



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 24/01/2024
HASH: 03dcd8896a9e616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

N/REF: Expte. 1.971-2023

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Gobierno de Cantabria/ Consejería de Sanidad.

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

Sentido de la resolución: ESTIMATORIA POR MOTIVOS FORMALES.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación que obra en el expediente, el 3 de abril de 2023 el ahora reclamante solicitó a la Secretaría General de la Consejería de Sanidad de Cantabria, 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 información solicitamos que cubra desde que se tienen registros hasta la actualidad.”

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

2. Ante la ausencia de respuesta a su solicitud, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) el 2 de junio de 2023, registrada con número de expediente 1971-2023.
3. El 2 de junio de 2023 el CTBG remitió la reclamación a la Secretaría General de la Consejería de Sanidad de Cantabria, al objeto de que pudieran presentar las alegaciones que se considerasen oportunas.

Mediante oficio de 22 de junio de 2023 esa secretaría general comunica al CTBG que se ha emitido resolución expresa, el 21 de junio de 2023, dictada por el Director Gerente de Servicio Cántabro de Salud, habiéndose concedido el acceso parcial, inadmitiendo parte de 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.

Acompaña copia de dicha resolución y del informe interno del servicio correspondiente que la sustenta, de 13 de junio de 2023, que es donde se refleja toda la información.

“(…) ALEGACIONES:

Única. - Mediante Resolución del Director Gerente del Servicio Cántabro de Salud de fecha 21 de junio de 2023 se estima parcialmente la solicitud de acceso a información pública facilitando la siguiente información:

- *Número de expedientes de responsabilidad patrimonial en el ámbito sanitarios que han dado lugar a indemnización al paciente desde el año 2002, año desde el que la Comunidad Autónoma de Cantabria asume competencias en el ámbito sanitario.*
- *Número de reclamaciones de responsabilidad patrimonial estimados por sentencia judicial y número de reclamaciones estimadas en vía administrativa.*
- *Cuantías indemnizadas en cada caso, con indicación de los centros a los que fueron dirigidas las reclamaciones.*

Así mismo, se inadmite la solicitud relativa a la fecha en la que se producido la indemnización y la especialidad o servicio a la que se dirigió, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18.1 c) de la Ley 19/2013, de 9 diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Así, se facilita la totalidad de la información solicitada, excepto el dato relativo a “fecha en la que se procedió a la indemnización y especialidad/servicio al que va dirigida la reclamación” porque, para ello, habría que localizar, entre todos los expedientes de responsabilidad patrimonial tramitados desde el año 2002, los expedientes estimados y seleccionar de cada uno

de los mismos tal información. Actualmente el Servicio Cántabro de Salud carece de los medios técnicos necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, pues no dispone de herramienta informática de gestión de los citados expedientes que pueda facilitar la obtención de esos datos estadísticos. A esto hay que añadir que la información de los expedientes se encuentra disponible en distintos formatos, existiendo documentos digitales y documentos en soporte papel, lo que hace que aumente la complejidad en la obtención de dicho dato concreto por (...).

En consecuencia, se SOLICITA el archivo de la reclamación interpuesta por (...) ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.”

El reclamante no ha realizado alegaciones en el trámite de audiencia concedido posteriormente por este Consejo, el 14 de noviembre de 2023.

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. 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*

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>

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

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 Servicio Cántabro de Salud, que dispondría de ella en el ejercicio de las competencias sanitarias y de salud pública reconocidas en el estatuto de autonomía, el cual se ha considerado competente en la resolución dictada con posterioridad a la fecha de la reclamación.

4. Las razones de esa concesión meramente parcial derivan de ausencia de medios automáticos para filtrar e indexar datos sobre procedimientos sobre responsabilidad patrimonial, desde el año 2002 en que se adquirió la competencia en la materia. No obstante, entre los datos numéricos y estadísticos concedidos, figuran gran cantidad de los solicitados: 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 por centro sanitario y por tipo de resolución (administrativa o sentencia judicial...), con indicación de las cuantías correspondientes a cada caso, desde que se tienen registros hasta la actualidad. En ese sentido, la información suministrada da cumplida respuesta a la solicitud presentada, aun cuando se haya proporcionado fuera del plazo legal de un mes establecido en el artículo 20 de la LTAIBG.

Por ello, restaría por dilucidar los parámetros sobre los cuales la administración argumenta no disponer de datos desagregados y/o indexados: la fecha en la que se produjo la indemnización y la especialidad o servicio a la que se dirigió.

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

Como se ha indicado en los antecedentes, la administración concernida resolvió inadmitir la solicitud respecto a dichos parámetros por el motivo de que parte de la información estadística solicitada no es directamente consultable y exportable de sus archivos, 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 dicha parte de 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

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

de la causa de inadmisión de que se trate para poder controlar su aplicación justificada y proporcionada.

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 ha justificado de manera clara y suficiente las circunstancias fácticas que hacen necesaria una acción previa de reelaboración para poner a disposición el reclamante la información solicitada, tal y como exige la jurisprudencia. Ha justificado que se requiere de una labor consistente en ordenar, separar y sistematizar la información sobre el servicio sanitario afectado y la fecha de los pagos, y que la misma se encuentra en soportes (físicos e informáticos) diversos, como ha indicado el Tribunal Supremo.

Las dificultades invocadas se refieren a que *“no dispone de herramienta informática de gestión de los citados expedientes que pueda facilitar la obtención de esos datos estadísticos. A esto hay que añadir que la información de los expedientes se encuentra disponible en distintos formatos, existiendo documentos digitales y documentos en soporte papel, lo que hace que aumente la complejidad en la obtención de dicho dato concreto”*. Estas dificultades sí entrarían dentro del concepto de reelaboración que ha definido el CTBG y los órganos judiciales.

A dichos efectos, hay que tener en cuenta que la administración ha proporcionado un listado exhaustivo de casos indemnizados, con cuantías y nombre del centro sanitario afectado, desde 2002, la cual información es exhaustiva y puede ser objeto de tratamiento por el reclamante. El reclamante, por su parte, no ha precisado si le basta o no con la ingente información recibida.

En conclusión, a la vista de los argumentos precedentes y de la justificación aportada por la administración (contenidas en el informe del servicio competente en la materia), este Consejo considera que respecto de la información parcialmente omitida procede apreciar la concurrencia de la causa de inadmisión incluida en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG, bastando con la información proporcionada mediante la resolución administrativa.

No obstante, debe tenerse en cuenta que la solicitud del reclamante se formuló el 3 de abril de 2023, mientras que la resolución de concesión parcial de acceso se dictó el 21 de junio de 2023. En estos casos en que la información se concede, pero fuera del plazo establecido en la LTAIBG, procede estimar la reclamación planteada por motivos formales, al haberse vulnerado el derecho del solicitante a obtener una resolución en

el plazo máximo legalmente establecido, habiendo sido necesario presentar una reclamación ante el CTBG para ver reconocido su derecho.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **ESTIMAR por motivos formales** la reclamación presentada frente a la Consejería de Sanidad de Cantabria.

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>