



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 16/02/2024
HASH: 03dd8896a9e616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

N/REF: Expte. 2429-2023

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha/ Servicio de Salud de Castilla-La Mancha (SESCAM).

Información solicitada: Listado de solicitudes de asistencia sanitaria desde centros sanitarios de Castilla-La Mancha.

Sentido de la resolución: ESTIMATORIA.

Plazo de ejecución: 20 días.

RA CTBG
Número: 2024-0102 Fecha: 16/02/2024

I. ANTECEDENTES

- Según se desprende de la documentación que obra en el expediente, la ahora reclamante solicitó el 15 de junio de 2023 a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, 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:

“Solicitudes de asistencia registradas a través de SIFCO

A la atención de la Consejería de Sanidad:

En virtud del artículo 12 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, de la Directiva 2003/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de noviembre de 2003, relativa a la

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

reutilización de la información del sector público, y de la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público,

SOLICITO que se me faciliten el listado de solicitudes de asistencia sanitaria registradas a través del Sistema de información del Fondo de Cohesión (SIFCO) desde centros sanitarios de Castilla-La Mancha. En concreto, solicito conocer el listado de solicitudes presentadas entre 2010 y la fecha más reciente de que se disponga, desagregadas por año, centro sanitario de origen de la solicitud, centros o servicios y unidades de referencia (CSUR) de destino; grupo relacionado con el diagnóstico (GRD) –según recoge el Real Decreto 1207/2006–, y aceptación o denegación de la asistencia solicitada.

Como ejemplo, adjunto una muestra de la respuesta facilitada por la comunidad autónoma de Aragón a esta misma solicitud.

Solicito que los datos estén anonimizados para no vulnerar la protección de datos de los pacientes. Si no es posible indicar el GRD, solicito que se indique si la especialidad médica de destino.

Concretamente, solicito que se me facilite una copia de la base de datos en formato reutilizable (es decir, un formato que permita analizar y explotar los datos como por ejemplo csv o xml).

En caso de que la Consejería de Sanidad no disponga de esta base de datos, solicito, en base al art. 19.1 de la Ley 19/2013 que se remita la solicitud al órgano competente y se me informe de esta circunstancia.”

Mediante oficio del Secretario General de Sanidad de 27 de junio de 2023 se le comunicó que su solicitud se remitía al Servicio de Salud autonómico de Castilla-La Mancha (SESCAM), por ser el que dispone de dicha información; y mediante resolución de 25 de julio de 2023, el Secretario General de SESCOAM desestimó la solicitud, por los siguiente motivos:

“(…) La Dirección General de Asistencia Sanitaria del Sescam, manifiesta que no dispone de ningún documento elaborado o adquirido sobre la información solicitada, no siendo posible conceder el derecho de acceso solicitado al tener por objeto la referida solicitud de acceso a la información pública presentada por la interesada, documentación que no existe. (…)

RESUELVE, I.- Proceder a la DESESTIMACIÓN de la petición de información pública realizada por (...), por la que solicita conocer información de solicitudes de asistencia registradas a través de la plataforma SIFCO, conforme a lo dispuesto en el fundamento de derecho segundo de la presente resolución, puesto que según nos

traslada la Dirección General de Asistencia Sanitaria no se dispone de ningún documento elaborado o adquirido sobre la información solicitada.(...)”

2. Disconforme con dicha resolución, la solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) el 26 de julio de 2023, registrada con número de expediente 2429-2023, en solicitud de revisión de la decisión administrativa.

La reclamante alega lo siguiente, y aporta un documento elaborado por el Ministerio de Sanidad en respuesta a una solicitud de información similar, coetánea a la presente, que fue objeto de consulta interadministrativa por la Junta de Andalucía:

“En mi petición (anexo I), presentada el 15 de junio de 2023, solicitaba el listado de solicitudes de asistencia sanitaria registradas a través del Sistema de información del Fondo de Cohesión (SIFCO) desde centros sanitarios de Castilla la Mancha.

La petición iba acompañada de una muestra de la estructura y contenido de la respuesta facilitada por la comunidad autónoma de Aragón ante la misma solicitud (anexo II). El 23 de junio, la Consejería de Sanidad me comunicó el traslado de la petición al Servicio de Salud de Castilla-La Mancha con el argumento de que “la información solicitada no obra en poder de este órgano, por lo que se procede a dar traslado de su solicitud al SERVICIO DE SALUD DE CASTILLA LA MANCHA, al ser éste el órgano en cuyo poder se encuentra”.

Sin embargo, el 25 de julio recibí la resolución (anexo IV) con referencia SAIP/ [REDACTED] / [REDACTED] en la que este último departamento inadmitía mi solicitud con el siguiente argumento: “La Dirección General de Asistencia Sanitaria del Sescam, manifiesta que no dispone de ningún documento elaborado o adquirido sobre la información solicitada, no siendo posible conceder el derecho de acceso solicitado al tener por objeto la referida solicitud de acceso a la información pública presentada por la interesada, documentación que no existe”.

Tal afirmación contrasta con la existencia del sistema SIFCOWEB (<https://sifcoweb.mscbs.es/sifcoweb/app/>) que se alimenta de la información sobre solicitudes de traslado que facilitan las propias comunidades autónomas al Ministerio de Sanidad.

De hecho, desde este mismo organismo ya se me ha indicado –en la respuesta (anexo V) a otra solicitud presentada en Andalucía pero relativa a los mismos datos y que fue derivada al ministerio– que, dado que los datos que se solicitan son relativos al número de solicitudes asistencias sanitarias desde centros sanitarios de la comunidad autónoma, es la propia consejería quien dispone de ellos.

Indican además que los ficheros anteriores a 2016 están disponibles en el anterior sistema SIFCO, así como en la recopilación que anualmente se elabora para el envío al ministerio y que los posteriores a esta fecha están accesibles en el actual sistema de SIFCOWEB, “pudiendo obtener los datos mediante descarga por años en la pestaña de Consultas”.

Se desprende de esta resolución que el propio Ministerio de Sanidad confirma que las comunidades autónomas y, en concreto, sus áreas de salud, son las que tienen la información y la competencia para facilitar estos datos. Solicito por ello que se me conceda el acceso a la información solicitada.”

3. El 1 de agosto de 2023 el CTBG remitió la reclamación a la Secretaría General del SESCAM, al objeto de que pudieran presentar las alegaciones que se considerasen oportunas.

El 28 de agosto de 2023 el Secretario General de dicho servicio de salud SESCAM ha contestado, reiterando los argumentos plasmados en la resolución recurrida, aunque añadiendo cierta información de hecho:

“(…)

3-. Una vez que se ha dado traslado a la Dirección General de Asistencia Sanitaria de la reclamación presentada por la interesada, al efecto de formular alegaciones, la misma nos indica que efectivamente, dispone del sistema SIFCOWEB que almacena las solicitudes de traslado entre las comunidades autónomas, pero lamentablemente no tienen analizados los datos ni ningún informe elaborado para poder dar respuesta a toda la información que se solicita, siendo aplicable al presente supuesto el citado artículo 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (…).”

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

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

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 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, la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, y dentro de ella el ente institucional que ejercita las competencias en materia de salud pública y sanidad, el Servicio de Salud de Castilla-La Mancha, quien dispondría de ella en el ejercicio de las competencias reconocidas en el estatuto de autonomía, plasmadas en la norma estatutaria del organismo, tal y como le vienen transferidas en el Decreto

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>

82/2019, de 16 de julio, de estructura orgánica y funciones del Servicio de Salud de Castilla-La Mancha (DOCM número 141, de 18 de julio).

La actividad demandada en la solicitud alude a la cooperación interadministrativa en materia de prestación de servicios sanitarios instituida por el Real Decreto 1207/2006, de 20 de octubre, por el que se regula la gestión del Fondo de cohesión sanitaria⁷, el cual tiene por objeto garantizar la igualdad de acceso a los servicios de asistencia sanitaria públicos en todo el territorio español, así como la atención a ciudadanos desplazados procedentes de países de la Unión Europea o de países con los que España tenga suscritos convenios de asistencia sanitaria recíproca, correspondiendo su gestión y distribución corresponde al Ministerio de Sanidad y Consumo.

4. Como se ha indicado en los antecedentes, la administración concernida resolvió en su momento desestimar la solicitud por el motivo de que la información solicitada no ha sido elaborada por la misma en el ejercicio de sus funciones, no existiendo como tal información pública.

Sin embargo, en fase de alegaciones se matiza dicha afirmación y se alega que existe un sistema que almacena las solicitudes de traslado entre las comunidades autónomas, pero que no existe soporte documental, ya que no tienen analizados los datos ni ningún informe elaborado para poder dar respuesta a toda la información que se solicita.

Pero resulta que la solicitante no ha pedido un informe ad hoc, como señala en su reclamación, sino precisamente esos datos, para su uso y análisis propios, los cuales pueden ser extractables en un formato adecuado para su tratamiento.

De ahí que la reclamación deba ser estimada, por no concurrir los presupuestos de aplicación de la causa de inadmisión recogida en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG⁸, 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 LTAIBG⁹, el criterio interpretativo CI/007/2015, de 12 de noviembre¹⁰, para delimitar el alcance de la noción de “reelaboración”.

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-18375>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a18>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a38>

¹⁰ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/criterios.html

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 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 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. De hecho, en su escrito de alegaciones manifiesta que sí tienen los datos almacenados, en una aplicación informática, por lo que se debe poder realizar una consulta a la misma para extraer dichos datos en un formato convencional.

Asimismo, el SESCAM 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.

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.

III. RESOLUCIÓN

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

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada frente al Servicio de Salud de Castilla-La Mancha (SESCAM).

SEGUNDO: INSTAR al Servicio de Salud de Castilla-La Mancha (SESCAM) a que, en el plazo máximo de veinte días hábiles, facilite a la reclamante la siguiente información en formato electrónico reutilizable:

- Listado de solicitudes de asistencia sanitaria registradas a través del Sistema de información del Fondo de Cohesión (SIFCO) desde centros sanitarios de Castilla-La Mancha. En concreto, el listado de solicitudes presentadas entre 2010 y la fecha más reciente de que se disponga, desagregadas por año, centro sanitario de origen de la solicitud, centros o servicios y unidades de referencia (CSUR) de destino; grupo relacionado con el diagnóstico (GRD), y aceptación o denegación de la asistencia solicitada.

TERCERO: INSTAR al Servicio de Salud de Castilla-La Mancha (SESCAM) a que, en el mismo plazo máximo de veinte días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno copia de la información enviada a la 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 gobierno¹¹, 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 Públicas¹².

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

¹² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>

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-administrativa¹³.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

RA CTBG
Número: 2024-0102 Fecha: 16/02/2024

¹³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>