



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Resolución 459/2021

S/REF:

N/REF: R/0459/2021; 100-005317

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Sanidad

Información solicitada: Políticas de salud mental con los refugiados

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la interesada, 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), con fecha 28 de enero de 2021, solicitó al MINISTERIO DE SANIDAD la siguiente información:

1. ¿Existió entre 1950 y 1970 alguna política pública bien fuera con implementación nacional o en alguna provincia del país en materia de salud en general y específicamente en materia de salud mental orientada a la atención de población refugiada en España? En caso afirmativo, ¿en qué consistía esta?

2. Igual pregunta para el período 2000-2019. En caso afirmativo:

**Está vigente la misma?*

**En qué ámbitos ha sido implementada?*

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

**Cuál es la norma que reglamenta esta política?*

**Cuáles son sus impactos?*

**En caso negativo, ¿qué razones podrían explicar la ausencia de la misma?*

3. ¿Existe alguna entidad de carácter gubernamental o social orientada a brindar atención en salud mental a la población refugiada? En caso afirmativo, ¿existe algún acompañamiento o monitoreo de su funcionamiento y resultados por parte del Ministerio o de los gobiernos provinciales o locales?

4. ¿Conoce el Ministerio la existencia de algún trabajo de investigación en los períodos analizados realizados en Argentina orientados a identificar la incidencia/prevalencia de trastornos sobre la salud mental de la población refugiada?

En caso afirmativo, el o los trabajos realizados ¿han contribuido a la planeación de política pública diferenciada orientada a esta población?

5. ¿Cómo considera que es la atención en salud en general y específicamente en salud mental para la población refugiada en España?

6. ¿Considera que las condiciones de acogida que el país ofrece contribuyen a la adecuada integración local de los refugiados y a la conservación de una buena salud mental? Justifique su respuesta.

7. ¿Cuál es el número de profesionales de la salud (en medicina, enfermería, odontología, psicología, nutrición, fisioterapia, fonoaudiología) con título superior tienen sus títulos reconocidos en el país? ¿Qué porcentaje representa en su respectiva clase?

8. ¿Existe alguna política afirmativa para facilitar la inserción profesional formal de profesionales de la salud refugiados en España al mercado de trabajo?

9. ¿Considera que en el país existe Discriminación hacia ciudadanos extranjeros? En caso afirmativo, ¿cómo se manifiesta este fenómeno? En caso negativo, ¿en qué se fundamenta su presunción de inexistencia?

Las respuestas pueden acompañarse de documentos complementarios, links o alusiones a filmes, imágenes, etc.

No consta respuesta de la Administración.

2. Con fecha de entrada el 13 de mayo de 2021, la interesada presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24²](#) de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido resumido:

El día 28 de enero del año en curso, envié solicitud de información con fines académicos, actuando como alumna de maestría en Psiquiatría de la Universidad Federal de Sao Paulo, Brasil, la cual requiero como insumo teórico para la elaboración de mi trabajo de tesis. Al día siguiente la Oficina de Atención al ciudadano del citado Ministerio confirmó la recepción de la comunicación.

El día 4 de febrero se envió video preliminar mediante el cual se socializaba con mayor detalle la naturaleza del proyecto, para efectos de ofrecer la mayor claridad posible sobre el tema abordado.

A pesar de lo anterior, a la fecha, no he recibido ninguna respuesta por parte del Ministerio.

*Copia de las comunicaciones enviadas se encuentran en el siguiente link:
<https://drive.google.com/drive/folders/1Gniw-wA4Jqzfyntewuvab9XZ8k2PqgC?usp=sharing>*

3. Advertidas algunas deficiencias en el escrito de reclamación, se solicitó a la reclamante que las subsanara. Realizada la subsanación, se continuó con el procedimiento.
4. Con fecha 18 de mayo de 2021, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE SANIDAD, al objeto de que pudiera hacer las alegaciones que considerase oportunas. No consta respuesta del Ministerio en el plazo concedido al efecto.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG³](#), en conexión 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 Gobierno⁴](#), el Presidente de este Consejo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a su eventual impugnación en vía contencioso-administrativa, 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-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24>

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-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

2. Con carácter preliminar, debemos indicar que el artículo 20.1 de la LTAIBG dispone que *La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.*

En el presente caso, según consta en los antecedentes, el órgano competente para resolver la solicitud de acceso no respondió al solicitante en el plazo legalmente establecido, sin que se haya alegado causa o razón que lo justifique. A la vista de ello, resulta obligado recordar a la Administración que la observancia del plazo máximo de contestación es un elemento esencial del contenido del derecho constitucional de acceso a la información pública, tal y como el propio legislador se encargó de subrayar en el preámbulo de la LTAIBG al indicar que *“con el objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta”*.

Además, en el caso que nos ocupa, se constata también la falta de respuesta por parte de la Administración a la solicitud de alegaciones formulada por el Consejo de Transparencia. Este proceder dificulta considerablemente el cumplimiento de la función encomendada a esta Autoridad Administrativa Independiente, al no proporcionarle los motivos en los que se sustenta la negativa a conceder el acceso a la información con el fin de que pueda valorar adecuadamente las cuestiones planteadas por el reclamante.

3. Precisadas las anteriores cuestiones de orden formal, debemos detenernos en delimitar el objeto de la originaria solicitud de acceso a la información planteada. A estos efectos, debemos recordar que la LTAIBG, en su [artículo 12](#)⁵, reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone su artículo 13 *“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”*.

De este modo, la Ley delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y que se extiende a todo tipo de *“formato o soporte”*, a la vez que acota su alcance exigiendo la concurrencia de dos requisitos vinculados con la naturaleza *“pública”* de las informaciones: (a) que se

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

encuentren “*en poder*” de alguno de los sujetos obligados por la ley, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “*en el ejercicio de sus funciones*”.

En el presente caso se solicita variada información sobre el fenómeno de la atención mental que se dispensa en España a los refugiados, en los términos que figuran en los antecedentes de hecho. Este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno considera que, atendiendo al concepto de información pública legalmente configurado, varias de las preguntas que realiza la reclamante deben ser contestadas con opiniones, presunciones o juicios de valor de la Administración que, como tales, no pueden ser calificadas de información pública, al no tratarse de contenidos o documentos públicos en su poder y no existir formalmente en el momento de plantearse la solicitud de acceso. En concreto, nos estamos refiriendo a las cuestiones siguientes, planteadas no como consultas sobre el funcionamiento real de la Administración española, sino a modo de entrevista periodística:

4. ¿Conoce el Ministerio la existencia de algún trabajo de investigación en los períodos analizados realizados en Argentina orientados a identificar la incidencia/prevalencia de trastornos sobre la salud mental de la población refugiada?

En caso afirmativo, el o los trabajos realizados ¿han contribuido a la planeación de política pública diferenciada orientada a esta población?

5. ¿Cómo considera que es la atención en salud en general y específicamente en salud mental para la población refugiada en España?

6. ¿Considera que las condiciones de acogida que el país ofrece contribuyen a la adecuada integración local de los refugiados y a la conservación de una buena salud mental? Justifique su respuesta.

9. ¿Considera que en el país existe Discriminación hacia ciudadanos extranjeros? En caso afirmativo, ¿cómo se manifiesta este fenómeno? En caso negativo, ¿en qué se fundamenta su presunción de inexistencia?

4. En este mismo ámbito de concreción del objeto de la reclamación, debemos aludir necesariamente al Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, por el que se establece el Sistema Español de Archivos y se regula el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos y su régimen de acceso, que entró en vigor el día 1 de enero de 2012.

Esta norma pretende facilitar el ejercicio del derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y documentos administrativos, mediante la clarificación de los criterios fijados en la muy diversa legislación aplicable y con la introducción de un procedimiento común, muy

simplificado, de solicitud de acceso. En la regulación del procedimiento, que pretende suprimir incertidumbres y eliminar cualquier ocasión de arbitrariedad, está muy presente la necesidad de proteger intereses públicos y privados en los términos reconocidos en la Constitución y las Leyes, que justifican la existencia de especiales requisitos y condiciones para el acceso a documentos que no son de libre consulta y requieren autorización. En especial, esta regulación es respetuosa del delicado equilibrio que debe mantenerse entre la salvaguarda del derecho fundamental a la protección de datos personales-de acuerdo con la regulación contenida en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal- y el derecho de acceso a documentos y archivos. Con el fin de proceder a una ponderación lo más ajustada posible, la norma distingue una variedad supuestos en relación con el acceso a documentos que contienen datos personales y gradúa, atendiendo al tipo de datos, la edad del documento, las circunstancias del caso y la finalidad del acceso, las condiciones y requisitos que se han de reunir para levantar las restricciones al acceso.

El régimen previsto es conforme con lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común, que en su artículo 13.d) dispone que los ciudadanos tienen derecho al *«acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el resto del Ordenamiento Jurídico»*.

En conclusión, el régimen material de acceso a los documentos contenidos en los archivos de la Administración General del Estado sigue determinándose por las correspondientes normas legales generales y sectoriales de aplicación en cada materia. Esa pluralidad de regímenes materiales, sin embargo, es compatible con el reconocimiento de un procedimiento administrativo común para la solicitud de acceso a los documentos conservados en los archivos de la Administración General del Estado. Tal regulación procedimental viene a ofrecer claridad y seguridad a todos los interesados, determinando además las particularidades procedimentales existentes en virtud de algunas de las situaciones de acceso restringido y resulta de aplicación general a los archivos de la Administración, con exclusión tan sólo de los de oficina o gestión, en razón de la tramitación pendiente o la continua utilización y consulta que constituyen las características definitorias de estos archivos y que exigen, precisamente, un régimen procedimental de acceso distinto al de los documentos que han sido ya transferidos a los archivos centrales o generales y de los depositados en los archivos intermedio e históricos.

Sentado lo anterior, parte de la información que ahora se solicita es relativa al periodo comprendido entre 1950-1970 y puede estar incluida en los archivos históricos, que tienen un régimen de acceso específico no amparado por la LTAIBG, según lo dispuesto en su Disposición Adicional Primera, apartado 2, que señala que *Se regirán por su normativa*

específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información.

En consecuencia, también debe quedar al margen del acceso aquella documentación que actualmente se encuentre incluida en los archivos históricos..

5. Delimitado el objeto de la reclamación en los términos anteriores, debemos mencionar que el derecho de acceso a la información pública, según se desprende del artículo 14.1 de la LTAIBG, puede ser limitado en algunos supuestos y de acuerdo con específicos criterios aplicativos.

Conviene citar, en este punto, los criterios mantenidos por el Tribunal Supremo en cuanto a los límites contenidos en la LTAIBG:

- Su Sentencia de 16 de octubre de 2017, dictada en procedimiento de casación, que razona lo siguiente: *“Esa formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1 sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.*

“(…) ya hemos señalado que las limitaciones contempladas en el artículo 14 de la Ley 19/2013, lo mismo que sucede con las causas de inadmisión de solicitudes de información que enumera el artículo 18, deben ser interpretadas de forma estricta y partiendo de la premisa de que el derecho de acceso a la información aparece configurado en nuestro ordenamiento con una formulación amplia, de manera que sólo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas. Claramente lo deja así señalado el artículo 14.2 de la Ley 19/2013 cuando dispone: << (...) 2. La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso >>. Por tanto, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración (...), pues hemos visto que aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley.”

Este criterio ha sido reiterado posteriormente en sus sentencias de 10 de marzo de 2020 (recurso 8193/2018), 11 de junio de 2020 (recurso 577/2019), 19 de noviembre de 2020 (recurso 4614/2019) y 29 de diciembre de 2020 (recurso 7045/2019).

En el caso que nos ocupa, cabe señalar que ante este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no han sido invocados ninguna de las causas de inadmisión o límites al acceso legalmente previstas, de manera que, teniendo en cuenta que parte del objeto de la solicitud de acceso originariamente planteada se configura como “información pública” a los efectos de la LTAIBG, debemos estimar parcialmente la reclamación planteada con el alcance que se detalla en la parte resolutive de esta reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la reclamación presentada por [REDACTED] frente al MINISTERIO DE SANIDAD.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE SANIDAD a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a la reclamante la siguiente información:

2. *¿Existió entre 2000 y 2019 alguna política pública bien fuera con implementación nacional o en alguna provincia del país en materia de salud en general y específicamente en materia de salud mental orientada a la atención de población refugiada en España?*

**En caso afirmativo:*

**Está vigente la misma?*

**En qué ámbitos ha sido implementada?*

**Cuál es la norma que reglamenta esta política?*

**Cuáles son sus impactos?*

**En caso negativo, ¿qué razones podrían explicar la ausencia de la misma?*

3. *¿Existe alguna entidad de carácter gubernamental o social orientada a brindar atención en salud mental a la población refugiada? En caso afirmativo, ¿existe algún acompañamiento o monitoreo de su funcionamiento y resultados por parte del Ministerio o de los gobiernos provinciales o locales?*

7. *¿Cuál es el número de profesionales de la salud (en medicina, enfermería, odontología, psicología, nutrición, fisioterapia, fonoaudiología) con título superior tienen sus títulos reconocidos en el país? ¿Qué porcentaje representa en su respectiva clase?*

8. *¿Existe alguna política afirmativa para facilitar la inserción profesional formal de profesionales de la salud refugiados en España al mercado de trabajo?*

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE SANIDAD a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada a la reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1⁶](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, 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 octubre⁷](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

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-Administrativa⁸](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>