



Resolución 664/2020

S/REF: 001-042405

N/REF: R/0664/2020; 100-004249

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Sanidad

Información solicitada: Fechas y recopilación de datos sobre coronavirus comunicados por la Comunidades Autónomas

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó al MINISTERIO DE SANIDAD, 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) y con fecha 9 de abril de 2020, la siguiente información:

Solicito conocer sobre todas y cada una de las comunidades autónomas que día han entregado y qué día no las comunicaciones de datos que tenían que hacer al Gobierno de España por el COVID-19. Solicito que se me entregue la información en formato .xls o .csv u otro tipo de base de datos reutilizable y que se me desglose la información para todos y cada uno de los días que han tenido que entregar datos, todos y cada uno de los distintos datos que han tenido que dar y todas y cada una de las comunidades autónomas.

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

Solicito, además, que en todos y cada uno de los días que las comunidades hayan entregado datos se me faciliten los datos exactos que han entregado. Solicito que se me entregue esta información también en formato .xls o .csv u otro tipo de base de datos reutilizable y que se me desglose la información para todos y cada uno de los días que entregado datos, todos y cada uno de los distintos datos que dado y todas y cada una de las comunidades autónomas.

Es decir, por ejemplo: el día tal esta comunidad autónoma informó sobre los tests PCR que había realizado hasta la fecha y dijo que eran tantos. Pero, evidentemente, todo esto en un formato reutilizable tipo base de datos, como ya he remarcado.

O, por ejemplo: tal comunidad autónoma no informó tal día de las camas ocupadas por pacientes de COVID-19 en sus hospitales, aunque le tocaba hacerlo. Pero, evidentemente, todo esto en un formato reutilizable tipo base de datos, como ya he remarcado.

Solicito, entre otras, la información de todas y cada una de las comunicaciones de datos que se regulan, por ejemplo, en las órdenes ministeriales: SND/234/2020, de 15 de marzo, sobre adopción de disposiciones y medidas de contención y remisión de información al Ministerio de Sanidad ante la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19; SND/267/2020, de 20 de marzo, por la que se modifica la Orden SND/234/2020, de 15 de marzo, sobre adopción de disposiciones y medidas de contención y remisión de información al Ministerio de Sanidad ante la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 y SND/322/2020, de 3 de abril, por la que se modifican la Orden SND/ 275/2020, de 23 de marzo y la Orden SND/295/2020, de 26 de marzo, y se establecen nuevas medidas para atender necesidades urgentes de carácter social o sanitario en el ámbito de la situación de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

Indico estas tres como ejemplo pero solicito que se incluyan los datos e información que hayan tenido que entregar las comunidades al ministerio por cualquier otra orden o cualquier otra regulación o motivo. En estas órdenes se incluyen tablas y datos de forma clara que las comunidades deben entregar de forma periódica rellena. Solicito que se incluya en la resolución todos y cada uno de esos datos y tablas para todos y cada uno de los días que se tenían que entregar. Entre ellos, por ejemplo: la tabla de datos sobre centros de servicios sociales de carácter residencial; la tabla de información de capacidad asistencial desglosada por hospitales; los datos de pruebas PCR realizadas; los datos de personal o recursos humanos de cada centro hospitalario; la tabla de información epidemiológica con datos como casos confirmados, altas por defunción, altas, número de hospitalizados y otros datos; los datos de existencia y consumo de material sanitario; etcétera.

Hay otros datos no regulados por ninguna orden ministerial, que el Gobierno también ha recibido de las comunidades autónomas como el sexo o la edad de los casos de coronavirus. Solicito que también se me indique qué datos al respecto ha entregado y en qué fechas cada comunidad autónoma. Siguiendo este ejemplo, sería algo así como: por comunidad autónoma indicar cuántos datos de edad y sexo de los casos le han hecho llegar desglosado por fechas y cuántos casos le notificaba en total dicha comunidad.

Solicito, además, que si en alguna ocasión una comunidad ha remitido una serie de datos acompañada de alguna aclaración o indicación al respecto de estos se me facilite también. Y solicito también que si el ministerio ha mandado alguna indicación a las comunidades para cómo deben hacer la recopilación y entrega de alguno de estos datos, como podría ser, por ejemplo, una nota metodológica, se me entregue también una copia y se me indique en qué fecha se les hizo llegar.

Por último, solicito conocer en qué fecha y hora cada organismo o comunidad autónoma dirigió al ministerio cada una de la información que se le solicitaba sobre los responsables de entregarles la información, según regula la Orden SND/267/2020, de 20 de marzo, por la que se modifica la Orden SND/234/2020, de 15 de marzo, sobre adopción de disposiciones y medidas de contención y remisión de información al Ministerio de Sanidad ante la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

En todo lo solicitado quiero dejar claro que solicito tanto las comunidades autónomas como las ciudades autónomas como cualquier otro organismo o administración que haya tenido que entregar la misma o información similar al Ministerio de Sanidad.

Toda la información solicitada es de evidente interés público y no cabe límite que aplicar. Más cuando parte de lo solicitado ya lo ha facilitado en ocasiones el ministerio.

Aun así, no lo ha facilitado con el nivel de detalle que he pedido, cosa que serviría para la rendición de cuentas ante la ciudadanía. Más cuando algunas comunidades sí lo están publicando de esta forma por su cuenta y otras no. Del mismo modo, el ministerio en ocasiones ha dicho que hay comunidades que no han cumplido de forma adecuada con la entrega de datos que se les requería. Hacer público todo lo solicitado, por lo tanto, entronca con el objetivo de la Ley de Transparencia de que la ciudadanía acceda a información de calidad y de que la Administración rinda cuentas de su gestión y labor.

Mediante notificación de fecha 10 de julio de 2020, el Ministerio de Sanidad notificó al solicitante la ampliación en un mes del plazo para resolver.

No consta respuesta de la Administración.

2. Con fecha de entrada el 7 de octubre de 2020, el solicitante presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG²](#), una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, y el siguiente contenido:

Interpuse mi solicitud el pasado nueve de abril. El diez de julio se me anunció la ampliación del plazo para resolver debido a la complejidad de la información.

A día de hoy, tres meses después de la ampliación del plazo y medio año desde que interpuse la solicitud, el Ministerio de Sanidad no ha resuelto ni la ha respondido.

La información solicitada eran datos sobre la incidencia del coronavirus y la gestión de la pandemia que las comunidades autónomas enviaban al Ministerio de Sanidad y este no estaba publicando. Es información de evidente y claro interés público que encima versa sobre temas de salud pública. Queda, por lo tanto, suficientemente acreditado que tiene que primar el derecho de acceso a la información por encima de cualquier otro límite.

Además, mi solicitud estaba completamente bien formulada e indicaba al ministerio qué datos pedía refiriéndome incluso a las órdenes ministeriales donde se pedían estos datos a las comunidades. Aun así, me pidieron aclaraciones para saber qué información solicitaba y también las respondí. Después alargaron el plazo en un mes más para resolver y nunca han llegado a resolver.

Solicito al Consejo de Transparencia, por lo tanto, que estime mi reclamación e inste al Ministerio de Sanidad a entregarme todo la información que había solicitado tal y como indicaba mi solicitud y mis aclaraciones. Es decir, todos los datos que mandaron las comunidades autónomas sobre el coronavirus. Entre otra información, la siguiente:

- Los datos sobre las residencias que han mandado las comunidades autónomas.*
- Los datos de pruebas PCR realizadas o consumidas (tanto los datos diarios que se daban al inicio como los datos semanales que se daban después).*

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

- Los datos de situación por centro hospitalario que mandaban las CCAA (camas disponibles, ocupadas por COVID, ocupadas por otras patologías, etc.) y los datos de personal/recursos humanos por centro también.
- Los datos de existencias y consumo sanitario mandados por las CCAA.
- Los datos agregados epidemiológicos que mandaban diariamente las CCAA hasta que se cambió al sistema de notificación individualizado para los casos de coronavirus. En cuanto al nivel de desglose pido todo al detalle más desglosado que tenga el ministerio y que en todos los casos se me indique en qué fechas han enviado los datos cada CCAA y en qué fecha ha habido algunas que deberían haber enviado los datos y no lo han hecho (y se me indique cuáles). Aclarar también que pido los datos (tanto el contenido como su fecha) tal y como los mandaron las comunidades autónomas.

Por último, solicito que antes de resolver el presente expediente se me facilite una copia completa del mismo, incluidas las alegaciones de la Administración, para que pueda alegar lo que considere oportuno como reclamante.

3. Con fecha 8 de octubre de 2020, el Consejo de Transparencia remitió el expediente al MINISTERIO DE SANIDAD, al objeto de que pudiera formular las alegaciones que considerase oportunas, contestando el Ministerio, el 18 de diciembre de 2020, lo siguiente:

La reclamación presentada, una vez analizada, ha sido respondida. Tomando en consideración lo expuesto, se solicita que se admita a trámite este escrito y a la vista de las consideraciones contenidas en el mismo, se inadmita la reclamación formulada, por haber resuelto el objeto de la reclamación presentada.

Junto a esta contestación, acompaña resolución remitida al reclamante, fechada el 18 de diciembre de 2020, con el siguiente contenido:

En relación a la información que han suministrado las comunidades autónomas al Gobierno de España por el COVID-19, incluidas las relativas a las órdenes SND/234/2020, de 15 de marzo y sus respectivas modificaciones, la Orden SND/322/2020, de 3 de abril, y el resto de órdenes que establecía la necesidad de comunicar datos por parte de las comunidades autónomas reseñar que el rol asumido por parte del Ministerio de Sanidad es de mero depositario de una información elaborada en su integridad por cada una de las comunidades autónomas.

Tal como consigna el artículo 19.4 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, "cuando la información objeto de la solicitud, aun obrando en poder del sujeto al que se dirige, haya sido elaborada o generada en su integridad (...) por otro" deberá remitirse dicha solicitud al sujeto generador de la misma. En este caso, al tratarse de una pluralidad de sujetos (las comunidades autónomas y

las ciudades autónomas) este Ministerio procederá a dar traslado de la solicitud a los mismos, auténticos generadores de la información pública solicitada.

Ello no es óbice para que, con el fin de respetar el espíritu recogido en la ley 19/2013, de 9 de diciembre, este Ministerio remita el solicitante el empleo que esta Administración realiza de la información pública elaborada y suministrada por las comunidades autónomas.

La misma, en los términos fijados por la Orden SND/234/2020, de 15 de marzo, y sus posteriores modificaciones, es empleada por este Ministerio para suministrar de forma diaria información sobre la evolución de la situación de emergencia sanitaria derivada por la COVID-19. A dicha información se puede acceder a través de los informes periódicos que desde el Ministerio se suministran en el siguiente enlace: <https://www.mscbs.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov/situacionActual.htm>

También pueden accederse al conjunto de datos remitidos por las comunidades autónomas a través del siguiente buscador: <https://www.mscbs.gob.es/buscador/iniciar.do>

En relación a la solicitud concerniente a la “fecha y hora cada organismo o comunidad autónoma dirigió al ministerio cada una de las informaciones que se solicitaba sobre los responsables de entregarles la información, según regula la Orden SND/26/2020 de 15 de marzo”, este departamento considera que cae dentro del ámbito de la reelaboración de información en los términos consignados en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

Tal como estableció el propio Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su Criterio Interpretativo 7/2015, debe procederse a la motivación de la existencia de dicha causa de inadmisión. La solicitud operada por el particular no se encuentra sistematizada en la unidad, al suponer un elemento mediato (la entrada de información elaborada por terceros) y no una información en sí misma en los términos establecidos por la propia Orden SND/267/2020, de 20 de marzo. Este departamento dispone de la información suministrada por los sujetos que entran dentro del ámbito de la orden ministerial referida (que como ya hemos señalado entra dentro del ámbito del artículo 19.4 de la ley 19/2013, de 9 de diciembre); sin embargo, no posee una recolección propia del elemento mediato señalado anteriormente. Dicha solicitud requeriría elaborar de forma expresa una información pública no existente de forma sistemática a través de diversas fuentes de información. A su vez, este centro directivo, dado el volumen de la información objeto de la solicitud, carece de los medios técnicos requeridos para su obtención sin que se vea mermada la capacidad ordinaria de trabajo de la unidad, tal como establece el Criterio Interpretativo 7/2015, del Consejo de Transparencia, relativo a “causas de inadmisión

de solicitudes de información: relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración. (Artículo 18.1c) de la Ley 19/2013)".

Es por todo ello que se inadmite dicha parte de la solicitud de información realizada por el particular.

4. El 28 de diciembre de 2020, en aplicación del [art. 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)³, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se concedió Audiencia del expediente al reclamante para que, a la vista del mismo, presentase las alegaciones que estimara pertinentes en defensa de su pretensión, las cuales tuvieron entrada el 31 de diciembre de 2020, con el siguiente contenido:

Solicito que se siga adelante con la reclamación ya que no estoy de acuerdo con la resolución del Ministerio. Alegan que como lo pedido son datos que proporcionan las comunidades autónomas derivan a ellos la solicitud, pero ni me han notificado ninguna derivación. Ni tiene por qué ser así. De hecho el propio Consejo de Transparencia ha estimado a favor del reclamante en diversas ocasiones sobre datos de la pandemia que debería entregar el Ministerio de Sanidad y que provienen de las comunidades autónomas. Es por ejemplo el caso de la resolución R/0552/2020. En ella se estima que el ministerio debe entregar datos detallados y desglosados sobre los casos de coronavirus en el personal sanitario. Esa información, como el resto de la relacionada con la pandemia, la entregan las comunidades al ministerio. Por lo tanto, debe aplicarse el mismo criterio y el Ministerio debe entregarme la información solicitada. Más cuando la propia Ley de Transparencia indica que la información puede ser creada pero también simplemente 'obrar en el poder' del órgano al que se le pide. El único órgano con los datos de toda España, ya que se lo remiten todas las comunidades y él mismo crea los datos de las ciudades autónomas que se gestionan desde el INGESA, es el Ministerio de Sanidad. Sobre este punto también cabe recalcar que es una excusa sin fundamento para en la práctica no entregarme nada, ya que si no podrían haber entregado los datos relativos a Ceuta y Melilla, que como digo dependen del INGESA.

Por otro lado también inadmiten por reelaboración la parte relativa a la fecha y hora de la llegada de datos de cada comunidad autónoma. En relación a la solicitud concerniente a la "fecha y hora cada organismo o comunidad autónoma dirigió al ministerio cada una de las informaciones que se solicitaba sobre los responsables de entregarles la información, según regula la Orden SND/26/2020 de 15 de marzo", este departamento considera que cae dentro

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20181206&tn=1#a82>

del ámbito de la reelaboración de información en los términos consignados en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

Tampoco estoy de acuerdo en ese punto, aunque no procesen esa información tal cual como ellos dicen sí almacenan cuando una comunidad no entrega unos datos concretos en un día en concreto ya que así consta en los informes diarios del ministerio, como puede verse aquí: <https://maldita.es/malditodato/20200905/castilla-la-mancha-es-la-comunidad-que-en-mas-ocasiones-ha-dejado-de-enviar-losdatos-de-casos-de-coronavirus-al-ministerio-de-sanidad/>.

Del mismo modo, sobre otros tipos de datos deberían por lo menos entregarme la información indicando en cada día qué comunidades lo han entregado y cuáles no, la parte de la hora entiendo que la puedan inadmitir si no la guardan tal cual, pero no la parte de la fecha. El propio ministro Illa o Fernando Simón en diversas ocasiones ha hecho referencia por ejemplo a los datos de las residencias, parte de los datos solicitados en el presente expediente, diciendo que había comunidades que no estaban entregando los datos. Por lo tanto, si es información de la que dispone y habla el ministro, la ciudadanía tiene derecho a conocer realmente qué comunidades han entregado ese tipo de datos y el resto en cada día concreto que estaban llamadas a ello. Pueden verse las declaraciones del ministro y de Simón aquí: <https://maldita.es/malditodato/20200708/gobierno-datos-fallecidos-coronavirus-esidenciasfaltan/>.

Como es obvio Sanidad aunque no lo guarde como información a parte, tiene el registro de qué días han entrado los datos de cada comunidad y por tanto pueden facilitarme la información pedida en ese punto, como digo también, sin la hora, que sí puede entrar dentro de la causa de inadmisión que alegan.

Como ellos mismos indican alguna parte de estos datos ya la han publicado a veces en los informes diarios.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, 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 Gobierno](#)⁴, la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.

2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)⁵, regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, 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"*.

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, debemos comenzar indicando, que según entiende este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en la primera parte de la solicitud de información el interesado requiere las fechas en las que las Comunidades Autónomas debían entregar datos sobre los casos de coronavirus, si se ha cumplido en esas fechas, los datos facilitados, concretamente indica *todos y cada uno de los días que las comunidades hayan entregado datos se me faciliten los datos exactos*; y en caso contrario, las fechas en las que no los facilitaron las Comunidades Autónomas, y los datos que por ello no hayan comunicado. Concretando además que *se incluya en la resolución todos y cada uno de esos datos y tablas para todos y cada uno de los días que se tenían que entregar, así como, si en alguna ocasión una comunidad ha remitido una serie de datos acompañada de alguna o indicación al respecto de estos se me facilite también*.

A este respecto, se considera necesario recordar que en relación con los datos y estadísticas relativas a los casos de coronavirus este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ya se ha pronunciado en diversos expedientes de reclamación, como en el [expediente R/246/2020](#)⁶, del que cabe destacar lo siguiente:

3. Respecto al fondo del asunto, y tal y como se ha indicado en los antecedentes de hecho, cabe recordar que la solicitud de información ha sido parcialmente concedida, facilitando la Administración el enlace a la página web del Instituto de Salud Carlos III en el que se puede consultar el Análisis de los casos de COVID-19 notificados a la

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

⁶ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones/AGE/AGE_2020/07.html

RENAVE (Red Nacional de Vigilancia Epidemiológica) y los numerosos Informes sobre la situación de COVID-19 en España publicados al respecto. Así como que la Administración manifiesta que no dispone de la información desagregada que el interesado solicita, por lo que 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.

Con carácter previo, hay que señalar que, consultado el Análisis de los casos de COVID-19 notificados a la RENAVE (Red Nacional de Vigilancia Epidemiológica), se comprueba que el Instituto de Salud Carlos III informa, entre otras cuestiones de interés, de lo siguiente:

- **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.**

- **Para conseguir una información completa de cada caso, la CA 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 por fecha de inicio de los síntomas, fecha de diagnóstico y según gravedad; mostrando datos por sexo, grupo de edad, síntomas, enfermedades y factores de riesgo; situación clínica (hospitalización, Ventilación mecánica, UCI, defunción), etc. así como mostrando datos combinando las diferentes variables.

Asimismo, cabe señalar que a este expediente de reclamación ya se hacía referencia en el expediente de reclamación R/633/2020 instado por el mismo reclamante y en el que la solicitud de información de la que traía causa la reclamación versaba sobre todos los casos de

coronavirus, totales y acumulados, desglosados por Comunidades Autónomas, incluidos los del personal sanitario.

4. Teniendo en cuenta lo anterior, así como la naturaleza de la información solicitada, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno considera necesario analizar si sería de aplicación la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 c) 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.*

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](#)⁷, el Criterio Interpretativo [CI/007/2015](#)⁸, 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 medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada.

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

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

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.

Asimismo, debe contarse también con la interpretación que de este concepto han realizado los Tribunales de Justicia:

- [La Sentencia 60/2016, de 25 de abril, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 9 de Madrid](#)⁹, razona que *“En efecto, “reelaborar “significa volver a elaborar algo y en el presente caso, para poder suministrar la información solicitada hay que elaborar una “contabilidad” que no existe para cada uno de los canales, porque los costes de los mismos no aparecen desglosados en la contabilidad que presenta la actora y que es pública (aportándose con la demanda las páginas webs que facilitan dicha información). La información requerida precisaría realizar nuevas operaciones de análisis, agregación e interpretación, por lo que la interpretación que hace el Consejo, resulta excesivamente restrictiva y contraria al espíritu de la norma. (...) El artículo 13 de la citada Ley, que reconoce el derecho de los ciudadanos al acceso a la información, pero a la información que existe y que está ya disponible, lo que es distinto, de reconocer el derecho a que la Administración produzca, aunque sea con medios propios, información que antes no tenía”*.

⁹ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/1_RTVE_1.html

- La [Sentencia dictada en el recurso Apelación 63/2016 por la Sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional¹⁰](#) señala que *“El derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancias 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**” (...).*
- La Sentencia 42/2019, de 13 de marzo, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 9 de Madrid concluye que *“(…) el artículo 13 de la citada ley, que reconoce el derecho de los ciudadanos al acceso a la información, pero a la información que existe y que está disponible, lo que es distinto, de reconocer el derecho a que la Administración produzca, aunque sea con medios propios, información que antes no tenía. En el presente caso 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 espacio de 22 años.”*
- 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 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,

¹⁰ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/1_RTVE_1.html

además de lo anterior, también concluye, que *“(...) 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.(...)”*

A nuestro juicio, en el presente caso, aunque las causas de inadmisión deben ser aplicadas de manera restrictiva, coherente y proporcionada, puesto que la regla general es la de facilitar el acceso a la información pública y deben ser justificadas de manera clara, atendiendo a las circunstancias que se dan en el presente supuesto entendemos que nos encontramos ante un supuesto de reelaboración de la información y, por lo tanto, encuadrable en la causa de inadmisión señalada. Y ello, por cuanto se debe partir, como ya se ha indicado, de que (i) 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; (ii) que las CCAA completan, según acceden a la información, la encuesta individualizada para cada uno de dichos casos; (iii) 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 (iv) la notifican mediante la plataforma informática SiViES (Sistema para la Vigilancia en España), que gestiona el Centro Nacional de Epidemiología.

En este sentido, y de acuerdo con lo señalado en el Criterio de este Consejo y como han puesto de manifiesto nuestros Tribunales, la información solicitada tendría que elaborarse expresamente para dar una respuesta, ya que entendemos que habría que comprobar en la plataforma informática SiViES –que es mediante la cual las Comunidades Autónomas realizan las notificaciones de los casos- si hay algún día que no se haya efectuado la notificación, que recordemos tiene que ser diaria, y, revisarlo, además, por cada Comunidad Autónoma, así como revisar las encuestas que cumplimenta cada Comunidad Autónoma por cada uno de los casos para comprobar qué información han facilitado o cuál faltaba por facilitar el día en cuestión, así como, si se hubiera realizado alguna aclaración.

Es decir, en el presente caso se está pidiendo una información que a día de hoy no se tiene y cuya obtención no es sencilla, dado que, a partir de los datos de que puede la Administración, se pretende que la misma elabore un informe. Por lo que entendemos estaríamos ante un supuesto de reelaboración.

5. Por otro lado, en la segunda parte de la solicitud de información su objeto se concretaba en los siguientes puntos:

- *Si el Ministerio ha mandado alguna indicación a las comunidades para cómo deben hacer la recopilación y entrega de alguno de estos datos, como podría ser, por ejemplo, una nota metodológica, se me entregue también una copia y se me indique en qué fecha se les hizo llegar.*
- *Y, en conocer en qué fecha y hora cada organismo o comunidad autónoma dirigió al ministerio cada una de la información que se le solicitaba sobre los responsables de entregarles la información, según regula la Orden SND/267/2020, de 20 de marzo, por la que se modifica la Orden SND/234/2020, de 15 de marzo, sobre adopción de disposiciones y medidas de contención y remisión de información al Ministerio de Sanidad ante la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.*

A este respecto, cabe recordar que el artículo 13 de la LTAIBG dispone expresamente que el *objeto de una solicitud de acceso puede ser información 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*. Es decir, el hecho determinante para que una información pueda ser solicitada es que la misma se encuentre disponible para el organismo o entidad al que la solicitud haya sido dirigida debido a que la haya generado o la haya obtenido en el ejercicio de sus funciones.

En este sentido, la Sentencia 60/2016, de 18 de mayo, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 6 de Madrid, razona que *“El artículo 13 de la citada Ley, que reconoce el derecho de los ciudadanos al acceso a la información, pero a la información que existe y que está ya disponible, lo que es distinto, de reconocer el derecho a que la Administración produzca, aunque sea con medios propios, información que antes no tenía”*.

Partiendo del sistema de notificación que en el apartado anterior se ha puesto de manifiesto que las Comunidades Autónomas utilizan para comunicar los datos de coronavirus, podemos deducir la existencia de lo que el interesado denomina *alguna indicación a las comunidades para cómo deben hacer la recopilación y entrega de alguno de estos datos, como podría ser, por ejemplo, una nota metodológica, se me entregue también una copia y se me indique en qué fecha*. Es decir, sería información que obra en poder del Ministerio al haber sido adquirida en el ejercicio de sus funciones, entre las que están la de recopilar los datos de las Comunidades Autónomas para elaborar la información y estadísticas sobre el coronavirus.

A nuestro juicio, una nota metodológica o cualquier otro tipo de documento interno que refiera pautas de actuación de los funcionarios públicos en orden a tramitar de una determinada manera un procedimiento administrativo o a la forma de aportación de determinados datos estadísticos constituyen documentos auxiliares o de apoyo, cuyo acceso no está permitido por el artículo 18.1 b) de la LTAIBG: *Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.*

En este sentido, la Sentencia 41/2017, de 6 de abril de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 5 de Madrid, señala lo siguiente: *“Aquellos que es relevante en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, como los informes que ayudan a conformar el criterio final y definitivo del Gobierno; en este caso, relativos al grado de implementación de las medidas incorporadas en el Plan de Acción objeto de autoevaluación, y que deben responder a criterios principalmente objetivos, son imprescindibles para la elaboración del informe de autoevaluación; y en consecuencia, no se está ante información auxiliar”*

“A la hora de interpretar qué se entiende por información auxiliar o de apoyo, no podemos considerar como tal, sólo y sin más, los supuestos reseñados en la aludida causa de inadmisión; sino que se ha de determinar si en el presente caso, la información consistente en los informes generados (...) han de entenderse como secundarios e irrelevantes en el establecimiento, desarrollo e implementación del plan de acción pública. Estamos ante conceptos indeterminados que han de integrarse a la luz de la normativa reguladora del derecho pretendido y demás disposiciones de aplicación; donde no puede dejarse de tenerse en cuenta la finalidad y naturaleza de la información solicitada.

Normativa reguladora del derecho a la información pública que, como se ha puesto de manifiesto en otras sentencias dictadas por este Juzgado; la misma configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública; cuya salvaguardia corresponde al CTBG; siendo el acceso a la información la regla general; y la aplicación de los límites justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección; atendiendo a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso.

Se ha de tener, pues, presente, las circunstancias de cada caso; y partir de la definición de información pública contenida en el art. 13 de la Ley 19/2013, como aquellos contenidos o documentos elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.”

No podemos considerar necesarios para el escrutinio de la actuación pública la entrega de documentos secundarios e irrelevantes en el establecimiento, desarrollo e implementación del plan de acción pública.

En consecuencia, la reclamación debe ser desestimada en este punto.

6. Finalmente, la última cuestión planteada por el interesado en relación con *conocer en qué fecha y hora cada organismo o comunidad autónoma dirigió al ministerio cada una de la información que se le solicitaba sobre los responsables de entregarles la información*, entendemos resulta de aplicación la misma causa de inadmisión antes analizada prevista en el artículo 18.1c).

Por lo que se dan por reproducidos los argumentos desarrollados, ya que, de acuerdo con lo señalado en el Criterio de este Consejo y como han puesto de manifiesto nuestros tribunales, consideramos que la información tendría que elaborarse expresamente para dar una respuesta, entendemos que habría que comprobar cada comunicación que una Comunidad Autónoma u organismo hubiera dirigido al Ministerio sobre los responsables de entregar la información, si es que se hubiera realizado alguna al respecto, para comprobar fecha y hora. Es decir, se está pidiendo una información que a día de hoy no se tiene y cuya obtención, reiteramos en caso de existir, no sería sencilla, dado que, a partir de los datos de que puede disponer –primero habría que comprobarlo- la Administración, se pretende que la misma elabore un informe. Por lo que, entendemos estaríamos ante un supuesto de reelaboración.

En consecuencia, la reclamación también debe ser desestimada en este apartado.

7. A lo anterior hay que añadir que, a efectos de enjuiciar la conformidad de la actuación de la Administración en el caso presente con las previsiones legales, es preciso tener presente que el legislador español ha optado por incorporar en el artículo 19.4 una cláusula específica de competencia, conocida en la doctrina como la “regla de autor”, presente en el Derecho de la Unión Europea y en los ordenamientos de algunos Estados, si bien en otros muchos no ha obtenido acogida. Como consecuencia de ello, el mencionado apartado cuarto del artículo 19 dispone, en su literalidad, que *“Cuando la información objeto de la solicitud, aun obrando en poder del sujeto al que se dirige, haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, se le remitirá la solicitud a éste para que decida sobre el acceso.”*

Con independencia de la valoración que esta opción legislativa pueda merecer en cuanto a su justificación y a su congruencia con el sistema de acceso que inspira la LTAIBG, su contenido prescriptivo resulta meridiano, de tal suerte que el órgano al que se dirige la solicitud de información pública, aunque la misma obre en su poder, si hubiera sido elaborada en su

integridad o en la parte principal por otro órgano, está legalmente obligado a trasladar la solicitud (“remitirá”) al segundo, al objeto de que “decida sobre el acceso”. De la interpretación sistemática de la ley, únicamente cabe extraer como excepción a esta regla el supuesto en el que el “autor” de la información no se encuentre entre los sujetos obligados.

En el caso presente, es claro que la mayor parte de la información solicitada no ha sido elaborada ni en su integridad ni en su parte principal por el Ministerio sino que la autoría de la misma corresponde a las comunidades y ciudades autónomas, por lo que resulta indiscutible la aplicabilidad de lo previsto en el artículo 19.4 de la Ley.

Habiendo manifestado el Ministerio, aunque fuera del plazo legalmente establecido al efecto, que va a proceder a la remisión de la solicitudes a los órganos competentes de cada Comunidad y Ciudad Autónoma, como consta en el expediente, este Consejo no se encuentra legalmente facultado para requerir otra actuación al órgano destinatario de la solicitud inicial, por más que se pudiera considerar más apropiada desde el punto de vista de la eficacia del derecho de acceso a la información y de la eficiencia en el uso de los recursos públicos que sea el propio Ministerio quien entregue la información solicitada.

Por lo tanto, con base en todos los argumentos que anteceden, la presente reclamación ha de ser desestimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 7 de octubre de 2020, contra el MINISTERIO DE SANIDAD.

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 Gobierno](#)¹¹, 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 Públicas](#)¹².

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

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a23>

¹² <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20180904&tn=1#a112>

Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1 c) de la [Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa](#)¹³.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

¹³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20181206&tn=1#a9>