



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 17/11/2023
HASH: 03dd8869e9e616b2b404a25459595983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

N/REF: Expte. 1336-2023

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Junta de Extremadura/ Servicio Extremeño de Salud.

Información solicitada: Estadística de casos sobre responsabilidad patrimonial de la administración sanitaria.

Sentido de la resolución: ESTIMATORIA.

Plazo de ejecución: 30 días.

RA CTBG
Número: 2023-0997 Fecha: 17/11/2023

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación que obra en el expediente, el 24 de marzo de 2023 el ahora reclamante solicitó al Servicio Extremeño de Salud de la Junta de Extremadura, al amparo de la Ley 19/2013¹, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

“(…) Listado de todas las veces que se ha indemnizado a un paciente como consecuencia de una reclamación por responsabilidad patrimonial derivada de actuaciones sanitarias, desglosado, en la medida de lo posible, por fecha, cantidad indemnizada en cada caso, centro, especialidad/servicio y tipo de resolución de la reclamación en su caso (acuerdo entre las partes, sentencia judicial...). La

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

información solicitamos que cubra desde que se tienen registros hasta la actualidad.”

Mediante resolución de la Directora General de Recursos Humanos y Administración General del Servicio Extremeño de Salud (en adelante, SES) se acordó inadmitir la solicitud por no ser posible facilitar la información solicitada sin realizar una tarea previa de reelaboración, concurriendo la causa legal de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG. La resolución se fundamenta en que la información no se encuentra disponible en formato electrónico y en que, con la disponibilidad de efectivos actual, no es posible reelaborar la misma sin perjudicar la actividad normal de la Subdirección de Asesoría Jurídica del Servicio Extremeño de Salud.

2. Disconforme con dicha respuesta, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) el 13 de abril de 2023, registrada con número de expediente 1336-2023.

En su escrito de reclamación alega que los motivos aducidos por la administración no justifican la inadmisión de la solicitud y que, al menos, se le debería proporcionar la información que sí se pueda extraer, aunque sea de manera parcial desde la fecha que tengan la información almacenada en formato electrónico.

3. El 14 de abril de 2023 el CTBG remitió la reclamación a la Secretaría General del SES, al objeto de que pudieran presentar las alegaciones que se considerasen oportunas y se aporte una copia del expediente tramitado.

En la fecha en que se dicta la presente resolución no se han efectuado alegaciones en respuesta a dicho requerimiento.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2.c) de la LTAIBG y en el artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno², el Presidente de esta autoridad administrativa independiente es competente para resolver las reclamaciones que en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG³ se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

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

2. En virtud del apartado 2 de la disposición adicional cuarta de la LTAIBG⁴, las comunidades autónomas pueden atribuir la competencia para la resolución de las reclamaciones al CTBG mediante la celebración del correspondiente convenio con la Administración General del Estado. En desarrollo de dicha previsión, existe convenio⁵ vigente suscrito con las comunidades autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Extremadura, Castilla-La Mancha e Illes Balears, así como con las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.
3. A tenor de lo dispuesto en su preámbulo, la LTAIBG 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”*. De este modo, su artículo 12⁶ reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la “información pública”, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución y desarrollados por dicha norma legal. En este sentido, 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”.

Por lo tanto, la ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación con información que ya existe, por cuanto está en posesión de un organismo incluido en su ámbito de aplicación, bien porque él mismo la ha elaborado, bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

De acuerdo con el citado artículo 13 de la LTAIBG, cabe concluir que la información solicitada debe considerarse *«información pública»*, puesto que obraría en poder de un sujeto obligado por la LTAIBG, el SES, que dispondría de ella en el ejercicio de las competencias sanitarias y de salud pública reconocidas en el estatuto de autonomía, el cual dispondría de los datos pues se ha considerado competente en la resolución recurrida, objetando que no puede extractar dicha información estadística de sus bases de datos electrónicas.

4. Como se ha indicado en los antecedentes, la administración concernida resolvió en su momento inadmitir la solicitud por el motivo de que la información estadística

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

⁵ <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/es/transparencia/portal-transparencia/informacion-econ/convenios/conveniosCCAA.html>

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

solicitada no es directamente consultable y exportable de sus archivos electrónicos, y que por lo tanto no tiene el deber de proporcionarla, al concurrir la causa de inadmisión recogida en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG⁷, referida a la necesidad de llevar a cabo una acción previa de reelaboración para poner la documentación solicitada a disposición del reclamante.

En relación con esta causa de inadmisión, este Consejo aprobó en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas por el artículo 38.2.a) de la LTAIBG⁸, el criterio interpretativo CI/007/2015, de 12 de noviembre⁹, para delimitar el alcance de la noción de “reelaboración”.

El contenido de este criterio debe ser, necesariamente, completado por la interpretación que del alcance del precepto de referencia ha elaborado la jurisprudencia contencioso-administrativa. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530) establece con claridad cuál ha de ser el punto de partida a la hora de aplicar lo dispuesto en el artículo 18 de la LTAIBG: la interpretación estricta, cuando no restrictiva, de las causas de inadmisión de solicitudes de información partiendo de la premisa de la formulación amplia con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información, que no permite aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho.

De ahí, que el Tribunal concluya que *«la causa de inadmisión de las solicitudes de información que se contempla en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no opera cuando quien invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información.»* Doctrina que reiterada con posterioridad en la Sentencia, de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558) en la que se puntualiza que *«la aplicación de los límites al acceso a la información requiere su justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida»*, y también en la STS de 2 de junio de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:2272).

Por tanto, lo primero que exige la inadmisión a trámite de una solicitud de acceso a la información es una *motivación clara y suficiente expresa y detallada* de la concurrencia de la causa de inadmisión de que se trate para poder controlar su aplicación justificada y proporcionada.

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a18>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a38>

⁹ <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html>

Si se constata la existencia *formal* de esa justificación, procede verificar si existe la aducida *necesidad de tratamiento previo o reelaboración*. Desde esta perspectiva no puede obviarse que, tal como se puso de manifiesto en la STS de 3 de marzo de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:810) «(...) *el suministro de información pública, a quien ha ejercitado su derecho al acceso, puede comprender una cierta reelaboración, teniendo en cuenta los documentos o los datos existentes en el órgano administrativo. Ahora bien, este tipo de reelaboración básica o general, como es natural, no siempre integra, en cualquier caso, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013. 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 (...)*».

Entre esas causas, la citada sentencia destaca el hecho de que se tenga que realizar el tratamiento a partir de «*una información pública dispersa y diseminada*», que requiera de una «*labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es [en el caso enjuiciado en la sentencia] información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información*», o que la misma se encuentre en soportes (físicos e informáticos) diversos.

Jurisprudencia, la reseñada, que se reitera en la STS de 25 de marzo de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:1256) en la que se incluye en el concepto de *reelaboración* aquella información que, al no encontrarse en su totalidad en el órgano al que se dirige la solicitud, ha de ser recabada de otros órganos, y se remarca que no puede confundirse la supresión o anonimización de datos con un supuesto de *reelaboración de la información pública*. Esta jurisprudencia se aplica, entre otras, en la Sentencia de la Audiencia Nacional (SAN), de 31 de enero de 2022 (ECLI:ES:AN:2022:359), en la que se pone de manifiesto que la acción de reelaboración no puede ser aducida en relación con la extracción de información de expedientes administrativos concretos identificados por el interesado, sino, en su caso, respecto de «*expedientes indeterminados y sin un previo tratamiento, cuando su recopilación no haya sido emprendida por ningún órgano administrativo por iniciativa propia y en cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas(...)*».

Se confirma, así, el criterio de este Consejo de Transparencia (criterio interpretativo 7/2015) en el que se señaló que la acción de reelaboración se refiere a aquellos supuestos en los que la información debe *elaborarse expresamente* para dar respuesta a lo solicitado, haciendo uso de diversas fuentes de información -sin que pueda confundirse con el proceso de anonimización o con la solicitud de información *voluminosa*-; así como a aquellos supuestos en que la Administración requerida no

dispone de los medios necesarios para extraer y explotar la información concreta que se reclama.

En relación con esta doctrina, este Consejo entiende que la administración no ha justificado de manera clara y suficiente la necesidad de llevar a cabo una acción previa de reelaboración para poner a disposición el reclamante la información solicitada, tal y como exige la jurisprudencia. Debe tenerse en cuenta que el SES no ha proporcionado ninguna información en relación con la solicitud, en el sentido de haber acotado el número de años o haber aportado datos globales con el nivel de agregación disponible o más fácilmente coleccionable, como alega el reclamante, y como han hecho otras comunidades autónomas que han recibido idéntica solicitud por su parte.

Asimismo, el SES no ha justificado que se trate de información pública “dispersa y diseminada”, o que requiera de una *“labor consistente en recabar, primero, ordenar y separar, después, sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información”*, o que *“la misma se encuentre en soportes (físicos e informáticos) diversos”*, como ha indicado el Tribunal Supremo. Las dificultades invocadas por el SES se refieren a que la información *“no se encuentra almacenada en formato electrónico”*, y a la gran cantidad de datos que se piden y el número de años. Estas dificultades no entran dentro del concepto de reelaboración que ha definido el CTBG y los órganos judiciales.

En conclusión, a la vista de los argumentos precedentes y de la insuficiente justificación aportada por la administración, este Consejo considera que no procede apreciar la concurrencia de la causa de inadmisión incluida en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG.

No obstante, para poner a disposición del reclamante la información solicitada se concede un plazo amplio de 30 días, con el fin de no interferir en el normal funcionamiento de la asesoría jurídica o dependencia que deba recopilar los datos estadísticos solicitados.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada frente al Servicio Extremeño de Salud.

SEGUNDO: INSTAR al Servicio Extremeño de Salud a que, en el plazo máximo de treinta días hábiles, facilite al reclamante la siguiente información:

- Listado de todas las ocasiones en que se ha indemnizado a un paciente como consecuencia de una reclamación por responsabilidad patrimonial derivada de

actuaciones sanitarias, desglosado, en la medida de lo posible, por fecha, cantidad indemnizada en cada caso, centro, especialidad/servicio y tipo de resolución de la reclamación en su caso (acuerdo entre las partes, sentencia judicial...). Desde que se tengan registros hasta la actualidad.

TERCERO: INSTAR al Servicio Extremeño de Salud a que, en el mismo plazo máximo de treinta días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno¹⁰, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas¹¹.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa¹².

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>

¹² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>