



Resolución 45/2022

S/REF: 001-063076

N/REF: R-0032-2022 ; 100-006268

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL/ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA

Información solicitada: Muertes por consumo de alimentos en mal estado producidas en el último año y en función de las comunidades autónomas en las que se produjeron

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, que el reclamante solicitó el 24 de noviembre de 2021 al MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL/INE al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno¹](#) (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

“Muertes por consumo de alimentos en mal estado producidas en el último año y en función de las comunidades autónomas en las que se produjeron”.

2. Mediante resolución de fecha 9 de diciembre de 2021 el INE contestó al solicitante lo siguiente:

“(…)”

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

Una vez analizada la solicitud, el INE resuelve inadmitir a trámite esta consulta al amparo de lo establecido en el artículo 18.1.e de la LTAIBG. En su preámbulo, esta ley se declara orientada a someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones públicas, cómo se manejan los fondos públicos y bajo qué criterios actúan las instituciones públicas. Efectivamente, el conocimiento de los concretos datos solicitados no contribuye a la transparencia de la actividad de las instituciones y responsables públicos, por lo que la pregunta no se considera justificada con la finalidad de la ley, de acuerdo con el criterio 3/2016 reiteradamente expresado por el Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno y, en consecuencia, debe inadmitirse.

Cabe aclarar que el INE, de acuerdo a lo establecido en el capítulo IV de la Ley 12/1989 de la Función Estadística Pública difunde ampliamente la información estadística que produce en su página web, de forma gratuita y prevé el acceso a otras explotaciones de la información. Para canalizar este acceso, el INE pone a su disposición su servicio de información y atención de usuarios al que puede acceder desde el apartado Productos y Servicios. Puede remitir estas consultas y solicitar peticiones de información a medida a través del formulario disponible en www.ine.es/infoine.

No obstante lo anterior, en el caso de esta consulta, se informa de que el INE elabora la Estadística de defunciones según la causa de muerte y los resultados publicados se desagregan según los epígrafes de la Clasificación Internacional de Enfermedades (CIE-10). Dentro de lista detallada de causas que se publican en la web del INE a nivel nacional figuran las siguientes relacionadas con la intoxicación alimentaria:

A05 Otras intoxicaciones alimentarias bacterianas, no clasificadas en otra parte

A05.0 Intoxicación alimentaria estafilocócica

A05.1 Botulismo

A05.2 Intoxicación alimentaria debida a Clostridium perfringens

A05.3 Intoxicación alimentaria debida a Vibrio parahaemolyticus

A05.4 Intoxicación alimentaria debida a Bacillus cereus

A05.8 Otras intoxicaciones alimentarias debidas a bacterias especificadas A05.9

Intoxicación alimentaria bacteriana, no especificadas.

La información correspondiente a los fallecimientos por estas causas se encuentra publicada en la web del INE.

(...)"

3. Mediante escrito registrado el 14 de enero de 2022 el interesado interpuso una reclamación en aplicación del artículo 24² de la LTAIBG ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) con el siguiente contenido:

"(...)

EXPONE

I.- Que con fecha 9 de diciembre de 2021, el Director General de Coordinación Estadística y de Estadísticas Laborales y de Precios del Instituto Nacional de Estadística adscrito al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, ha dictado Inadmisión de la solicitud de acceso a la información pública con número de referencia 001-063076.

Se adjunta copia de la Inadmisión de 9 de diciembre de 2021 junto con el comprobante de notificación de la misma realizada el 14 de diciembre de 2021.

II.- Que, no estando conforme con la citada Inadmisión emitida por el Director General de Coordinación Estadística y de Estadísticas Laborales y de Precios, considerándola contraria a Derecho, y al amparo de lo dispuesto en el artículo 24.1 la Ley 19/2013 de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, "Ley de Transparencia") se interpone contra la misma, por medio del presente escrito y dentro del plazo de un mes establecido al efecto, la presente RECLAMACIÓN ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, sobre la base de los siguientes:

ANTECEDENTES DE HECHO

Con fecha 24 de noviembre de 2021, de acuerdo con el artículo 12 de la Ley de Transparencia, (...) presentó una solicitud de acceso a información pública en el Portal de Transparencia del Gobierno de España, consistente en: Muertes por consumo de alimentos en mal estado producidas en el último año y en función de las comunidades autónomas en las que se produjeron.

El 14 de diciembre de 2021 se recibe la resolución a la solicitud de información por parte del Director General de Coordinación Estadística, de Estadísticas Laborales y de Precios con fecha de 9 de diciembre de 2021, señalando:

(...)

A los anteriores hechos, le son de aplicación los siguientes,

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

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. – USO INADECUADO DE LAS CAUSAS DE INADMISIÓN

En el contenido de la resolución, el Director General de Coordinación Estadística, de Estadísticas Laborales y de Precios sostiene que la información solicitada no se encuentra enmarcada en la finalidad de la Ley de Transparencia, ya que dicha información no sirve para someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones públicas, cómo se manejan los fondos públicos y bajo qué criterios actúan las instituciones públicas. Efectivamente, el conocimiento de los concretos datos solicitados no contribuye a la transparencia de la actividad de las instituciones y responsables públicos.

Sin embargo, la función principal del Instituto Nacional de Estadística y encomendada por la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública, es la realización de las operaciones estadísticas de gran envergadura (censos demográficos y económicos, cuentas nacionales, estadísticas demográficas y sociales, indicadores económicos y sociales, coordinación y mantenimiento de los directorios de empresas, formación del Censo Electoral...).

Además, el INE es un organismo público que, a su vez, tiene un patrimonio derivado de fondos públicos, por lo tanto, sujeto al escrutinio público, tanto en su actuación como en el manejo de tales recursos. Dentro de las obligaciones que tiene el INE se encuentra la publicación de la información obtenida, según lo enunciado en el artículo 20.1 de la Ley 12/1989, que dice: Los resultados de las estadísticas para fines estatales se harán públicos por los servicios responsables de la elaboración de las mismas y habrán de ser ampliamente difundidos.

Del mismo modo, cabe destacar que la información solicitada se encuentra enmarcada en la definición de información pública del artículo 13 de la Ley de Transparencia que señala: 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.

Y es por ello, que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno debería, tal como lo hiciera la Audiencia Nacional en su sentencia SAN 3357/2017, reconocer el carácter amplio que tiene el concepto de información pública del artículo 13 de la Ley de Transparencia y aplicarlo al presente caso, ya que en ningún caso va en contra de la finalidad de la ley.

También es necesario destacar que el propio preámbulo de la Ley de Transparencia señala que esta Ley tiene un triple alcance: Incrementa y refuerza la transparencia en la actividad pública –que se articula a través de obligaciones de publicidad activa para todas las Administraciones y entidades públicas–, reconoce y garantiza el acceso a la información – regulado como un derecho de amplio ámbito subjetivo y objetivo– y establece las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento –lo que se convierte en una exigencia de responsabilidad para todos los que desarrollan actividades de relevancia pública–.

Todo esto, a su vez, es reforzado por lo contemplado en el artículo 1 de la Ley de Transparencia, cuando señala que el principal objeto de la Ley es ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento.

También quisiera señalar que en el contenido de la resolución objeto de esta reclamación, el Director General de Coordinación Estadística, de Estadísticas Laborales y de Precios, remite a un formulario disponible en www.ine.es/infoine para obtener información a medida, el cual encuentra su legitimación en el artículo 6.1.e RGPD. Cabe destacar que la información solicitada, en ningún momento se ha tratado de la entrega de datos personales, sino de números de muertes por consumo de alimentos en mal estado correspondientes al año 2020.

Este tipo de remisión a un formulario basado en otros fundamentos legales crean confusión en los solicitantes de información sobre cuál ley debe aplicarse. Es por ello, que también solicito al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno una revisión sobre si es adecuada la aplicación de dicho formulario para ejercer el derecho de acceso a la información amparado por la Ley de Transparencia en materia estadística o especificar en cuáles casos debe aplicarse.

Por último, es necesario resaltar que la información solicitada no va más allá de los límites de la ley, ya que esta misma información referida a años anteriores se encuentra publicada en la página web del Instituto Nacional de Estadística. Sin embargo, la información concerniente al año 2020 (objeto de la solicitud de información) no se encuentra disponible y, por ende, a falta de publicidad proactiva, ejerzo mi derecho de acceso a la información.

Por todo lo anteriormente expuesto,

SOLICITA

Que teniendo por presentado este escrito, con los documentos que al mismo se acompañan, se sirva admitirlo, tenga por realizadas las manifestaciones en él contenidas, por comparecido a quien suscribe, y por interpuesta en tiempo y forma Reclamación contra la Inadmisión del Director General de Coordinación Estadística, de Estadísticas Laborales y de Precios y, en virtud de la misma, acuerde la anulación de la Resolución recurrida, concediéndose el acceso total a la información solicitada en el expediente número de referencia 001-063076.

(...)”.

4. Con fecha 17 de enero de 2022 el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital / INE al objeto de que se formularan las alegaciones que se considerasen oportunas. El 3 de febrero de 2022 se recibió respuesta con el siguiente contenido:

“(...

El INE basa su apreciación de que esta solicitud no está justificada con la finalidad de la ley dado que entiende que, según lo expresado en el segundo punto del apartado 2.2. del Criterio 3/2016 del CTBG, la solicitud de conocer cualquier dato estadístico no responde a los fines de:

- Someter a escrutinio la acción de los poderes públicos*
- Conocer cómo se toman las decisiones públicas*
- Conocer cómo se manejan los fondos públicos*
- Conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas*

Tal como señala la resolución objeto de la reclamación, el INE tiene canales especializados para responder a las consultas de información estadística y adaptada para dar respuesta a las solicitudes de datos como los de la consulta.

En este sentido el INE cumple con su función de servicio público en los términos que establecen las disposiciones que le son de aplicación y en especial la Ley 12/1989 de la Función Estadística Pública, que considera en su capítulo IV que los datos estadísticos que elabora deben ser ampliamente difundidos. A tal efecto, el INE publica los resultados de las operaciones estadísticas en la web de acuerdo a un calendario público y formulado con antelación siguiendo las recomendaciones del Código de Buenas Prácticas de las Estadísticas Europeas.

Además, como se señala en la Resolución, el INE dispone de canales de atención a usuarios para responder a preguntas específicas sobre información estadística y puede facilitar tabulaciones especiales de la información una vez se ha analizado su viabilidad en términos de calidad de datos y salvaguarda del secreto estadístico.

El INE, a pesar de la consideración realizada sobre la inadmisión de la solicitud proporciona al ciudadano en la citada resolución la información pública disponible, manifestando así la voluntad de servicio de este organismo.

Por último, la información que se proporciona a los ciudadanos en el formulario de consulta www.ine.es/infoine se realiza cumpliendo los requisitos previstos por la Ley Orgánica 3/2018 de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales por las que deben facilitarse a los interesados en el momento de la recogida de los datos personales las finalidades y los supuestos legales en los que se basa el tratamiento de los datos que se solicitan.
(...)"

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) y en 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 Gobierno⁴](#), el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁵](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁶](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el 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".

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&p=20181206&tn=1#a24>

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

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de *“formato o soporte”*. Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza *“pública”* de las informaciones: (a) que se encuentren *“en poder”* de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas *“en el ejercicio de sus funciones”*.

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. En primer lugar hay que recordar que se solicita información sobre el número de muertes por alimentos en mal estado producidos en el año 2020 en función de las Comunidades Autónomas en las que se produjeron.

En su respuesta, la administración deniega la información solicitada al entender de aplicación lo previsto en el artículo 18.1.e) de la LTAIBG que permite la inadmisión de solicitudes debido a su carácter abusivo no justificado con la finalidad de la transparencia de la Ley.

Por otro lado, de la respuesta proporcionada por la administración, tanto en la resolución que es objeto de la presente reclamación como en el escrito de alegaciones, parece desprenderse que la administración entiende que la información solicitada puede obtenerla el reclamante a través del canal de información de su página web. La administración por tanto no niega que la información solicitada obre en su poder y tampoco su vínculo con las funciones que le son propias, por lo que encaja en la noción de información pública recogida en el artículo 13 LTAIBG.

Debe partirse por tanto de la consideración de que la información objeto de la solicitud de acceso tiene la naturaleza de información *“pública”* a los efectos de la LTAIBG, cuestión distinta es que el derecho de acceso a la información pública -como cualquier otro derecho-, no tiene carácter absoluto y, por tanto, su ejercicio pueda verse condicionado por la concurrencia de límites legales o constitucionales.

4. Para valorar la conformidad de la causa de inadmisión invocada con la LTAIBG es necesario comenzar recordando que el derecho de acceso a la información pública está reconocido en dicha ley como un auténtico derecho público subjetivo, al establecer que *“todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley”*, y que desde su preámbulo se

configura de forma amplia, disponiendo que son titulares todas las personas, que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud, y que solamente se verá limitado en aquéllos casos en que 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, indicando expresamente que, en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test del daño -del interés que se salvaguarda con el límite- y del interés público en la divulgación, de forma justificada, proporcionada y limitada por su objeto y finalidad y atendiendo a las circunstancias del caso concreto.

Esta 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 los límites a este derecho que se contemplan en el artículo 14.1 LTAIBG como las causas de inadmisión enumeradas en el artículo 18.1 LTAIBG.

Así lo ha proclamado el Tribunal Supremo, entre otras, en su Sentencia de 16 de octubre de 2017 (ECLI: ES:TS:2017:3530), en la que sostiene 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."*

Partiendo de este presupuesto, en relación con la aplicación de la causa de inadmisión del art. 18.1.e) LTAIBG es necesario tener en cuenta que este Consejo emitió, en fecha 14 de julio de 2016, en virtud de las prerrogativas concedidas por el artículo 38.2 a) de la LTAIBG, el Criterio Interpretativo nº 3, que delimita el alcance del concepto de solicitud de información que tenga carácter abusivo, señalando que, el carácter abusivo de una solicitud se asocia a la condición de que la petición "no esté justificada con la finalidad de la Ley".

De este modo hay dos elementos esenciales para su aplicación (i) que el ejercicio del derecho sea abusivo cualitativamente, no en sentido cuantitativo: el hecho que una misma persona presente un número determinado de solicitudes no determina necesariamente un ejercicio abusivo del derecho, y (ii) que el ejercicio del derecho pueda considerarse excesivo, es decir, cuando no llegue a conjugarse con la finalidad de la ley.

Así, una solicitud puede entenderse abusiva cuando se encuentre en alguno de los supuestos o se den alguno de los elementos que se mencionan a continuación:

Con carácter general, en aquellos casos en que pueda considerarse incluida en el concepto de abuso de derecho recogido en el artículo 7.2 del Código Civil y avalado por la jurisprudencia, esto es: *“Todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho”*.

Cuando, de ser atendida, requiriera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos. Cuando suponga un riesgo para los derechos de terceros. Cuando sea contraria a las normas, las costumbres o la buena fe.

Se considerará que la solicitud está justificada con la finalidad de la ley cuando se fundamenta en el interés legítimo de: someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones públicas, conocer cómo se manejan los fondos públicos, o conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas.

Consecuentemente, no estará justificada con la finalidad de la ley cuando:

No puede ser reconducida a ninguna de las finalidades señaladas con anterioridad y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos. Cuando tenga por finalidad patente y manifiesta obtener información que carezca de la consideración de información pública de acuerdo con la definición del artículo 13 de la LTAIGB. Cuando tenga por objeto o posible consecuencia la comisión de un ilícito civil o penal o una falta administrativa.

5. En el presente caso, estando a lo expuesto, este Consejo no aprecia la existencia de la causa de inadmisión invocada que, recordemos, debe aplicarse de manera restrictiva, coherente y proporcionada.

Entendemos que no es posible aplicar el concepto de abuso de derecho en la solicitud de acceso presentada por el interesado valorando, acorde a la jurisprudencia citada y criterio de este Consejo que cumple con la finalidad de la transparencia de la Ley; debe entenderse que

lo pretendido en este caso, solicitud de información relativa a “muertes *por consumo de alimentos en mal en cada Comunidad Autónoma en el año 2020*” es información que figura en poder de la administración, su acceso se sitúa dentro del ámbito de la finalidad de la ley en la medida en que permite conocer cómo funcionan las instituciones y cómo cumplen las funciones encomendadas, máxime cuando versa sobre una información que en años anteriores fue objeto de publicación.

En consecuencia, a juicio de este Consejo, procede estimar la reclamación planteada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos expuestos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE) / MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL, de fecha 9 de diciembre de 2021.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL/INE a que en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a [REDACTED] la siguiente documentación:

. Muertes por consumo de alimentos en mal estado producidas en el año 2020 y en función de las comunidades autónomas en las que se produjeron.

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL/INE a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la documentación enviada al reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), 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

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>

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](#)⁹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

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