lo que es información confidencial de acuerdo con estas características: 1) la que no tiene carácter público; 2) información cuya divulgación pueda perjudicar: a) los intereses de las personas físicas o jurídicas que hayan facilitado la información, b) el correcto funcionamiento del sistema de control de las actividades de las empresas de servicios de inversión; y 3) el transcurso del tiempo determina la pérdida del carácter confidencial de la información.

En la sentencia se advierte que la directiva interpretada no regula un derecho de acceso a la información para el público en general y, por tanto, las legislaciones nacionales pueden ampliar el ámbito de la información que consideren confidencial. La legislación española no contiene una regulación más estricta del secreto profesional que la establecida en las directivas comunitarias.

Aplicados estos criterios al caso que nos ocupa, podemos entender razonablemente que la entrega de los informes que se solicitan sobre equipos EPI, quién los pidió (qué responsable público) y en qué fecha, no vulneran el deber de confidencialidad ni el secreto profesional, ya que se trata de una revelación de información con amparo legal y, caso de que se entendiera que existe algún documento o parte del mismo que se pueda calificar de confidencial, [el artículo 16 de la LTAIBG](#)⁷ permite ocultar parte de la información, entregando el resto.

Debemos tener presente también que la *ratio iuris* o razón de ser de la LTAIBG está contenida 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.*

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

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a16>

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”.

6. De igual forma, debemos citar los precedentes tramitados en este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno sobre la entrega de informes sobre la Covid-19.

Así, en el procedimiento [R/0554/2020](#)⁸, se solicitaban *los informes científicos, de carácter médico, epidemiológico, biológico o de cualquier tipo de los que se disponga, que acrediten mediante evidencias científicas seguras, objetivas y contrastables del agente infeccioso, organismo o microorganismo causante de esta declaración de alarma es el denominado “coronavirus tipo 2 del síndrome respiratorio agudo grave” o SARS-CoV-2, así como los Informes o documentación avalen y justifiquen las medidas tomadas de confinamiento, restricciones de movilidad y demás “limitaciones a derechos fundamentales”, por parte del Gobierno. La resolución recaída estimó parcialmente la reclamación presentada, indicando lo siguiente: “En atención a lo argumentado con anterioridad, a nuestro juicio, en el presente expediente se está solicitando la información - salvo que la Administración deniegue su existencia- que motivó que se adoptara la decisión de hacer obligatorio el uso de la mascarilla por parte de la población española como medida para prevenir el contagio por COVID-19. En este sentido, y sin perjuicio asimismo del calado y trascendencia de tal medida, plasmada en la Orden antes mencionada, consideramos que conocer su fundamento y motivación entronca de forma directa en la finalidad por la que fue aprobada la Ley de Transparencia: garantizar la rendición de cuentas por las decisiones públicas.*

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

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.”

Especialmente aclaratorio es el procedimiento [R/0668/2020](#), en el que se solicitaba al Ministerio de Sanidad exactamente la misma información que se solicita en el presente procedimiento. La resolución recaída estimó parcialmente la reclamación presentada, argumentando lo siguiente: *“En cuanto al fondo del asunto, se solicita información sobre*

⁸ [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2020/11.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2020/11.html)

todos y cada uno de los informes que se hayan realizado para evaluar determinados Equipos de Protección Individual (EPI) a raíz de la incidencia del coronavirus en nuestro país, ya sean realizados por cualquier organismo del Ministerio de Sanidad o dependiente de este o por parte del Centro Nacional de Medios de Producción del Ministerio de Trabajo.

Como consta en la [página Web del Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo](#)⁹, se entiende por EPI “Cualquier equipo destinado a ser llevado o sujetado por el trabajador para que le proteja de uno o varios riesgos que puedan amenazar su seguridad o su salud en el trabajo. En general, este equipo constituye una barrera o escudo entre una o varias partes del cuerpo y el peligro, de modo que proteja al trabajador frente a un posible riesgo o evite o disminuya los daños derivados de un accidente. Un casco impide que un objeto golpee directamente la cabeza, unos guantes de protección química suponen una barrera entre la piel y la sustancia química, un ocular filtrante contra radiaciones evita que se dañen los ojos, etc. Hay situaciones en las que el EPI está diseñado para proteger de varios riesgos que pueden ocurrir simultáneamente, por ejemplo las orejeras acopladas a cascos de seguridad o unas gafas de protección frente a radiaciones e impactos. Además, el trabajador usa el equipo para protegerse a sí mismo y no a terceras personas. Los equipos de protección empleados para proteger a personas distintas de las que los llevan no son EPI. Por ejemplo: ropa o mascarillas utilizadas en determinados sectores sanitarios para evitar contagios de personas o ropa o guantes utilizados por manipuladores de alimentos para proteger los alimentos.”

(...)

El artículo 4 el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaró el estado de alarma en España, señala al Gobierno, entre el que destaca el Ministerio de Sanidad, como la autoridad competente a los estos efectos. En su apartado 3º determina que “Los Ministros designados como autoridades competentes delegadas en este real decreto quedan habilitados para dictar las órdenes, resoluciones, disposiciones e instrucciones interpretativas que, en la esfera específica de su actuación, sean necesarios para garantizar la prestación de todos los servicios, ordinarios o extraordinarios, en orden a la protección de personas, bienes y lugares, mediante la adopción de cualquiera de las medidas previstas en el artículo once de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio

Asimismo, el Real Decreto-ley 6/2020, de 10 de marzo, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en el ámbito económico y para la protección de la salud pública, en su art. 4 modifica la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública, quedando redactado como sigue: “Art. 4. Cuando un medicamento, un producto

⁹ <https://www.insst.es/-/que-es->

sanitario o cualquier producto necesario para la protección de la salud se vea afectado por excepcionales dificultades de abastecimiento y para garantizar su mejor distribución, la Administración Sanitaria del Estado, temporalmente, podrá: a) Establecer el suministro centralizado por la Administración”.

En resumen, este Decreto faculta al Gobierno de España, a centralizar las compras sanitarias para hacer frente a la pandemia, por lo que podríamos concluir- salvo información en contrario que no se ha producido- que la información que ahora se solicita está en poder de la Administración.

Finalmente, teniendo en cuenta la falta de contestación del Ministerio, corresponde a este Consejo de Transparencia determinar si existe algún tipo de limitación o restricción para la entrega de esta información.

Así, como dispone el artículo 14.1 de la LTAIBG, el derecho de acceso podrá ser limitado en algunos supuestos. No obstante, conviene citar, en este punto, los criterios mantenidos por los tribunales de justicia en cuanto a los límites contenidos en la LTAIBG:

- *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 57/2015: “(...) 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 concurran 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 el supuesto litigioso se exige que se acredite que el acceso a la información suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales.

- *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”

- *La 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 43/2015: “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 aquilatado 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 98/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 11 de Madrid, dictada en el PO 49/2016: “La ley consagra pues 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, causas que constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia han de ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto (...)”.*

- *Finalmente, destaca la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en procedimiento de casación, que razona 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.”

(...)

“En cuanto a la limitación del acceso a la información prevista en el artículo 14.1. h/ de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre (cuando el acceso a la información suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales), ya hemos señalado que las limitaciones contempladas en el artículo 14 de la Ley 19/2013, lo mismo que sucede con las causas de

inadmisión de solicitudes de información que enumera el artículo 18, deben ser interpretadas de forma estricta y partiendo de la premisa de que el derecho de acceso a la información aparece configurado en nuestro ordenamiento con una formulación amplia, de manera que sólo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas. (...). Por tanto, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración -o, en este caso, de la Corporación RTVE-, pues hemos visto que 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.

Finalmente, la reciente Sentencia también del Tribunal Supremo nº 748/2020, de 11 de junio de 2020, dictada en el recurso de casación 577/2019 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”.

(...) entendemos que debe analizarse la solicitud de información en los términos, con el alcance y de acuerdo a la finalidad para la que es reconocido el derecho de acceso a la información pública. En este sentido, debemos tener en cuenta que el solicitante se interesa por datos como el origen de la solicitud de los informes en su caso elaborados, su fecha e incluso el texto de la solicitud que, a nuestro juicio, no se corresponde con información que responda a la rendición de cuentas por la actuación pública en la que se basa la LTAIBG. Se trataría, por otro lado, de información cuyo acceso exigiría una actuación, por ejemplo, en el caso de la identificación de la fecha en la que se solicitó la elaboración del informe, que, a nuestro juicio, excedería de las que quedarían amparadas en el derecho garantizado por la LTAIBG.

En definitiva, con base en los argumentos desarrollados en los apartados precedentes, consideramos que procede estimar parcialmente la reclamación presentada y reconocer al interesado el acceso a los dos primeros puntos de la solicitud de información.”

Aplicando estos mismos argumentos al caso ahora analizado, procede alcanzar la misma conclusión, debiendo estimarse parcialmente la reclamación presentada, circunscribiéndola a los informes que se hayan realizado sobre Equipos de Protección Individual (EPI) por parte del Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, ya sean de mascarillas o de cualquier otra clase.

III. RESOLUCIÓN

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

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente las reclamaciones presentadas por [REDACTED] con entrada el 6 de noviembre de 2020, contra las resoluciones, de fecha 6 de octubre de 2020, del INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO, adscrito al MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL.

SEGUNDO: INSTAR al INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO, adscrito al MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

- *Todos y cada uno de los informes que se hayan realizado sobre Equipos de Protección Individual (EPI) por parte del Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo a raíz de la incidencia del coronavirus en nuestro país hasta la actualidad.*
- *Informes sobre cualquier tipo de EPI, ya sean mascarillas o cualquier otra clase, y en concreto todos y cada uno de los informes realizados sobre las mascarillas que la Comunidad Autónoma de Madrid distribuyó gratuitamente a los ciudadanos a través de las farmacias de la región.*

TERCERO: INSTAR al INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO, adscrito al MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL 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 1¹⁰](#), 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 octubre¹¹](#), 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

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

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&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](#)¹².

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

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