



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Resolución 509/2020

S/REF: 001-043324

N/REF: R/0509/2020; 100-004041

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Sanidad

Información solicitada: Instrucciones y protocolos para la obtención de datos correspondientes a la COVID-19

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la reclamante solicitó al MINISTERIO DE SANIDAD, través del Portal de la Transparencia, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante LTAIBG) y con fecha 26 de mayo de 2020, la siguiente información:

1.- Copia de la documentación, cualquiera que sea su formato, elaborada por el Ministerio de Sanidad y dirigida a los órganos competentes de las Comunidades Autónomas, por las que se remitían las normas que debían seguir en orden al recuento de fallecimientos por COVID19, por causa probable COVID19, así como número de infectados y demás supuestos contabilizables y requisitos formales y temporales para su remisión al Ministerio de Sanidad, así como modificaciones de las mismas realizadas desde el inicio del estado de alarma hasta la actualidad.

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

2.- Informes existentes en el Ministerio de Sanidad que hayan fundamentado la necesidad de modificar en múltiples ocasiones el sistema establecido de recuento de fallecidos y contagiados ordenando a las Comunidades Autónomas la modificación en la forma o plazos de remisión de la información.

3.- En relación a los informes relativos a la pandemia del COVID19 y al seguimiento que efectúa el Ministerio de Sanidad, publicados en la web del Ministerio de Sanidad, protocolos existentes en orden a la publicación de los mismos, así como informes u órdenes que justifiquen la publicación, no publicación o retirada de los informes publicados.

No consta respuesta de la Administración.

2. Ante la falta de contestación, la solicitante presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG²](#), una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con fecha de entrada el 11 de agosto de 2020 y el siguiente contenido:

PRIMERO: Que en fecha 26 de MAYO de 2020 se solicitó información al Ministerio de SANIDAD cuyo contenido adjuntamos a la presente denuncia.

SEGUNDA: Que transcurrido el plazo desde el inicio del procedimiento, el Ministerio de Sanidad ha incumplido la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno dado que no existe resolución expresa.

En virtud delo expuesto

SOLICITO DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO como órgano competente para la resolución de las reclamaciones de acceso a la información pública, admita la presente reclamación al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, y sea reconocido nuestro derecho a obtener la información pública en la forma solicitada y garantice el derecho de acceso a la información solicitada y el deber de facilitar la documentación.

3. Con fecha 13 de agosto de 2020, el Consejo de Transparencia remitió el expediente al MINISTERIO DE SANIDAD, al objeto de que pudiera formular las alegaciones que considerase

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

oportunas. Notificado el requerimiento al Ministerio el mismo día mediante su comparecencia, no consta la presentación de alegaciones.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con el artículo 8 del [Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno](#)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. Como cuestión previa de carácter formal que ha afectado a la tramitación de la solicitud de la que trae causa la presente reclamación cabe aludir a la suspensión de términos y plazos administrativos establecida en [el apartado 1, de la Disposición Adicional Tercera, del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el Estado de alarma](#)⁵ para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19; suspensión que ha finalizado mediante el Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, que señala en relación con los plazos: *Artículo 9. Plazos administrativos suspendidos en virtud del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo. Con efectos desde el 1 de junio de 2020, el cómputo de los plazos administrativos que hubieran sido suspendidos se reanuda, o se reiniciará, si así se hubiera*

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&p=20181206&tn=1#a12>

⁵ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-3692

previsto en una norma con rango de ley aprobada durante la vigencia del estado de alarma y sus prórrogas.

En este sentido, y si bien la solicitud de información se presentó el 26 de mayo de 2020, cuando aún estaba en vigor la suspensión de plazos administrativos decretada con el estado de alarma, la fecha de entrada en el órgano competente para resolver entendemos- salvo información en contrario que hubiera debido ser aportada por el MINISTERIO DE SANIDAD- coincidiría con el 1 de junio de 2020, fecha en la que se levantó la citada suspensión de plazos.

Teniendo en cuenta lo anterior, el plazo máximo para resolver y notificar habría finalizado el 1 de julio de 2020, sin que conste que se haya dictado resolución sobre acceso. En este sentido, se recuerda a la Administración que el artículo 21.1 de [la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#)⁶ dispone que *La Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación.*

Por todo ello, cabe insistir en lo indicado en el propio Preámbulo de la norma, en el sentido de que *con objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta, y dispone la creación de unidades de información en la Administración General del Estado, lo que facilita el conocimiento por parte del ciudadano del órgano ante el que deba presentarse la solicitud así como del competente para la tramitación.*

Como se ha hecho constar en los numerosos expedientes competencia del Ministerio de Sanidad tramitados recientemente, [R/358/2020, R/359/2020 y R/360/2020](#)⁷, R/486/2020 R/492/2020 y R/493/2020), este Consejo de Transparencia, en relación con la demora en la tramitación de la solicitud de información, ha llegado a la conclusión de que este lapso de tiempo, no achacable al solicitante sino a la Administración, corre en contra de los intereses del primero, lo que contradice el principio de eficacia administrativa del artículo 103.1 de la Constitución española, según el cual *"La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho"*. La categorización como principio por la Constitución del deber de ser eficaz,

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565>

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

comporta que la Administración ha de ajustarse en su actuación, no sólo al principio de legalidad, sino que, además, deberá poner todos los medios materiales y humanos para llevar a cabo el fin que la propia Constitución le asigna: la consecución del interés general.

4. Por otra parte, y en atención a las circunstancias del presente expediente, se considera necesario reiterar que la solicitud de alegaciones al sujeto obligado por la LTAIBG frente al que se presenta la reclamación, además de garantizar el principio de contradicción en la tramitación del procedimiento, permite al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno obtener todos los elementos de juicio necesarios, de tal forma que la resolución de la reclamación atienda a todas las circunstancias que sean de aplicación al caso concreto.

Como se desprende de los expedientes de reclamación tramitados por este Organismo, dicha solicitud de alegaciones se realiza inmediatamente después a la interposición de la reclamación con vistas a obtener los argumentos por los que el Organismo al que se dirige la misma no ha respondido la solicitud en el plazo conferido al efecto. No obstante, y a pesar de que consta la notificación por comparecencia de la realización del trámite de solicitud de alegaciones, en el presente expediente no se ha recibido respuesta.

En atención a lo anterior, no podemos sino poner de manifiesto que estas circunstancias dificultan la adecuada protección y garantía del derecho constitucional a acceder a la información pública, interpretado por los Tribunales de Justicia, como de amplio alcance y límites restringidos- por todas, destaca la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 2017 Recurso de Casación nº 75/2017, "*Esa formulación 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- así como la salvaguarda del derecho de acceso a la información pública que corresponde al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (art. 34 de la LTAIBG).

4. Respecto al fondo del asunto, cabe recordar que el objeto de la solicitud de información se concreta en la siguientes cuestiones:

1.- Copia de la documentación, cualquiera que sea su formato, elaborada por el Ministerio de Sanidad y dirigida a los órganos competentes de las Comunidades Autónomas, por las que se remitían las normas que debían seguir en orden al recuento de fallecimientos por COVID19, por causa probable COVID19, así como número de infectados y demás supuestos

contabilizables y requisitos formales y temporales para su remisión al Ministerio de Sanidad, así como modificaciones de las mismas realizadas desde el inicio del estado de alarma hasta la actualidad.

2.- Informes existentes en el Ministerio de Sanidad que hayan fundamentado la necesidad de modificar en múltiples ocasiones el sistema establecido de recuento de fallecidos y contagiados ordenando a las Comunidades Autónomas la modificación en la forma o plazos de remisión de la información.

3.- En relación a los informes relativos a la pandemia del COVID19 y al seguimiento que efectúa el Ministerio de Sanidad, publicados en la web del Ministerio de Sanidad, protocolos existentes en orden a la publicación de los mismos, así como informes u órdenes que justifiquen la publicación, no publicación o retirada de los informes publicados.

Dicho esto, debemos recordar que, al definir información pública y, por lo tanto, el objeto de una solicitud de información, el art. 13 de la LTAIBG señala lo siguiente:

Se entiende por información pública los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

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

La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.

Por lo tanto, debemos partir de que, en la medida en que se solicite información existente, en poder de uno de los Organismos y entidades a los que se aplica la LTAIBG- entre los que se encuentra el Ministerio de Sanidad-, relacionada con el control de la actuación pública y el conocimiento del proceso de toma de decisiones y no sea de aplicación ningún límite o

restricción al acceso- que no ha sido señalados por la Administración -, nos encontramos ante una solicitud de información amparada en el derecho de acceso reconocido y garantizado por la LTAIBG.

5. En este caso, dado que la Administración, como se ha recogido en los antecedentes de hecho, no ha respondido a la solicitud de información y no ha presentado alegaciones a la reclamación, debemos analizar la información actualmente publicada sobre las cuestiones que plantea la solicitante:

- El [Ministerio de Sanidad publica en su página web información relativa a la Enfermedad por nuevo coronavirus, COVID-19⁸](#), entre la que se encuentra el acceso a *Situación Actual*, que muestra los datos de los casos confirmados, y presenta un **Resumen de la Situación**.
- Del citado **Resumen de la Situación** podemos destacar el enlace correspondiente a *Situación de COVID-19 en España*, que muestra los datos según Distribución geográfica, su Evolución por CC.AA. y provincias, e incluye un apartado sobre Documentación.
- En este apartado **Documentación** se informa, entre otras cuestiones de lo siguiente:
 - *Los resultados que se presentan en este panel se obtienen a partir de la declaración de los casos de COVID-19 a la Red Nacional de Vigilancia Epidemiológica (RENAVE) a través de la plataforma informática vía Web SiViES que gestiona el Centro Nacional de Epidemiología (CNE). Esta información procede de la encuesta epidemiológica de caso que cada Comunidad Autónoma cumplimenta ante la identificación de un caso de COVID-19.*
 - *Hasta el 10 de mayo se incluían casos confirmados y probables, incluyendo todas las técnicas de laboratorio disponibles (PCR, test serológico ELISA, test rápido de anticuerpos o test de antígeno). (...) con anterioridad al 11 de mayo, estos se elaboraron con la notificación diaria agregada por parte de las CCAA, ante la imposibilidad de que completaran en esos momentos las fichas individualizadas. (...) A partir del 11 de mayo, el Ministerio de Sanidad está contabilizando los casos confirmados diagnosticados por PCR (y en algunos casos específicos los diagnosticados por IgM por ELISA) (...) un importante número de casos comunicados a través de SiViEs antes del 11 de mayo, en los que no consta la técnica diagnóstica realizada, que se irán actualizando a medida que las comunidades autónomas completen esta información.*

⁸ <https://www.mscbs.gob.es/en/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov/situacionActual.htm>

- Tal y como indica el Ministerio *Esta información está en continua revisión*. Y si accedemos al enlace **Análisis epidemiológico COVID-19** figuran una serie de *Informes COVID-19*, que se diferencian en *Informes Generales e Informes sobre profesionales sanitario* e incluyen, por ejemplo, entre los primeros: Informe nº 50. Situación de COVID-19 en España a 28 de octubre de 2020; Informe nº 49. Situación de COVID-19 en España a 21 de octubre de 2020; Informe nº 48. Situación de COVID-19 en España a 14 de octubre de 2020; Informe nº 47. Situación de COVID-19 en España a 7 de octubre de 2020; o un apartado sobre Informes Previos.

Por todo ello, cabe deducir que obra en poder de la Administración la documentación solicitada dirigida a los órganos competentes de las Comunidades Autónomas –según los términos de la solicitante *normas que debían seguir en orden al recuento de fallecimientos por COVID19, por causa probable COVID19, así como número de infectados y demás supuestos contabilizables y requisitos formales y temporales para su remisión, así como sus modificaciones*; así como, eventualmente, los *Informes* en los que *hayan fundamentado la necesidad de modificar el sistema establecido de recuento de fallecidos y contagiados-*, dado que, como hemos visto, todos los datos proceden de la encuesta que cumplimentan las CC.AA. a través de la plataforma informática vía Web SiViES, y que, al menos, se ha producido una modificación desde el 10 de mayo de 2020 en relación con los datos.

Asimismo, a la vista de la enorme cantidad de información que se publica a diario con motivo de la crisis sanitaria, cabría plantearse también la existencia en poder de la Administración, unos *protocolos en orden a la publicación de los mismos*, en los que se detallen las condiciones en las que deba publicarse los datos recabados.

Atendiendo a lo anterior, en la medida en que no solo no ha sido denegada su existencia sino que, conforme se ha argumentado, ha quedado acreditada su disponibilidad de acuerdo a la información que aparece publicada antes descrita, podemos concluir que existiría información pública en poder del Ministerio al que se ha dirigido la solicitud de información.

Se trataría, por otro lado, no sólo de información que obra en poder de la Administración, sino que entronca con la *ratio iuris* de la norma, ya que permite conocer cómo se toman las decisiones, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones, y en este caso, ante una cuestión tan fundamental como es informar a la ciudadanía y al personal técnico sobre la situación de la pandemia y su evolución, ante la grave crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19.

6. Por último, cabe señalar que ante este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no han sido invocados ninguna de las causas de inadmisión o límites al acceso legalmente previstas.

Restricciones al acceso que, por otro lado, no consideramos que sean de aplicación, y ello por cuanto, como hemos argumentado en reiteradas ocasiones, los límites y las causas de inadmisión previstos en la LTAIBG son una excepción a aplicar si están lo suficientemente justificados, de manera clara e inequívoca, siendo la regla general la de facilitar la información, máxime en situaciones de emergencia sanitaria como la actual, en la que se hace aún más necesario el conocimiento de información por la ciudadanía.

Al respecto, insistimos en lo indicado en la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017, razona que "Cualquier pronunciamiento sobre las "causas de inadmisión" que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, (...) debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013." (...) "Esa formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1".(...) sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.(...) 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.

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

III. RESOLUCIÓN

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

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 11 de agosto de 2020, contra el MINISTERIO DE SANIDAD.

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

1.- Copia de la documentación, cualquiera que sea su formato, elaborada por el Ministerio de Sanidad y dirigida a los órganos competentes de las Comunidades Autónomas, por las

que se remitían las normas que debían seguir en orden al recuento de fallecimientos por COVID19, por causa probable COVID19, así como número de infectados y demás supuestos contabilizables y requisitos formales y temporales para su remisión al Ministerio de Sanidad, así como modificaciones de las mismas realizadas desde el inicio del estado de alarma hasta la actualidad.

2.- Informes existentes en el Ministerio de Sanidad Informes en los que se haya fundamentado la necesidad de modificar el sistema establecido de recuento de fallecidos y contagiados

3.- En relación a los informes relativos a la pandemia del COVID19 y al seguimiento que efectúa el Ministerio de Sanidad, publicados en la web del Ministerio de Sanidad, protocolos existentes en orden a la publicación de los mismos.

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

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

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno](#)⁹, 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](#)¹⁰.

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](#)¹¹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a23>

¹⁰ <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20180904&tn=1#a112>

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20181206&tn=1#a9>