



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Resolución 711/2020

S/REF: 001-045343

N/REF: R/0711/2020; 100-004311

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Sanidad

Información solicitada: Defunciones INDEF

Sentido de la resolución: Estimatoria

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 16 de agosto de 2020, la siguiente información:

Las defunciones que constan en el Índice Nacional de Defunciones en los años 2018, 2019 y 2020 desglosadas por meses.

2. Mediante resolución con fecha de notificación 5 de octubre de 2020, el MINISTERIO DE SANIDAD contestó al solicitante lo siguiente:

De acuerdo con la letra d) del apartado 1 del artículo 18 de la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, se inadmitirán a trámite las solicitudes de acceso a la información pública cuando estén dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información.

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

Una vez analizada la solicitud, esta Secretaría General de Salud Digital, Información e Innovación del Sistema Nacional de Salud, considera que la misma incurre en el supuesto contemplado en el expositivo precedente, toda vez que la información que solicita no se encuentra en Secretaría General de Salud Digital, Información e Innovación del Sistema Nacional de Salud.

Las disposiciones oficiales que crean y regulan el INDEF establecen que su finalidad y uso es proveer de datos sobre el estado vital de las personas a otros sistemas de información que se emplean para una variedad de fines, fundamentalmente, de gestión de archivos de pacientes, comprobación de supervivencia, seguimiento de cohortes de investigación y otros, sin que en ningún caso el INDEF puede considerarse una estadística oficial. Por todo lo anterior, la aplicación que gestiona los datos de INDEF no dispone de las herramientas necesarias para la elaboración de tablas temporales.

El INDEF se elabora a partir de los ficheros que, a su vez, son cedidos por el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, a través del Instituto Nacional de Estadística, al Ministerio de Sanidad y que contienen datos procedentes de un periodo anterior variable en el tiempo. La incorporación de las defunciones al INDEF no se realiza por lo tanto de manera automática en el mismo mes en que se producen, sino que va teniendo lugar progresivamente a lo largo de los meses subsiguientes, lo que ocasiona un decalaje entre el número de defunciones que materialmente se producen y el de las que se incorporan al INDEF en un mismo periodo de tiempo. La referencia al número de registros del INDEF que aparece en nuestra página web es meramente orientativa, para conocimiento de sus usuarios y tampoco tiene carácter de estadística oficial.

En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto en la letra d) del artículo 18.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se inadmite a trámite la solicitud de acceso a la información pública que ha quedado identificada en el párrafo primero de esta resolución.

3. Ante la citada de contestación, con fecha 23 de octubre de 2020, el solicitante presentó al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24](#) de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno con el siguiente contenido:

1) Por un lado, la causa alegada de inadmisión no es veraz, puesto que el órgano al que se dirige sí tiene en su poder la información solicitada.

2) El hecho de que, como alega la resolución desestimatoria, se produzca un decalaje a la hora de actualizar los datos en el INDEF, no significa que no dispongan de tales datos.

4. Con fecha 23 de octubre de 2020, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno dio traslado del expediente al MINISTERIO DE SANIDAD, al objeto de que pudiera hacer las alegaciones que considerase oportunas. Mediante escrito de entrada 17 de noviembre de 2020, el citado Departamento Ministerial realizó las siguientes alegaciones:

(...)

En relación con este asunto, se confirma que en esta Secretaría General no se encuentra la información solicitada, y que su generación conllevaría el incumplimiento de la previsión contenida en el artículo segundo de la Orden de 25 de febrero de 2000, por la se crea y regula el Índice Nacional de Defunciones (Boletín Oficial de Estado de 3 de marzo).

En efecto, la redacción dada al citado precepto establece como finalidad y uso del Índice Nacional de Defunciones (INDEF), la de proveer de datos sobre el estado vital de las personas a otros sistemas de información. El tratamiento de los datos primarios del INDEF –datos personales de cada una de las defunciones inscritas en los Registros Civiles de todo el Estado desde 1987-, que habría de ejecutarse para obtener la información solicitada por el reclamante excedería dicha finalidad (al tener naturaleza y utilización estadísticas), e implicaría la vulneración de la precitada previsión normativa.

Finalmente, como documentación complementaria a estas alegaciones se adjuntan las disposiciones mediante las que se crea y regula el INDEF:

- Orden de 25 de febrero de 2000, por la que se crea y regula el Índice Nacional de Defunciones (Boletín Oficial de Estado de 3 de marzo).
- Orden PRE/2131/2005, de 29 de junio, por la que se modifica la Orden de 25 de febrero de 2000, por la que se crea y regula el Índice Nacional de Defunciones.
- Orden PRE/1540/2013, de 2 de agosto, por la que modifica la Orden de 25 de febrero de 2000, por la que se crea y regula el Índice Nacional de Defunciones.
- Real Decreto 1060/2015, de 20 de noviembre, de ordenación, supervisión, y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras.

5. Con fecha 18 de noviembre de 2020, en aplicación del [art. 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)², del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se concedió Audiencia del expediente al reclamante para que, a la vista del mismo, presentase

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20181206&tn=1#a82>

las alegaciones que estimara pertinentes en defensa de su pretensión. Mediante escrito de entrada el 20 de noviembre de 2020, el reclamante manifestó lo siguiente:

PRIMERA.- Respecto a la primera causa de inadmisión alegada, según la cual, facilitar la información solicitada supondría un incumplimiento de los fines del Índice Nacional de Defunciones:

- No es una causa de inadmisión de las previstas en el artículo 18 de la ley 19/2013, de 9 de noviembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

- Precisamente una de las finalidades de la precitada ley es que se pueda acceder a la información pública obrante en alguno de los sujetos públicos comprendidos en su artículo 2.

- En consecuencia, independientemente de que el Índice Nacional de Defunciones no tenga como misión específica facilitar el acceso a información pública (lo cual es comprensible, dado que su creación es anterior a la Ley 19/2013), no puede negarse a facilitarla cuando, como es el caso, se dan los presupuestos legales.

SEGUNDA.- Respecto a la segunda causa de inadmisión alegada, según la cual, no se encuentra la información requerida en su poder:

-El Índice Nacional de Defunciones hace público, con carácter mensual y a través de internet el número de defunciones incorporadas.

-A título de ejemplo, se refieren algunos de estos documentos:

- Agosto de 2020:

https://www.msbs.gob.es/estadEstudios/estadisticas/docs/indNacDefunciones/2020_Defunciones_6.pdf

- Septiembre de 2020:

https://www.msbs.gob.es/estadEstudios/estadisticas/docs/indNacDefunciones/2020_Defunciones_7.pdf

- Octubre de 2020:

https://www.msbs.gob.es/estadEstudios/estadisticas/docs/indNacDefunciones/2020_Defunciones_8.pdf

-Ha de concluirse que, para proporcionar tales datos, el Índice Nacional de Defunciones ha de contar necesariamente con la información que alega no tener en su poder y que es objeto de solicitud inicial: el número de defunciones que constan por meses en los últimos años.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG](#)³, en conexión con el artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno⁴, el Presidente de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a su eventual impugnación en vía contencioso-administrativa, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)⁵, reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone su artículo 13 *"los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones"*.

De este modo, la Ley delimita el ámbito material del derecho - a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y que se extiende a todo tipo de "formato o soporte", a la vez que acota su alcance exigiendo la concurrencia de dos requisitos vinculados con la naturaleza "pública" de las informaciones: (a) que se encuentren "en poder" de alguno de los sujetos obligados por la ley, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "en el ejercicio de sus funciones".

3. En primer lugar, es necesario hacer una mención especial a los plazos establecidos en la LTAIBG para contestar a las solicitudes de acceso a la información.

A este respecto, debe indicarse que el artículo 20.1 de la LTAIBG señala que *La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en*

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

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

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

el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.

En el caso que nos ocupa, tal y como se ha indicado en los antecedentes de hecho y consta en el expediente, la Administración no respondió al reclamante en el plazo de un mes para resolver, sin que exista causa que lo justifique.

4. Respecto al fondo del asunto, cabe recordar que la solicitud de información se centra en conocer las *defunciones que constan en el Índice Nacional de Defunciones en los años 2018, 2019 y 2020 desglosadas por meses*, y que ha sido, por una parte, inadmitida por la Administración al considerar de aplicación la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 d) de la LTAIBG que dispone que *Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: Dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente.*

Fundamenta la Administración en su resolución sobre acceso la causa de inadmisión invocada –y lo confirma en sus alegaciones a la reclamación- en que la información solicitada *no se encuentra en Secretaría General de Salud Digital, Información e Innovación del Sistema Nacional de Salud.*

A este respecto, cabe señalar lo siguiente:

- En la [Orden de 25 de febrero de 2000](#)⁶ por la que se crea y regula el Índice Nacional de Defunciones, se recoge en su preámbulo que *De acuerdo con el Real Decreto 1893/1996, de 2 de agosto, de estructura orgánica básica del Ministerio de Sanidad y Consumo, de sus organismos autónomos y del Instituto Nacional de la Salud, y con la citada Ley General de Sanidad, corresponde a la Dirección General de Salud Pública la iniciativa de la planificación de los sistemas de información sanitaria de carácter estatal (...)*
- Asimismo, el artículo tercero de la citada Orden indica que El Centro Nacional de Información Sanitaria realizará la elaboración, gestión y mantenimiento del Índice Nacional de Defunciones.
- En el Manual de usuario del Índice Nacional de Defunciones, que se publica en la [web del Ministerio de Sanidad](#)⁷ recoge entre otras cuestiones que *El INDEF se elabora a partir de*

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-4224&p=20010908&tn=2>

⁷ https://www.mscbs.gob.es/estadEstudios/estadisticas/docs/indNacDefunciones/Manual_INDEF_2019.pdf

*los ficheros de datos que son cedidos por los Ministerios de Justicia y de Economía y Hacienda por medio del Instituto Nacional de Estadística, al **Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social**. En concreto, la **Subdirección General de Información Sanitaria de la Dirección General de Salud Pública, Calidad e Innovación, es la encargada de la elaboración y gestión del Índice para los fines previstos**.*

- La citada Subdirección dependía de la Dirección General de Salud Pública, Calidad e Innovación, y ésta de la Secretaría General de Sanidad, actualmente *Secretaría General de Salud Digital, Información e Innovación del Sistema Nacional de Salud (SNS)*, que ha asumido, entre otras, *competencias sobre aspectos clave de las políticas públicas sanitarias como los relativos a la innovación en el sistema y la industria sanitaria; la digitalización del Sistema Nacional de Salud; la **gestión de la información** sanitaria y los proyectos de innovación en el ámbito de la salud; y de la que depende una nueva unidad, la Dirección General de Salud Digital y Sistemas de Información para el Sistema Nacional de Salud*. Conforme se puede comprobar en el [Real Decreto 735/2020⁸](#), de 4 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Sanidad, y se modifica el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

 - La propia Administración en su resolución explica que El INDEF se elabora a partir de los ficheros que, a su vez, son cedidos por el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, a través del Instituto Nacional de Estadística, al **Ministerio de Sanidad**.
5. En este sentido, debemos recordar que el artículo 13 de la LTAIBG dispone expresamente que el objeto de una solicitud de acceso puede ser información que obre en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que haya sido elaborada o adquirida en el ejercicio de sus funciones. La regla general debe ser siempre la de entregar la información, aplicándose los límites y las causas de inadmisión de una manera restrictiva, como señala el Tribunal Supremo en su Sentencia, de 16 de octubre de 2017, dictada en procedimiento de Casación, que razona lo siguiente: *“Esa formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1”* o en

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-9139>

su Sentencia nº 748/2020, de 11 de junio de 2020, dictada en el recurso de Casación 577/2019, donde concluye que *“la aplicación de los límites al acceso a la información requiere su justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida”*.

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede concluir que la información solicitada obra en poder de la *Secretaría General de Salud Digital, Información e Innovación del Sistema Nacional de Salud*, y en todo caso, del Ministerio de Sanidad, al haberla adquirido en el ejercicio de sus funciones: en este caso concreto, la elaboración y gestión del Índice Nacional de Defunciones, a partir de los ficheros de datos que son cedidos por los Ministerios de Justicia y de Economía y Hacienda por medio del Instituto Nacional de Estadística.

Por lo tanto, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no sería aplicable la causa de inadmisión prevista en el art. 18.1 d) de la LTAIBG.

6. La Administración motiva adicionalmente la denegación de la información solicitada – entendemos, para el caso de que este CTBG considerara que obraba en su poder– en lo siguiente:

- Que su generación conllevaría el incumplimiento de la previsión contenida en el artículo segundo de la Orden de 25 de febrero de 2000, ya que, el citado precepto establece como **finalidad y uso del Índice Nacional de Defunciones (INDEF)**, la de proveer de datos sobre el estado vital de las personas a otros sistemas de información y **el tratamiento de los datos primarios del INDEF, que habría de ejecutarse para obtener la información solicitada por el reclamante excedería dicha finalidad (al tener naturaleza y utilización estadísticas)**, e implicaría la vulneración de la precitada previsión normativa.
- Que la aplicación que gestiona los datos de INDEF **no dispone de las herramientas necesarias** para la elaboración de tablas temporales.
- Y, que la incorporación de las defunciones al INDEF no se realiza por lo tanto de manera automática en el mismo mes en que se producen, sino que va teniendo lugar progresivamente a lo largo de los meses subsiguientes, lo que ocasiona un **decalaje** entre el número de defunciones que materialmente se producen y el de las que se incorporan al INDEF en un mismo periodo de tiempo.

Al respecto, cabe señalar que el alegado artículo segundo de la citada Orden dispone que *Su finalidad y uso será proveer de datos sobre el estado vital de las personas a los sistemas de*

*información utilizados para la gestión de pacientes, para la gestión y el control sanitario, para el mantenimiento de registros de enfermedades, para la vigilancia en salud pública, para la **obtención de estadísticas** y para la ejecución de estudios epidemiológicos o de investigación sanitaria, siendo precisamente la obtención de datos estadísticos el objeto de la solicitud de información.*

La cuestión se centra en que la información, como ya ha quedado acreditado, obra en poder del sujeto obligado a facilitarla, y, cuya elaboración y gestión por parte del Ministerio de Sanidad se lleva a cabo a través de una aplicación que, como indica, gestiona los datos de INDEF. Por lo que, no entendemos vulnerado el citado artículo segundo de la Orden y, con independencia de las finalidades y usos que se establezcan en el mismo, cabe recordar que lo que se solicitan serían datos totales que el Ministerio de Sanidad hace públicos en su web, no solicitándose en ningún caso datos de carácter personal, tal y como entiende el Ministerio en su contestación al hacer referencia al “número de registros del INDEF”.

En relación con la alegación relativa a *que la aplicación que gestiona los datos de INDEF no dispone de las herramientas necesarias para la elaboración de tablas temporales*, no se alcanza a comprender la complejidad de la elaboración de las mismas ya que si lo solicitado es el número de registros y tratándose de una aplicación informática, debe existir la posibilidad de extraer estos datos, y, en todo caso, no parecería aplicable ninguna otra causa de inadmisión de las legalmente previstas.

Por otra parte, de la Resolución se deduce que sí parece posible disponer de los datos al indicar que *“La referencia al número de registros del INDEF que aparece en nuestra página web es meramente orientativa, para conocimiento de sus usuarios y tampoco tiene carácter de estadística oficial”*. Si la razón que impide facilitar los datos es la falta de carácter de estadística oficial, cuestión que sería de relevancia y que por otro lado se ha incorporado como nota en la última actualización publicada en web, de 22 de enero de 2021, en la que se indica *“La tabla resume el contenido de la base de datos INDEF y no tiene carácter de informe estadístico oficial”*, nada obsta a que el Ministerio facilite los datos haciendo constar expresamente esta circunstancia.

Por último, hay que recordar, al respecto de la advertencia de la Administración sobre que *la incorporación de las defunciones al INDEF no se realiza por lo tanto de manera automática en el mismo mes en que se producen, sino que va teniendo lugar progresivamente a lo largo de los meses subsiguientes, lo que ocasiona un decalaje entre el número de defunciones que materialmente se producen y el de las que se incorporan al INDEF en un mismo periodo de tiempo*, que la información solicitada se refiere a los años 2018, 2019 y 2020, y desglosados los datos por meses.

En este sentido, si acudimos a los documentos a los que el solicitante hace referencia en su contestación al trámite de audiencia podemos comprobar que la Administración advierte textualmente al pie de los mismos “Nota: La incorporación de fallecidos al Índice de defunciones tiene un decalaje temporal. Aunque los datos se actualizan cada mes, no todas las defunciones que se producen en un mes dado pueden ser incorporadas al mes siguiente; algunas lo hacen más tarde”.

Por lo anterior entendemos que el “decalaje” afectaría únicamente a los últimos meses del 2020, pero no se proyectaría sobre los años 2018, 2019 ni sobre la mayor parte de 2020, siendo, por lo demás, una cuestión que en todo caso siempre podrá señalar la Administración en el momento de facilitar la información.

Por tanto, con base en los argumentos desarrollados en los apartados precedentes, la reclamación debe ser estimada.

III. RESOLUCIÓN

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

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 23 de octubre de 2020, contra la resolución del MINISTERIO DE SANIDAD, de fecha notificación 15 de octubre de 2020.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE SANIDAD a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

- Las cifras de defunciones que constan en el Índice Nacional de Defunciones en los años 2018, 2019 y 2020 desglosadas por meses.

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE SANIDAD a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

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](#)⁹, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo

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

dispuesto en el artículo 112.2 de la [Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#)¹⁰.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1 c) de la [Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa](#)¹¹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

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

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