



Resolución 1004/2021

S/REF: 001-061787

N/REF: R/1004/2021; 100-006111

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Defensa

Información solicitada: Número de miembros en activo y número que ha rechazado vacunación COVID

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 19 de octubre de 2021 al MINISTERIO DE DEFENSA, 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), la siguiente información:

- *Número de miembros de las Fuerzas Armadas en activo a 1 de enero de 2021.*

- *Número de miembros de las Fuerzas Armadas que han rechazado la vacunación contra el covid-19 con fecha 19 de octubre de 2021.*

2. Mediante resolución, de 23 de noviembre de 2021, la INSPECCIÓN GENERAL DE SANIDAD DEL MINISTERIO DE DEFENSA contestó al solicitante lo siguiente:

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

De acuerdo con la letra c) del apartado 1 del artículo 18 de la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, se inadmitirán a trámite las solicitudes de acceso a la información pública que se refieran a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

Por otra parte, según el artículo 16 de la misma Ley 19/2013 en los casos en que la aplicación de alguna de las restricciones previstas en la norma 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.

Una vez analizada la solicitud, esta IGESAN considera que la misma incurre en los supuestos contemplados en los expositivos precedentes, toda vez que según el criterio interpretativo 007/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), el concepto de reelaboración como causa de inadmisión ha sido interpretado por el propio Consejo 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 elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información. La información referida al rechazo de la vacunación por parte de los miembros de las Fuerzas Armadas recaería en este supuesto.

En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 16 y en la letra c) del artículo 18.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se concede acceso a la información sobre el número de miembros de las Fuerzas Armadas en activo a 1 de enero de 2021 que es de 121.880 personas. Y se inadmite a trámite la solicitud de acceso a la información pública sobre el número de miembros de las Fuerzas Armadas que han rechazado la vacunación contra el covid-19 con fecha 19 de octubre de 2021 que ha quedado identificada en el párrafo anterior de esta resolución.

3. Disconforme con la respuesta recibida, mediante escrito registrado el 25 de noviembre de 2021, el solicitante interpuso una reclamación en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) alegando lo siguiente:

La Inspección General de Sanidad de la Defensa (IGESANDEF) me deniega parte de la información solicitada en base al apartado c) del artículo 18 de la Ley 19/2013.

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

4. Con fecha 26 de noviembre de 2021, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al MINISTERIO DE DEFENSA, a fin de que se formularan las alegaciones que consideraran oportunas; lo que efectuó mediante escrito registrado el 13 de diciembre de 2021 en el que se pone de manifiesto que:

(...)

I.- El Sistema de Información de vacunaciones del Ministerio de Defensa no permite hacer una extracción del número de personas que rechazan la “vacunación contra el COVID-19”, ya que el rechazo se registra por cada dosis y por cada tipo de vacuna de las existentes contra el Covid-19, por lo que se tendría que acceder a los datos de cada paciente uno por uno, para poder obtener esa información. Por otro lado, el procedimiento de vacunación de los miembros de las Fuerzas Armadas ha sido mixto, pudiendo haber sido vacunado por la Sanidad Militar o por la Sanidad Civil e incluso por terceros países en el caso de personal desplazado o destinado en el extranjero, por lo que no estar registrado en el Sistema de Información del Ministerio de Defensa no implica que esa persona haya rechazado vacunarse.

(...)

III.- Por consiguiente, según ha establecido el propio Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en diversas resoluciones, el hecho de elaborar la información solicitada expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información, recae en este supuesto, dado que los datos solicitados se encuentran desagregados o incluso son inexistentes.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2 c\) de la LTAIBG](#) 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 Gobierno](#)³, el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁴ se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

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#a24>

2. La LTAIBG, en su [artículo 12⁵](#), reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo 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, 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 por la ley, 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. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pedía el número de miembros de las Fuerzas Armadas en activo a 1 de enero de 2021 y el número de los que han rechazado la vacunación contra el covid-19 desde el 19 de octubre de 2021.

El Ministerio requerido ha concedido parcialmente la información solicitada (i) informando de que el número de miembros de las Fuerzas Armadas es de 121.880, e (ii) inadmitiendo la solicitud de información en relación con el número de miembros que han rechazado la vacunación, al ser necesaria una acción previa de reelaboración -artículo 18.1.c) LTAIBG-.

Fundamenta la Administración la citada causa de inadmisión en que, para facilitar el número de miembros de las Fuerzas Armadas que rechazaron la vacunación, es necesario hacer uso de diversas fuentes de información, «*dado que los datos solicitados se encuentran desagregados o incluso son inexistentes*». En este sentido añade que el sistema informático de vacunación no permite extraer el dato numérico de las personas que han rechazado la vacunación, pues estos datos están vinculados a cada dosis y tipo de vacuna por lo que habría de accederse al historial de cada uno de los miembros de las Fuerzas Armadas. A lo anterior se suma, según pone de manifiesto el propio Ministerio, que el sistema de vacunación

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

seguido es mixto, pues puede realizarse a través de la sanidad civil o la militar, e incluso en terceros países en el caso de personal que esté prestando servicios en el exterior, por lo que la ausencia en el Registro del órgano competente no presupone el *rechazo* a la vacunación.

4. Partiendo de lo hasta ahora expuesto, y teniendo en cuenta que la reclamación presentada ante este Consejo se circunscribe a la inadmisión parcial de la solicitud, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG, conviene traer a colación el criterio de este Consejo y la jurisprudencia relativa a la aplicación de esta causa de inadmisión fundada en la necesidad de *reelaboración* de la información solicitada.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530) establece con claridad cuál ha de ser el punto de partida a la hora de aplicar lo dispuesto en el artículo 18 de la LTAIBG: la interpretación estricta, cuando no restrictiva, de las causas de inadmisión de solicitudes de información partiendo de la premisa de la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información, que no permite aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho.

De ahí, que el Tribunal concluya que *«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 tanto, lo primero que exige la inadmisión a trámite de una solicitud de acceso a la información es una *motivación clara y suficiente* de la necesidad de reelaborar la información para poderla facilitar al solicitante; motivación que, en este caso y tal como se ha reproducido en fundamento jurídico anterior, si bien se contenía en la resolución inicial de forma parca, sí se aprecia con mayor argumentación en la respuesta que ofrece el Ministerio en trámite de alegaciones.

Constatada la existencia *formal* de esa justificación, procede verificar si las razones expuestas por el Ministerio evidencian la aducida *necesidad de tratamiento previo o reelaboración*. Desde esta perspectiva no puede obviarse que, tal como se puso de manifiesto en la STS de 3 de marzo de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:810) *«(...) el suministro de información pública, a quien ha ejercitado su derecho al acceso, puede comprender una cierta reelaboración, teniendo en cuenta los documentos o los datos existentes en el órgano administrativo. Ahora bien, este tipo de reelaboración básica o general, como es natural, no siempre integra, en cualquier caso, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013. La acción previa*

de reelaboración, por tanto, en la medida que a su concurrencia se anuda una severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que tales datos y documentos tenga un carácter complejo, que puede deberse a varias causas (...).».

Entre esas causas, la citada sentencia destaca el hecho de que se tenga que realizar el tratamiento a partir de «*una información pública dispersa y diseminada*», que requiera de una «*labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es [en el caso enjuiciado en la sentencia] información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información*», o que la misma se encuentre en soportes (físicos e informáticos) diversos.

Jurisprudencia, la reseñada, que se reitera en la STS de 25 de marzo de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:1256) en la que se incluye en el concepto de *reelaboración* aquella información que, al no encontrarse en su totalidad en el órgano al que se dirige la solicitud, ha de ser recabada de otros órganos, y se remarca que no puede confundirse la supresión o anonimización de datos con un supuesto de *reelaboración de la información pública*. Esta doctrina se recoge, entre otras, en la Sentencia de la Audiencia Nacional (SAN), de 31 de enero (ECLI:ES:AN:2022:359), en la que se pone de manifiesto que la acción de reelaboración no puede ser aducida en relación con la extracción de información de expedientes administrativos concretos identificados por el interesado, sino, en su caso, respecto de «*expedientes indeterminados y sin un previo tratamiento, cuando su recopilación no haya sido emprendida por ningún órgano administrativo por iniciativa propia y en cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas(...)*».

Se confirma y se precisa, así, el criterio de este Consejo de Transparencia (criterio interpretativo 7/2015) en el que se señaló que la acción de reelaboración se refiere a aquellos supuestos en los que la información debe *elaborarse expresamente* para dar respuesta a lo solicitado, haciendo uso de diversas fuentes de información -sin que pueda confundirse con el proceso de anonimización o con la solicitud de información *voluminosa*-; así como a aquellos supuestos en que la Administración requerida no dispone de los medios necesarios para extraer y explotar la información concreta que se reclama.

5. A la vista de cuanto antecede, este Consejo de Transparencia considera que la causa de inadmisión invocada resulta de aplicación, pues, según manifiesta el Ministerio, y se adelantaba *supra*, ni el sistema de información de vacunaciones del Ministerio de Defensa permite hacer una extracción del número de personas que rechazan la vacunación contra el COVID-19 (ya que el rechazo se registra por cada dosis y por cada tipo de vacuna de las existentes, por lo que la obtención del número requeriría del acceso a los datos de cada

paciente), ni en ese sistema constan todos los datos al seguirse un procedimiento de vacunación mixto (por sanidad civil y por sanidad militar) o de vacunación en terceros países en los casos del personal desplazado.

En definitiva, proporcionar la información solicitada requeriría de una elaboración expresa a partir de datos desagregados que se encuentran, de existir, en diversos organismos nacionales e internacionales, por lo que concurre la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la LTAIBG y, en consecuencia, procede la desestimación de la presente reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] frente al MINISTERIO DE DEFENSA.

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>