



Resolución 64/2026, de 3 de marzo, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: Expediente CT-18/2025 / 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 4 de noviembre de 2024, D.^a XXX presentó un formulario para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en la Comunidad de Castilla y León, a través del cual se requería la siguiente información:

“Listado anonimizado de médicos de Sacyl que de forma voluntaria se desplazan a otro centro sanitario distinto al asignado en su plaza para prestar asistencia, con indicación en cada caso de:

- 1. Especialidad médica.*
- 2. Centro y provincia de origen.*
- 3. Centro y provincia de destino.*
- 4. Número de jornadas mensuales o semanales que se realizan en el centro de destino.*
- 5. Incentivo o cantidades percibidas en cada caso por ese desplazamiento (precisando si es mensual o por jornada.)*
- 6. Fecha de inicio de ese régimen de desplazamiento.”*

Mediante Orden, de 29 de enero de 2025, de la Consejería de Sanidad, se inadmitió a trámite la anterior solicitud en aplicación de 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, por tratarse de información que, para su divulgación, exigía realizar una labor previa de reelaboración.

Segundo.- Con fecha 3 de febrero de 2025, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por D.^a XXX, frente a la inadmisión 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 sobre la actuación que había dado lugar a la citada impugnación.

Con fecha 2 de julio de 2025, se recibió la contestación de la Consejería de Sanidad a nuestra solicitud de informe, reiterándose los fundamentos que sirvieron de base para resolver la solicitud de información pública y, en concreto, el consistente en que la información solicitada no se encontraba disponible debido a lo siguiente:

“...sería necesario conformar un listado que implica la actuación de cada una de las once Gerencias de Sacyl, teniendo en cuenta la pluralidad de centros pertenecientes a la Gerencia regional de Salud y la multitud de especialidades incluidas en la cartera de servicios de cada uno de ellos. Sin perjuicio de que esta Administración gestione y organice la prestación de los servicios sanitarios y disponga de sistemas de información para tales fines, no se dispone de registro específico del que se pueda extraer la información con el detalle solicitado, hasta seis ítems para cada profesional, lo que obligaría a cada centro a recabar toda la información solicitada, que se encuentra dispersa en diferentes fuentes de información e incluso en diferentes soportes, para elaborar una relación que integre los datos solicitados, previa realización de un análisis e interpretación para procurar la coherencia de los datos obtenidos”.

Con ello, se reitera la concurrencia de la causa de inadmisión prevista 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.

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 LTAIBG 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 presentó la solicitud de información pública que dio lugar a la impugnación.

Cuarto.- Por lo que respecta al tiempo y forma de la reclamación, hay que tener en consideración lo dispuesto en el artículo 24.2 de la LTAIBG, según el cual:

“La reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo”.

En este supuesto concreto, la reclamación frente a la Orden, de 29 de enero de 2025, de la Consejería de Sanidad fue registrada ante esta Comisión de Transparencia el 3 de febrero de 2025; por tanto, aquella fue presentada en tiempo y forma.

Quinto.- En cuanto a la cuestión de fondo de la reclamación formulada, hay que partir de que el artículo 13 de la LTAIBG 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”.

En el caso que nos ocupa, la información solicitada se refiere a los desplazamientos voluntarios de personal médico entre centros sanitarios de la Comunidad de Castilla y León, a la especialidad médica de dicho personal, a los centros de origen y destino de los médicos, al número de jornadas realizadas en los centros de destino, a las cantidades percibidas por los médicos que realizan los desplazamientos y a la fecha de inicio de los desplazamientos en cada caso.

En definitiva, se trata de información pública, puesto que está íntimamente relacionada con el servicio que ha de prestarse a través del Sistema de Salud Pública de la Comunidad de Castilla y León cuya gestión corresponde a la Consejería de Sanidad.

Al margen de ello, aunque 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 a cualquier persona, los posibles límites o causas de inadmisión son los previstos en los artículos 14, 15 y 18 de la LTAIBG.

Precisamente, la inadmisión de la solicitud de información que ha dado lugar a esta reclamación se fundamenta en la concurrencia de la causa prevista en el artículo 18.1.c) de la LTAIBG, correspondiente a solicitudes *“relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”*.

A tal efecto, la Consejería de Sanidad mantiene cuanto se argumenta en la Resolución impugnada, esto es, que sería preciso una acción previa de reelaboración, y, además, que esa *“...reelaboración exigida por la solicitud formulada no es ni sencilla ni rápida ya que requiere análisis individualizados por las once Gerencias, supone el tratamiento de datos personales de profesionales sanitarios, y, además, tiene consecuencias negativas para el funcionamiento del sistema público de salud por cuanto dar respuesta a esta consulta supone destinar tiempo de trabajo del personal de cada Gerencia a la extracción, análisis y elaboración de los ítems requeridos por la solicitante, en detrimento de las tareas relacionadas con la gestión de asistencia sanitaria que tienen encomendadas y que resultan esenciales para el adecuado funcionamiento del sistema, lo que podría repercutir negativamente en los destinatarios de la asistencia sanitaria”*.

Procede, por tanto, analizar si proporcionar la información pública solicitada en el caso que nos ocupa exige o no una *“acción previa de reelaboración”*, en los términos dispuestos en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG.



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 (el subrayado es nuestro):

“(…) 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 subrayado es nuestro):

“... 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 decenas 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 decenas de miles de notificaciones individuales realizadas por la Consejería de Sanidad a la Red Nacional de Vigilancia Epidemiológica (la persona reclamante y la Consejería afectada en los dos últimos expedientes coinciden con las implicadas en la reclamación que aquí se resuelve).

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, en el que la Consejería de Sanidad ha señalado que no dispone de los datos solicitados, puesto que estos no se encuentran en ningún registro que aglutine la información requerida. Por ello, reflejar los datos solicitados a los efectos oportunos y, por descontado, proporcionárselos a quien los ha solicitado exige una tarea previa de investigación, que implicaría a 7.300 licenciados que prestan servicio en el Sistema Público de Salud en 11 áreas de salud, la búsqueda manual de documentación de diverso tipo y que se encuentra dispersa y, localizada esta, una actividad de análisis o interpretación que facilitaría unos datos válidos para un determinado momento, puesto que están en continua evolución. En concreto, en la Resolución de la Consejería de Sanidad que se ha impugnado, se justifica la causa de inadmisión apreciada del siguiente modo:

“Precisamente al tratarse de un proceso voluntario, la información sobre la movilidad temporal de los médicos de Sacyl no se recoge de forma sistematizada



en las diversas Gerencias de las once áreas de salud en que se estructura Sacyl, por lo que no existe registro alguno que aglutine la información requerida. Además, hay que señalar que las solicitudes voluntarias de desplazamiento del personal se encuentran en constante variación, puesto que atienden por una parte, a las necesidades de los centros de destino, y por otra, a la voluntariedad y a la disponibilidad de cada uno de los licenciados especialistas en cada momento.

Es por ello que, la ausencia de un registro de los médicos de Sacyl que se desplazan voluntariamente a otros centros sanitarios y la disparidad de situaciones de cada uno de ellos, así como de las necesidades que se plantean en los centros de destino, obligaría a realizar una actividad de examen de diversa documentación para la obtención de unos datos que posteriormente han de ser sistematizados para elaborar el listado solicitado.

Además, dada la ausencia de registro y la disparidad de la información, el listado que pudiera obtenerse podría no ajustarse a la realidad y, en ningún caso, podría considerarse una relación exhaustiva de «médicos Sacyl que de forma voluntaria se desplazan a otro centro sanitario distinto», teniendo presente la amplia casuística, la pluralidad de centros y especialidades y que la movilidad puede plantearse respecto a unos centros, pero no respecto de otros, en cada momento.

Concretamente, sería necesario realizar, en primer lugar, una tarea previa de investigación que obligaría a recopilar los datos de un elevadísimo número de efectivos de Sacyl, los más de 7.300 licenciados especialistas de Atención Primaria, Atención Hospitalaria y Emergencias que prestan servicio en el sistema, por parte de cada una de las Gerencias de Salud de Área y Gerencias de Asistencia Sanitaria de las once áreas de salud: Ávila, Burgos, León, El Bierzo, Palencia, Salamanca, Segovia, Soria, Valladolid Este, Valladolid Oeste y Zamora

Cada una de estas Gerencias, en segundo término, debería realizar una actividad de examen de la información obtenida, determinando si realizan desplazamiento voluntario, y un análisis de la información de la que dispongan para, en su caso, extraer información sobre:

- centro de origen afectado*
- centro de destino*
- tipo de desplazamiento*
- cantidad percibida*

Además, sería necesario acceder a las nóminas correspondientes para recabar los datos sobre cantidades percibidas por cada uno de ellos en cuanto hay que tener presente que, durante el período de duración de la movilidad, el profesional conserva el derecho a su plaza o puesto de origen, así como a percibir las



retribuciones propias de este, en los términos dispuestos tanto por el Estatuto Marco como por el Estatuto Jurídico del personal estatutario del Servicio de Salud de Castilla y León. Asimismo, podrán tenerse en cuenta otros aspectos que pudieran atender a sus circunstancias personales y profesionales, así como el establecimiento de medidas de compensación de carácter económico. En todo caso, se garantiza al profesional el abono de las indemnizaciones por razón del servicio que en su caso correspondan, reguladas por el Decreto 252/1993, de 21 de octubre, de la Junta de Castilla y León, sobre indemnizaciones por razón del servicio del personal autónomo de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Una vez obtenida la información de la forma indicada, sería necesario, además, realizar una reelaboración de los datos para conformar un listado que responda a lo solicitado, que, de acuerdo con lo señalado, pudiera no resultar exhaustivo».

En definitiva, esta Comisión de Transparencia considera que la Consejería de Sanidad ha justificado suficientemente la concurrencia de la causa de inadmisión relativa a la necesidad de una acción previa de reelaboración de la información para proceder a su divulgación, así como que esa reelaboración no sería fácil de llevar a cabo en consideración a una serie de datos objetivos como son la inexistencia de un registro en el que se recoja de forma sistematizada la información sobre la movilidad temporal y voluntaria del personal médico de las distintas áreas de salud, el elevado número de quienes conforman dicho personal (7.300 licenciados) en las 11 áreas de salud en las que se presta servicio, la distinta naturaleza de la información que habría de ser consultada (solicitudes de los facultativos, resoluciones administrativas, nóminas, etc.), el tiempo que habría de destinarse a la confrontación y análisis de la documentación obtenida, así como la constante evolución de los datos que habrían de tenerse en cuenta, todo ello para elaborarse una respuesta *ad hoc*.

En el escrito de reclamación ante esta Comisión de Transparencia la interesada viene a expresar su disconformidad con el hecho de que la Consejería de Sanidad no cuente con la información solicitada, para poder evaluar la efectividad de las medidas que aplica para paliar la falta de suficientes profesionales. Sin embargo, el reproche que pueda tener la inexistencia de un sistema organizado que permita obtener de manera inmediata la información sobre los desplazamientos voluntarios del personal médico, no puede afectar a la resolución de la reclamación que nos ocupa, puesto que a esta Comisión de Transparencia únicamente le corresponde la resolución de las reclamaciones que se presenten frente a resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información pública, al margen de aspectos materiales de los que se puedan derivar otro tipo de acciones o consecuencias ajenas al derecho de acceso a la información pública de todas las personas al que se refiere el artículo 12 de la LTAIBG.



También se señala por la reclamante que lo solicitado es una “*foto fija*” de la situación, por lo que el alegato de que hay una constatación de variación de la información no justifica la inadmisión de su solicitud. No obstante, por cuanto ya se ha señalado, incluso obtener la información a una fecha determinada, no excluye la necesidad de recabar, contrastar, analizar y componer datos, todo lo cual exige una labor considerable para que pueda llegarse a facilitar la información solicitada.

En definitiva, no puede tener favorable acogida esta reclamación, en la medida en que, en efecto, concurre la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG, aun cuando esta sea interpretada de forma restrictiva.

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 formulada por D.^a XXX frente a la Orden de 29 de enero de 2025, de la Consejería de Sanidad de la Junta de Castilla y León, por la que se inadmitió a trámite la solicitud de información pública que aquella había presentado el 4 de noviembre de 2024.

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

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.

Esta Resolución es ejecutiva. Frente a la misma, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sección de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal de Instancia de León en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a su notificación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

Tomás Quintana López