



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Resolución 629/2020

S/REF: 001-044427

N/REF: R/0629/2020; 100-004200

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Sanidad

Información solicitada: Información estadística de centros residenciales por comunidades autónomas

Sentido de la resolución: Estimatoria por motivos formales

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 7 de julio de 2020, la siguiente información:

La Orden SND/275/2020, de 23 de marzo, estableció una serie de requisitos de información que debían cumplimentar las comunidades autónomas en relación con los centros residenciales.

Dicha información debía ser remitida por primera vez antes del día 8 de abril de 2020 y actualizada desde entonces cada martes y viernes antes de las 21 horas.

En relación con ello se solicita la siguiente información:

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

a. Número de veces que remitió cada una de las Comunidades Autónomas la información solicitada.

b. Fecha en que realizó el primer envío de la información solicitada cada una de las Comunidades Autónomas.

c. Fecha en que realizó el último envío de la información solicitada cada una de las Comunidades Autónomas.

No consta respuesta en plazo de la Administración.

2. Ante la falta de respuesta, mediante escrito de entrada el 23 de septiembre de 2020, el interesado presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24²](#) de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido resumido:

El Ministerio de Sanidad, a fecha de hoy, no ha respondido a las dos solicitudes de información planteadas.

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, establece en su artículo 20.1 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”. Y en el artículo 20.4 se determina que “transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada”.

Por tanto, dado que han transcurrido dos meses y medio desde el registro de las solicitudes, se debe entender que el Ministerio de Sanidad las ha desestimado.

El Ministerio de Sanidad ha actuado de forma discrecional, limitando de forma absolutamente injustificada el derecho de acceso a la información puesto que ni siquiera ha respondido a las solicitudes planteadas. La consecuencia es el menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información del solicitante.

Por todo lo expuesto, se SOLICITA al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que atienda la presente reclamación e inste al Ministerio de Sanidad a cumplir con su obligación de facilitar la información solicitada.

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

3. Con fecha 24 de septiembre de 2020, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE SANIDAD, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. En su respuesta, de fecha 17 de diciembre de 2020, el Ministerio manifiesta lo siguiente:

La solicitud inicialmente presentada, una vez analizada, ha sido respondida, concediendo parcialmente el acceso a la información requerida.

Asimismo, se ha procedido a remitir a las Comunidades Autónomas la solicitud según lo señalado en la resolución.

Tomando en consideración lo expuesto, se solicita que se admita a trámite este escrito y a la vista de las consideraciones contenidas en el mismo, se inadmita la reclamación formulada, por haber resuelto la solicitud presentada.

Junto a sus alegaciones, presenta la resolución enviada al reclamante, de 16 de diciembre de 2020, que tiene el siguiente contenido:

“Una vez analizada, se resuelve conceder parcialmente el acceso a la información a la que se refiere la solicitud presentada.

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, establece en su artículo 19.4. que “Cuando la información objeto de la solicitud, aun obrando en poder del sujeto al que se dirige, haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, se le remitirá a éste para que decida sobre el acceso”.

En consecuencia, se va a proceder a remitir a las Comunidades Autónomas su solicitud, de acuerdo a este precepto.

No obstante, se señala que la Secretaría de Estado de Derechos Sociales ha impulsado la elaboración de un informe en colaboración con las Comunidades Autónomas y los agentes del sector, que tiene como objetivo aunar en un marco común las lecciones aprendidas para abordar respuestas cohesionadas ante el devenir de los posibles escenarios de evolución de la pandemia COVID-19, en lo que concierne a los ámbitos residenciales. Este documento, elaborado en colaboración con el Ministerio de Sanidad, tuvo su versión definitiva el pasado 24 de noviembre y fue presentado al Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia celebrado el día 2 de diciembre de 2020.

Puede accederse al mismo en:
https://www.mschs.gob.es/ssi/imserso/docs/GTCOVID_19_RESIDENCIAS.pdf

Asimismo, mediante aportación de documentos el 18 de diciembre de 2020, el Ministerio adjuntó los Justificantes del traslado a todas las Comunidades Autónomas –el 17 de diciembre anterior– de la solicitud de información, conforme se indicaba en su resolución sobre acceso.

4. El 18 de diciembre de 2020, en aplicación del art. 82 de la [Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#)³, se concedió audiencia del expediente al reclamante para que, a la vista del mismo y en el plazo de 5 días, presentase las alegaciones que estimara pertinentes en defensa de su pretensión, las cuales tuvieron entrada el mismo 18 de diciembre de 2019, con el siguiente contenido:

Primero.– En su resolución, el Ministerio de Sanidad sostiene que “concede el acceso a la información”. Pero, en realidad, lo que ha hecho dicho Ministerio, acogiéndose al artículo 19.4 de la Ley 19/2013, es remitir el expediente a las 17 CCAA y a las ciudades de Ceuta y Melilla para que sean estas quienes “decidan sobre el acceso”, tal y como se dice de forma literal en dicho precepto.

Segundo.– La decisión de remitir el expediente a 19 Administraciones diferentes incumple en realidad tanto la literalidad como el espíritu del citado artículo 19.4, además de suponer un dispendio de medios humanos y económicos incomprensible.

Vayamos por partes. El artículo 19.4 dice literalmente: “Cuando la información objeto de la solicitud, aun obrando en poder del sujeto al que se dirige, haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, se le remitirá la solicitud a éste para que decida sobre el acceso”

La decisión del Ministerio de Sanidad incumple la literalidad de dicho precepto legal porque no hay nadie que haya elaborado “en su integridad o parte principal” la información solicitada. Cada una de las 19 Administraciones a las que se ha remitido el expediente ha elaborado 1/19 de la información, es decir, el 5,26% del total.

Está fuera de toda duda que el legislador, cuando habla de “parte principal”, no está pensando en una Administración que ha elaborado el 5,26% de los datos. “Principal” y “5,26%” no son conceptos compatibles.

Tercero.– Resulta evidente, además, que la decisión del Ministerio de Sanidad incumple el espíritu de dicho precepto legal. Ese artículo lo que busca es evitar que una Administración que ha tenido acceso a los datos de forma circunstancial o secundaria, sea quien decida sobre

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565>

su acceso. Lo que pretende es que el propietario de la información, aquel que la generó de forma “íntegra” o “principal”, sea quien tome la decisión sobre el acceso a la misma.

En la solicitud de información planteada al Ministerio de Sanidad estamos ante una situación completamente diferente. El propietario de la información es el Ministerio de Sanidad, que dictó una orden de obligado cumplimiento para que las Administraciones autonómicas le suministrasen determinada información sobre la pandemia en las residencias durante el estado de alarma.

El Ministerio de Sanidad, mediante dicha Orden, no le preguntó a las 17 CCAA y a las ciudades de Ceuta y Melilla qué les parecería enviar cierta información. Ordenó que lo hicieran.

Si el Ministerio tiene la capacidad de ordenar que se le envíen dichos datos, ¿cómo no va a ser el responsable de decidir sobre el derecho de acceso a los mismos? El Ministerio de Sanidad es el único propietario de todos los datos solicitados y, por tanto, el único que debe decidir sobre el derecho de acceso.

Cuarto.– Por último, y dicho sea con el máximo respeto, la decisión del Ministerio de Sanidad es un dispendio económico y de medios humanos de todo punto innecesario.

En vez de facilitar o negar, según considere ajustado a Derecho, el acceso a la información pública solicitada, el Ministerio de Sanidad ha puesto en marcha una maquinaria burocrática que va a obligar a 19 Administraciones, ¡19!, a responder al solicitante... sobre unos datos que obran en poder del propio Ministerio.

Es difícil imaginar mayor ejemplo de ineficacia en la actuación administrativa y de traslado innecesario de carga de trabajo a otras Administraciones.

Por todo lo expuesto, se SOLICITA al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que atienda las presentes alegaciones e inste al Ministerio de Sanidad a conceder el acceso a la información pública solicitada.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG⁴](#), en relación con el artículo 8 del [Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo](#)

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

de Transparencia y Buen Gobierno⁵, 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 12⁶, 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. A continuación, es necesario hacer una mención especial a los plazos establecidos en la LTAIBG para contestar a las solicitudes de acceso a la información.

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

En el caso que nos ocupa, tal y como se ha indicado en los antecedentes de hecho y consta en el expediente, la Administración no respondió al solicitante en el plazo de un mes, aunque sí ha contestado en vía de reclamación.

4. En su contestación al solicitante, el Ministerio se ha acogido a la previsión del artículo 19. 4 LTAIBG y ha resuelto remitir la solicitud de acceso a las comunidades y ciudades autónomas que han elaborado la información, acreditando ante este Consejo en el trámite de alegaciones dicha remisión mediante los correspondientes justificantes.

A la vista de cuanto precede, para enjuiciar la conformidad de la actuación de la Administración con las previsiones legales, es preciso tener presente que el legislador español

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

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

ha optado por incorporar en el artículo 19.4 una cláusula específica de competencia, conocida en la doctrina como la “*regla de autor*”, presente en el Derecho de la Unión Europea y en los ordenamientos de algunos Estados, si bien en otros muchos no ha obtenido acogida. Como consecuencia de ello, el mencionado apartado cuarto del artículo 19 dispone, en su literalidad, que “*Cuando la información objeto de la solicitud, aun obrando en poder del sujeto al que se dirige, haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, se le remitirá la solicitud a éste para que decida sobre el acceso.*”

Con independencia de la valoración que esta opción legislativa pueda merecer en cuanto a su justificación y a su congruencia con el sistema de acceso que inspira la LTAIBG, su contenido prescriptivo resulta meridiano, de tal suerte que el órgano al que se dirige la solicitud de información pública, aunque la misma obre en su poder, si hubiera sido elaborada en su integridad o en la parte principal por otro órgano, está legalmente obligado a trasladar la solicitud (“*remitirá*”) al segundo, al objeto de que “*decida sobre el acceso*”. De la interpretación sistemática de la ley, únicamente cabe extraer como excepción a esta regla el supuesto en el que el “autor” de la información no se encuentre entre los sujetos obligados.

En el caso presente es claro que la información solicitada no ha sido elaborada ni en su integridad ni en su parte principal por el Ministerio, sino que la autoría de la misma corresponde a las comunidades y ciudades autónomas, por lo que resulta indiscutible la aplicabilidad de lo previsto en el artículo 19.4 de la Ley.

Habiéndose procedido por el Ministerio, aunque fuera del plazo legalmente establecido al efecto, a la remisión de la solicitudes a los órganos competentes de cada Comunidad y Ciudad Autónoma tal y como consta en el expediente, este Consejo no se encuentra legalmente facultado para requerir otra actuación al destinatario de la solicitud inicial, por más que se pudiera considerar más apropiada desde el punto de vista de la eficacia del derecho de acceso a la información y de la eficiencia en el uso de los recursos públicos.

En consecuencia, corresponde estimar la presente reclamación únicamente por motivos formales, recordando a la Administración la obligación de cumplir los plazos legalmente establecidos para atender el derecho de acceso a la información, sin requerir otros trámites.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **ESTIMAR por motivos formales** la reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 23 de septiembre de 2020, contra el MINISTERIO DE SANIDAD.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1⁷](#), 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 octubre⁸](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el [artículo 9.1 c\) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>