



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 29/01/2024
HASH: 03dcd8896a9e616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

N/REF: Expte. 1686-2023

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Servicio de Salud del Principado de Asturias (SESPA).

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

Sentido de la resolución: ESTIMATORIA.

Plazo de ejecución: 30 días.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación que obra en el expediente, el 3 de abril de 2023 el ahora reclamante solicitó al Servicio de Salud del Principado de Asturias (SESPA), 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>

Mediante resolución de la Dirección General de SESPA de 10 de abril de 2023 se acordó inadmitir la solicitud por no ser posible facilitar la información solicitada sin realizar una acción previa de reelaboración, concurriendo la causa legal de inadmisión del artículo 18.1.c) de la LTAIBG.

2. Disconforme con esta respuesta, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) el 10 de mayo de 2023, registrada con número de expediente 1686-2023.

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 23 de junio de 2023 el CTBG remitió la reclamación a la Secretaría General del SESPA, al objeto de que pudieran presentar las alegaciones que se considerasen oportunas y se aportara copia del expediente tramitado.

Mediante oficio de 6 de julio de 2023 esa secretaría general comunica al CTBG que se ha revisado de oficio la resolución, habiéndose concedido el acceso parcial mediante otra resolución, de 4 de julio de 2023, la cual se adjunta al oficio de respuesta.

Dicha resolución incluye los mismos fundamentos jurídicos denegatorios, pero concede acceso a datos relevantes incorporados en las memorias anuales desde 2023, tanto de las publicadas (proporcionando el enlace web a cada memoria anual, y el número/s de página/s), como las más actuales, en proceso de publicación (proporciona datos numéricos en formato tabla de asuntos incoados, junto con su resultado; y asuntos judicializados, junto con el resultado, desde 2018 hasta 2022).

“(...) Fundamentos de Derecho (...)”

Quinto.- No es viable conceder el acceso pleno a lo solicitado. Es carga de la Administración justificar de manera clara, en este caso el por qué ese acceso total a lo solicitado conlleva necesariamente un tratamiento previo o reelaboración de la información. El Criterio Interpretativo 7/2015, de 12 de noviembre, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), ampara aquellos supuestos en que la información que se solicita debe elaborarse expresamente para dar una respuesta haciendo uso de diversas fuentes de información; o, cuando el organismo carezca de los medios técnicos necesarios para extraer y explotar la información que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada. Asimismo, explica la causa cuando la información no se encuentre desagregada en los términos de lo solicitado o cuando la solicitud exija para darle respuesta una búsqueda manual en

relación a determinados documentos. Dichas circunstancias se aprecian en el presente supuesto en la medida en que sería preciso un nuevo tratamiento de la información que implicaría nuevas operaciones de análisis, reelaboración, recopilación y agregación de datos para poder ofrecer dicha información.

Descendiendo al detalle, tal y como está organizada la información implicaría depurar primero los distintos soportes, físicos e informáticos, en que se halla; atajar la dispersión de la búsqueda de datos comprobando los diferentes registros o archivos en que pueda encontrarse por áreas sanitarias; ordenar la información individualmente, expediente a expediente; analizarla para relacionarla y/o refundirla con el fin de canalizar, en su caso, los datos requeridos.

A mayor abundamiento, respecto a los años más recientes correspondientes a la información ya digitalizada, los sistemas operativos no permiten filtrar datos para elaborar informes estadísticos en los que figure, por ejemplo, el campo relativo a materia o tipo de información solicitada; y, habida cuenta los medios de que dispone la Administración ello implicaría, asimismo, acceder a cada uno de los expedientes e ir extrayendo de cada uno la información solicitada, en definitiva, recursos humanos disponibles para ir elaborando un documento ad hoc que no existe.

Sexto.- No obstante lo anterior, se puede ofrecer el acceso a los documentos y contenidos en el estado en que se encuentran en poder del órgano competente, razón por la cual se indican los enlaces a través de los cuales se accede a las memorias anuales del Servicio de Salud del Principado de Asturias (SESPA) desde el año 2013, así como las páginas correlativas dentro de cada una de ellas; y se incorpora a esta resolución información de las dos últimas memorias no publicadas aún, correspondientes una de ellas al período temporal comprendido entre los años 2018 a 2021, y la otra correspondiente al año 2022.

En atención a lo anteriormente expuesto,

RESUELVO

Primero.- Conceder el acceso parcial a la información solicitada (...) en los fundamentos de derecho quinto y sexto de la presente resolución.

Segundo.- La formalización del acceso a la información se hace efectiva en esta resolución:

Memoria SESPA - Año 2013 (página 50)

<https://www.astursalud.es/documents/35439/38187/Memoria%20SESPA%202013.pdf/11d4b52e-89a8-054a-24e4-d10b79e80228>

Memoria SESPA - Año 2014 (página 50)

(...)

Memoria SESPA - Año 2015 (páginas 59, 60 y 61)

(...)

Memoria SESPA - Año 2016 (páginas 81,82 y 83)

(...)

Memoria SESPA - Año 2017 (páginas 85 y 86)

(...)

- *Años 2018, 2019, 2020 y 2021*

- *N.º de reclamaciones patrimoniales iniciadas:*

(...)

- *Resoluciones de la Consejería Sanidad:*

(...)

- *Sentencias Tribunal Superior de Justicia de Asturias / Juzgado Contencioso-Administrativo:*

- *Año 2022*

- *N.º de reclamaciones patrimoniales iniciadas: (...)*

(...)

- *Resoluciones de la Consejería de Salud de los expedientes de responsabilidad patrimonial iniciados en 2022: 57*

(...)

El reclamante no ha realizado alegaciones en el trámite de audiencia concedido posteriormente por este Consejo, el 7 de julio 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 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

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

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

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 SESPA, 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 recurrida y en la revisada posterior.

4. Como se ha indicado en los antecedentes, la administración concernida ha concedido acceso parcial a la información solicitada como consecuencia de la ausencia de medios informáticos para filtrar e indexar datos sobre procedimientos sobre responsabilidad patrimonial. No obstante, entre los datos numéricos y estadísticos concedidos, figuran algunos 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 fecha y tipo de resolución de la reclamación en su caso (acuerdo entre las partes, sentencia judicial...), desde que se tienen registros hasta la actualidad. En ese sentido, se entiende que la solicitud ha sido atendida en relación con esas cuestiones.

Por ello, restaría por dilucidar los parámetros sobre cantidades indemnizadas en cada caso, y centro, especialidad/servicio, deberían haber sido proporcionados al solicitante, en función de los condicionantes documentales y tecnológicos alegados.

La administración alega la concurrencia de 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

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

cuál debe 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.

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 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. SESPA 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 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. En relación con esta última cuestión, por poner el ejemplo del año 2018, el SESPA indica que ha habido 23 resoluciones estimatorias o parcialmente estimatorias en vía administrativa y 21 en vía judicial; cifras que no cabe considerar como desproporcionadas.

Sea como fuere, estas dificultades no entran dentro del concepto de reelaboración que ha definido el CTBG y los órganos judiciales. Asimismo, SESPA debe disponer de información presupuestaria acerca de dichas partidas de gasto, y sobre los servicios afectados por las reclamaciones, como otras comunidades autónomas que han recibido idéntica solicitud por su parte.

El tratamiento de la información que exige la cumplimentación de la solicitud de información no requiere elaborar un nuevo documento y combinar en él informaciones procedentes de distintos soportes, fondos y registros, sino comprobar los diferentes expedientes estimatorios en vía administrativa (23 en 2018, 17 en 2019, 23 en 2020 y 49 en 2021) y extraer de ellos, y de las sentencias en vía judicial (21 en 2018, 27 en 2019, 14 en 2020 y 20 en 2021), los datos que no se han suministrado. Sin restar importancia al esfuerzo que supone la recopilación no parece que esa labor pueda comprometer la prestación de los servicios que corresponden al SESPA.

No obstante, para poner a disposición del reclamante la información solicitada y omitida en la resolución revisada, 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.

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 y que, en consecuencia, procede estimar la reclamación presentada.

III. RESOLUCIÓN

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

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada frente al Servicio de Salud del Principado de Asturias.

SEGUNDO: INSTAR al Servicio de Salud del Principado de Asturias a que, en el plazo máximo de treinta días hábiles, facilite al reclamante la siguiente información, como complemento a la información proporcionada el 4 de julio de 2023:

- Listado complementario desglosado de las cantidades indemnizadas en cada caso, así como centro y especialidad/servicio.

TERCERO: INSTAR al Servicio de Salud del Principado de Asturias (SESPA) 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

RA CTBG
Número: 2024-0038 Fecha: 29/01/2024

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>