



Resolución 675/2020

S/REF: 001-047332

N/REF: R/0675/2020; 100-004259

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Ciencia e Innovación

Información solicitada: Datos casos covid-19 desglosados por municipios

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó al MINISTERIO DE CIENCIA E INNOVACIÓN, 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 9 de septiembre de 2020, la siguiente información:

Al Instituto Carlos III, En virtud del artículo 2.1 de la ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno, que incluye a la Administración General del Estado entre los sujetos de ámbito de aplicación, y el artículo 13 de la misma, que 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, solicito:

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

Estadística del número total de casos confirmados de COVID-19, muertes confirmadas de COVID-19 y casos diagnosticados en los últimos 14 días por municipio de residencia según la información registrada en la base de datos de Red Nacional de Vigilancia Epidemiológica (RENAVE).

Solicito los datos para la fecha más reciente disponible y aclarando que las cifras que estoy pidiendo ya se publican por provincia de residencia en el portal del Centro Nacional de Epidemiología, donde ya se incluyen las cifras de dos provincias que son municipios: Ceuta y Melilla.

Para evitar cualquier conflicto con la protección de datos personales, pido los datos de los municipios que tengan más de 10 casos confirmados desde el inicio de la epidemia.

Les agradecería que me hicieran llegar la información en un formato reutilizable, preferiblemente XLS o CSV. Si no fuera posible, solicito los datos tal y como consta en los registros públicos para evitar cualquier acción de reelaboración.

2. Mediante resolución de fecha 28 de septiembre de 2020, el MINISTERIO DE CIENCIA E INNOVACIÓN, contestó al solicitante lo siguiente:

(...)

3º. Con fecha 10 de septiembre de 2020 la UIT MCIN remite dicha solicitud a la Secretaría General de Investigación y, una vez analizada, resuelve inadmitir la solicitud a trámite, en virtud de lo dispuesto en el artículo 18.c) de la citada Ley 19/2013, ya que para divulgar la información solicitada sería necesaria una acción de reelaboración, por los motivos que a continuación se indican:

En España, las comunidades autónomas (CCAA) notifican diariamente al Ministerio de Sanidad las cifras de casos confirmados acumulados de COVID-19: total de casos, casos en profesionales sanitarios, hospitalizaciones, ingresos en UCI, fallecidos y casos recuperados.

Al mismo tiempo, las CCAA completan, según acceden a la información, la encuesta individualizada para cada uno de dichos casos. La encuesta incluye información clínico-epidemiológica consensuada y aprobada por la Ponencia de Alertas y Planes de Preparación y Respuesta y la Red Nacional de Vigilancia Epidemiológica (RENAVE), y la notifican mediante la plataforma informática SiViES (Sistema para la Vigilancia en España), que gestiona el Centro Nacional de Epidemiología del Instituto de Salud Carlos III.

Para conseguir una información completa de cada caso, cada comunidad autónoma debe realizar sucesivas actualizaciones de la información de la encuesta, porque no siempre toda la información está disponible desde la identificación del caso, o precisa de una actualización según cambia la evolución clínica del paciente.

La información individualizada debe ser consolidada con sucesivas actualizaciones para evitar interpretaciones erróneas durante su análisis.

Asimismo, se puede comprobar que los datos sobre casos de COVID-19 se ofrecen (totales) por Comunidades Autónomas, mostrando la curva en base a diferentes variables, tal y como se muestran en la web:

<https://www.isciii.es/QueHacemos/Servicios/VigilanciaSaludPublicaRENAVE/Enfermedades/Transmisibles/Paginas/InformesCOVID-19.aspx>

La elaboración efectuada para confeccionar estos informes se obtiene del programa de la aplicación SiViES, razón por la que no serviría para facilitar la información como se solicita. La información requerida precisaría realizar nuevas operaciones de análisis, agregación e interpretación.

Dar acceso a los datos solicitados no implicaría una mera agregación, o suma de datos, o el mínimo tratamiento de los mismos, sino que tendría que elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información.

Se está pidiendo una información que a día de hoy no se tiene y cuya obtención no es sencilla pues implica ir analizando todos y cada uno de los documentos generados.

En el presente supuesto habría que ir, extrayendo de la plataforma SiViES en la que se encuentran todos los datos, que se han volcado de las encuestas cumplimentadas por las Comunidades Autónomas, los correspondientes a cada caso concreto, extrayendo los datos por municipios, y elaborar un informe expresamente para dar una respuesta.

La normativa vigente en materia de protección de datos (Reglamento 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE; y Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales) es aplicable al tratamiento de la información (cualquier operación o conjunto de operaciones realizadas sobre datos personales o conjuntos de datos personales, ya sea por procedimientos automatizados o no, como la recogida, registro, organización,

estructuración, conservación, adaptación o modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma de habilitación de acceso, cotejo o interconexión, limitación, supresión o destrucción) suministrada en esta resolución, tal y como se especifica en el artículo 15.5 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

3. Ante esta respuesta, mediante escrito de entrada el 9 de octubre de 2020, el solicitante presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24²](#) de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno con, en resumen, el siguiente contenido:

El Ministerio de Sanidad me rechaza la solicitud de información porque asegura que se necesitaría una acción de reelaboración. Argumenta que, para darme respuesta, "habría que extrayendo de la plataforma SiViES en la que se encuentran todos los datos, que se han volcado de las encuestas cumplimentadas por las Comunidades Autónomas, los correspondientes a cada caso concreto, extrayendo los datos por municipios, y elaborar un informe expresamente para dar una respuesta".

No se puede entender como reelaboración el simple acceso a una aplicación informática (SiViES) y la exportación de datos de esa base de datos (RENAVE) porque entonces el derecho de acceso quedaría restringido para cualquier base de datos gubernamental o información publicada que no estuviera ya en un formato publicable.

Además, el Gobierno argumenta que "obtención no es sencilla pues implica ir analizando todos y cada uno de los documentos generados".

Esto se contradice con el documento sobre el que se basa la incorporación de información al RENAVE a través de la aplicación informática SiViES. En el documento de estrategia y vigilancia de la COVID-19 que adjunto se incluye un documento con la encuesta que tienen que rellenar para cada caso confirmado. Entre esos indicadores está el municipio y código postal de cada caso confirmado.

Precisamente, gran parte del resto de indicadores se vuelcan automáticamente en el panel del Instituto Carlos III y los informes diarios publicados por el mismo instituto. En la página web del ISCIII <https://cnecovid.isciii.es/covid19/#documentaci%C3%B3n-y-datos>, además, se reconoce que la Red Nacional de Vigilancia Epidemiológica (RENAVE), alimentada por la plataforma informática SiViES, es una base de datos. Es decir, que se pueden extraer y exportar información con meras operaciones informáticas de esa base de datos.

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

En añadido y contradiciendo las explicaciones del Ministerio, en el Real Decreto 900/2020, publicado hoy, se reconoce lo siguiente: "Que el municipio presente una incidencia acumulada por fecha de diagnóstico en los últimos catorce días de 500 casos o más por 100.000 habitantes (medida hasta cinco días antes de la fecha de valoración) en base a la información que se notifica al Sistema para la Vigilancia en España (SIVIES)".

Es decir, en el Boletín Oficial del Estado se reconoce que disponen de la información de casos confirmados por municipio (datos necesarios para calcular la incidencia acumulada) y que esta información proviene del Sistema para la Vigilancia de España (SiVIES).

Por tanto, considero que no procede el concepto de reelaboración para una mera operación informática de agregación de datos por fecha y municipio de residencias cuando estos campos están incluidos en la base de datos disponible por el Ministerio de Sanidad. Además, el Ministerio de Sanidad reconoce en su propio Boletín que dispone de esta información y que está haciendo operaciones estadísticas con ellos.

4. Con fecha 13 de octubre de 2020, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE CIENCIA E INNOVACIÓN, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. Mediante escrito de entrada el 22 de octubre de 2020, el mencionado Ministerio realizó las siguientes alegaciones:

1. Ante esta reclamación se alega lo siguiente:

a) El reclamante indica que el Ministerio de Sanidad ha rechazado su solicitud de información. El texto completo de la reclamación va dirigida al citado Ministerio.

Pues bien, la solicitud recibida con fecha 9 de septiembre de 2020, número 001-047332, se dirige por ██████████, al Instituto de Salud Carlos III, organismo público de investigación adscrito al Ministerio de Ciencia e Innovación, a través de la Secretaría General de Investigación (Real Decreto 404/2020, de 25 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Ciencia e Innovación). Por tanto, es la resolución del Secretario General de Investigación del Ministerio de Ciencia e Innovación, de fecha 28 de septiembre de 2020, la que inadmite su solicitud de información en base al artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no así el Ministerio de Sanidad.

b) Ante lo expuesto en el apartado anterior, conviene concretar las diferentes competencias y funciones del Ministerio de Sanidad y del Instituto de Salud Carlos III en relación con la RENAVE y la aplicación SIVIES:

El Real Decreto 2210/1995, de 28 de diciembre, constituye la red nacional de vigilancia epidemiológica (RENAVE). La RENAVE permite la recogida y el análisis de la información epidemiológica con la finalidad de poder detectar problemas, valorar los cambios en el tiempo y en el espacio, contribuir a la aplicación de medidas de control individual y colectivo de los problemas que supongan un riesgo para la salud de incidencia e interés nacional o internacional y difundir la información a sus niveles operativos competentes; todas estas acciones tienen como objeto conseguir que las Administraciones sanitarias dispongan de la información necesaria para la toma de decisiones, mediante la vigilancia epidemiológica.

En el momento de creación de la RENAVE el Instituto de Salud Carlos III (ISCIII) figura adscrito al Ministerio de Sanidad; en la actualidad está sujeto a una doble dependencia funcional del Ministerio de Ciencia e Innovación y del Ministerio de Sanidad, en particular, el ISCIII depende funcionalmente del Ministerio de Sanidad para la realización de aquellas actividades que desarrolle en materia de salud, de planificación y asistencia sanitaria y, en coordinación con el Ministerio de Ciencia e Innovación, de aquellas otras de investigación aplicada cuando tengan traslación al Sistema Nacional de Salud.

Por tanto, en el caso de la RENAVE y de la aplicación SIVIEs, el ISCIII depende del Ministerio de Sanidad. El Centro Nacional de Epidemiología/Instituto de Salud Carlos III gestiona la RENAVE, pero los datos que se incluyen en SIVIEs pertenecen a las comunidades y ciudades autónomas y al Ministerio de Sanidad.

La RENAVE se encuentra al servicio del Sistema Nacional de Salud y está constituida por:

- 1. El sistema básico de la vigilancia, integrado por la notificación obligatoria de enfermedades, la notificación de situaciones epidémicas y brotes, y la información microbiológica.*
- 2. Sistemas específicos de vigilancia epidemiológica basados en sistemas de registros de casos, encuestas de seroprevalencia, sistemas centinelas y otros, que se podrán aplicar a la vigilancia epidemiológica del SIDA (síndrome de inmunodeficiencia adquirida), de la infección por VIH (virus de inmunodeficiencia humana) y de las enfermedades inmunoprevenibles.*
- 3. Aquellos otros sistemas de vigilancia que el Ministerio de Sanidad y las comunidades y ciudades autónomas, dentro de su ámbito competencial, de acuerdo con la normativa vigente y a través del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, crean*

necesario desarrollar en función de problemas específicos o como complemento de las intervenciones sanitarias para el control de las enfermedades.

Tiene las siguientes funciones:

- 1. Identificación de los problemas de salud de interés supracomunitario en términos de epidemia, endemia y riesgo.*
- 2. Participación en el control individual y colectivo de los problemas de salud de interés supracomunitario, garantizando, de forma precisa, el enlace entre vigilancia y toma de decisiones para prevención y control por parte de las autoridades sanitarias competentes.*
- 3. Realización del análisis epidemiológico, dirigido a identificar los cambios en las tendencias de los problemas mencionados en el apartado anterior, así como otras investigaciones epidemiológicas.*
- 4. Aporte de información operativa para la planificación.*
- 5. Difusión de la información a los niveles operativos competentes.*
- 6. Con carácter subsidiario, servir de base para la elaboración de estadísticas para fines estatales.*

El Ministerio de Sanidad, entre otros cometidos, difundirá la información procedente de la RENAVE y, de acuerdo con los resultados obtenidos del análisis epidemiológico de los datos, formulará las recomendaciones oportunas sobre problemas de salud, sin perjuicio de las competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas en este ámbito.

Las comunidades y ciudades autónomas, en su ámbito competencial, desarrollarán la normativa necesaria, de forma que se garantice la capacidad funcional de estas actividades en todos sus niveles administrativos y se asegure el envío al Ministerio de Sanidad de la información epidemiológica establecida, con la periodicidad y desagregación que en cada caso se establezca.

En todos los niveles de la RENAVE se adoptarán las medidas necesarias para garantizar la seguridad de los datos, quedando todos aquellos, que en virtud de sus competencias tengan acceso a los mismos, sometidos al deber de confidencialidad.

En virtud del art. 23 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, se crea el SIVIEs, la plataforma donde se almacenan los datos aportados por las comunidades y ciudades autónomas. El citado artículo establece: "Para la consecución de los objetivos que se

desarrollan en el presente capítulo, - se refiere a la intervención pública en relación con la salud individual colectiva – las Administraciones Sanitarias, de acuerdo con sus competencias, crearán los Registros y elaborarán los análisis de información necesarios para el conocimiento de las distintas situaciones de las que puedan derivarse acciones de intervención de la autoridad sanitaria”.

La Orden SND/404/2020, de 11 de mayo, de medidas de vigilancia epidemiológica de la infección por SARS-CoV-2 durante la fase de transición hacia una nueva normalidad, establece que el COVID-19, enfermedad producida por la infección por el virus SARS-CoV-2, es una enfermedad de declaración obligatoria urgente. Asimismo, el artículo 6 de la citada Orden, en relación con la obtención y comunicación de datos, dispone: “Las unidades de salud pública de las comunidades y ciudades autónomas deberán obtener diariamente información sobre los casos sospechosos y confirmados de COVID-19 de los servicios de atención primaria y hospitalaria, tanto del sistema público como del privado, así como de los servicios de prevención de riesgos laborales.

La información a obtener y comunicar al Ministerio de Sanidad a partir del 12 de mayo de 2020 será la siguiente:

La información individualizada de casos confirmados, de acuerdo a lo establecido en el anexo I de esta orden. Esta información se enviará al Ministerio de Sanidad a través de la herramienta de vigilancia SiViEs que gestiona el Centro Nacional de Epidemiología del Instituto de Salud Carlos III..../...”

Por tanto, los datos contenidos en la aplicación SIVIES pertenecen a las comunidades y ciudades autónomas y al Ministerio de Sanidad. El ISCIII gestiona SIVIES, es decir, se ocupa de su administración y funcionamiento, pero los datos que contiene la aplicación no le pertenecen.

El reclamante expone:

“Es decir, en el Boletín Oficial del Estado se reconoce que disponen de la información de casos confirmados por municipio (datos necesarios para calcular la incidencia acumulada) y que esta información proviene del Sistema para la Vigilancia de España (SiViEs).

Por tanto, considero que no procede el concepto de reelaboración para una mera operación informática de agregación de datos por fecha y municipio de residencias cuando estos campos están incluidos en la base de datos disponible por el Ministerio de Sanidad. Además, el Ministerio de Sanidad reconoce en su propio Boletín que dispone de esta información y que está haciendo operaciones estadísticas con ellos.”

Como se alega en los párrafos anteriores, los datos incluidos en SIVIEs pertenecen al Ministerio de Sanidad y a las comunidades y ciudades autónomas: el Ministerio accede a SIVIEs, como no puede ser de otra manera, y obtiene los datos que considera conveniente; el ISCIII es el gestor de SIVIEs, y trata y publica los datos aportados por las CCAA y ciudades con Estatuto de Autonomía según los procedimientos que acuerdan el Ministerio de Sanidad y las propias CCAA. Es decir, la información que publica el ISCIII es aquella acordada con el Ministerio de Sanidad.

El, ahora, reclamante, en su solicitud de información con número 001-047332 requería: “Estadística del número total de casos confirmados de COVID-19, muertes confirmadas de COVID-19 y casos diagnosticados en los últimos 14 días por municipio de residencia según la información registrada en la base de datos de Red Nacional de Vigilancia Epidemiológica (RENAVE).

Solicito los datos para la fecha más reciente disponible y aclarando que las cifras que estoy pidiendo ya se publican por provincia de residencia en el portal del Centro Nacional de Epidemiología, donde ya se incluyen las cifras de dos provincias que son municipios: Ceuta y Melilla.” Es decir, solicita los datos que ha hecho públicos el ISCIII, pero incluyendo la variable “municipio”, variable con la que el ISCIII no cuenta al tratar los datos recogidos en SIVIEs, y no cuenta con la citada variable en los datos que hace públicos porque esta presentación de información no es la acordada con el Ministerio de Sanidad.

La información de vigilancia es distinta a cualquier información con fines estadísticos. Se recoge y usa en tiempo real para la toma de decisiones en el ámbito de la salud pública, por lo que puede ser incompleta, contener errores y sufrir retrasos en distinta medida. Por lo que se precisa de un tiempo para su depuración y consolidación y esto la convierte en otra fuente de información valiosa para su uso en la investigación y fines estadísticos, pero este último paso todavía no se ha podido dar completamente.

Los informes que publica el ISCIII precisan de un proceso de depuración, imputación y relación con otras bases de datos secundarias que permiten paliar los defectos de la notificación. Además, este cotejo da lugar a que los análisis de una base extraída un día puedan variar de los extraídos al día siguiente.

Por tanto, el ISCIII, para ofrecer la información solicitada por el reclamante, precisaría de la conformidad del Ministerio de Sanidad, y de un proceso de reelaboración, ya que los datos que el ISCIII trata y hace públicos contenidos en SIVIEs, no incluyen la variable “municipio”, razón por la que el ISCIII no podría facilitar la información como se solicita. La información requerida precisaría realizar nuevas operaciones de análisis, agregación e interpretación.

Dar acceso a los datos solicitados, por parte el ISCIII, no implicaría, como indica el reclamante “el simple acceso a una aplicación informática (SiVIES) y la exportación de datos de esa base de datos (RENAVE)”, es decir, una mera agregación, o suma de datos, o el mínimo tratamiento de los mismos, sino que tendría que elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información.

Se está pidiendo una información que a día de hoy el ISCIII no tiene, y cuya obtención no es sencilla, pues implica ir analizando todos y cada uno de los documentos generados.

En el presente supuesto sería necesario, extraer de la plataforma SiVIEs en la que se encuentran todos los datos, que se han volcado de las encuestas cumplimentadas por las comunidades y ciudades autónomas, los correspondientes a cada caso concreto, extrayendo los datos por municipios, y elaborar un informe expresamente para dar una respuesta.

(...)

A la vista de las alegaciones expuestas, esta Secretaría General de Investigación, reitera lo expuesto en la resolución de fecha 28 de septiembre de 2020, por la que se inadmite a trámite la solicitud con número 001-047332 presentada por [REDACTED].

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG³](#), en relación 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 Gobierno⁴](#), 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 12⁵](#), regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como "los

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>

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. Respecto al fondo del asunto, cabe recordar que el objeto de la solicitud de información se centra en conocer *la Estadística del número total de casos confirmados de COVID-19, muertes confirmadas de COVID-19 y casos diagnosticados en los últimos 14 días por municipio de residencia según la información registrada en la base de datos de Red Nacional de Vigilancia Epidemiológica (RENAVE).*

En su respuesta, la Administración considera de aplicación la causa de inadmisión prevista en la letra c) del artículo 18.1 de la LTAIBG, que dispone que *Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.*

Se fundamenta la inadmisión en que para facilitar los datos que se solicitan por municipios *habría que ir, extrayendo de la plataforma SiViES en la que se encuentran todos los datos, que se han volcado de las encuestas cumplimentadas por las Comunidades Autónomas, los correspondientes a cada caso concreto, extrayendo los datos por municipios, y elaborar un informe expresamente para dar una respuesta.*

Y, ello debido a que *se puede comprobar que los datos sobre casos de COVID-19 se ofrecen (totales) por Comunidades Autónomas, mostrando la curva en base a diferentes variables, tal y como se muestran en la web.*

Asimismo, la Administración en sus alegaciones a la reclamación presentada, añade que el *Centro Nacional de Epidemiología/Instituto de Salud Carlos III gestiona la RENAVE, pero los datos que se incluyen en SiViEs pertenecen a las comunidades y ciudades autónomas y al Ministerio de Sanidad -precisaría de la conformidad del Ministerio de Sanidad-; y que trata y publica los datos según los procedimientos que acuerdan el Ministerio de Sanidad y las propias CCAA, que no incluyen la variable "municipio", razón por la que el ISCIII no podría facilitar la información como se solicita. La información requerida precisaría realizar nuevas operaciones de análisis, agregación e interpretación.*

4. Dicho esto, en primer lugar se considera necesario recordar que el artículo 13 de la LTAIBG dispone que *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.*

Por lo que, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no cabe duda que la información solicitada obra en poder del Centro Nacional de Epidemiología/Instituto de Salud Carlos III, ha sido elaborada en el ejercicio de sus funciones, ya que como expresamente indica es el organismo que gestiona la RENAVE, es el gestor de SIVIEs, y trata y publica los datos aportados por las CCAA y ciudades con Estatuto de Autonomía.

Por otro lado, respecto de la indicada causa de inadmisión, este Consejo de Transparencia aprobó en virtud de las potestades del artículo [38.2 a\) de la LTAIBG](#)⁶, el Criterio Interpretativo [CI/007/2015](#)⁷, de 12 de noviembre en el que se concluye lo siguiente:

“(...) será requisito que la resolución por la que se inadmita la solicitud especifique las causas que la motivan y la justificación, legal o material aplicables al caso concreto.

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

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

⁷ <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html>

medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada.

Una vez fijado el concepto de reelaboración, conviene diferenciarlo de otros supuestos regulados Ley 19/2013, que no suponen causa de inadmisión.

El primero sería la solicitud de “información voluminosa”, que aparece recogida en el artículo 20.1. En este caso, se trata de información cuyo “volumen o complejidad” hace necesario un proceso específico de trabajo o de manipulación para suministrarla al solicitante. En este caso no se estaría ante un supuesto de reelaboración, por lo que tampoco sería un caso de inadmisión de la solicitud sino de ampliación del plazo para resolver.

En este sentido se pronuncia el artículo 20.1, párrafo 2 que dice textualmente “Este plazo (1 mes) 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”.

No obstante, sí puede tenerse en cuenta el elevado volumen de la información objeto de solicitud cuando ello suponga que, atendiendo también al alcance y objeto concreto de lo solicitado así como los medios disponibles, se incurra en algunas de las circunstancias o supuestos que, a juicio de este Consejo de Transparencia, impliquen que estemos ante un supuesto de reelaboración.

5. Asimismo, debe apuntarse también la interpretación que de este concepto han realizado los Tribunales de Justicia:

- [Sentencia nº 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo de Madrid y Sentencia en Apelación nº 47/2016⁸, de 7 de noviembre de 2016, de la Audiencia Nacional: “La interpretación del art. 18.1. c\) de la Ley 19/2013 ha de hacerse atendiendo a que en ella se configura el derecho de acceso a la información pública 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” \(Artículo 12\), y a la Exposición de Motivos, conforme a la cual “el capítulo III \(donde se insertan ambos preceptos, arts. 12 y 18 de la ley\) configura de forma amplia el derecho de acceso a la](#)

⁸ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/4_RTVE_2.html

información pública, del que son titulares todas las personas y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud.

(...) Al margen de disquisiciones sobre el concepto de la reelaboración de información que no influyen en el presente caso, donde no se impugnan los criterios interpretativos fijados por el CTBG, la recurrente no ha justificado que el suministro de la información solicitada exija una labor previa de reelaboración, pues aparte de sus alegaciones ninguna otra prueba se allega que soporte su posición.”

- Sentencia 15/2018, de 14 de febrero de 2018, dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 1 en el PO 33/2017⁹, y casi en idénticos términos, rechazando la identificación entre recopilación de información y reelaboración de la misma la sentencia nº 125/2018, dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Madrid en el PO 62/2017¹⁰, pronunciándose ambas en el siguiente sentido: (...) no pudiéndose obviar que la información guarda relación con los recursos públicos, de forma que lo solicitado entra dentro del ámbito de aplicación de la ley y **se trata de información que ya existe, es decir que no precisa ser reelaborada para proporcionar el acceso sin perjuicio de que pueda no existir un repositorio común a todos los órganos de contratación del grupo Fomento, aspecto que, como se ha expuesto, no guardaría relación con la causa de inadmisión, de forma que, a lo sumo, lo requerido supondría una labor de recopilación de datos con el alcance de agregar, tratar o adicionar los mismos pero sin que requiera una labor de elaboración o creación ad hoc a modo de informe, debiéndose reiterar que no cabe aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado o desproporcionado del derecho de acceso a la información que exista y esté disponible mediante una sola labor de agregación, siempre que se trate de información pública cuyo concepto se contiene en el art. 13 de la Ley.**
- La Sentencia 54/2019, de 8 de mayo, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 4 de Madrid, PO 37/2018-D, que se pronuncia en los siguientes términos: “(...) No se comparte que para la divulgación de la información interesada sea necesaria una acción previa de reelaboración. Entendido ello de acuerdo con los criterios del CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO y con diversos pronunciamientos judiciales, **no se debe apreciar cuando se trata del acceso a información que conste en archivos y documentos existentes con anterioridad a la solicitud. Si la Administración requerida dispone de la**

⁹ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2017/53_MFomento_5.html

¹⁰ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2017/76_MJusticia_2.html

información, tal como se solicita, y se requiere a lo sumo de su ordenación, no se trataría de un supuesto de reelaboración. Por el contrario, sí se trataría de un supuesto de reelaboración si lo que se pretende es que a partir de los datos de que disponga la Administración la misma elabore un informe. (...) el hecho de que los datos relativos al pago a los colaboradores contratados por la Corporación demandante no se encuentren ordenados o tengan que ser recabados a distintas unidades no implica que deban ser reelaborados. Se trata de recabarlos y de transmitirlos tal como constan.”

- En idénticos términos se pronuncia la reciente Sentencia 47/2020, de 13 de mayo, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 4 de Madrid, PO 107/2019, que, además de lo anterior, también concluye, lo siguiente “(...) Existiría una acción de reelaboración, de acuerdo con la sentencia de 25 de abril de 2016, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 9 de Madrid en el Procedimiento Ordinario 33/2015, si se pide una información de que no se dispone, no existiendo obligación de producirla.(...) el volumen o el esfuerzo que debe realizarse para proporcionar la información no puede considerarse como un elemento de juicio determinante a la hora de rechazar el acceso a la información y no debe confundirse con una acción de reelaboración de la información. Tampoco cabe oponer que el Ministerio debería destinar un funcionario a tiempo completo para revisar todas las solicitudes, pues las dificultades de organización que tenga la Administración no le eximen de atender sus funciones, en línea con lo afirmación del Consejo de Transparencia de que se requiere de ciertas labores administrativas para identificar y poner a disposición del interesado la información solicitada. Ni siquiera cuantifica la actora, ni por aproximación, el número tan ingente de peticiones de indulto que recibe al año.”
- También destaca 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 15/2019, confirmada por la sentencia de la Audiencia Nacional de 16 de octubre de 2020, dictada en el recurso de apelación 25/2020, que recoge, entre otras cuestiones, 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 previsto 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.”

De igual forma, consideramos necesario mencionar la [Sentencia del Tribunal Supremo](#), dictada en el [recurso de casación 75/2017](#)¹¹, que se pronuncia en los siguientes términos: "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

¹¹ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/4_RTVE_2.html

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. (...)"

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.** (...)

6. Teniendo en cuenta lo anterior, en el presente caso, a nuestro juicio no se aprecia la existencia de la causa de inadmisión que, recordemos, debe ser aplicada de manera restrictiva, coherente y proporcionada, así como que, según se ha interpretado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y los Tribunales de Justicia, en la LTAIBG se configura el derecho de acceso a la información pública de forma amplia y con escasos límites.

Es cierto, como indica la Administración y se puede comprobar en el enlace facilitado, que la información que se publica se desglosa por Comunidades Autónomas. Pero también es cierto que en el presente supuesto debe tenerse en cuenta también lo considerado por nuestros Tribunales respecto de que no se debe apreciar reelaboración cuando se trata del acceso a información que conste en archivos y documentos existentes con anterioridad a la solicitud, como es este caso. La Administración reconoce que en la plataforma SiViES se encuentran todos los datos que se han volcado de las encuestas cumplimentadas por las Comunidades Autónomas, y entre ellos están los municipios. Se trata, por tanto, de información que existe aunque para facilitarla sea necesario un tratamiento de los datos, una actividad que, por otra parte, el Centro Nacional de Epidemiología/Instituto de Salud Carlos III ya lleva a cabo para publicar la información.

Hay que tener en cuenta por otro lado que la solicitud de información se refiere al *total de casos confirmados de COVID-19, muertes confirmadas de COVID-19 y casos diagnosticados en los últimos 14 días*, no se refiere a todas las estadísticas y con todas las variables que publica en las que se incluyen grupos de edad, nivel de gravedad por edad, por sexo, síntomas, tiempo de evento, etc.

Por ello, a nuestro parecer, lo requerido supondría una labor de extracción de los datos de la base de datos - igual que se extraen el resto de los datos que se publican- pero sin que

requiera una labor de elaboración o creación *ad hoc* a modo de informe, debiéndose reiterar que no cabe aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado o desproporcionado del derecho de acceso a la información que exista y esté disponible mediante una sola labor de agregación, siempre que se trate de información pública cuyo concepto se contiene en el art. 13 de la Ley.

Como indica el reclamante, no procede el concepto de reelaboración para una mera operación informática de agregación de datos por fecha y municipio de residencias cuando estos campos están incluidos en la base de datos disponible. Entendemos que se pueden extraer y exportar información con meras operaciones informáticas de esa base de datos, dado que los informes con todos los datos y el nivel de desagregación antes señalado se publican constantemente, como se puede comprobar en la mencionada página web, por ejemplo, los dos últimos correspondientes al 2 y 9 de diciembre.

Cabe también reiterar en este punto el Criterio de este Consejo de Transparencia en relación con que *si se trata de información cuyo "volumen o complejidad" hace necesario un proceso específico de trabajo o de manipulación para suministrarla al solicitante, no se estaría ante un supuesto de reelaboración, por lo que tampoco sería un caso de inadmisión de la solicitud sino de ampliación del plazo para resolver.* Refrendado por nuestros tribunales al señalar que *el volumen o el esfuerzo que debe realizarse para proporcionar la información no puede considerarse como un elemento de juicio determinante a la hora de rechazar el acceso a la información y no debe confundirse con una acción de reelaboración de la información.*

Finalmente, consideramos de interés tener en cuenta que el Real Decreto 900/2020, de 9 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para responder ante situaciones de especial riesgo por transmisión no controlada de infecciones causadas por el SARS-CoV-2, como señala el solicitante, determina entre otras cuestiones que *En concreto, aunque es importante implementar medidas de control en todos los municipios con transmisión de SARS-CoV-2, sea cual sea su nivel, resulta especialmente urgente implementar las medidas necesarias para controlar la transmisión en los municipios de más de 100.000 habitantes que cumplan los siguientes criterios: a) Que el municipio presente una incidencia acumulada por fecha de diagnóstico en los últimos catorce días de 500 casos o más por 100.000 habitantes (medida hasta cinco días antes de la fecha de valoración) en base a la información que se notifica al Sistema para la Vigilancia en España (SIVIES), (...)*

En definitiva, con base en los argumentos que anteceden, entendemos que la reclamación ha de ser estimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 9 de octubre de 2020, contra la resolución de 28 de septiembre de 2020 del MINISTERIO DE CIENCIA E INNOVACIÓN.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE CIENCIA E INNOVACIÓN a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, proporcione al interesado la siguiente información:

Estadística del número total de casos confirmados de COVID-19, muertes confirmadas de COVID-19 y casos diagnosticados en los últimos 14 días por municipio de residencia según la información registrada en la base de datos de Red Nacional de Vigilancia Epidemiológica (RENAVE).

Como indica el solicitante, la información vendrá referida a los municipios que tengan más de 10 casos confirmados desde el inicio de la epidemia.

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE CIENCIA E INNOVACIÓN a que, en el mismo plazo máximo, proporcione al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno copia de la información remitida al reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1¹²](#), 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 octubre¹³](#), 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-Administrativa¹⁴](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

¹² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

¹³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

¹⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez