



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Resolución 216/2021

S/REF: 001-050183

N/REF: R/0216/2021; 100-004985

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Sanidad

Información solicitada: Número de personas fallecidas por coronavirus en cada municipio de España

Sentido de la resolución: Estimatoria por motivos formales: retroacción

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la interesada, 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 15 de noviembre de 2020, solicitó al MINISTERIO DE SANIDAD la siguiente información:

Solicito conocer el número de personas fallecidas por coronavirus (con diagnóstico positivo en Sars-Cov-2) en cada municipio de España indicando en cada caso el nombre del municipio, código INE y número total de fallecidos para la fecha más reciente de la que se disponga información.

Siguiendo las recomendaciones del Consejo de Transparencia, solicito asimismo que la información sea entregada en formato reutilizable (tipo .csv o similar).

2. Mediante resolución de fecha 26 de febrero de 2021, el MINISTERIO DE SANIDAD contestó a la solicitante lo siguiente:

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

Con fecha 02 de diciembre de 2020, esta solicitud se recibió en la Dirección General de Salud Pública, fecha a partir de la cual empieza a contar el plazo de un mes previsto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre para su resolución.

Una vez analizada la solicitud, se acuerda conceder parcialmente su derecho a la información, y conforme a lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 22, señalarle que puede acceder al número de fallecidos por COVID-19 en la página web del Ministerio de Sanidad, que se actualiza cada semana [documento "Actualización N.º..." enfermedad por SARS-Cov-2].

*Le facilitamos a continuación el acceso a través del siguiente enlace:
<https://www.mscbs.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov/situacionActual.htm>*

Sobre la desagregación de datos que nos requiere, y a tenor de lo dispuesto en el artículo 18 apartado 1, letra c, del mencionado texto legal, no se concede el acceso a la información porque sería necesario realizar un informe ex profeso de acuerdo con los criterios señalados por usted.

3. Ante esta respuesta, con fecha de entrada el 8 de marzo de 2021, la interesada presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24](#)² de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido resumido:

El Ministerio de Sanidad se ampara en el artículo 18 apartado 1, letra c, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno para no conceder el acceso a la información solicitada.

Me remito a continuación a los argumentos reseñados en la resolución 675/2020 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno dado que la información que solicito coincide en parte con la que se reclamaba en dicho documento.

En el documento Anexo 1 de la Estrategia de Detección precoz, Vigilancia y Control de Covid-19 (se adjunta el documento de la última actualización) figura el campo de municipio como un elemento a concretar en la encuesta. La información pasa a formar parte posteriormente de una base de datos de la cual se puede extraer la información solicitada a partir de operaciones informáticas y sin que se sea necesaria la reelaboración de la misma.

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

En caso de que la información que solicito no contenga el código oficial que el Instituto Nacional de Estadística atribuye a cada municipio, este dato podría excluirse y conceder el acceso al resto de la información solicitada que, por otra parte, ya ha sido concedida, tal y como se pudo conocer con la publicación del artículo publicado el 4 de marzo en Eldiario.es: "El primer mapa de mortalidad por COVID en cada municipio muestra el fuerte impacto de la pandemia en España" (https://www.eldiario.es/datos/primer-mapa-mortalidad-covid-municipio-muestra-desigual-impacto-pandemia_1_7274498.html)

De igual forma, si el acceso a la información solicitada supusiera la vulneración del secreto estadístico o permitiera la identificación de alguna persona física, esta podría entregarse excluyendo los casos que pudieran dar lugar a tal situación. Así, en el caso referido, se concedió la información solo para los municipios que tuvieran más de 10 casos confirmados.

4. Con fecha 17 de marzo de 2021, 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, contestando el Ministerio lo siguiente:

La información que hace pública el Ministerio de Sanidad no se obtiene de bases de datos de su titularidad ni es el encargado de la obtención de la información.

Semanalmente se publican las actualizaciones con datos desagregados por Comunidades Autónomas, que es el criterio epidemiológico que se considera más adecuado. Para ello, se toman los datos obrantes en la Red de Vigilancia Epidemiológica (RENAVE), que es donde notifican las autoridades sanitarias autonómicas los casos de COVID-19. Esta circunstancia se indica al comienzo de cada informe de actualización; sirva como ejemplo el informe de actualización del 27 de abril de 2021, accesible a través del siguiente enlace: https://www.mschs.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov/documentos/Actualizacion_362_COVID-19.pdf

La RENAVE no es gestionada por el Ministerio de Sanidad, sino que depende del Centro Nacional de Epidemiología, encuadrado a su vez en el Instituto de Salud Carlos III. Es por ello que en la página web del Ministerio de Sanidad se remite a los datos publicados por el Centro Nacional de Epidemiología para la obtención de información en tiempo real y con un nivel desagregación provincial (<https://www.mschs.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov/situacionActual.htm>), enlace «Situación de COVID-19 en España»).

Desde esta Dirección General no se niega la fundamentación del CTBG en su resolución 675/2020, ni se niega la existencia de tal nivel de desagregación de la información suministrada por las Comunidades Autónomas. Pero como es notorio, dicha resolución se

dicta contra el Ministerio de Ciencia e Innovación, que es el departamento del que depende el Instituto de Salud Carlos III, donde obran los datos.

Por tanto, si se hubiese accedido a la petición de la reclamante, esta Dirección General hubiera tenido que elaborar un informe ad hoc previa solicitud de los datos al Instituto de Salud Carlos III, lo cual se correspondería con el supuesto de reelaboración contemplado en el artículo 18.1 c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

Por todo lo anterior, de conformidad con el artículo 18.1 c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, esta Dirección General solicita que se DESESTIME el recurso presentado.

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 Consejo 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 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 <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>

3. Por otra parte, 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.*

La resolución expresa fuera del plazo de un mes legalmente establecido es una práctica muy extendida en el Ministerio de Sanidad que no resulta conciliable ni con la letra de la LTAIBG ni con la finalidad perseguida por el legislador, de la cual dejó constancia en el Preámbulo al indicar que *“con el 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”*.

4. En cuanto al fondo del asunto planteado, se solicita *“el número de personas fallecidas por coronavirus (con diagnóstico positivo en Sars-Cov-2) en cada municipio de España indicando en cada caso el nombre del municipio, código INE y número total de fallecidos para la fecha más reciente de la que se disponga información”*.

La Administración entrega parte de la información remitiendo a la solicitante a la página web del Ministerio de Sanidad y alegando que deniega el resto porque tiene que reelaborarlo, dado que sería necesario realizar un informe *ex profeso* para dar respuesta a lo solicitado, resultando de aplicación, a su juicio, la causa de inadmisión contenida en el artículo 18 apartado 1, letra c, de la LTAIBG.

Dicho precepto debe analizarse en los términos del criterio interpretativo nº 7 de 2015, aprobado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas por el art. 38.2 a) de la LTAIBG y que se pronuncia en los siguientes términos:

“En cuanto al concepto de reelaboración, debe entenderse desde el punto de vista literal que reelaborar es, según define la Real Academia de la Lengua: “volver a elaborar algo”. Es esta circunstancia la que es exigible para entender que estamos ante un supuesto de reelaboración.

Si por reelaboración se aceptara la mera agregación, o suma de datos, o el mínimo tratamiento de los mismos, el derecho de acceso a la información se convertirá en derecho al dato o a la documentación, que no es lo que sanciona el artículo 12 al definir el derecho como “derecho a la información”.

Dicho lo anterior, el concepto de reelaboración como causa de inadmisión ha sido interpretado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en diversas resoluciones de tal manera que puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba: a) Elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información, o b) Cuando dicho organismo o entidad carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada.”

Por su parte, los Tribunales de Justicia también han tenido ocasión de analizar dicha causa de inadmisión.

En este sentido, la Sentencia nº 60/2016, dictada por el Juzgado Central de lo contencioso-Administrativo nº 6 de Madrid el 25 de abril de 2016: *“El artículo 13 de la citada Ley, que reconoce el derecho de los ciudadanos al acceso a la información, pero a la información que existe y que está ya disponible, lo que es distinto, de reconocer el derecho a que la Administración produzca, aunque sea con medios propios, información que antes no tenía”.*

Igualmente, la Sentencia de la Sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 24 de enero de 2017 dictada en el recurso de apelación nº 63/2016 *“El derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancias de un particular. Es por ello por lo que el mencionado art. 18.1 c permite la inadmisión de una solicitud cuando la información que se solicita requiere una elaboración y tarea de confección por no ser fácilmente asequible acceder a ella, pero sin que ello signifique deba ser objeto de una interpretación amplia”.*

Asimismo, no debe dejar de mencionarse la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017, que indica lo siguiente: *“Cualquier pronunciamiento sobre las “causas de inadmisión” que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y, en particular, sobre la prevista en el apartado 1 c) de dicho artículo (que se refiere a solicitudes “relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”) 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.” (...)* Por ello, *la causa de inadmisión de las solicitudes de información que se contempla en el artículo 18.1 c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no opera cuando quien invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información (...).*

Por su parte, la Sentencia nº 5/2020, de 8 de enero, dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo n.º 12 en el Procedimiento Ordinario núm. 15/2019, confirmada

por la sentencia de la Audiencia Nacional de 16 de octubre de 2020, dictada en el recurso de apelación 25/2020, señala que *“La LTAIBG no suministra una noción de reelaboración. En su contestación a la demanda la representación procesal del CTBG sostiene que la reelaboración supone “la obtención de un producto nuevo o la elaboración de un informe sobre la información solicitada”. Para aproximarse a la determinación de la noción de reelaboración hay que tener en cuenta que la LTAIBG reconoce el derecho a acceder a la información pública, entendiendo que la misma comprende contenidos o documentos en cualquier formato o soporte, pero siempre “que obren en poder” de las personas públicas y privadas sujetas a la misma y “que hayan sido elaborados o adquiridos [por ellas] en el ejercicio de sus funciones”. De esta noción se deduce que el derecho se ciñe a los documentos y contenidos en el estado en que se encuentren en poder del órgano o persona sujeto a la LTAIBG.*

No obstante, de la misma Ley se deduce que algunas operaciones a efectuar sobre los documentos y contenidos no se consideran reelaboración de la información a efectos de la aplicación del art. 18.1 c). No cabe, por ejemplo, considerar como reelaboración la omisión de informaciones afectadas por los límites del art. 14 a fin de conceder un acceso a parte de la información solicitada, operación contemplada en el art. 15. Tampoco se podrá considerar reelaboración el tratamiento de la información voluminosa o compleja que pueda dar lugar a la ampliación del plazo para facilitar el acceso prevista en el art. 20.1.

Por el contrario, si el estado en el que se encuentra la información impide que el órgano o ente en cuyo poder se encuentra facilite sin más el acceso de terceros se estará ante un supuesto de necesidad de reelaboración. No cabe descartar, pues, de antemano que, en efecto, la ordenación, sistematización y depuración de la información de la que dispone la Universidad demandante pueda ser considerada una reelaboración necesaria para facilitar el acceso a la misma. Pero la necesidad de esa reelaboración ha de ser apreciada teniendo en cuenta que la carga de justificarla pesa sobre el órgano o ente que la alega, como se deduce de la exigencia de motivación que impone el art. 18.1 de la LTAIBG. Y la Universidad no la ha justificado en absoluto, ni en sus alegaciones ante el CTBG ni en esta sede. La Universidad, en efecto, acepta que la información a la que se pretendía acceder está en su poder. Para justificar la necesidad de reelaboración se ha limitado a dar algunas cifras sobre el número de centros y de alumnos de sus másteres oficiales, pero sin explicar mínimamente cómo tiene organizada la información de que dispone, qué pasos debería dar para transformarla en información accesible y de qué recursos dispone para ello, explicación indispensable para verificar la realidad de esa necesidad de reelaboración. No habiendo levantado la demandante la carga que pesaba sobre ella no puede tampoco aceptarse esta última alegación suya.”

Finalmente, la reciente Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera de lo Contencioso-administrativo, de 3 de marzo de 2020, manifiesta en su fundamento quinto, que *“la acción*

previa de reelaboración, en la medida que se anuda a su concurrencia tan severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que los datos y documentos tengan un carácter complejo, que puede deberse a varias causas, como pueda ser que la documentación no se encuentre en su totalidad en el propio órgano al que se solicita.

De modo que en el caso examinado, por muy restrictiva que sea la interpretación de la causa de inadmisión, como corresponde a este tipo de causas que impiden el acceso, se encuentra justificada por la concurrencia de la acción previa de reelaboración, pues se trata de volver a elaborar a partir de una información pública dispersa y diseminada, mediante una labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información. Además, incluso la información del Ministerio de Defensa, teniendo en cuenta que la solicitud alcanza hasta el año 1976, se encuentra en diferentes soportes, tanto físicos como informáticos que precisan también de una previa reelaboración”.

Atendiendo a lo anterior, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno entiende que en el caso que nos ocupa sí resulta de aplicación la causa de inadmisión invocada por la Administración, ya que la información está en órganos distintos al reclamado y tiene que ser recabada, ordenada y después separada, sistematizada y finalmente, divulgada; en definitiva, tiene que ser reelaborada.

5. No obstante lo anterior, entendemos que la reclamación presentada no debe ser desestimada por esta causa.

En efecto, para casos como el que nos ocupa, la LTAIBG prevé una solución distinta a la desestimación de la reclamación. Así, su artículo 19.1 señala que *<Si la solicitud se refiere a información que no obre en poder del sujeto al que se dirige, éste la remitirá al competente, si lo conociera, e informará de esta circunstancia al solicitante>*.

A la luz de los antecedentes que obran en el expediente, es claro que el Ministerio de Sanidad conoce quién es el sujeto competente para entregar la información solicitada: el Centro Nacional de Epidemiología, encuadrado a su vez en el Instituto de Salud Carlos III.

Como ha establecido el Tribunal Supremo, en Sentencia de 3 de marzo de 2020, *“Pues bien, los citados artículos 18.2 y 19.1 de la Ley 19/2013, prevén los dos supuestos siguientes. De un lado, cuando se ha declarado la inadmisión a trámite de la solicitud por la causa prevista en el artículo 18.1.d) de la citada Ley, porque la solicitud se dirigía a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente. En este caso, el órgano que acuerda la inadmisión “deberá indicar” en la resolución el órgano que, “a su juicio”, es competente*

para conocer de la solicitud (artículo 18.2). De modo que en estos casos de desconocimiento basta con aventurar una conclusión lógica sobre qué órgano sea el competente.

Y, de otro, cuando, una vez admitida la solicitud, se repara que esta se refiere a información que no obra en poder del órgano al que se dirige, que lo “remitirá al competente”, si lo conociera, e informará de tal circunstancia al solicitante (artículo 19.1 de la misma Ley 19/2013). De manera que la remisión directa sólo se produce en este segundo caso.

Como se ve, en ninguno de los dos casos la Ley obliga al solicitante una búsqueda, localización y remisión de información. La Ley, según los casos vistos, obliga al órgano ante el que se presenta la solicitud a indicar quien es, a su juicio, el órgano competente, o bien a remitirlo al competente.”

Por tanto, corresponde al Ministerio el cumplimiento del mandato contenido en el artículo 19.1 de la LTAIBG, por lo que debe remitir esa solicitud al órgano competente, informando de esta circunstancia a la solicitante.

En conclusión, la reclamación presentada debe ser estimada por motivos formales en la parte de información aun no entregada - relativa al nombre del municipio, código INE y número total de fallecidos por Coronavirus para la fecha más reciente de la que se disponga información -, retrotrayendo actuaciones para que el Ministerio de Sanidad remita la solicitud de acceso al Centro Nacional de Epidemiología, encuadrado en el Instituto de Salud Carlos III, e informe de este traslado a la reclamante.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR por motivos formales la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del MINISTERIO DE SANIDAD, de fecha 26 de febrero de 2021.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE SANIDAD a que, en el plazo máximo de 5 días hábiles, remita la solicitud de acceso recibida – en la parte relativa al acceso al nombre del municipio, código INE y número total de fallecidos por Coronavirus para la fecha más reciente de la que se disponga información - al Centro Nacional de Epidemiología, encuadrado en el Instituto de Salud Carlos III, para que conteste sobre estos apartados concretos, informando de este traslado a la reclamante.

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE SANIDAD a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de las actuaciones realizadas.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1⁶](#), 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 octubre⁷](#), 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-Administrativa⁸](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>