

Resolución RT 0844/2021

N/REF: RT 0844/2021

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

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

Información solicitada: Pacientes a los que se les ha recetado algún tranquilizante, ansiolítico y/u opioide en la última década.

Sentido de la resolución: ESTIMATORIA POR MOTIVOS FORMALES.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, en fecha 12 de abril de 2021 la reclamante solicitó al Servicio Extremeño de Salud, al amparo de la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

«(...)

Solicito que para cada paciente se me indique el nombre del principio activo prescrito tomando como referencia el listado que aparece en las páginas 3 y 4 del INFORME DE UTILIZACIÓN DE MEDICAMENTOS U/HAY/V1/17012014 del Ministerio de Sanidad para medicamentos ansiolíticos. Para medicamentos antidepresivos tomando como referencia el listado que aparece en la página 4 del INFORME DE UTILIZACIÓN DE MEDICAMENTOS U/AD/V1/14012015 del Ministerio de Sanidad. Y para medicamentos opioides tomando como referencia el listado que aparece en la página 3 del INFORME DE UTILIZACIÓN DE MEDICAMENTOS U/OPI/V1/13022017 del Ministerio de Sanidad.

Con respecto a los datos de pacientes, en ningún caso solicito el nombre ni ningún otro identificador del paciente que pudieran suponer datos personales de dichos pacientes.

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

Solicito que los datos de estos registros se desagreguen indicándome eso sí la edad de cada paciente (en caso de que no sea posible que se marque por lo menos si es mayor o menor de edad) para todos y cada uno de los registros. Solicito, además, que los datos se desagreguen por sexo para todos y cada uno de los pacientes. Solicito que los datos indiquen el municipio de residencia de los pacientes. Solicito que los datos indiquen la nacionalidad (si es española u otra nacionalidad extranjera). En el caso de que por secreto estadístico alguno de estos datos pedidos de los pacientes pueda permitir su identificación solicito que no se me aporte ese dato.

Solicito que se indique también el nombre del centro que expidió dicha receta al paciente, tanto si es centro de salud, centro sociosanitario u hospital e indicando, como he dicho, el nombre del lugar exacto para todos y cada uno de los registros.

Con respecto al principio activo: solicito el nombre del principio activo (de los listados), la cantidad prescrita y que los datos indiquen si el medicamento prescrito es tratamiento crónico o es eventual. A su vez, solicito la fecha concreta de inicio y la fecha de finalización del tratamiento tanto si es crónico como si es eventual. En el caso de que un paciente esté tomando dos o más medicamentos y/o principios activos distintos, solicito que así se me indique (principio activo, cantidad prescrita y duración del tratamiento) y que no contabilice como dos veces el mismo paciente en el listado. Es decir, solicito que se me facilite la base de datos con la información de cada paciente agrupada en una fila haya tomado sólo un medicamento o más de uno. Para poder saber, así, a cuántos pacientes se les ha prescrito este tipo de medicación.

La ley 19/2013 establece en su artículo 5.4 que la Administración debe establecer “los mecanismos adecuados para facilitar la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información publicada...”, así, solicito que el documento sea entregado en formato reutilizable CSV o XLS para facilitar la accesibilidad a ellos.

Otras comunidades autónomas, como Madrid, ya han aportado esta información detallada para todos los años solicitados tras hacerles la misma petición de información y señalando que no concurre ninguna de las circunstancias limitativas del derecho de acceso a la información.

En caso de que esta información no pueda ser extraída con los parámetros indicados, solicito que la información sea entregada en formato reutilizable tal y como obra en poder de la administración.

Les recuerdo que el Consejo de Transparencia en su criterio interpretativo C1/007/2015 ha considerado que la tarea de anonimizar no se puede considerar reelaboración de la información. Les recuerdo que tienen de plazo un mes para contestar a dicha solicitud, según dicta la ley 19/2013, y ruego que cumplan con el plazo.

(...).»

2. Ante la ausencia de respuesta, en fecha 4 de octubre de 2021 la reclamante presentó, al amparo de lo dispuesto en el artículo 24² de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG).
3. El día 7 octubre de 2021 el CTBG remitió el expediente al Secretario General de Administración Digital de la Consejería de Hacienda y Administración Pública de la Junta de Extremadura, al objeto de que se pudieran presentar las alegaciones que se considerasen oportunas.

En fecha 10 de noviembre de 2021 se ha recibido escrito de alegaciones del Servicio Extremeño de Salud, en el que se expone lo siguiente:

«(...)

Primero.- Con fecha 12 de abril de 2021, tuvo entrada en el Portal de Transparencia de la Junta de Extremadura, solicitud de acceso a la información pública de la Ley 4/ 2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura y la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, formulada por doña [REDACTED], solicitud que quedó registrada con la referencia SOL 2021/202. En la misma se demandaba información sobre el asunto: "El registro anonimizado de pacientes a los que se les ha recetado algún tranquilizante, ansiolítico y/ u opiode en la última década".

Segundo.- Dicha solicitud se recibió en el Servicio Extremeño de Salud el día 12 de abril de 2021. Transcurrido el plazo legal de un mes para su resolución en plazo, la solicitud debe entenderse desestimada por silencio administrativo de conformidad con lo establecido en el artículo 20.4 de la Ley 19/2013, citada.

Tercero.- En fecha 8 de octubre de 2021 el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, Oficina de Reclamaciones de Administraciones Territoriales, dirige al Secretario General de Administración Digital de la Consejería de Hacienda y Administración Pública de la Junta de Extremadura, expediente de reclamación con referencia RT 0844/ 2021 presentado por D^a. [REDACTED], de fecha de registro de entrada en ese Consejo de 4 de octubre de 2021, a fin de que en el plazo de quince días se formulen, por el órgano competente, las alegaciones que se estimen por convenientes.

Que en fecha 8 de octubre de 2021, tiene entrada en el Servicio Extremeño de Salud, en cuanto órgano competente, la remisión de dicho expediente.

Cuarto.- Esta Dirección General dio traslado del expediente de reclamación a la Dirección General de Asistencia Sanitaria para la emisión de las alegaciones correspondientes para la emisión de la información. La Subdirección de Farmacia ha facilitado a esta Dirección General de Recursos Humanos y Asuntos Generales la información correspondiente a los años 2016 a 2020, manifestando a su vez la imposibilidad de facilitar el resto de la información solicitada.

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24>

Quinto.- En fecha 27 de octubre de 2021 la Dirección General de Recursos Humanos y Asuntos Generales del Servicio Extremeño de Salud en cuanto órgano competente para resolver las solicitudes que se presenten atinentes a información que obre en su poder por afectar al ámbito de las funciones que tiene encomendadas, emite resolución por la que se estima parcialmente la solicitud de información pública de Da. [REDACTED], registrada con número [REDACTED] facilitando la información que ha sido elaborada por la Subdirección de Farmacia de la Dirección General de Asistencia Sanitaria del Servicio Extremeño de Salud correspondiente a los ejercicios 2016,2017,2018,2019 y 2020.

Sexto.- Dicha resolución se ha dictado con base en lo siguiente: En el artículo 15.2 de la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura, se establece que: "La información pública es aquella que viene definida como de libre acceso a cualquier ciudadano y ciudadana por ser información elaborada o adquirida por el propio sector público en el ejercicio de su actividad, funcionamiento y organización, siempre y cuando no afecte a la seguridad nacional, la defensa, las relaciones exteriores, la seguridad pública o la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios."

Por otro lado, la Ley en su artículo 18 dispone como causas de inadmisión, las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración (apartado 1. e)).

La solicitud de acceso a la información pública de doña [REDACTED] solicitando la siguiente información: "El registro anonimizado de pacientes a los que se les ha recetado algún tranquilizante, ansiolítico y / u opioide en la última década. Solicito que los datos correspondan para los años 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 y hasta marzo de 2021 incluido. Solicito que los datos estén desagregados por mes para todos y cada uno de los años solicitados. Solicito que para cada paciente se me indique el nombre del principio activo prescrito tomando como referencia el listado que aparece en las páginas 3 y 4 del INFORME DE UTILIZACIÓN DE MEDICAMENTOS U/HA Y /V1/1702014 del Ministerio de Sanidad para medicamentos ansiolíticos. Para medicamentos antidepresivos tomando como referencia el listado que aparece en la página 4 del INFORME DE UTILIZACIÓN DE MEDICAMENTOS U/ AD/ V1 / 14012015 del Ministerio de Sanidad. Y para medicamentos opioides tomando como referencia el listado que aparece en la página 3 del INFORME DE UTILIZACIÓN DE MEDICAMENTOS U/OPI/V1/13022017 del Ministerio de Sanidad (SIGUE SOLICITUD EN DOCUMENTO ADJUNTO", debe ser estimada parcialmente pues aun tratándose de información pública, hemos de distinguir entre el período de 2016 al 2020 en que la mayoría de los datos solicitados constan en los actuales sistemas informáticos del SES aun cuando haya sido necesario contar con la asistencia de una empresa externa para extraerlos, dado lo voluminoso de los datos solicitados (información desagregada por paciente, mes y año de 10 años), y los años anteriores o los datos relativos al municipio de residencia de los pacientes, el centro origen de cada receta o la fecha de finalización de los tratamientos ya que éstos no están accesibles en las mismas bases de datos y con lo que sería necesario incorporarlos en la actual base de datos para su posterior extracción lo que conllevaría una tarea de reelaboración de la información que ahora mismo la Subdirección de Farmacia no puede asumir con los recursos disponibles y sin paralizar su programación

funcional. Respecto a los requisitos de formato y presentación de la información se remiten en txt ya que el formato CSV no dispone de la capacidad necesaria para el volumen de datos solicitado.

Séptimo.- Es por todo lo anterior que esta Administración se ha acogido al artículo 18.1.c) de la Ley 19/ 2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, para facilitar aquella información que obrando en sus bases de datos ha podido ser extraída con la ayuda de una empresa externa, sin que por otro lado, sea posible acceder a aquella información que no está volcada en la actual base de datos y cuya implementación es una tarea de reelaboración que la Subdirección de Farmacia del Servicio Extremeño de Salud no puede asumir con los medios de los que dispone. Respecto a los datos correspondientes al ejercicio 2021 las modificaciones que se están llevando a cabo en los Sistemas Informáticos del SES impiden su traslado inmediato a la interesada, pero se le dará información de los datos en el momento en que esté la información disponible para la Subdirección de Farmacia.

Se adjunta copia de la resolución emitida por esta Dirección General de Recursos Humanos y Asuntos Generales en fecha 27 de octubre de 2021, de estimación parcial de la solicitud de información pública de Da. [REDACTED], registrada con número [REDACTED] facilitando la información que ha sido elaborada por la Subdirección de Farmacia de la Dirección General de Asistencia Sanitaria del Servicio Extremeño de Salud correspondiente a los ejercicios 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020.

(...).»

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con 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 Gobierno³, la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo recurso contencioso-administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento 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

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

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

Estado. En desarrollo de esta previsión, han suscrito convenio⁵ con este Organismo las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Extremadura, Comunidad de Madrid y Castilla-La Mancha, así como las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

3. La LTAIBG, en su artículo 12⁶, regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, 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 del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

De acuerdo con la información que obra en el expediente, la Administración ha proporcionado, en fase de alegaciones, parte de la información solicitada —*«la información (...) correspondiente a los ejercicios 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020»*, años en los que *«la mayoría de los datos solicitados constan en los actuales sistemas informáticos del SES aun cuando haya sido necesario contar con la asistencia de una empresa externa para extraerlos, dado lo voluminoso de los datos solicitados»*—.

En cuanto a los datos no aportados —los correspondientes a los ejercicios anteriores o los relativos al municipio de residencia de los pacientes, el centro origen de cada receta o a la fecha de finalización de los tratamientos—, la Administración, amparándose en la causa de inadmisión contemplada en el artículo 18.1.c) de la LTAIBG, sostiene que *«no están accesibles en las mismas bases de datos y con lo que sería necesario incorporarlos en la actual base de datos para su posterior extracción lo que conllevaría una tarea de reelaboración de la información que ahora mismo la Subdirección de Farmacia no puede asumir con los recursos disponibles y sin paralizar su programación funcional.»*

A este respecto cabe hacer dos consideraciones:

Por un lado, este Consejo cree firmemente que, en sus relaciones con otras administraciones públicas, rigen los principios generales del artículo 3.1.e) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, de buena fe, confianza legítima y lealtad institucional, lo

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>

que implica que presupone la veracidad de los argumentos vertidos por el Servicio Extremeño de Salud en sus alegaciones.

Por otro lado, y en relación con el concepto de «reelaboración» invocado, cabe citar la reciente sentencia dictada por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de 31 de enero de 2022 (Recurso N°: 0000030/2021), en la que se sostiene lo siguiente:

«Debe entenderse por acción previa de reelaboración la que exigen aquellas peticiones de información que cargan sobre el órgano administrativo la iniciativa de la búsqueda de datos que se encuentran dispersos en una pluralidad indeterminada de registros o archivos, cualquiera que sea su soporte, exigiendo el análisis de la información obtenida y su ordenación. Esta labor de relacionar datos que obren en poder de la administración, pero en 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, no está amparada por el derecho a la información ni tienen los ciudadanos título para promoverla, salvo que expresamente se contemple en el ordenamiento jurídico.»

A la luz de la citada sentencia, cabe acoger los argumentos aportados por el Servicio Extremeño de Salud respecto de la información no aportada, sin perjuicio de la conveniencia de que en el futuro esté en condiciones de atender las eventuales solicitudes de igual o similar naturaleza que pudiera recibir, habida cuenta de que otras administraciones están proporcionando esos datos a quienes los han solicitado.

En consecuencia para estos casos en que la información disponible se concede, pero fuera del plazo establecido en la LTAIBG, el CTBG mantiene el criterio de estimar por motivos formales la reclamación planteada, puesto que lo apropiado hubiera sido facilitar toda la información directamente a la solicitante en el plazo legalmente establecido de un mes desde que la administración recibió la solicitud de acceso, conforme al artículo 20.1 de la LTAIBG.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **ESTIMAR POR MOTIVOS FORMALES** la reclamación presentada, por entender que se han incumplido los plazos fijados en la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*.

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 gobierno⁷, 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 Públicas⁸.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1 c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa⁹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>