



Resolución 114/2024, de 15 de abril, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: expediente CT-299/2020 / reclamación frente a la denegación de una solicitud de información pública presentada por D.^a XXX ante la Consejería de Sanidad de la Junta de Castilla y León

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 28 de septiembre de 2020, tuvo entrada en el registro electrónico de la Consejería de Sanidad una solicitud de información pública dirigida por D.^a XXX. El objeto de esta petición se formuló en los siguientes términos:

“Número de pacientes hospitalizados procedentes de centros residenciales (públicos y privados), en los años 2019 y 2020, desglosado por meses y en cada uno de los centros residenciales”.

La solicitud indicada fue denegada mediante Orden de 14 de octubre de 2020 inadmitiéndola a trámite. Tal inadmisión se fundamentaba en la concurrencia de la causa prevista en el apartado c) del artículo 18.1 de la LTAIBG *“al ser necesaria una acción previa de reelaboración para conceder el acceso a la información solicitada en los términos señalados en el Fundamento de Derecho Tercero de la presente orden”.*

A su vez el meritado fundamento de derecho tercero motivaba la inadmisión en la imposibilidad de *“determinar el número de pacientes hospitalizados en los centros de Sacyl procedentes de centros residenciales, tanto públicos como privados, ya que todos los pacientes son tratados siguiendo el mismo protocolo, independientemente de cual sea su domicilio habitual, que únicamente se tiene en cuenta a efectos de determinar el área de salud a la que pertenece”.*

Segundo.- Con fecha 4 de noviembre de 2020, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por D.^a XXX, frente a la denegación expresa de la solicitud de información pública indicada en el expositivo anterior.

Tercero.- Una vez recibida esta reclamación, nos dirigimos a la Consejería de Sanidad poniendo de manifiesto su recepción y solicitando que nos informase acerca de



lo que estimase oportuno sobre la actuación que había dado lugar a la citada impugnación.

Con fecha 25 de febrero de 2021, se recibió la contestación de la Consejería de Sanidad a nuestra solicitud de informe en la que se ratificaba, en esencia, en la fundamentación jurídica de la Orden impugnada, a cuyo contenido nos remitimos aquí. A los efectos que aquí interesan, en el precitado informe se señalaba lo siguiente:

“Estos motivos se mantienen actualmente, ya que en las bases de datos disponibles en la Gerencia regional de Salud, no hay disponibilidad de determinar el número de pacientes hospitalizados en los centros de Sacyl procedentes de centros residenciales, tanto públicos como privados, ya que todos los pacientes son tratados siguiendo el mismo protocolo, independientemente de cual sea su domicilio habitual, que únicamente se tiene en cuenta a efectos de determinar el área de salud a la que pertenece, por lo que para facilitar esta información sería necesario extraer el dato del domicilio habitual de todos los pacientes que hayan sido hospitalizados en centros del Sistema Público de Salud de Castilla y León en los años señalados, y una vez determinado este dato, habría que constatar cuántos de ellos tienen domicilio habitual que, en el momento de la hospitalización, coincidiese con la dirección de alguna de las 1.024 residencias de Castilla y León, lo cual supone llevar a cabo un ingente esfuerzo que supone un uso de los medios personales y materiales de esta Administración que no resultaría razonable en ningún momento, más aún en la situación ocasionada por la pandemia consecuencia de la COVID-19, en la que son necesarios todos los medios disponibles para hacer frente a la situación de emergencia sanitaria en la que nos encontramos”.

El informe se completaba con una exposición del régimen jurídico regulador del derecho de acceso a la información pública y, en concreto, de la causa de inadmisión aplicada referida a la necesidad de reelaboración, así como con la doctrina de diversos organismos de garantía de la transparencia (el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña y esta Comisión de Transparencia de Castilla y León), a través de la cita y desarrollo de varias de sus Resoluciones.

Por otra parte, resulta relevante indicar que por parte de la Consejería de Sanidad se remitió, asimismo, la solicitud a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades que tuvo entrada en la misma con fecha 23 de diciembre de 2020. Dicha Consejería emitió Orden de 12 de enero de 2021 en la que inadmitía la solicitud al no obrar en su poder la información solicitada y desconocer el órgano competente para conocer de la misma.



Cuarto.- Con fecha 2 de julio de 2021, la reclamante presenta ante esta Comisión de Transparencia una instancia, a la que adjunta un archivo de imagen de una hoja en la que se contiene un gráfico con datos globales -no desglosados de la forma solicitada por aquella-, en principio, sobre residentes hospitalizados (no se indica en la hoja el ámbito territorial al que se refieren los datos) entre el 4/4/2020 y el 20/3/2021. En esta imagen no consta ni el autor del gráfico, ni su origen, ni la fuente de la que proceden los datos utilizados, motivo por el cual este documento no puede ser valorado a los efectos de adoptar la presente Resolución.

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 se trata de la solicitante de acceso a la información pública.

Cuarto.- Por otra parte, la reclamación ha sido presentada dentro del plazo establecido para ello en el artículo 24.2 de la LTAIBG, puesto que tuvo entrada en esta Comisión con fecha 4 de noviembre de 2020, es decir antes de que transcurriera el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación de la Orden impugnada.

Quinto.- Comenzando con el análisis material de la actuación administrativa impugnada, conviene recordar que la LTAIBG, de conformidad con lo previsto en su preámbulo, tiene por objeto ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento.

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”.

Como premisa básica, en el ámbito del derecho de acceso a la información, procede reiterar que el artículo 12 de la LTAIBG reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, concepto este último definido en el artículo 13 de la misma Ley 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”.

En estos términos resulta indudable que la información solicitada tiene la condición de información pública, lo cual no ha sido negado por la Consejería de Sanidad.

Ahora bien, como señala el Tribunal Supremo en su Sentencia núm. 670/2022, de 2 de junio (rec. 4116/2020) *“el derecho de acceso a la información pública no es un derecho ilimitado o absoluto, en el sentido de que garantice el acceso a toda la información pública en cualquier materia, sino que está sometido a límites que se desarrollan en el articulado de la LTAIBG”*. Estos límites son los enunciados en los artículos 14 y 15 de la LTAIBG, a los que cabe añadir las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información pública recogidas en el artículo 18.1 de la misma Ley como posible fundamento de una denegación de información pública.

Sexto.- Tomando como punto de partida lo hasta aquí expuesto hemos de examinar detenidamente, en primer lugar, la solicitud de acceso a la información y el “petitum” de la misma. En este documento la Sra. XXX pide expresamente los datos *“desglosados por meses y en cada uno de los centros residenciales”*. Por consiguiente, su pretensión tampoco se hubiera visto satisfecha con la remisión de los datos globales.

Procede ahora, por tanto, analizar si proporcionar esta información pública concreta exigía o no una *“acción previa de reelaboración”*, en los términos dispuestos en el citado precepto.

Respecto a la aplicación general de los límites al derecho de acceso y las causas de inadmisión de las solicitudes, el Tribunal Supremo ha puesto de manifiesto, en su Sentencia núm. 1547/2017, de 16 de octubre (rec. núm. 75/2017), 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 ha sido de nuevo mantenida por el Tribunal Supremo en sus Sentencias núm. 1768/2019, de 16 de diciembre (rec. 316/2018), núm. 306/2020, de 3 de marzo (rec. 600/2018), y núm. 748/2020, de 11 de junio (rec. 577/2019).

En concreto, en relación con la causa de inadmisión relativa a la necesidad de llevar a cabo una acción previa de reelaboración, el Tribunal Supremo ha vinculado en varias de sus Sentencias (entre otras, STS 306/2020, de 3 de marzo, rec. 600/2018; y STS 670/2022, rec. 4116/2020) su concurrencia a la complejidad de proporcionar la información, además de exigir que quien invoque tal concurrencia deba justificar “de manera clara y suficiente que resulta necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información”. En el fundamento jurídico quinto de la primera de las sentencias señaladas se indica lo siguiente:

“(...) La acción previa de reelaboración, por tanto, en la medida que a su concurrencia se anuda una severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que tales datos y documentos tenga un carácter complejo, que puede deberse a varias causas, pero que, por lo que ahora importa, se trata de una documentación en la que su procedencia no se encuentra en su totalidad en el propio órgano al que se solicita (...).

De modo que en el caso examinado, por muy restrictiva que sea la interpretación de la causa de inadmisión, como corresponde a este tipo de causas que impiden el acceso, se encuentra justificada por la concurrencia de la acción previa de reelaboración, pues se trata de volver a elaborar a partir de una información pública dispersa y diseminada, mediante una labor consistente en recabar,



primero; ordenar y separar, después, lo que es información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información”.

Por su parte, respecto a la vinculación de esta causa de inadmisión con la complejidad que exija proporcionar la información solicitada, 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, ya había manifestado lo siguiente: “... 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 de 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”.

Por tanto, la complejidad de la extracción y divulgación de la información solicitada puede determinar que el acceso a esta exija una acción previa de reelaboración en el sentido dispuesto en el citado artículo 18.1 c) de la LTAIBG. De hecho, este motivo concreto ha sido argumentado por esta Comisión para considerar que determinada información pública necesitaba ser reelaborada para terminar concluyendo, en consecuencia, la desestimación de la reclamación presentada en cada caso. A modo de ejemplo podemos citar cinco Resoluciones donde en el supuesto planteado en cada una de ellas concurría esta circunstancia: en primer lugar, en la Resolución 4/2019, de 11 de enero (CT-285/2018), la información pedida correspondía a las resoluciones dictadas en procedimientos judiciales en los que fuera parte un Ayuntamiento capital de provincia, señalando este último que acceder a esta solicitud exigiría remitir información correspondiente a cerca de 200 procedimientos judiciales al año; en segundo lugar, en la Resolución 39/2019, de 18 de febrero (CT-166/2018), donde el objeto de la reclamación era la denegación de una información solicitada acerca de la solicitud y adjudicación de plazas de campamento por parte de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, habiendo puesto de manifiesto esta última que conceder la información pedida exigiría 20 jornadas laborales de un programador; en tercer lugar, en la Resolución 48/2019, de 13 de marzo (expte. CT-0005/2019), donde lo solicitado era información relativa a los pagos realizados a abogados por parte una Universidad Pública, cuya concesión hubiera exigido dar acceso a más de 300 documentos distintos; en cuarto lugar, en la Resolución 80/2021, de 14 de mayo (CT-290/2020), donde la información pedida comprendía determinados indicadores relativos a la labor realizada por los rastreadores en la pandemia generada por el COVID-19 y donde se alcanzó la conclusión de que la dificultad de localizar y conceder tal información exigiría el examen de miles de historias clínicas; y, por último, en la Resolución 60/2023, de 20 de marzo



(CT-312/2020), donde se concluyó que facilitar el acceso a la información solicitada relativa al ámbito de posible exposición de las personas contagiadas con COVID-19 exigía el examen de miles de notificaciones individuales realizadas por la Consejería de Sanidad a la Red Nacional de Vigilancia Epidemiológica.

El elemento común de todos los supuestos anteriores, en los que se concluyó que la complejidad técnica y material que implicaba conceder la información pedida exigía su reelaboración, es que en todos ellos existían aspectos objetivos que permitían motivar suficientemente la afirmación anterior. La misma circunstancia concurre, a nuestro juicio, en el supuesto ahora planteado dado que según nos indica la Consejería de Sanidad, *“para facilitar esta información sería necesario extraer el dato de domicilio habitual de todos los pacientes que han sido hospitalizados en centros de Sacyl durante los años 2019 y 2020, para lo que habría que realizar un examen del expediente individual del elevadísimo número de pacientes que han sido hospitalizados en centros del Sistema Público de Salud de Castilla y León en los años señalados, y una vez determinado este datos, habría que constatar cuántos tienen un domicilio habitual que, en el momento de la hospitalización, coincidiese con la dirección de alguna de las 1.024 residencias de Castilla y León, lo cual supone un ingente esfuerzo que supone un uso de los medios personales y materiales de esta Administración”*.

Séptimo.- En definitiva, a la vista de las actuaciones desarrolladas y del contenido del informe remitido por la Administración sanitaria, se concluye que la Orden, de 14 de octubre de 2020, de la Consejería de Sanidad por la que resolvió expresamente la solicitud de información pública relativa a los datos desglosados por año y provincia de pacientes hospitalizados procedentes de centros residenciales, suscrita por Dña. XXX, resultó conforme a derecho al ser inadmitida en aplicación de lo dispuesto en el artículo 18.1.c) de la LTAIBG, por ser necesarias labores de reelaboración para poder satisfacer el derecho de la reclamante.

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

RESUELVE

Primero.- Desestimar la reclamación frente a la denegación de una solicitud de información pública presentada por Dña. XXX ante la Consejería de Sanidad de la Junta de Castilla y León.

Segundo.- Notificar esta Resolución a Dña. XXX, como autora de la reclamación, y a la Consejería de Sanidad.



COMISIONADO DE TRANSPARENCIA
DE CASTILLA Y LEÓN

Tercero.- 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.

Contra esta resolución, 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