



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Resolución 246/2020

S/REF: 001-042325

N/REF: R/0246/2020; 100-003665

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Ciencia e Innovación

Información solicitada: Datos casos covid-19

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial

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 abril de 2020, la siguiente información:

Solicito los datos de todos y cada uno de los casos de COVID- 19 que se hayan notificado al Centro Nacional de Epidemiología y la Red Nacional de Vigilancia Epidemiológica mediante la plataforma informática SiViEs (Sistema para la Vigilancia en España) que gestiona el Centro Nacional de Epidemiología.

Solicito que se me facilite para cada caso del nuevo coronavirus todos los datos que se tengan sobre él y todos los que se hayan rellenado a partir de la encuesta individualizada por parte de las comunidades autónomas. Pido también que se me indique en qué

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

momento se notificó ese caso a través de SiViEs y por parte de qué comunidad autónoma y la fecha de la última actualización de la información del caso, de haberla.

Entre los datos que debe haber para cada caso, indico algunos de ellos, aunque como ya digo, solicito todos los que se tengan para cada uno: sexo, edad, origen, síntomas, enfermedades y factores de riesgo, comunidad autónoma, fecha de diagnóstico, fecha de inicio de síntomas, hospitalización, admisión UCI, defunción, tiempo desde inicio síntomas hasta diagnóstico, antecedentes epidemiológicos, lugar de residencia de la persona, lugar de nacimiento de la persona, hospital o centro sanitario donde se le realiza el test, lugar donde se le diagnostica coronavirus, etcétera.

Solicito también una copia de la encuesta individualizada que hay que rellenar sobre cada caso de coronavirus para que luego los equipos de las comunidades autónomas junten los datos de todos los casos y los vuelquen en SiViEs.

Por último, recordar que solicito toda la información en un formato reutilizable tipo base de datos, como puede ser, por ejemplo, .csv o .xls. Del mismo modo, si hace falta un documento o plantilla para entender la base de datos solicito que se me adjunte o si hace falta una guía de códigos para entender las palabras del dataset. Del mismo modo, solicito que se me indique a qué fecha está actualizada la base de datos que se me entrega.

2. Mediante resolución de fecha 13 de mayo de 2020, el MINISTERIO DE CIENCIA E INNOVACIÓN, contestó al solicitante lo siguiente:

(...)^{2º}. Con fecha de 13 de abril esta solicitud se recibió en la Secretaria General de Investigación, fecha a partir de la cual empieza a contar el plazo de un mes previsto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre para su resolución.

Este plazo se ve afectado por la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el coronavirus SARS-CoV-2, que en su apartado primero señala que “se suspenden términos y se interrumpen los plazos para la tramitación de los procedimientos de las entidades del sector público. El cómputo de los plazos se reanudará en el momento en que pierda vigencia el presente real decreto o, en su caso, las prórrogas del mismo”.

No obstante, dado el contenido de la presente solicitud relacionado con esta emergencia sanitaria, se considera que concurren en este supuesto las circunstancias recogidas en el apartado cuarto de la Disposición adicional tercera del citado Real Decreto, por lo que

procede acordar la continuación del procedimiento administrativo y proceder a la resolución y notificación de esta solicitud de acceso a la información pública.

Una vez analizada la solicitud, la Secretaria General de Investigación resuelve conceder parcialmente el acceso a la información solicitada.

De acuerdo con el artículo 22.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se indica que la información solicitada es pública; la página web del Instituto de Salud Carlos III incluye información sobre la situación de COVID-19 en España, a los que se puede acceder a través del siguiente enlace:

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

El Instituto de Salud Carlos III, al que figura adscrito el Centro Nacional de Epidemiología, no dispone de la información desagregada que el interesado solicita, por lo que se inadmiten las cuestiones formuladas en este sentido, de acuerdo al artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que recoge que “se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”.

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 1 de junio 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:

(...) Sobre la reelaboración, que se trataría del motivo que usan para inadmitir la solicitud, aunque luego digan que conceden el acceso de forma parcial, de forma claramente contradictoria, ya que no se puede conceder un acceso parcial e inadmitir una solicitud a la misma vez:

El ministerio alega que necesitaría reelaborar la información para entregar lo solicitado, pero no explica el porqué. El artículo 18 de la Ley 19/2013 establece que la aplicación de las causas de inadmisión debe realizarse “mediante resolución motivada”. En el presente caso, se ha omitido cualquier razonamiento que justifique la aplicación de la causa de inadmisión mencionada y se ha limitado a citar la misma, incumpliendo de esta forma lo establecido en el artículo 18 de la Ley 19/2013.

Además, dicen que el Instituto de Salud Carlos III, al que figura adscrito el Centro Nacional de Epidemiología, no dispone de la información desagregada que el interesado solicita. Esto no tiene ningún sentido, ya que la solicitud es clara. En ella se piden todos los datos que tengan sobre cada caso. Además, se ejemplifican algunos de ellos, pero esto no quiere decir que por no tener algún dato para algunos casos ya se pueda denegar todo lo solicitado. Además, esos datos que se han solicitado como ejemplos salen precisamente de los informes del Instituto de Salud Carlos III y del Centro Nacional de Epidemiología y de la encuesta que las comunidades deben rellenar para mandar los datos de los casos a través de SiViEs. No son datos que este solicitante quiera como cualquier otros datos que se me pudieran haber ocurrido, sino que son datos que el Centro Nacional de Epidemiología tiene en su poder y, por ello, se piden.

Algunos, como la fecha de diagnóstico o la fecha de inicio de síntomas, por ejemplo, incluso aparecen en gráficos en los informes del Instituto de Salud Carlos III. Por lo tanto, es evidente que este centro cuenta con estos datos sobre los casos de coronavirus. De hecho, es lo que les permite realizar gráficos con todos los casos. Si ellos pueden tener los datos para analizarlos y realizar informes y gráficos. La ciudadanía también debería tener derecho a acceder a los datos para que cada cual pueda realizar los análisis y gráficos que considere oportunos.

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

Debido a la importancia del actual momento en el que vivimos y de la gravedad de la crisis del coronavirus, queda claro que se trata de información de interés público. Además, serviría para la rendición de cuentas y para que la ciudadanía pudiera acceder a una información fundamental y de gran valor. Es muy importante que la ciudadanía esté bien informada ante una situación como la que estamos viviendo en la actualidad. No cabe duda, por lo tanto, de la importancia y del carácter público de la información y los datos sobre los casos de coronavirus que se solicitaban.

En cualquier caso, además, si alguno de los datos que se han puesto como ejemplos no se tuvieran, me podrían haber entregado la información sin ese dato, ya que para algo existe el derecho de acceso de forma parcial.

Cabe recordar también la Sentencia 184/2018 del Juzgado Central C.A. nº 8 de Madrid: “Resulta de especial relevancia que por la resolución del Ministerio del Interior se concedió parcialmente la información solicitada, facilitándole la información instada por éste, aunque de forma global, sin desagregar por cada Centro Penitenciario. Pero es una obviedad que, para poder obtener una información global, previamente se ha contado con la información desglosada o desagregada de cada uno de los Centros Penitenciarios, y contando con esta última información, debe de rechazarse que estemos ante un supuesto de reelaboración”. Se podría aplicar lo mismo en este caso, ya que el ISCIII publica la información de forma agregada para todos los casos. Como es obvio, esos datos agregados en valores totales provienen de la información detallada de cada caso que sí tienen.

Del mismo modo, alegan la protección de datos personales. Para este supuesto podrían también haber denegado alguno de los datos solicitados o haberlos entregado a parte sin que se pudieran cruzar con otros. De esta forma no se hubiera vulnerado ningún supuesto de protección de datos personales.

Con haber entregado a parte la información relativa a lugares como la del lugar de residencia o diagnóstico de los casos era suficiente. Se puede entregar esa información sobre los casos por un lado y el resto de datos por otro. De forma que no se pueda cruzar la información sobre lugares con el resto de datos como los síntomas o la fecha de inicio de estas. Así se protegen los datos personales de los casos y el secreto estadístico de forma que sea imposible cruzarlos y saber quiénes son. Las opciones en el caso de que realmente se hubieran vulnerado los datos personales al entregar todos los datos juntos eran múltiples, pero la Administración ha demostrado muy poco interés en cumplir con la Ley de Transparencia y rendir cuentas ante la ciudadanía. Les ha sido más fácil no entregar ni un sólo dato, cuando muchos ya los publican de forma activa en los informes del ISC III, pero

sin desglosar. Si tienen los datos agregados y los publican en esos informes, la ciudadanía tiene derecho a acceder también a los datos desglosados y poder conocerlos.

(...)

Además, también pedía la encuesta para cada caso que deben rellenar las comunidades para mandar los datos de cada caso. No se me facilita una copia de esta como yo solicitaba. El ministerio ha ido cambiando este formulario en distintas ocasiones durante la crisis del coronavirus. Por lo tanto, deberían indicarme cuál ha sido la encuesta que han utilizado entre cada fechas. Información que, evidentemente, también tienen y tampoco me han facilitado.

4. Con fecha 2 de junio 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 19 de junio de 2020, el mencionado Ministerio realizó las siguientes alegaciones:

Ante esta reclamación, se alega lo siguiente:

a) En relación a la naturaleza de los datos requeridos en la solicitud, cabe hacer una serie de observaciones al respecto:

En primer lugar, son datos personales de acuerdo con el artículo 4 del Reglamento General de Protección de Datos (RGPD), “toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona”.

En segundo término, al solicitarse datos de “todos y cada uno de los casos de COVID” estaríamos ante datos de naturaleza sanitaria y, por lo tanto, de acuerdo con el artículo 9 del RGPD, estaríamos ante datos de “categorías especiales”, cuya protección está jurídicamente reforzada.

En tercer lugar, la plasmación de esa mayor protección jurídica de las categorías especiales de datos en el ámbito de la transparencia se observa claramente en la redacción dada al art.15.1 de la Ley 19/2013, en cuyo párrafo segundo se afirma lo siguiente “si la información incluyese datos personales que hagan referencia al origen racial, a la salud o a la vida sexual, incluyese datos genéticos o biométricos o contuviera datos relativos a la

comisión de infracciones penales o administrativas que no conlleven la amonestación pública al infractor, el acceso solo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquel estuviera amparado por una norma con rango de ley”.

De acuerdo con los preceptos recogidos en la Ley 19/2013 y con la normativa de protección de datos en vigor, tal y como se ha explicado anteriormente, se puede deducir lo siguiente: El mero suministro de datos propios de la identidad social de una persona, tales como el lugar de residencia, u otros como el centro de atención médica u hospitalaria de enfermos afectados de COVID podría permitir su identificación, pues el tamaño de estos centros, así como el de varios de los más de 8.000 municipios españoles, puede hacer que algunas personas afectadas por COVID sean fácilmente identificables. Lo mismo ocurre si se ofrecen datos referidos al día de ingreso y al centro de atención médica u hospitalaria en el que se produce. Por lo tanto, aun disociando parte de los datos personales solicitados, no se podría asegurar el anonimato de los afectados por COVID y, por lo tanto, se lesionaría el derecho a la intimidad recogido en nuestro ordenamiento jurídico.

b) Además de lo anterior, en segundo lugar, y lo que resulta aún más determinante a la hora de examinar la información solicitada, estaríamos ante datos relativos a la salud, según el artículo 9 del RGPD. De acuerdo con el artículo 15.1 de la Ley 19/2013, éstos por su naturaleza especial sólo podrían facilitarse a terceros en caso de que conste consentimiento expreso por escrito de los afectados, no bastaría pues un trámite de alegaciones como el recogido en el artículo 19 de la citada norma. El proceso de recabado del consentimiento expreso por escrito de la totalidad de los casos de COVID en España es lo que se entiende como reelaboración, pues habría que preparar formularios de consentimiento expreso, suministrárselos a todos los afectados, y recoger las pertinentes autorizaciones. Todo ello sin olvidar que el volumen de las gestiones necesarias para recabar el consentimiento de “todos cada uno de los casos de COVID-19” excede las capacidades de este organismo.

c) Finalmente, es prioritaria la protección de datos personales: hay información individualizada de datos clínicos (enfermedades crónicas, día de inicio de síntomas, si es o no hospitalizado, si ingresa en UCI, si fallece...), que pertenecen a la historia clínica del paciente. La Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica, establece en su artículo 7 que: “Toda persona tiene derecho a que se respete el carácter confidencial de los datos referentes a su salud, y a que nadie pueda acceder a ellos sin previa autorización amparada por la Ley.”

Y en su artículo 6 que “Los ciudadanos tienen derecho a conocer los problemas sanitarios de la colectividad cuando impliquen un riesgo para la salud pública o para su salud individual, y el derecho a que esta información se difunda en términos verdaderos, comprensibles y adecuados para la protección de la salud, de acuerdo con lo establecido por la Ley.”

Esta última información es la que se difunde a través de los boletines epidemiológicos que edita el ISCIII y que son de libre acceso, son públicos.

Asimismo, el ISCIII proporciona los datos técnicos destinados a estudios y proyectos de investigación con el soporte jurídico correspondiente y la política de protección de datos exigida.

d) Mediante Real Decreto 2210/1995, de 28 de diciembre, se crea la red nacional de vigilancia epidemiológica (RENAVE), con el objeto de permitir 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. Con el objeto de que, mediante la vigilancia epidemiológica, las Administraciones sanitarias dispongan de la información necesaria para la toma de decisiones.

En el momento de creación de la RENAVE el Instituto de Salud Carlos III (ISCIII) estaba adscrito al Ministerio de Sanidad, manteniendo en la actualidad 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 son de las Comunidades Autónomas y del Ministerio de Sanidad.

La Red nacional de vigilancia epidemiológica se encuentra al servicio del Sistema Nacional de Salud.

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.*

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 Red nacional de vigilancia epidemiológica 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 Autónomas en su ámbito competencial desarrollarán esta normativa 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. Por tanto, los datos pertenecen a las Comunidades Autónomas y al Ministerio de Sanidad.

En todos los niveles de la Red nacional de vigilancia epidemiológica 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.

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.

En su estado actual, para alguna de las variables clave solicitadas, como fecha de inicio síntomas, tipo diagnóstico de laboratorio y evolución clínica, la exhaustividad o cumplimentación de las variables es insuficiente para poder ceder los datos. Los informes que publica el ISCIII utilizan esas variables porque se lleva a cabo 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 este motivo se considera que la base de datos no está consolidada y no se puede ceder en forma de microdatos, sino de manera agregada, para minimizar los errores derivados de su análisis.

En virtud del artículo 23 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, se crea el SIVIEs, la plataforma donde se almacenan los datos.

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.

e) Conclusiones en relación con las alegaciones:

En atención a lo analizado anteriormente, procede concluir lo siguiente:

1. Los datos solicitados son datos de carácter personal. En tanto que la solicitud extiende sus pretensiones a “todos y cada uno de los casos de COVID”, además, todos los datos requeridos se convierten en datos de categoría especial, en concreto datos relativos a la salud de personas físicas y, de acuerdo con el art.15.1 de la Ley 19/2013, sólo pueden facilitarse cuando los afectados por COVID, en este caso, otorguen su consentimiento expreso por escrito. Este trámite, sin el cual no se puede facilitar ninguno de los datos solicitados por estar todos referidos a la salud (ya que todos son casos de COVID-19), deviene impracticable en algunos casos, y en otros exige un trabajo excesivo que se puede entender como reelaboración.

2. El ISCIII puede difundir datos estadísticos en términos verdaderos, comprensibles y adecuados para la protección de la salud; difusión que se realiza a través de los informes epidemiológicos de acceso libre y publicación en su página web.

3. Los dtos se obtienen de las historias clínicas, todas ellas de carácter confidencial.

5. El 22 de junio de 2020, en aplicación del art. 82 de la [Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#)³, se concedió Audiencia del expediente a la reclamante para que, a la vista del mismo y en el plazo de 10 días hábiles, presentase las alegaciones que estimara pertinentes en defensa de su pretensión. Mediante escrito de entrada el 1 julio de 2020, el reclamante realizó las siguientes alegaciones:

La información solicitada no implica que las personas físicas vayan a ser identificables, ya que se piden datos meramente estadísticos para conocer el alcance en nuestro país de una pandemia mundial. Son datos similares a los facilitados por el propio ministerio de Sanidad, el CCAES o el Instituto de Salud Carlos III en sus informes, lo único que con un desglose diferente. Si esas administraciones pueden tener acceso y publicar la información, yo como ciudadano tengo el mismo derecho. Más cuando en este caso debe prevalecer la importancia del interés público ante cualquier otro límite, al tratarse de una situación de extrema gravedad en la que prevalece el derecho a la salud pública y el evidente interés de cualquier tipo de dato relacionado.

De todos modos, si realmente la información solicitada permitiera identificar a las personas afectadas por la COVID en nuestro país, es tan fácil como omitir alguno de los datos solicitados para impedirlo. Por algo existe el derecho de acceso a la información de forma parcial y por algo la Administración puede estimar las solicitudes únicamente de forma parcial. (...)

Por lo tanto, si realmente considerasen eso podrían haber entregado los datos previa disociación y/o de forma parcial, cosa que no han hecho.

Lo que no tiene ningún sentido es que la ciudadanía y la opinión pública no pueda tener acceso a los datos de los casos de coronavirus ante una pandemia mundial en pleno siglo XXI.

6. Con entrada el 23 de julio, el reclamante dirigió nuevo escrito al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el que indicaba lo siguiente:

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565>

Solicito que se añadan determinadas aclaraciones al presente expediente de reclamación:

En una nueva solicitud, 001-043416, el Ministerio deniega información parecida amparándose ya sólo en los datos personales reconociendo así que no cabe el caso de reelaboración en este asunto.

Además, sobre los datos personales, comentar que ya hay países como Estados Unidos o Singapur que están publicando la misma información que yo he solicitado sobre España en las dos solicitudes reclamadas ante el Consejo. Es decir, los microdatos con ciertos campos para cada caso de coronavirus detectado. Queda probado de forma clara la importancia de lo solicitado y la prevalencia del interés público ante un asunto de suma importancia en la salud pública.

Por ejemplo, el caso de Estados Unidos se puede ver aquí:

<https://data.cdc.gov/Case-Surveillance/COVID-19-Case-Surveillance-Public-Use-Data/vbimakqf>

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG⁴](#), 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 Gobierno⁵](#), 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 12⁶](#), 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".

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

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, 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 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.

5. 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](#)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.*

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

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>

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 Madrid⁹](#), 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 Nacional](#)¹⁰ 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.”*
- Y la reciente [Sentencia 47/2020](#), de 13 de mayo, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 4 de Madrid, PO 107/2019, que concluye *“(...) no se apreciaría la causa de inadmisión 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 y, por el contrario, se estaría ante un supuesto de reelaboración si se pretende, a partir de los datos de que disponga la Administración, que la misma elabore un informe. 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*

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

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.

4. 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, nos encontramos ante un supuesto de reelaboración de la información y, por lo tanto, encuadrable en la causa de inadmisión señalada.

De esta apreciación, no obstante, cabe excluir la eventual petición de consentimiento a interesados presuntamente afectados con el acceso solicitado y que la Administración considera que quedan englobadas dentro de las actuaciones que justificarían que estamos ante un acción de reelaboración de la información. Antes al contrario, la audiencia a los interesados (art. 19.3) o la petición de consentimiento en el caso de que la información personal se encuadre en el art. 15.2 de la LTAIBG, son actuaciones de trámite destinadas a dar una respuesta a la solicitud de información y no una reelaboración de la misma que, en su caso, no se vería afectada- más que eventualmente en el alcance de la respuesta al acceso solicitado- por los actos de trámite llevados a cabo.

Respecto de la aplicación de la causa de inadmisión, cabe señalar en primer lugar que, si bien es cierto que, como manifiesta el reclamante, la Administración no justifica la causa de inadmisión de manera clara, se ha de partir de la explicación que proporciona en vía de alegaciones y que figura en la información que ofrece el Instituto de salud Carlos III, relativa a que *las CCAA completan, según acceden a la información, la encuesta individualizada para cada uno de dichos casos y la notifican mediante la plataforma informática SiViES (Sistema para la Vigilancia en España), que gestiona el Centro Nacional de Epidemiología.*

Con carácter general, podemos indicar que una plataforma, en informática, es un determinado software y/o hardware con el cual una aplicación es compatible y permite ejecutarla, por ejemplo, un sistema operativo, un gran software que sirve como base para ejecutar determinadas aplicaciones compatibles con este.

Dicho esto, cabe indicar que es cierto, como alega el interesado, que los datos que *se han solicitado como ejemplos salen precisamente de los informes del Instituto de Salud Carlos III y del Centro Nacional de Epidemiología y de la encuesta que las comunidades deben rellenar para mandar los datos de los casos a través de SiViEs (...) que son datos que el Centro Nacional de Epidemiología tiene en su poder y, por ello, se piden. Algunos, como la fecha de diagnóstico*

o la fecha de inicio de síntomas, por ejemplo, incluso aparecen en gráficos en los informes del Instituto de Salud Carlos III. Pero precisamente son datos y gráficos que se publican, una vez ejecutada la aplicación correspondiente, no diferenciados por cada caso sino agrupados por conceptos, características, etc.

En consecuencia, la elaboración efectuada para estos informes, a nuestro juicio no serviría para facilitar la información como se solicita. La información requerida precisaría realizar nuevas operaciones de análisis, agregación e interpretación.

En definitiva, como establece el criterio de este Consejo, 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.

Por otra parte, hay que reconocer que el nivel de desagregación de la información solicitada por el interesado es cuando menos numerosísima (*sexo, edad, origen, síntomas, enfermedades y factores de riesgo, comunidad autónoma, fecha de diagnóstico, fecha de inicio de síntomas, hospitalización, admisión UCI, defunción, tiempo desde inicio síntomas hasta diagnóstico, antecedentes epidemiológicos, lugar de residencia de la persona, lugar de nacimiento de la persona, hospital o centro sanitario donde se le realiza el test, lugar donde se le diagnostica coronavirus, etcétera*), y se pide para cada caso concreto, y aunque, como señala el criterio de este Consejo de Transparencia, el volumen de la información solicitada no significa reelaboración, también señalar que *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.*

Como indican nuestros Tribunales *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, entendemos, extrayendo de la citada plataforma 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 y elaborar un informe expresamente para dar una respuesta, en palabras de nuestros tribunales *se estaría ante un supuesto de reelaboración si se pretende, a partir de los datos de que disponga la Administración, que la misma elabore un informe (...) no existiendo obligación de producirla.*

Todo ello sin tener en cuenta la argumentación de la Administración en vía de alegaciones al respecto de los datos de carácter personal, que aunque Consejo de Transparencia no está de acuerdo con la Administración en la necesidad de recabar el consentimiento expreso de los afectados aunque sean datos especialmente protegidos por ser de salud, dado que no van referidos a ninguna persona en concreto ni se pretende la identificación, sí es cierto que con el nivel de detalle solicitado podría llegar a identificarse algún supuesto, lo que añadiría la necesidad de tener que disociar en algunos casos parte los datos.

Esta conclusión no se ve desvirtuada por las manifestaciones realizadas por el reclamante y referidas a otra solicitud de información- cuyos términos tanto en cuanto a la información solicitada como en la respuesta obtenida desconoce este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno- ni por el hecho de que, como parece indicar, la información que solicita es accesible en otro a países.

5. No obstante lo anterior, esa misma conclusión no puede alcanzarse respecto de otra de las informaciones solicitadas, en concreto, la *encuesta individualizada que hay que rellenar sobre cada caso de coronavirus para que luego los equipos de las comunidades autónomas junten los datos de todos los casos y los vuelquen en SiViEs*. Una información sobre la que la Administración no se pronuncia y respecto de la que consideramos que no cabe aplicar ninguna causa de inadmisión o límite al acceso. Se trataría, por lo tanto, de una documentación existente y que ha servido de base para recopilar la información de la que se dispone y que entendemos, por lo tanto, ha de ser proporcionada.

En definitiva, por todos los argumentos que anteceden, entendemos que la reclamación ha de ser parcialmente estimada.

III. RESOLUCIÓN

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

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la reclamación presentada por [REDACTED] con entrada el 1 de junio de 2020, contra la resolución de 13 de mayo 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:

- *copia de la encuesta individualizada que hay que rellenar sobre cada caso de coronavirus para que luego los equipos de las comunidades autónomas junten los datos de todos los casos y los vuelquen en SiViEs*

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 1¹¹](#), 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 octubre¹²](#), 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-Administrativa¹³](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

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

¹² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

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