

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

N/REF: RT 0907/2022 [Expte. 310-2022]

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Principado de Asturias/ Consejería de Salud.

Información solicitada: Mortalidad relacionada con Covid-19.

Sentido de la resolución: DESESTIMATORIA.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación que obra en el expediente, el reclamante solicitó al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno¹ (en adelante, LTAIBG) a la Consejería de Salud del Principado de Asturias, el 3 de octubre de 2022:

“En virtud del derecho a la información se SOLICITA que se informe relativo al exceso de mortalidad a fecha 29 de agosto de 2022 (del año 2022) en ASTURIAS, habiendo

Notificadas 9.219 fallecimientos,

Observadas 9.319 fallecimientos,

Estimadas bases 8.358,

Exceso por todas las causas 961

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

Habiendo un exceso de fallecimiento en 961 personas les solicitamos que se nos INFORME DE:

- 1.- Cuantas personas de estas 9219 se encontraban vacunados del Covid-19.*
- 2.- Cual era la vacuna suministrada del Covid-19 entre Pfizer, Moderna, Astra Zeneca y Jansen.*
- 3.- Cuantas dosis tenían suministradas los fallecidos.*
- 4.- Cual ha sido la causa del exitus.*
- 5.- Se distribuya dicha información entre los rangos de edad, 0 a 14, 15-44, 45-64, 65-74, 75-84, +85.”*

El 4 de octubre de 2022 la administración autonómica dictó resolución de ampliación de plazo para resolver.

2. Ante la ausencia de resolución sobre el contenido de la solicitud, por parte de la administración, el solicitante presentó una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG), a la que se da entrada el 11 de noviembre de 2022, con número de expediente RT/0907/2022.
3. El 17 de enero de 2023 el CTBG remitió la reclamación a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Salud, al objeto de que se pudieran presentar las alegaciones que se considerasen oportunas.

Se ha recibido respuesta de dicha Secretaría General Técnica, el 6 de febrero de 2023, señalando que se ha reiterado en varias ocasiones un informe al órgano gestor, recibándose finalmente informe el 23 de enero de 2023, tras lo cual el Consejero de Salud ha dictado resolución en cuanto al contenido de la solicitud, el 3 de febrero de 2023, notificada esa misma fecha al reclamante, habiendo decidido lo siguiente:

“(…) RESUELVO

Primero.- Resolver la solicitud de acceso a información pública presentada por (....) en los términos expuestos en el informe mencionado en el antecedente de hecho tercero:

1." La petición realizada se refiere a hechos que no se recogen en la información habitual que nos llega de los certificados de defunción, que es la fuente de información que compone el Registro de Mortalidad del Principado de Asturias:

- a) Estado vacuna/*
- b) Vacuna administrada si se supiera el estado vacuna/*

- c) *Numero de dosis si se supiera la vacuna administrada y el estado vacuna/*
2. *A su vez, en el momento de la petición no se ha recibido la totalidad de la información procedente de dicha fuente solicitada para poder hacer un análisis adecuado.*
3. *Por otra parte, los análisis programados en la práctica habitual del Registro de Mortalidad no incluyen los resultados de información e informes que pretende el ciudadano, salvo los puntos 4 y 5 (causa del éxitus y distribución etaria) cuyos análisis se procederá a ejecutar con el análisis anual cuando finalice el año objeto de observación.*
4. *Por todo ello no es posible facilitar dicha información en el momento actual dado que requiere un análisis específico adhoc. (...)"*

El 21 de febrero se ha remitido oficio al reclamante, concediéndole un trámite de audiencia a la luz de la documentación recibida, sin que haya efectuado alegaciones.

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 Gobierno², el Presidente de esta autoridad administrativa independiente es competente para resolver las reclamaciones que en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG³ se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. En virtud del apartado 2 de la disposición adicional cuarta de la LTAIBG⁴, las comunidades autónomas pueden atribuir la competencia para la resolución de las reclamaciones al CTBG mediante la celebración del correspondiente convenio con la Administración General del Estado. En desarrollo de dicha previsión, existe convenio⁵ vigente suscrito con las comunidades autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Extremadura, Castilla-La Mancha e Illes Balears, así como con las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

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-2013-12887&p=20181206&tn=1#dacuaa>

⁵ <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/es/transparencia/portal-transparencia/informacion-econ/convenios/conveniosCCAA.html>

3. A tenor de lo dispuesto en su preámbulo, la LTAIBG tiene por objeto *“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”*. De este modo, su artículo 12 reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la “información pública”, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución y desarrollados por dicha norma legal. En este sentido, el artículo 13 de la LTAIBG define la “información pública” como “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 acuerdo con ambos preceptos, una información tendría la consideración de información pública en la medida en que obrara en poder de un sujeto incluido en el ámbito de aplicación de la LTAIBG, quien la habría elaborado o adquirido en el ejercicio de las competencias que tuviera legalmente reconocidas.

4. En el caso de esta reclamación la administración autonómica indica que no dispone de la información con el nivel de detalle solicitado por el reclamante. Sin perjuicio de que la información solicitada tenga, a juicio de este Consejo, un innegable interés público, existen dos circunstancias a tener en cuenta que dificultan la concesión del acceso.

La primera es que la obtención de la información solicitada es enormemente compleja, ya que supone la utilización de bases de datos, de diferentes administraciones públicas, que deben ser consolidadas, para la obtención de un informe ad hoc solicitado por un ciudadano. En este sentido, se indica que una de las causas de inadmisión que establece la LTAIBG en su artículo 18⁶ es la que se refiere a la necesidad de llevar a cabo una acción previa de reelaboración para proporcionar la información solicitada.

Por lo que respecta a la reelaboración, este Consejo aprobó en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas por el artículo 38.2.a) de la LTAIBG⁷, el criterio interpretativo CI/007/2015, de 12 de noviembre⁸, para delimitar el alcance de la noción de “reelaboración”.

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a18>

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a38>

⁸ <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html>

La reelaboración supone un nuevo tratamiento de la información y no debe confundirse con otros supuestos, tales como el volumen o la complejidad de la información solicitada, la inclusión de datos personales susceptibles de acceso parcial o de anonimización o el acceso parcial de la información, supuestos estos contemplados en los artículos 20.1, 15.4 y 16 de la LTAIBG, que no suponen causas de inadmisión en sí mismos.

Este planteamiento debe ser, necesariamente, completado por la interpretación que del alcance del precepto de referencia ha elaborado la jurisprudencia contencioso-administrativa. En este sentido hay que traer a colación el apartado 1 del Fundamento de Derecho Cuarto de la Sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 24 de enero de 2017.

“(…) Pero el derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancia de un particular. Es por ello por lo que el mencionado art. 18.1.c permite la inadmisión de una solicitud cuando la información que se solicita requiere una elaboración y tarea de confección por no ser fácilmente asequible acceder a ella, pero sin que ello signifique deba ser objeto de una interpretación amplia. Por consiguiente, es indiferente que dicha información obre en poder de la Administración o ente público encargada de dispensarla. Y en estos términos hay que interpretar el art. 13 de dicha Ley, de lo contrario se estaría alterando el objeto y espíritu de dicha Ley, que no parece haber convertido el derecho a la información pública en el derecho a obtener un informe solicitado sin previa tramitación de un procedimiento administrativo y con la finalidad de preparar la resolución que ponga término al mismo (art. 82 de la Ley 30/1992).

Asimismo, debe hacerse mención a la Sentencia del Tribunal Supremo 306/2020, de 3 de marzo, -recurso de casación núm. 600/2018- que señala lo siguiente:

“Ciertamente, 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, pero que, por lo que ahora importa,

se trata de una documentación en la que su procedencia no se encuentra en su totalidad en el propio órgano al que se solicita, pues parte de tal información corresponde y se encuentra en la Casa Real, con el añadido de que parte de tal información se encuentra clasificada, según la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre Secretos Oficiales, modificada por Ley 48/1978. Además del extenso límite temporal de la información solicitada de los vuelos militares desde 1976.

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

Por último, la Audiencia Nacional se ha pronunciado sobre la reelaboración en su sentencia de 31 de enero de 2022 en los siguientes términos:

“Debe entenderse por acción previa de reelaboración la que exigen aquellas peticiones de información que cargan sobre el órgano administrativo la iniciativa de la búsqueda de datos que se encuentran dispersos en una pluralidad indeterminada de registros o archivos, cualquiera que sea su soporte, exigiendo el análisis de la información obtenida y su ordenación. Esta labor de relacionar datos que obren en poder de la administración, pero en 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, no está amparada por el derecho a la información ni tienen los ciudadanos título para promoverla, salvo que expresamente se contemple en el ordenamiento jurídico.

Por ello, la petición de obtención de datos concretos que necesariamente deben figurar en los expedientes señalados por el solicitante de la información, no está comprendida en la excepción sobre la que se basa la sentencia de instancia”.

La segunda de las circunstancias anteriormente planteadas, se refiere al hecho de que la información sobre mortalidad lleva siempre aparejado un desfase temporal hasta que los datos obtenidos puedan considerarse como definitivos y publicarse con esa condición. Sirva como ejemplo, que el Instituto Nacional de Estadística ofrece en su

página web datos sobre mortalidad referidos al año 2021, es decir una fecha anterior a la que el reclamante demanda en su solicitud. Esa circunstancia es indicada por la administración autonómica cuando afirma que *“en el momento de la petición no se ha recibido la totalidad de la información procedente de dicha fuente solicitada para poder hacer un análisis adecuado”*.

A la vista de lo anteriormente expresado, dadas las alegaciones presentadas por la administración autonómica en el sentido de la imposibilidad de obtener toda la información solicitada en el momento actual, partiendo de datos dispersos que, además, no tienen carácter definitivo, procede desestimar la reclamación presentada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada frente a la Consejería de Salud del Principado de Asturias.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno⁹, 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 octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas¹⁰.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa¹¹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>