



## Resolución 218/2020, de 20 de noviembre, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

**Asunto: expediente CT-201/2020 / reclamación frente a la resolución de una solicitud de información pública presentada, con fecha 18 de junio de 2020, por D.<sup>a</sup> XXX ante la Consejería de Sanidad de la Junta de Castilla y León**

### I. ANTECEDENTES

**Primero.-** Con fecha 18 de junio de 2020, tuvo entrada en el Registro Electrónico de la Junta de Castilla y León una solicitud de acceso a la información pública presentada por D.<sup>a</sup> XXX a través del formulario para el ejercicio de este derecho. El objeto de la petición contenida en este formulario se enunció en los siguientes términos:

*“- Número de operaciones quirúrgicas, pruebas diagnósticas y consultas con el especialista canceladas en Castilla y León con motivo del nuevo coronavirus (por áreas de salud).*

*- Listas de espera a 1 de marzo: número de pacientes y días de demora en listas (quirúrgica, consultas y pruebas) por áreas de salud*

*- Listas de espera actuales (tomando la fecha más actual posible en el momento en que se conceda esta información): número de pacientes y días de demora en listas (quirúrgica, consultas y pruebas) por áreas de salud”.*

**Segundo.-** En el marco de la tramitación de la reclamación señalada en el expositivo anterior, el Director General de Planificación y Asistencia Sanitaria emitió, con fecha 30 de junio de 2020, un informe con el siguiente contenido:

*“Desde esta Dirección General se informa que los sistemas de información no permiten conocer la información solicitada. No se dispone de datos consolidados al respecto.*

*Podemos comparar la actividad quirúrgica realizada durante los meses de marzo, abril y mayo de 2019 y los de 2020, afectados por la epidemia:*

*- Entre marzo 19 y marzo 20 se produjo un descenso de actividad quirúrgica programada de un 45,15 % y del 23,93 % de cirugías urgentes.*

*- Entre abril 19 y abril 20 se produjo un descenso en la actividad quirúrgica*



*programada del 89,77 % y del 32,13 % en cirugías urgentes.*

*- Entre mayo 19 y mayo 20 se produjo un descenso en la actividad quirúrgica programada del 72,32 % y del 17,17 % en cirugías urgentes.*

*La actividad en consultas externas no puede cuantificarse de la misma manera puesto que se ha realizado actividad telefónica y telemática en consultas externas y pruebas asociadas a ellas”.*

**Tercero.-** Con fecha 15 de julio de 2020, el Secretario General de la Consejería de Sanidad adoptó una Orden a través de la cual se resolvió expresamente la solicitud de acceso a la información pública presentada por D.ª XXX, relativa a la información sobre la situación de las listas de espera como consecuencia de la pandemia ocasionada por la Covid-19. La parte dispositiva de esta Orden tenía el siguiente tenor literal:

*“RESUELVO*

*Estimar la solicitud de acceso a la información pública presentada por D.ª XXX, concediendo el acceso a la información solicitada mediante la puesta a su disposición de la información contenida en los Fundamentos de Derecho Cuarto y Quinto”.*

A continuación se transcriben los fundamentos de derecho cuarto y quinto de la Orden de 15 de julio de 2020 donde, tal y como se señala en su parte dispositiva, se contiene la información proporcionada a la solicitante:

*“CUARTO.- En cuanto a lo solicitado en el apartado primero, aunque no es posible extraer de los sistemas de información de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León datos consolidados sobre el número de operaciones quirúrgicas, consultas con el especialista y técnicas diagnósticas canceladas en el Sistema Público de Salud de Castilla y León como consecuencia de la pandemia ocasionada por COVID-19, debido a que en los sistemas de información de listas de espera no hay específicamente un motivo de salida por actividad no realizada por COVID, es posible determinar que la cirugía programada ha sufrido una reducción, respecto del 2019, de 45,15 % en marzo (5.850 cirugías menos), un 89,77 % en abril (9.899 cirugías menos) y un 72,32% en mayo (9.845 cirugías menos), sin embargo la reducción en cirugías urgentes ha sido mucho menor, del 23,93 % en marzo, el 32,13 % en abril, 17,17 % en mayo y sólo 3,15 en junio*

*QUINTO.- Respecto a lo solicitado en los apartados segundo y tercero de la solicitud, relativos a listas de espera, la información correspondiente a la lista de espera quirúrgica, de primeras consultas y técnicas diagnósticas, se publica en el Portal de Salud de Castilla y León, en el enlace: <https://www.saludcastillayleon.es/es/lista-espera> (...)”.*



**Cuarto.-** Con fecha 29 de julio de 2020, tuvo entrada en esta Comisión de Transparencia una reclamación presentada por D.<sup>a</sup> XXX frente a la Orden referida en el expositivo anterior.

En el escrito de reclamación se pone de manifiesto que, a pesar de que en la Orden indicada se afirma estimar la solicitud de información presentada, lo cierto es que no se ha proporcionado la mayor parte de esta; así, señala la reclamante que los datos aportados respecto a las operaciones quirúrgicas no se han desglosado por áreas de salud, los correspondientes a consultas externas y pruebas diagnósticas no se han citado en modo alguno, y, en fin, los relativos a las listas de espera no se encuentran publicados para las fechas indicadas en la solicitud (marzo de 2020 y fecha de presentación de esta).

**Quinto.-** Una vez recibida esta reclamación, nos dirigimos a la Consejería de Sanidad de la Junta de Castilla y León poniendo de manifiesto su recepción y solicitando que nos informase sobre la actuación que había dado lugar a la citada impugnación.

Con fecha 13 de octubre de 2020, se recibió, a través de la Dirección General de Transparencia y Buen Gobierno, la contestación de la Consejería de Sanidad a nuestra solicitud de informe. A su respuesta se ha adjuntado una copia del expediente tramitado para resolver la solicitud de información pública referida en el expositivo primero, así como un informe específico sobre esta reclamación emitido por el Secretario General de la Consejería de Sanidad con fecha 6 de octubre de 2020.

En este último informe se señala, en primer lugar, en relación con la actividad asistencial cancelada lo siguiente:

*“Respecto de la información sobre la actividad asistencial cancelada en el Sistema Público de Salud de Castilla y León como consecuencia de la pandemia ocasionada por COVID-19, tal y como consta en el informe facilitado por la Dirección General de Planificación y Asistencia Sanitaria, los sistemas de información no permiten conocer la información solicitada, ya que no hay específicamente un motivo de salida por actividad no realizada por COVID, por lo que en consecuencia no se dispone de datos consolidados al respecto, sin perjuicio de lo cual se le facilitó la información disponible, relativa a la comparación de la actividad quirúrgica realizada durante los meses de marzo, abril y mayo de 2019 y los de 2020, afectados por la epidemia.*

*En cuanto a la actividad en consultas externas, tal y como informa la citada Dirección General, no puede cuantificarse de la misma manera puesto que se ha realizado atención telefónica y telemática en consultas externas y pruebas asociadas a ellas.*



*De acuerdo con lo indicado, facilitar la información solicitada por la interesada, teniendo en cuenta que no se trata de una información que exista en esta Consejería como documento ya elaborado, haría necesaria una acción previa de reelaboración, siendo de aplicación lo dispuesto en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que establece como causa de inadmisión a trámite de las solicitudes de acceso a la información pública, las relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.*

*Respecto de esta causa de inadmisión, el criterio interpretativo CI/007/2015, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno señala que el concepto de reelaboración como causa de inadmisión puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que se recibe la solicitud, deba «Elaborarse expresamente para dar respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información», circunstancia que resulta de aplicación en el caso que nos ocupa.*

*En numerosas resoluciones el CTBG considera que existe reelaboración cuando la información requerida ha de obtenerse de numerosos expedientes, procedimientos, bases de datos o soportes de otro tipo. Así, por ejemplo, la 194/2015, de 16 de septiembre, en la que la respuesta a la solicitud formulada requería del examen de «todos los expedientes de obras licitadas y/o adjudicadas desde el año 2005» por el Ministerio de Fomento o la 297/2015, de 24 de noviembre, que hubiera exigido del análisis de todos «los atestados que, eventualmente, se hubieran levantado como consecuencia de la actuación policial» y «los procedimientos disciplinarios o judiciales como consecuencia de la actuación llevada a cabo».*

*Igualmente el CTBG aprecia que existe reelaboración en casos en los que el órgano competente ha de «acceder individualmente a cada expediente, al no estar técnicamente preparada» para extraer la información por otras vías (Resolución 318/2015, de 11 de diciembre), al no haber desarrollado «una aplicación informática específica y concreta» (Resolución 366/2016, de 4 de noviembre), o aquella con la que cuenta no le permite «desglosar» la información en los términos solicitados (Resoluciones 208/2016, de 27 de julio, 234/2016, de 25 de agosto o 235/2016, de 26 de agosto).*

*De acuerdo con esta interpretación, en el caso que nos ocupa, la información solicitada, con ese grado de desagregación, no se puede facilitar haciendo un uso racional de los medios disponibles, tanto humanos como técnicos ya que no se dispone de una base informática de la que poder obtener los datos solicitados de acuerdo a campos o parámetros definidos, lo que conllevaría la realización de una labor manual que sería casi de imposible cumplimiento, ya que exigiría una búsqueda manual para cada tipo de actividad asistencial solicitada*



*(operaciones quirúrgicas, pruebas diagnósticas y consultas con el especialista) en cada una de las Gerencias del Servicio de Salud de Castilla y León que, teniendo en cuenta el número existente exigiría una carga de trabajo extra respecto de la gestión ordinaria, no justificada ante la grave situación en la que nos encontramos, en la que todos los medios personales y materiales están dedicados a hacer frente a la pandemia provocada por la COVID-19, lo que hace aplicable la previsión contenida en el citado artículo.*

*En este sentido la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP) considera que es el grado de complejidad el que debe determinar la posibilidad de aplicar esta causa de inadmisión, y para ello da algunas pistas:*

*a) que la búsqueda deba efectuarse manualmente en relación a documentos archivados en diferentes expedientes y más aún, si exige una cierta actividad de análisis o interpretación.*

*(...)*

*En el caso que nos ocupa, resulta aplicable el criterio del apartado a), para considerar que el acceso a la información solicitada exige una acción previa de reelaboración.*

*Así, la sentencia 60/2016 del Juzgado de lo contencioso administrativo núm. 9 considera, que «reelaborar» significa volver a elaborar algo y si la información solicitada exige un desglose no existente, esto ya supone la concurrencia de la causa de inadmisión.*

*La información requerida en aquel caso precisaba, a su entender, realizar nuevas operaciones de análisis, agregación e interpretación, considerando que el artículo 13 de la Ley 9/2013 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.*

*Todos estos argumentos son los que justifican, respecto de la información solicitada por D.<sup>a</sup> XXX, que no pueda atenderse en su totalidad el acceso a la misma, ya que el grado de desglose pedido así como el número de actuaciones sanitarias a las que se refiere, impide que se pueda facilitar la información por ser necesaria una acción previa de reelaboración a la que habría que destinar recursos humanos y materiales que, en la situación de crisis sanitaria existente, sería contraria a un uso racional de los medios disponibles (tomando como ejemplo el razonamiento del CTBG en sus resoluciones 181/2105, de 10 de septiembre, 256/2015, de 23 de octubre, 366/2016, de 4 de noviembre, 65/2017, de 8 de mayo y 216/2018, de 2 de noviembre cuando se refieren a supuestos en los que «se carezca de una base informática de la que poder obtener los datos*



*solicitados de acuerdo a campos o parámetros definidos, conllevaría la realización de una labor manual que sería casi de imposible cumplimiento»), en las que considera de aplicación la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.*

En cuanto al acceso a la información solicitada relativa a las listas de espera, en el mismo informe se señala lo siguiente:

*“En el fundamento de derecho quinto de la citada Orden, se resuelve respecto de lo solicitado en los apartados segundo y tercero de la solicitud, relativos a las listas de espera, indicando que: «... la información correspondiente a la lista de espera quirúrgica, de primeras consultas y de técnicas diagnósticas, se publica en el Portal de Salud de Castilla y León, en el enlace: <https://www.saludcastillayleon.es/es/lista-espera> (...).»*

*Según se indica en dicho enlace la información se publica trimestralmente de forma conjunta y está disponible en el Portal de Salud el día 16 del mes siguiente al cierre del trimestre, por lo que actualmente se encuentran publicadas la lista de espera por prioridad clínica y las listas de espera quirúrgica total, consultas externas y pruebas diagnóstico-terapéuticas, a 30 de junio de 2020. Además, se puede acceder a la información dentro del apartado histórico en la que se encuentran los datos a junio y septiembre de 2019.*

*(...)*

*Este mismo argumento (exigencia de reelaboración de la información) sería de aplicación para la concesión del acceso a la información relativa a las listas de espera referidas a las fechas concretas que D.<sup>a</sup> XXX solicita (a 1 de marzo y a la fecha más actual posible en el momento en que se conceda esta información), ya que para conceder dicha información sería necesario realizar una explotación de datos ad hoc, lo que conlleva un esfuerzo de reexplotación dirigido únicamente a la satisfacción de dicha solicitud”.*

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

**Primero.-** El artículo 12 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), reconoce a todas las personas el derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105. b) de la Constitución Española, desarrollados por la propia Ley. Añade este precepto que, en el ámbito de sus respectivas competencias, será de aplicación la correspondiente normativa autonómica.



El artículo 24 de la misma norma dispone que frente a toda resolución expresa o presunta en materia de acceso a la información pública podrá interponerse una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG), con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa.

**Segundo.-** La disposición adicional cuarta de la misma Ley 19/2013, de 9 de diciembre, establece que la resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 citado corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas. En Castilla y León ese órgano es esta Comisión de Transparencia a quien corresponde la tramitación y resolución de aquella reclamación, ajustándose a lo dispuesto en materia de recursos en la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En efecto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8 y 12 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, se crea la Comisión de Transparencia para el conocimiento y resolución de las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a su impugnación contencioso-administrativa, se presenten contra las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información pública dictadas por los organismos y entidades del sector público autonómico relacionadas en el artículo 2.1 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León; por las corporaciones de derecho público cuyo ámbito de actuación se circunscriba exclusivamente a todo o parte del territorio de la Comunidad Autónoma; por las Entidades Locales de Castilla y León y su sector público; y por las asociaciones constituidas por las referidas entidades y organismos.

En consecuencia, esta Comisión es competente para resolver la reclamación antes identificada.

**Tercero.-** La reclamación ha sido presentada por quien se encuentra legitimada para ello, puesto que su autora es la misma persona que se dirigió, en su día, en solicitud de información a la Consejería de Sanidad de la Junta de Castilla y León.

**Cuarto.-** La reclamación, cuyo objeto es la Orden, de 15 de julio de 2020, de la Consejería de Sanidad citada en el expositivo tercero de los antecedentes, ha sido formulada dentro del plazo de un mes desde su notificación contemplado en el artículo 24.2 de la LTAIBG.

**Quinto.-** Comenzando con el análisis material de la actuación administrativa impugnada, conviene recordar que la LTAIBG, de conformidad con lo dispuesto en su preámbulo, tiene como finalidad *“incrementar y reforzar la transparencia de la*



*actividad pública, reconocer y garantizar el derecho de acceso a la información - regulado como un derecho de amplio ámbito subjetivo y objetivo- y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento”.*

En similares términos, la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, recoge en su Exposición de Motivos el siguiente razonamiento:

*“La transparencia de la actuación de los poderes públicos al permitir el acceso de la ciudadanía a las fuentes de información administrativa, frente a la idea de secreto y reserva, refuerza el carácter democrático de las Administraciones Públicas, que quedan sujetas al control ciudadano. El conocimiento de la actuación de los poderes públicos, de sus objetivos, motivaciones, resultados y valoración permite a la ciudadanía formarse una opinión crítica y fundada sobre el estado de la sociedad y sobre las autoridades públicas, favorece su participación en los asuntos públicos y fomenta la responsabilidad de las autoridades públicas”.*

Asimismo, como premisa básica, procede señalar de nuevo que el artículo 12 de la LTAIBG reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública de acuerdo con la definición de este concepto que se realiza en el artículo 13 de la misma Ley. Este precepto define la información pública como *“los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”.*

No resulta controvertido aquí que lo solicitado por la reclamante constituye información pública en los términos previstos en el citado artículo 13 de la LTAIBG.

Partiendo, por tanto, de la aplicación de la LTAIBG a la solicitud presentada por D.<sup>a</sup> XXX, lo primero que debemos poner de manifiesto es que esta Ley regula en la sección 2.<sup>a</sup> del capítulo III de su título I un procedimiento que da comienzo con la presentación de la correspondiente solicitud, la cual podrá ser inadmitida por alguna de las causas previstas en el artículo 18; continúa con la tramitación de la citada solicitud de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 19, en cuyo tercer apartado se prevé que, cuando la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de un tercero, se le debe conceder a este un plazo para que pueda realizar las alegaciones que estime oportunas; y finaliza con una resolución recurrible directamente ante la Jurisdicción contencioso-administrativa y potestativamente a través de la reclamación sustitutiva del recurso administrativo. En esta resolución se debe reconocer el derecho del ciudadano de que se trate a acceder a la información pública solicitada, salvo que este derecho se vea afectado por los límites previstos en los artículos 14 y 15 de la LTAIBG.



En este caso, además, resulta de aplicación lo dispuesto en el Decreto 7/2016, de 17 de marzo, por el que se regula el procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en la Comunidad de Castilla y León, al tratarse de una solicitud de información dirigida a la Consejería de Sanidad, integrante de la Administración General de la Comunidad.

**Sexto.-** En el supuesto que ha dado lugar a la presente reclamación, la solicitud de información pública presentada fue resuelta expresamente, como se ha indicado, con la adopción de la Orden de 15 de julio de 2020, de la Consejería de Sanidad, Orden mediante la cual, a pesar de afirmarse en ella la estimación de la petición realizada, no se proporcionó la mayor parte de la información pedida.

Así, respecto a la actividad asistencial cancelada en el Sistema Público de Salud de Castilla y León como consecuencia de la pandemia ocasionada por la Covid-19, no se proporcionó este dato concreto, sino que se dio información acerca de la reducción porcentual de la cirugía programada y de la cirugía urgente en los meses de marzo, abril y mayo de 2020, respecto de esos mismos meses de 2019, indicando además el número de intervenciones quirúrgicas programadas que no se realizaron en tales meses; esta información, sin embargo, no fue proporcionada respecto a las consultas externas y a las pruebas diagnósticas o terapéuticas.

Por su parte, en cuanto a las listas de espera quirúrgica, de consultas externas y de técnicas diagnósticas, la remisión a lo publicado en el Portal de Salud de Castilla y León no satisfizo la pretensión de la solicitante de conocer los datos de aquellas correspondientes al día 1 de marzo de 2020, como se indicaba en la solicitud, puesto que estos no se encuentran publicados (en la fecha de la adopción de la Orden precitada se encontraban publicados en aquel Portal los datos de las listas de espera a fecha 30 de junio de 2020).

En consecuencia, lo primero que debemos poner de manifiesto es que la parte dispositiva de la Orden debió tener un contenido desestimatorio, o a lo sumo parcialmente estimatorio, de la solicitud presentada. Más relevante aún, a nuestro juicio, es que en la citada Orden no se fundamentara suficientemente la denegación del acceso a la información no proporcionada, puesto que esta fundamentación únicamente consistió en señalar que no era posible extraer de los sistemas de información de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León datos sobre la cancelación de intervenciones quirúrgicas, consultas con el especialista y técnicas diagnósticas canceladas con motivo de la Covid-19 *“debido a que en los sistemas de información de listas de espera no hay específicamente un motivo de salida por actividad no realizada por COVID”*.

Ha sido en el informe emitido por el Secretario General de la Consejería de Sanidad a la vista de la reclamación presentada ante esta Comisión de Transparencia,



donde se ha fundamentado la inadmisión de la solicitud de una parte de la información pública pedida por considerar la concurrencia aquí de la causa prevista en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG (“*información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración*”). Por este motivo, ha sido transcrito la mayor parte de este informe en el expositivo quinto de los antecedentes de la presente Resolución.

La fundamentación contenida en este último informe debió haberse incluido en la Orden ahora impugnada, con la finalidad de que la solicitante de la información conociera en detalle los motivos por los cuales no se proporcionaba una parte de la información pedida por esta.

**Séptimo.-** Adoptar una postura acerca de la corrección jurídica de la Orden que constituye el objeto de la presente reclamación, por tanto, exige analizar la efectiva concurrencia respecto a la información pública que se ha denegado a la solicitante de la causa de inadmisión recogida en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG, de conformidad con el cual “*se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: (...) relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración*”.

Pues bien, en relación con la aplicación general de los límites y de las causas de inadmisión recogidas en los artículos 14 y 18 de la LTAIBG, respectivamente, el Tribunal Supremo puso de manifiesto, en su Sentencia núm. 1547/2017, de 16 de octubre, lo siguiente:

*“Cuarto.- Cualquier pronunciamiento sobre las causas de inadmisión que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, (...) debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013.*

*Resultan por ello enteramente acertadas las consideraciones que se exponen en el fundamento jurídico tercero de la sentencia del Juzgado Central n.º 6 cuando señala que: en la Ley 19/2013 queda reconocido el derecho de acceso a la información pública como auténtico derecho público subjetivo, al establecer que «Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105 b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley» (Artículo 12); que la Exposición de Motivos de la Ley configura de forma amplia este derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud; que este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información - derivado de lo dispuesto en la Constitución Española- o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos; y, en fin, que en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se*



*salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad.*

***Esta 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 (...)***

Esta interpretación “estricta, cuando no restrictiva” de las limitaciones al derecho de acceso a la información pública, que ha sido de nuevo mantenida por el Tribunal Supremo en sus Sentencias núm. 1768/2019, de 16 de diciembre, núm. 306/2020, de 3 de marzo, y núm. 748/2020, de 11 de junio, debe ser debidamente considerada al efecto de realizar una valoración crítica de la denegación parcial de información que se encuentra en el origen de la presente reclamación.

En relación con la aplicación de la concreta causa de inadmisión que nos ocupa, en el mismo fundamento jurídico de la Sentencia señalada el Tribunal Supremo se indica lo siguiente:

*“(...) Pues bien, una vez más compartimos el parecer del Juzgado Central nº 6 cuando señala en su sentencia (F.J. 3º) que la Corporación RTVE «... no ha justificado que el suministro de la información solicitada exija una labor previa de reelaboración, pues aparte de sus alegaciones ninguna otra prueba se allega que soporte su posición».*

*Y añade el Juzgado Central que «...La información que se solicita ha de encontrarse en los documentos contables y presupuestarios de la entidad, y no se aprecia que para su suministro exija de una labor previa de reelaboración específica o someter a un tratamiento previo de la información con que se cuenta para obtener algo diferente de lo que se tiene, más allá de constatar las distintas partidas en que se contengan los datos de los gastos efectuados para participar en el festival de Eurovisión 2015, y en su caso la mera adición de las mismas».*

*Dicho de otro modo; nada indica que el tipo de información que se solicitaba requiriese algún tipo reelaboración salvo, en su caso, la mera suma de las diversas partidas de gastos; y, en todo caso, la parte recurrente no ha aportado prueba o justificación alguna de que resultase necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información”.*

En relación con esta causa de inadmisión, el CTBG en su Criterio Interpretativo CI/007/2015, de 12 de noviembre, emitido por la Presidencia del Consejo al amparo de lo dispuesto en el artículo 38.2 a) de la LTAIBG, ha manifestado lo siguiente:



*“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”.*

Por tanto, de acuerdo con la interpretación señalada del concepto “reelaboración”, que viene manteniendo también esta Comisión de Transparencia de Castilla y León en numerosas Resoluciones (entre otras muchas, Resolución 225/2018, de 28 de diciembre, expediente CT0158/2018; Resolución 112/2019, de 7 de junio, expediente CT-262/2018; Resolución 37/2020, de 7 de abril, expediente CT-279/2019; y, en fin, Resolución 131/2020, de 12 de junio, expediente CT-89/2019), aunque la información solicitada no exista recogida en un documento ya elaborado previamente, esta circunstancia no implica necesariamente y en todo caso que el acceso a aquella exija su reelaboración en el sentido previsto en la LTAIBG como justificativo de la inadmisión de la solicitud de que se trate.

**Octavo.-** A juicio de esta Comisión de Transparencia, determinar en este supuesto si la información que no se ha proporcionado a la reclamante debe ser reelaborada o no por la Consejería de Sanidad para su divulgación exige partir de las obligaciones de información que sobre las listas de espera tiene este centro directivo.

A este respecto, procede comenzar destacando lo dispuesto en el artículo 2 del Real Decreto 605/2003, de 23 de mayo, por el que se establecen medidas para el tratamiento homogéneo de la información sobre las listas de espera en el Sistema Nacional de Salud:

*“1. El sistema de información sanitaria del Sistema Nacional de Salud en materia de listas de espera para consultas externas, pruebas diagnósticas/terapéuticas e intervenciones quirúrgicas se estructura a partir del registro de pacientes en lista de espera y de indicadores básicos, mínimos y comunes que permitan la homogeneidad en la evaluación global objetiva de las listas de espera y la mejora de su gestión a través de acciones orientadas a la utilización eficiente de los recursos.*

*2. Los pacientes pendientes de primera consulta externa, primera prueba diagnóstica/terapéutica o intervención quirúrgica deberán estar incluidos en el registro establecido para ello. La relación de especialidades, procesos y procedimientos diagnósticos y quirúrgicos incluidos en el sistema de información se elaborará en el seno del Consejo Interterritorial del Sistema*



*Nacional de Salud. (...)*

*4. Las comunidades autónomas deberán disponer de un sistema de información sobre las lista de espera en consultas externas, pruebas diagnósticas terapéuticas e intervenciones quirúrgicas. (...)*”.

En cumplimiento de lo previsto en este Real Decreto, que constituye normativa básica estatal, se aprobó el Decreto 68/2008, de 4 de septiembre, por el que se crea el Registro de pacientes en lista de espera de atención especializada y se regulan las garantías de espera máxima en intervenciones quirúrgicas en el Sistema de Salud de Castilla y León.

En su artículo 1.1 a) se señala que este Decreto tiene por objeto crear y regular, en el ámbito del Sistema de Salud de Castilla y León “*el Registro de pacientes en lista de espera de atención especializada en el que se inscribirán los pacientes pendientes de consulta externa, de pruebas diagnósticas o terapéuticas y de intervenciones quirúrgicas*”, quedando excluidas de su ámbito de aplicación las consulta externas, las pruebas diagnósticas o terapéuticas y las intervenciones quirúrgicas de carácter urgente, así como las intervenciones quirúrgicas de transplante de órganos.

A los efectos que aquí interesan, en el artículo 9.1 de este Decreto se recogen las causas de salida del Registro de pacientes en lista de espera, de las cuales la primera de ellas es “*la realización de la prestación solicitada*”.

Por su parte, en el artículo 2 de la norma se prevé la obligación de la Consejería competente en materia de sanidad de hacer públicos, con carácter trimestral, los datos sobre las listas de espera “*a través de los indicadores básicos que figuran en el sistema de información sobre listas de espera en el Sistema de Salud de Castilla y León*”.

La observancia de esta última obligación se viene materializando a través de la publicación en el Portal de Salud de Castilla y León (<https://www.saludcastillayleon.es/es/lista-espera>) de la siguientes listas de espera (en formato excel): lista de espera quirúrgica, con datos relativos al número de pacientes pendientes de intervención quirúrgica desglosados por centros hospitalarios y catorce áreas; lista de espera de consultas externas, con datos sobre el número de pacientes en espera desglosados por hospital y 33 servicios; y lista de espera de técnicas diagnósticas, con datos de pacientes en espera desglosados por centro hospitalario y cuatro tipos de prestación (TAC, resonancia magnética, ecografía y mamografía).

En el propio Portal se señala lo siguiente: “*la publicación de la lista de espera quirúrgica, consultas externas y pruebas diagnóstico-terapéuticas se realiza trimestralmente de forma conjunta. Esta información estará disponible en el Portal de Salud el día 16 del mes siguiente al cierre del trimestre*”.



Consultado este Portal con fecha 19 de noviembre de 2020, en esta fecha las dos últimas listas de espera publicadas en el Portal de Salud Pública son las correspondientes a los días 30 de junio y 30 de septiembre de 2020 (segundo y tercer trimestre del presente año).

También en la parte del Portal de Salud Pública de Castilla y León dedicada a las listas de espera se encuentra publicado el *Plan Estratégico de Eficiencia y de Control y Reducción de la Listas de Espera del Servicio de Salud de Castilla y León (PERYCLES 2015-2019)*, donde, a los efectos que aquí interesan, se prevé como uno de sus objetivos la información transparente, señalando expresamente lo siguiente:

*“La transparencia en las decisiones políticas y la rendición de cuentas en la gestión de los recursos públicos es una exigencia de los ciudadanos y una obligación democrática y ética de las administraciones públicas.*

*Los elementos que sería necesario hacer transparentes son lo que se hace, cómo se hace, con qué recursos y qué resultados se obtienen. Esta información, proporcionada de una manera comprensible, periódica y comparable, es una herramienta para mejorar la salud poblacional ya que implica una mejor, y más eficaz, gestión de las organizaciones sanitarias, un aumento de la productividad y un estímulo en desempeño de los profesionales a través de la competencia por comparación”.*

Interesa destacar aquí también que este Plan prevé dentro de su Cronograma e Implantación un seguimiento de los datos de Lista de Espera con una periodicidad mensual.

Es a la vista, por tanto, de estas obligaciones normativas cuyo cumplimiento se impone a la Consejería de Sanidad y de los compromisos asumidos por esta en materia de tratamiento e información de las listas de espera, como esta Comisión de Transparencia puede pronunciarse acerca de la exigencia de reelaborar, en el sentido dispuesto en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG, la información pública que no ha sido proporcionada a la reclamante.

Así, en primer lugar, debemos acoger la argumentación realizada en el informe remitido a esta Comisión acerca de que proporcionar la información solicitada acerca de la actividad asistencial cancelada en el Sistema Público de Salud de Castilla y León como consecuencia de la pandemia ocasionada por la Covid-19 exigiría su reelaboración previa. En efecto, al no poder estar prevista de forma específica esta circunstancia como una de las causas de salida del Registro de pacientes en lista de espera previstas en el artículo 9, proporcionar aquella información exigiría una labor de reelaboración, tal y como se explica suficientemente en aquel informe.

Ahora bien, la Consejería de Sanidad consideró que se atendería esta petición



concreta de información proporcionando a la solicitante información acerca de la disminución, porcentual y en datos globales, de las intervenciones quirúrgicas llevadas a cabo en los meses de marzo, abril y mayo de 2020, respecto a los mismos meses del año 2019, sin considerar, por tanto, que divulgar tal información exigiera llevar a cabo una labor de reelaboración. También la reclamante pone de manifiesto que la citada información responde a la petición realizada y, precisamente por este motivo, demanda que tal información se conceda desglosada por áreas de salud y se amplíe a la correspondiente a las consultas externas y a las pruebas diagnósticas.

Pues bien, considera esta Comisión de Transparencia que conceder el acceso a esta última información es posible sin que sea necesario llevar a cabo una labor de reelaboración.

Así, en primer lugar, desglosar los datos que se han proporcionado sobre disminución de las intervenciones quirúrgicas no urgentes por las áreas de salud que ya son utilizadas para publicar los datos correspondientes a las listas de espera, no debe exigir una labor de reelaboración considerando que ya ha sido concedido el dato global y que, a los efectos de elaborar la listas de espera publicadas, se ha de disponer del dato desglosado por aquellas áreas de salud.

Por su parte, el motivo que se alega para no proporcionar la información correspondiente a las consultas externas y a las pruebas diagnósticas en el informe emitido por el Director General de Planificación y Asistencia Sanitaria con carácter previo a la adopción de la Orden impugnada es que este dato *“no puede cuantificarse de la misma manera puesto que se ha realizado actividad telefónica y telemática en consultas externas y pruebas asociadas a ellas”*.

Sin embargo, sin perjuicio de la actividad telefónica y telemática que se haya llevado a cabo, *“realizar la prestación solicitada”* (en este caso la consulta externa o la prueba diagnóstica solicitada) es una de las causas de salida del Registro de pacientes en lista de espera y por tanto a los efectos de su elaboración, debe disponer la Consejería de Sanidad de las salidas del Registro de pacientes en lista de espera, de su causa y de su fecha. Considerando que, como hemos expuesto con anterioridad, ya han sido objeto de publicación las listas de espera correspondientes al segundo y tercer trimestre de 2020, los datos correspondientes a las salidas del Registro de pacientes en lista de espera por realización de la consulta externa o de la prueba diagnóstica correspondientes a los meses de marzo, abril y mayo deben encontrarse a disposición de la Consejería y pueden ser proporcionados a la reclamante con la comparativa correspondiente a los mismos meses del año 2019, desglosando tales datos por servicios y pruebas diagnósticas, tal y como se ofrecen en las listas de espera publicadas.

En cuanto a la información solicitada acerca de las listas de espera, en el Informe remitido a esta Comisión de Transparencia se señala que conceder esta información a



fecha 1 de marzo de 2020 exigiría *“realizar una explotación de datos ad hoc, lo que conlleva un esfuerzo de reexplotación dirigido únicamente a la satisfacción de dicha solicitud”*.

Esta Comisión de Transparencia no dispone de los elementos de juicio suficientes para cuantificar el “esfuerzo de reelaboración” al que se refiere la Administración autonómica a los efectos de poder calificar el mismo como “reelaboración” en el sentido dispuesto por la LTAIBG. Ahora bien, puesto que han sido publicados los datos correspondientes a listas de espera de fechas posteriores al 1 de marzo, se puede deducir que la Consejería de Sanidad tiene la capacidad de disponer de tales datos correspondientes a fechas anteriores. En cualquier caso, lo que resulta relevante es que, con fecha 19 de noviembre de 2019, en el Portal de Salud de Castilla y León no se encuentran publicadas las listas de espera correspondientes al último trimestre de 2019 y al primer trimestre de 2020, lo cual implica un incumplimiento de la obligación de publicación trimestral de los datos sobre listas de espera recogida en el ya citado artículo 2.1 del Decreto 68/2008, de 4 de septiembre.

Pues bien, considerando la existencia de esa obligación de publicación trimestral (que, en principio, se ha incumplido respecto al primer trimestre de 2020), no parece que pueda alegarse que la elaboración de las listas de espera correspondientes al primer trimestre del año 2020 implique una labor de reelaboración que, en todo caso, sería la misma que ha debido llevarse a cabo para elaborar y publicar las listas de espera correspondientes al segundo y tercer trimestre de 2020, que sí se encuentran publicadas en el Portal de Salud de Castilla y León.

En consecuencia, cuando menos, es exigible que se proporcione a la solicitante la información relativa a las listas de espera a fecha 30 de marzo de 2020, actuación que puede ser realizada previo cumplimiento de la obligación de su publicación,

**Noveno.-** Para finalizar, debemos poner de manifiesto la relevancia que tiene proporcionar la información solicitada, considerando la problemática a la que se refiere y la extrema gravedad del contexto sanitario en la que tiene lugar. En este sentido, y como ya se ha puesto de manifiesto por esta Comisión en resoluciones anteriores (resoluciones núms. 171, 172, 173 y 174, de 22 de septiembre, adoptadas en los exptes. CT-157/2020, CT174/2020, CT-166/2020 y CT-167/2020, respectivamente) la relevancia del derecho de acceso a la información pública en una situación como la generada por la crisis de la covid-19 ha sido reconocida, por ejemplo, en la Declaración Conjunta del Representante de la OSCE sobre Libertad de Prensa y de los Relatores sobre Libertad de Expresión de la ONU y la CIDH, de 19 de marzo de 2020, donde se señala que *“el derecho a la libertad de expresión, que incluye el derecho a buscar, recibir e impartir información e ideas de todo tipo, independientemente de las fronteras, a través de cualquier medio, se aplica a todos, en todas partes, y solo puede estar sujeto*



a *restricciones estrictas*”; o por la Conferencia Internacional de Comisionados de la Información que el pasado 14 de abril recordaron que *“la importancia del derecho de acceso a la información se mantiene”* en el contexto de un estado de pandemia global.

En este mismo sentido, no resulta superfluo traer aquí a colación el hecho de que la solicitante de la información sea una profesional de los medios de comunicación, circunstancia que ya es conocida por la Administración autonómica por anteriores solicitudes de información pública presentadas por esta y que, además, se desprende de la simple lectura de la extensión del correo electrónico que hace constar en su petición.

Al respecto, ha señalado esta Comisión de Transparencia, además de en las cuatro resoluciones antes citadas, en la más reciente núm 186/2020, de 9 de octubre (expte. CT-8/2020), que, sin perjuicio de que el artículo 12 de la LTAIBG reconozca el derecho de acceso a la información pública a todas las personas, el hecho de que una solicitud de información pública sea presentada por quien reúne la condición de profesional de los medios de comunicación no es indiferente a los efectos de proceder a su resolución.

En este sentido, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha reconocido en numerosas Sentencias, desde sus Sentencias en el caso Barthold contra Alemania de 25 de marzo de 1985 y el caso Lingens contra Austria de 8 de julio de 1986, la importancia del papel de la prensa para reforzar su ejercicio a la libertad de expresión e información recogida en el artículo 10 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Más en concreto, en la Sentencia de la Gran Sala del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 8 de noviembre de 2016 caso Magyar, se reconoce que *“... el acceso a la información es fundamental para el ejercicio individual del derecho a la libertad de expresión, en particular, de la libertad de recibir y difundir informaciones (artículo 10 CEDH) y su negación constituye una interferencia con este derecho”* (§156).

Sobre esta base, el Tribunal elabora un test o escrutinio de cuatro preguntas cuya respuesta afirmativa en un caso de acceso a la información pública determina que este cuente con la protección *“iusfundamental”* de la libertad de expresión e información (§ 158-169). Una de estas cuatro preguntas es si quien pide la información desarrolla efectivamente un papel de *“perro guardián”* de la democracia frente a los abusos de poder, papel atribuido a la prensa y extendido por el Tribunal en esta Sentencia a *“otros organismos de control social”* u Organizaciones no Gubernamentales (§ 165).

Por tanto, se reconoce una posición cualificada de los periodistas en cuanto a su acceso a la información pública al vincular este en determinados casos al derecho a la libertad de recibir y difundir informaciones reconocido en el artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.



En el supuesto planteado en la presente reclamación, el resto de preguntas del test sistematizado por el TEDH en la citada Sentencia, relacionadas con el interés público de la información solicitada y con el hecho de que esta se encuentre disponible para ser facilitada (cuestiones ambas a las que ya hemos hecho referencia), también obtendrían una respuesta positiva, motivo por el cual se puede afirmar que, de acuerdo con la interpretación realizada del artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos por el TEDH, el acceso a la información pública que ha sido denegado goza de la protección del derecho a la libertad de recibir y difundir informaciones recogido en aquel precepto, de aplicación en el orden nacional de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.2 de la Constitución Española.

**Décimo.-** En definitiva, una parte de la información pública solicitada por D.<sup>a</sup> XXX sobre la situación de las listas de espera del Sistema de Salud de Castilla y León fue denegada por la Consejería de Sanidad sin fundamentar suficientemente esta negativa en la Orden, de 15 de julio de 2020, que ha sido impugnada. Ha sido en el presente procedimiento de reclamación donde se ha fundamentado ampliamente aquella negativa en la concurrencia de la causa de inadmisión de las solicitudes de información pública recogida en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG, relativa a la necesidad de llevar a cabo una acción previa de reelaboración para su divulgación.

Esta Comisión comparte con la Consejería de Sanidad que la citada causa concurre para el acceso a la concreta información relativa a la cancelación de la actividad asistencial del Sistema de Salud de Castilla y León por motivo de la causa específica de la pandemia ocasionada por la Covid-19.

Sin embargo, en el marco del cumplimiento por la Consejería de Sanidad de las obligaciones de tratamiento e información sobre las listas de espera en el Sistema de Salud de Castilla y León previstas en el Real 605/2003, de 23 de mayo, y en el Decreto 68/2008, de 4 de septiembre, y a la vista de los contenidos efectivamente publicados en el Portal de Salud de Castilla y León, se considera que no es necesario reelaborar y, por tanto, tiene derecho la reclamante a obtener la información correspondiente a la disminución desglosada por áreas de intervenciones quirúrgicas programadas realizadas en los meses de marzo, abril y mayo de 2020, respecto a los mismos meses del año 2019, así como a los datos sobre la disminución de consultas externas y de pruebas diagnósticas realizadas en el mismo período temporal, desglosados por servicios y técnicas de diagnóstico.

Tampoco se considera que deba ser reelaborada la información relativa a las listas de espera quirúrgica, de consultas externas y de pruebas diagnósticas correspondientes al primer trimestre del presente año 2020, considerando la obligación de publicar estas trimestralmente prevista en el artículo 2.1 del Decreto 68/2008, de 4 de septiembre, por el que se crea el Registro de pacientes en lista de espera de atención

especializada y se regulan las garantías de espera máxima en intervenciones quirúrgicas en el Sistema de Salud de Castilla y León.

La formalización del acceso a la información puede realizarse por vía electrónica, puesto que este ha sido el cauce utilizado por la reclamante para solicitar aquella.

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos expuestos, la Comisión de Transparencia de Castilla y León, por unanimidad de sus miembros,

### RESUELVE

**Primero.- Estimar parcialmente** la reclamación frente a la Orden de 15 de julio de 2020 de la Consejería de Sanidad, por la que se resolvió la solicitud de acceso a la información pública presentada por D.<sup>a</sup> XXX, relativa a información sobre la situación de las listas de espera como consecuencia de la pandemia ocasionada por Covid-19.

**Segundo.-** Para dar cumplimiento a esta Resolución y en el marco del cumplimiento por la Consejería de Sanidad de las obligaciones de tratamiento e información sobre las listas de espera en el Sistema de Salud de Castilla y León previstas en el Real 605/2003, de 23 de mayo, y en el Decreto 68/2008, de 4 de septiembre, así como de los contenidos efectivamente publicados de aquellas en el Portal de Salud de Castilla y León, proporcionar a la solicitante la siguiente información:

- Datos desglosados por áreas sobre la disminución de intervenciones quirúrgicas no urgentes realizadas en los meses de marzo, abril y mayo de 2020, respecto a los mismos meses del año 2019.

- Datos desglosados por servicios sobre la disminución de consultas externas que tuvieron lugar en los meses de marzo, abril y mayo de 2020, respecto a las realizadas en los mismos meses del año 2019.

- Datos desglosados por técnicas de diagnóstico sobre la disminución de pruebas diagnósticas practicadas en los meses de marzo, abril y mayo de 2020, respecto a las realizadas en los mismos meses del año 2019.

- Datos correspondientes a las listas de espera quirúrgica, de consultas externas y de pruebas diagnósticas correspondientes al primer trimestre del presente año 2020.



**Tercero.-** Notificar esta Resolución a la autora de la reclamación y a la Consejería de Sanidad de la Junta de Castilla y León.

**Cuarta.-** Una vez realizadas las notificaciones señaladas, publicar la presente Resolución en la página web de esta Comisión, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

**Esta Resolución es ejecutiva.** Frente a la misma, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de León que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

Tomás Quintana López