



Resolución 468/2022

S/REF: 001-067985

N/REF: R/0475/2022; 100-006889

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Sanidad

Información solicitada: Informes diarios de los controles primarios de Covid-19 en el aeropuerto de Barajas

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 19 de abril de 2022, el reclamante solicitó a AEROPUERTOS ESPAÑOLES Y NAVEGACIÓN AÉREA (AENA), 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:

«Desde el inicio de la pandemia la empresa adjudicataria de los controles primarios de COVID-19 en los aeropuertos ha hecho informes diarios por aeropuerto. Tal y como recogen los pliegos técnicos de esas adjudicaciones.

Solicito una copia de todos y cada uno de esos informes diarios en el caso del aeropuerto de Barajas desde el primero que se hizo hasta la actualidad».

2. Mediante resolución de fecha 13 de mayo de 2022, el MINISTERIO DE SANIDAD contestó al solicitante lo siguiente:

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

«Una vez analizada su solicitud, esta Dirección General resuelve inadmitir parcialmente a trámite la solicitud en aplicación del artículo 18 c] de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, ya que para disponer de la información solicitada es necesaria una acción previa de reelaboración.

Se adjunta la información disponible sobre la información facilitada por la empresa contratada por AENA que realiza los controles primarios de COVID-19, agregada por meses correspondiente al aeropuerto de Madrid Barajas, desde julio de 2020 a abril de 2022.

Se adjunta como Anexo I a la presente resolución documento en formato reutilizable “Datos control primario Madrid-barajas Julio 2020-abril 2022».

3. Mediante escrito registrado el 24 de mayo de 2022, el solicitante 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:

«En mi solicitud pedí a AENA (esta la derivó al Ministerio de Sanidad) los informes diarios que hacía en el aeropuerto de Barajas la empresa adjudicataria del control primario. Estos informes se recogen en los pliegos administrativos del contrato y se encargan a hacer a la empresa que debe entregarlos a AENA. Se puede ver en la página 9 del contrato: <https://contrataciondelestado.es/wps/wcm/connect/4773242d-4499-4923-b1e4-656e31fe9d34/DOC20201113112057sscc-exp-dea4852020-Oppt.pdf?MOD=AJPERES>

El contrato explica que los informes incluirán lo siguiente: "DIARIO POR AEROPUERTO: Con la programación de vuelos que enviará cada aeropuerto con una semana de antelación deberá entregarse un INFORME con datos de cada vuelo procesado en el control primario en cada aeropuerto que tenga activo el servicio. Este informe dispondrá de los siguientes campos: Fecha/Hora/Compañía aérea (Código IATA)/ Núm Vuelo/ Aeropuerto Origen (Código IATA)/Zona (internacional/Schengen/nacional)/Área Terminal (en caso que aplique)/PLCs recogidos en Papel válidos/PLC en papel incorrectos interceptados/PLCs escaneados/ QRs leídos/Pasajeros han llegado sin PLC ni QR/Total pasajeros procesados (suma de las anteriores)/Hora primer pasajero del vuelo/ Hora último pasajero del vuelo/ Tiempo medio paso control (cálculo con la diferencia de horas y el total de pasajeros)/Observaciones o Incidencias."

Por lo tanto, AENA no debería haber derivado a Sanidad la solicitud. Uno de los dos organismos debe facilitar estos informes que se solicitaban en mi petición: "Solicito una copia

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

de todos y cada uno de esos informes diarios en el caso del aeropuerto de Barajas desde el primero que se hizo hasta la actualidad".

Como es evidente, la empresa debió hacer los informes y entregarlos, ya que AENA no anuló el contrato y pagó esa adjudicación. Se entiende, por lo tanto, que la empresa ha cumplido y que se dispone de esos informes.

Del mismo modo, al no haber aplicado límites en contra, se me deberían facilitar debido a su evidente interés y relevancia pública».

4. Con fecha 25 de mayo de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE SANIDAD al objeto de que pudiera hacer las alegaciones que considerase oportunas. El 24 de junio de 2022 se recibió escrito, con el siguiente contenido:

«(...)2.- Motiva su reclamación en dos puntos. El primero de ellos "AENA no debería haber derivado a Sanidad la solicitud", cuestión que ha quedado resuelta por el propio Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en su resolución dictada con fecha 24 de abril de 2022 R/0852/2021 (expediente de derecho de acceso a la información 001-060078, 100-005889), por citar un ejemplo, en el sentido de confirmar la procedencia de tal derivación en virtud del artículo 19.1 de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre.

3.- En segundo lugar, el interesado entiende que "se debe facilitar" por alguno de los organismos la información que reclama, "copia de todos y cada uno de esos informes diarios en el caso del aeropuerto de Barajas desde el primero que se hizo hasta la actualidad". En este sentido la Dirección General de Salud Pública en la resolución a esta solicitud, facilitaba el acceso a la información disponible concerniente al aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas.

Como figura en los pliegos a los que alude D. XXXX, el objeto de los mismos y de las medidas que se han ido adoptando junto con la empresa pública AENA SME S.A. se fundamentan en una situación de Emergencia de Salud Pública y a un posterior restablecimiento de la vida cotidiana y de la actividad económica, al mismo tiempo que se reforzaba, la vigilancia y el control epidemiológico. En consecuencia, la finalidad última era y es, dar cumplimiento a los requerimientos que imponían las sucesivas normas que se han dictado a medida que la evolución de la pandemia exigía la adopción de soluciones. Por lo que resulta conveniente insistir en la observación que ya se ha reiterado en otros expedientes, como por ejemplo 001-067571, es decir, con independencia de que así pueda estar contemplado en los pliegos del contrato entre AENA SME S.A. y su empresa adjudicataria, por esta Dirección General se ha dado acceso al interesado a la información de la que disponemos.

4.- Por otra parte, corresponde a este órgano directivo a través de la Subdirección General de Sanidad Exterior, y como competencia exclusiva del Estado, las actividades que se realicen en materia de vigilancia y control de los posibles riesgos para la salud derivados de la importación, exportación o tránsito de mercancías y del tráfico internacional de viajeros, de acuerdo con la legislación internacional, la Ley 33/2011 de 4 de octubre, y el Real Decreto 1418/1986 de 13 de junio sobre funciones del Ministerio de Sanidad y Consumo en materia de sanidad exterior.

Por tanto, los informes y datos que obran en poder de esta Dirección General, responden a la necesidad de realizar una correcta evaluación del riesgo, y una vigilancia y control de la propagación de la COVID-19 derivada de los movimientos internacionales de personas, es por ello que la información facilitada está agregada por meses.

5.- La información de la forma en que se solicita por el interesado, significaría la elaboración de un informe ex profeso, cuando por parte de este órgano se da cumplimiento a la finalidad de la ley, en el sentido de facilitar el escrutinio de la acción de los responsables públicos, si bien no consideramos de nuestra competencia la utilización de recursos humanos para una finalidad distinta al interés público al que servimos.

Por todo lo expuesto, se solicita se admita el presente escrito de alegaciones y se declare la inadmisión de la reclamación interpuesta».

5. El 29 de junio de 2022, se concedió audiencia al reclamante, para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibíendose escrito en fecha 29 de junio de 2022 en el que se pone de manifiesto lo siguiente:

«Solicito que se siga adelante con la presente reclamación, al no poder estar en más desacuerdo con lo expresado por Sanidad.

Alegan que "la información de la forma en que se solicita por el interesado, significaría la elaboración de un informe ex profeso". En ningún caso esto es así debido a que la empresa adjudicataria ha realizado estos informes. Por ello se solicitan, ya que existen tal cual. Si Sanidad no dispone de ellos, tal y como yo mencionaba en mi reclamación AENA no debería haber derivado la solicitud a Sanidad y debería haberlo entregado AENA directamente. Por eso, en mi reclamación se hace constar que no deberían haber derivado la solicitud.

Según el contrato la empresa debía hacer llegar ese informe tanto a AENA como a Sanidad. Si con Sanidad no lo ha hecho, no significa que con AENA sí puedan haberlo hecho.

Por ello, AENA debería haber resuelto directamente mi solicitud».

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2 c\) de la LTAIBG](#)³ 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](#)⁴, el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁵ se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12](#)⁶ 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*».

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 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 de acceso a la información relativa a los informes diarios de los controles primarios de Covid-19 en el aeropuerto de Barajas, formulada en los términos que figuran en los antecedentes de hecho.

Aunque la solicitud de acceso se dirigió inicialmente a AENA, la contestación a la misma se ha realizado por el Ministerio de Sanidad, previa remisión de la solicitud por parte de la primera al amparo del [artículo 19.4 a LTAIBG](#)⁷.

³ <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

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>

⁷ <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a19>

El Ministerio dictó resolución por la que concede el acceso parcial a la información solicitada facilitando al reclamante una tabla *excel* con los datos relativos a los controles Covid 19 en el Aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas de julio de 2020 a abril de 2022, de forma agregada por meses. Argumenta el Ministerio que es la información de la que dispone (que le ha remitido AENA) y que entregarla con el desglose requerido (diario) implicaría una acción de reelaboración, resultando de aplicación lo dispuesto en el artículo 18.1.c) LTAIBG.

4. La resolución de esta reclamación debe partir de la premisa de que, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 13 LTAIBG, el objeto del derecho de acceso a la información pública está conformado por los contenidos o documentos que obren *en poder* de alguno de los sujetos obligados, por lo que la existencia previa de la información en su ámbito de competencias es condición necesaria para el reconocimiento del derecho.

En este caso, el Departamento ministerial requerido manifiesta que ha proporcionado la información *de la que dispone* —que se corresponde con la solicitada, si bien agregada por meses y no con desglose diario—. En concreto, adjunta un archivo en formato *excel* en el que consta el número de controles sanitarios realizados en el aeropuerto de Madrid en el periodo temporal antes indicado (control documental diferenciando entre el formato QR, el formato papel escaneado y el formato no escaneado); así como los derivados a control sanitario secundario (por *formulario de control sanitario, temperatura elevada o control visual*).

En respuesta a las alegaciones del reclamante sobre la previsión de informes diarios que figura en el contrato suscrito en su día entre AENA y la empresa adjudicataria del *servicio de control primario en llegadas Covid 19/2021*, razona el Ministerio que *«con independencia de que así pueda estar contemplado en los pliegos del contrato entre AENA SME S.A. y su empresa adjudicataria, por esta Dirección General se ha dado acceso al interesado a la información»* de la que dispone, añadiendo que *«los informes y datos que obran en poder de esta Dirección General, responden a la necesidad de realizar una correcta evaluación del riesgo, y una vigilancia y control de la propagación de la COVID-19 derivada de los movimientos internacionales de personas, es por ello que la información facilitada está agregada por meses»*. Y añade, como ha quedado reflejado en los antecedentes de esta resolución, que facilitar *«[l]a información de la forma en que se solicita por el interesado, significaría la elaboración de un informe ex profeso, cuando por parte de este órgano se da cumplimiento a la finalidad de la ley, en el sentido de facilitar el escrutinio de la acción de los responsables públicos, si bien no consideramos de nuestra competencia la utilización de recursos humanos para una finalidad distinta al interés público al que servimos»*.

5. Teniendo en cuenta lo anterior, este Consejo considera que, en efecto, no cabe dudar de que el Ministerio haya aportado toda la información de la que dispone —que es la que le ha sido remitida por AENA para el ejercicio de sus funciones de control epidemiológico— y que la aportación de los *informes diarios* supondría, por parte del Ministerio, la realización de una acción de *reelaboración* en los términos que luego se dirán.

A las consideraciones anteriores no obstan (i), ni el hecho de que la solicitud de información se remitiese inicialmente en su día a AENA, (ii) ni el eventual contenido del contrato firmado entre AENA y la empresa que resultó adjudicataria del servicio.

(i) Respecto de la primera cuestión —referida a la procedencia de la remisión de la solicitud de información a Sanidad— el Ministerio ha invocado la previa resolución de este Consejo R/852/2021, de 24 de abril de 2022 que, en un asunto sustancialmente idéntico (y planteado por el mismo reclamante), señala que:

«En este sentido, se aprecia, en primer lugar, que, según se recoge en los antecedentes, la información solicitada no obra en poder de AENA, motivo por el cual remitió la solicitud de información al Ministerio de Sanidad, circunstancia reconocida por el reclamante, confirmando que según lo estipulado en la cláusula segunda del Convenio suscrito entre ambas partes que establece lo siguiente (punto 2.3.4.): “El Ministerio de Sanidad se compromete a que: los datos de salud y cualquier otro conexo obtenidos en el ejercicio de estas funciones de control sanitario serán de exclusiva titularidad del Ministerio de Sanidad, no pudiendo, en ningún caso, AENA almacenar, acceder ni tratarlos por cuenta del Ministerio de Sanidad».

Esta cláusula de prohibición de almacenar, acceder o tratar los datos obtenidos por AENA en el ejercicio de sus funciones de control sanitario es la que justificó, tanto en el caso precedente como en el actual, la remisión de la solicitud al Ministerio.

(ii) En lo concerniente a la segunda cuestión, es cierto que en el pliego de prescripciones técnicas al que alude el reclamante se contempla la obligación de *llevar un registro de actuaciones de cada servicio donde se reflejen al detalle las incidencias surgidas* y se prevé, en particular, la realización de determinados informes para Sanidad Exterior, estableciéndose la relación de datos a reportar con carácter diario (totales de datos *agrupados* diarios e informes por separado de cada aeropuerto diario). Se prevé asimismo la información que debe facilitarse a AENA y al responsable del servicio en cada aeropuerto (que es la que refiere el solicitante).

No obstante lo anterior, lo cierto es que, como justifica de forma expresa el Ministerio, una cosa es lo indicado en los pliegos de los contratos firmados para el control de la llegada de pasajeros y otra las actuaciones que finalmente se hayan realizado. En todo caso, no compete a este Consejo de Transparencia comprobar si los contratos se han cumplido o no, ni las prioridades marcadas o las decisiones adoptadas por Sanidad al respecto. Lo único que compete a este Consejo es valorar si la Administración ha acreditado que la información solicitada no en su poder, y, tal y como se ha indicado anteriormente, en el presente supuesto la Administración ha comunicado formalmente que la información requerida no obra en su poder y no se aprecian motivos para ponerlo en duda.

En definitiva, habiendo aportado el Ministerio la información que *obra en su poder*, este Consejo considera que el mayor desglose pretendido por el reclamante (información diaria) constituye una acción de reelaboración en los términos previstos en el artículo 18.1.c) LTAIBG y en la jurisprudencia del Tribunal Supremo —por todas, la STS de 25 de marzo de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:1256)—, pues, desagregar la información *mensual* de la que se dispone para facilitar el desglose *diario* implicaría un exhaustivo proceso de disociación que tendría que realizarse *expresamente* para facilitar la información al reclamante tal y como la solicita. Y ello requeriría un consumo de recursos públicos que no guarda proporción con el valor añadido que, desde el punto de vista de la satisfacción de los fines de la transparencia a los que sirve la LTAIBG, resultaría de conocer la información desglosada por días, una vez que ya se ha facilitado desagregada por meses.

III. RESOLUCIÓN

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

De acuerdo con el [artículo 23, número 1⁸](#), 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 octubre⁹](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

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](#)¹⁰.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>