



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

N/REF: RT/0052/2017

FECHA: 09 de mayo de 2017

ASUNTO: Resolución de Reclamación presentada al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno

En respuesta a la Reclamación número RT/0052/2017 presentada por [REDACTED], el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

I. ANTECEDENTES

1. El 27 de enero de 2017 el ahora reclamante remite un escrito a la Comunidad de Madrid en el que, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno -desde ahora, LTBAIG-, plantea la siguiente solicitud de acceso a la información:
 - *El número de pacientes y el tiempo medio de espera en las listas de esperas quirúrgicas de los hospitales en la comunidad de Madrid, desglosado por hospital y por especialidad para el período comprendido entre junio de 2008 y diciembre de 2016.*
 - *En caso de que la información no se encuentre tal y como la estoy solicitando, solicito que se me entregue tal y como consta en los registros públicos, para evitar así cualquier acción previa de reelaboración.*
 - *Les agradecería que me pudieran remitir la información solicitada en formato accesible archivo .csv, .txt, .xls o .xlsx. También les recuerdo que disponen de un plazo máximo de un mes para remitir dicha información.*

ctbg@consejodetransparencia.es



Por Resolución de 1 de febrero de 2017 del Director General de Coordinación de la Asistencia Sanitaria de la Comunidad de Madrid se facilita al solicitante la siguiente información:

Desde diciembre de 2015 el Servicio Madrileño de Salud contabiliza la lista de espera quirúrgica de acuerdo a la normativa nacional (Real Decreto 605/2003, de 23 de mayo, por el que se establecen medidas para el tratamiento homogéneo de la información sobre las listas de espera en el Sistema Nacional de Salud) y ha elaborado una nueva Orden para su gestión (Orden 804/2016, de 30 de agosto, de la Comunidad de Madrid, de la Consejería de Sanidad, por la que se aprueban las instrucciones de gestión del Registro de Pacientes en Lista de Espera Quirúrgica del Servicio Madrileño de Salud).

La información disponible respecto a la solicitud realizada la puede encontrar en la página web de la Consejería de Sanidad en el apartado Lista de Espera desglosada a partir del diciembre de 2015 por hospital, especialidad y proceso como marca la citada normativa.

Frente a esta resolución de 1 de febrero de 2017, el interesado plantea una Reclamación al amparo del artículo 24 de la LTAIBG, mediante escrito de 9 de febrero y fecha de registro en esta Institución el siguiente día 10 de febrero, basándose en tres motivos. Primero, considera que la Comunidad de Madrid no alega ninguna de las causas de inadmisión establecidas en el artículo 18 de la LTAIBG. Segundo, con relación a la remisión a la página web para la búsqueda de la información solicitada, indica que la información existente en la citada página web no incluye el detalle por hospital ni por especialidad, sino que recoge, con carácter mensual, los datos globales de pacientes en lista de espera. Finalmente, tercero y último, por lo que respecta a la afirmación relativa a que "con anterioridad a dicha fecha los datos existentes se refieren a diferentes criterios y por lo tanto los datos no son comparables con los actuales", señala que *la misma respuesta de la Consejería admite que los datos existen y están disponibles, por lo cual no se entiende por qué razón no se faciliten. Se agradece la aclaración sobre el cambio metodológico, algo que (desde el INE hasta el Ministerio de Medio Ambiente) no suele impedir que una institución publique unos datos en serie temporal.*

2. Mediante escrito de 13 de febrero de 2017, por la Oficina de Reclamaciones de las Administraciones Territoriales de este Consejo, se dio traslado del expediente, por una parte, a la Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano de la Comunidad de Madrid para conocimiento y, por otra parte, al Secretario General Técnico de la Consejería de Sanidad de la citada Comunidad Autónoma a fin de que, en el plazo de quince días hábiles, formularan las alegaciones que estimasen por conveniente, aportando, asimismo, toda la documentación en la que fundamentar las alegaciones que pudieran realizar.

A través de un escrito del Director General de Coordinación de la Asistencia Sanitaria de 28 de abril de 2017, y fecha de registro de entrada en esta Institución



el siguiente 8 de mayo, se reitera la respuesta facilitada en la resolución ahora recurrida señalando lo siguiente:

- *La información disponible respecto a la solicitud realizada la puede encontrar en la página web de la Consejería de Sanidad en el apartado Lista de Espera desglosada a partir del diciembre de 2015 por hospital, especialidad y proceso, como marca la citada normativa.*
- *En lo referente a la puesta a disposición del solicitante de los datos de lista de espera de los años 2008 a 2015, no es que existan datos de lista de espera de esas fechas, tal y como parece inferir el solicitante, sino que, con anterioridad a 2015, entre los ítems de actividad sanitaria no se incluía el de "lista de espera", no se trata de una serie temporal de datos. El criterio solicitado no era objeto de tratamiento.*

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo previsto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con su artículo 38.2.c) y el artículo 8.2.d) del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, la Presidenta de este organismo es competente para resolver, con carácter potestativo y previo a un eventual recurso contencioso-administrativo, las reclamaciones que se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. A tenor del artículo 24.6 de la LTAIBG, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno tiene competencia para conocer de las reclamaciones que regula dicho precepto *"salvo en aquellos supuestos en que las Comunidades Autónomas atribuyan dicha competencia a un órgano específico, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional cuarta de esta Ley"*. Tal disposición prevé en sus apartados 1 y 2 lo siguiente:

"1. La resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas. (...).

2. Las Comunidades Autónomas podrán atribuir la competencia para la resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. A tal efecto, deberán celebrar el correspondiente convenio con la Administración General del Estado, en



el que se estipulen las condiciones en que la Comunidad sufragará los gastos derivados de esta asunción de competencias”.

En desarrollo de las anteriores previsiones normativas, tal y como se ha reseñado en los antecedentes de esta reclamación, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Comunidad de Madrid (Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno) suscribieron el pasado 2 de noviembre de 2016 un *Convenio para el traslado del ejercicio de la competencia para la resolución de las reclamaciones previstas en el citado artículo 24 de la Ley 19/2013*, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno - BOE, n. 13, de 16 de enero de 2017- en los supuestos de resoluciones dictadas por aquella Administración Autonómica y por las Entidades Locales incluidas en su ámbito territorial, así como por los entes, organismos y entidades integrados en el sector público autonómico o local.

3. Por lo que respecta al fondo del asunto planteado, hay que advertir que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ya ha tenido ocasión de pronunciarse con anterioridad con relación a la información de listas de espera sanitarias. En la Reclamación número R/0525/2016, de 8 de marzo de 2017 se estimó la reclamación interpuesta frente a una resolución del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad en virtud de la cual se había desestimado una previa solicitud con relación a las estadísticas actualizadas y completas sobre listas de espera a los servicios sanitarios de España desagregados por Comunidades Autónomas. De modo que, en suma, este es el antecedente con el que habrá de contarse en la presente Reclamación.
4. Como premisa cabe delimitar el marco normativo en el que, junto con la LTIBG, debemos tener en consideración a la hora de resolver la presente reclamación.

Desde la perspectiva estatal, la norma de cabecera sobre la materia de “listas de espera” es el Real Decreto 605/2003, relativo al Sistema de información sanitaria en materia de listas de espera, que, según se desprende de su artículo 1, “tiene por objeto establecer los criterios, indicadores y requisitos mínimos, básicos y comunes en materia de información sobre las listas de espera de consultas externas, pruebas diagnósticas/terapéuticas e intervenciones quirúrgicas correspondientes a los centros y servicios del Sistema Nacional de Salud, a fin de alcanzar un tratamiento homogéneo de éstas para el conjunto del sistema que permita el análisis y evaluación de sus resultados, necesidades y funcionamiento, garantizando la transparencia y uniformidad en la información facilitada al ciudadano”.

Por su parte, su artículo 2, referente al “Sistema de información sanitaria en materia de listas de espera”, contiene las siguientes previsiones sobre el particular:

«1. El sistema de información sanitaria del Sistema Nacional de Salud en materia de listas de espera para consultas externas, pruebas diagnósticas/terapéuticas e intervenciones quirúrgicas se estructura a partir del



registro de pacientes en lista de espera y de indicadores básicos, mínimos y comunes que permitan la homogeneidad en la evaluación global objetiva de las listas de espera y la mejora de su gestión a través de acciones orientadas a la utilización eficiente de los recursos.

2. Los pacientes pendientes de primera consulta externa, primera prueba diagnóstica/terapéutica o intervención quirúrgica deberán estar incluidos en el registro establecido para ello. La relación de especialidades, procesos y procedimientos diagnósticos y quirúrgicos incluidos en el sistema de información se elaborará en el seno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud. No obstante, en tanto no esté elaborada la citada relación, se tendrán como referencia los contenidos recogidos en el anexo IV.

3. A los efectos de lograr una definición homogénea de los principales elementos que inciden en la existencia y configuración de las listas de espera, sobre los cuales se articula el sistema de información sanitaria a que se refiere el apartado 1, en los anexos I y II se establecen:

a) Las definiciones y los criterios de cómputo de listas de espera, entendiendo por tales los que determinan la entrada y salida de un paciente en la correspondiente lista de espera, con el fin de que su utilización sea común en el Sistema Nacional de Salud.

b) Los criterios e indicadores de medida básicos, mínimos y comunes que configuran el sistema de información sanitaria en materia de listas de espera de consultas externas, pruebas diagnósticas/terapéuticas e intervenciones quirúrgicas.

c) El conjunto mínimo de datos precisos para la elaboración de los indicadores referidos en el párrafo anterior.

4. Las comunidades autónomas deberán disponer de un sistema de información sobre las listas de espera en consultas externas, pruebas diagnósticas/terapéuticas e intervenciones quirúrgicas. En su elaboración se tendrán en cuenta las previsiones del apartado 3 de este artículo. [...]»

En desarrollo de estas previsiones la Comunidad de Madrid adoptó, originariamente, la Orden 602/2004, de 14 de junio, por la que se aprueban las instrucciones de gestión del Registro de Pacientes en lista de espera quirúrgica de la Red Sanitaria Única de Utilización Pública -BOCM, núm. 150, de 25 de junio-. A los efectos que ahora importan, la Instrucción número Quinta se dedica a regular los datos que han de inscribirse como contenido del registro de Pacientes en Lista de Espera Quirúrgica. Estos datos se estructuran en cinco ámbitos distintos -datos relacionados con la identificación del paciente (A), relacionados con el centro hospitalario (B), relacionados con la intervención quirúrgica (C), situación del paciente en relación a la Lista de Espera Quirúrgica (D) y los relacionados con la suspensión y baja en la Lista de Espera Quirúrgica (E)-. Entre los numerosos datos



que figuran en los cinco ámbitos acabados de reseñar, cabe mencionar la existencia de tres relacionados con el hospital, la fecha de inicio y la baja en la lista de espera. En concreto, se trata de los siguientes datos:

«B) Datos relacionados con el centro hospitalario

a) Hospital y Servicio que le ha incluido en la lista de espera.

[...]

D) Situación del paciente en relación a la Lista de Espera Quirúrgica:

[...]

c) Fecha de Aceptación por el paciente de su inclusión en el registro: Fecha en la que el paciente suscribe el documento de información sobre lista de espera. Esta fecha coincidirá con la de presentación de la solicitud de inclusión.

[...]

E) Datos relacionados con la suspensión y baja en la Lista de Espera Quirúrgica:

[...]

e) Fecha de baja en lista de espera: Fecha de salida del Registro».

Con posterioridad, la citada Orden de 14 de junio de 2004 ha sido derogada por la vigente *Orden 804/2016, de 30 de agosto, de la Consejería de Sanidad, por la que se aprueban las instrucciones de gestión del Registro de Pacientes en Lista de Espera Quirúrgica del Servicio Madrileño de Salud -BOCM de 5 de septiembre de 2016-*. Siguiendo el mismo esquema que en la Orden de 2004, en la vigente norma de 2016 su Instrucción Quinta aborda la regulación detallada del contenido del Registro de Pacientes en Lista de Espera Quirúrgica siguiendo el mismo esquema sistemático en cinco ámbitos que la Orden de 2004. Su contenido específico se mantiene igual, sin perjuicio de lo cual, cabe advertir que se han añadido algunos datos específicos, como el previsto en la letra f) del epígrafe “C) Datos relacionados con la intervención quirúrgica”, que hace referencia al Tipo de lista de espera quirúrgica -estructural, en espera tras rechazo a la propuesta de intervención en un centro alternativo, y transitoriamente no programable-.

Finalmente, cabe recordar que, para dar cumplimiento al mandato contenido en el artículo 4 -referente a las “garantías de la información que debe facilitarse a los ciudadanos”- del precitado Real Decreto 605/2003, de 23 de mayo, el Pleno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud aprobó en su reunión de 22 de septiembre de 2004 el Acuerdo número 519 sobre la difusión de las listas de espera quirúrgicas del Sistema Nacional de Salud –disponible en el sitio web <http://www.msssi.gob.es/organizacion/consejoInterterri/docs/519.pdf>-. En dicho Acuerdo, tras indicar que “la información a ofrecer debe ser comprensible, a la vez que precisa y objetiva, debiendo dirigirse exclusivamente a los aspectos relevantes”, especifica, por una parte, que “*Debe proporcionarse un dato de lista de espera que permita conocer cuántos pacientes están en lista de espera para una intervención; lógicamente, la cifra por la que razonablemente debemos responder como Sistema Nacional de Salud es la que corresponde a la Lista de Espera Estructural*” y, por otra parte, que “*la valoración de las listas debe incluir la cuantificación de las mismas con referencia a los tiempos de espera, por lo que*



también se considera necesario ofrecer datos en relación a tiempos medios de espera y a los tramos de pacientes con mayor espera”.

5. Partiendo de esta exposición de Derecho Positivo cabe precisar con algún detalle el objeto de la solicitud de acceso a la información que ha motivado esta reclamación. En concreto, se trata de conocer el número de pacientes y el tiempo medio de espera en las listas de esperas quirúrgicas de los hospitales en la comunidad de Madrid, desglosado por hospital y por especialidad para el período comprendido entre junio de 2008 y diciembre de 2016.

Como premisa, cabe señalar que el objeto de la solicitud se configura como “información pública” a los efectos de la LTAIBG. Recordemos en este sentido que el artículo 12 de la LTAIBG 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. Mientras que 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”. En función de ambos preceptos mencionados, cabe sostener que la LTAIBG reconoce y regula el derecho a acceder a información pública que esté en posesión del organismo al que se dirige bien porque él mismo la ha elaborado, bien porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas con el requisito de que se trate de un sujeto incluido en el ámbito de aplicación de la propia Ley.

Estas condiciones concurren en el supuesto de referencia, dado que se trata de información elaborada y obtenida en el ejercicio de las funciones que en materia sanitaria atribuye el ordenamiento jurídico a la Comunidad de Madrid y, por otra parte, obra en poder de un sujeto vinculado a la propia Ley de Transparencia - artículo 2.1.a) de la LTAIBG-.

6. Precisados los anteriores extremos, cabe advertir que la administración autonómica en su contestación al ahora reclamante le ha remitido a la información disponible en la página *web* para la correspondiente al periodo comprendido entre 2015 hasta la fecha de presentación de la solicitud, mientras que para el periodo que abarca entre 2008 y 2014 ha señalado que no existen datos de listas de espera de esas fechas, porque «con anterioridad a 2015, entre los ítems de actividad sanitaria no se incluía el de “lista de espera”, no se trata de una serie temporal de datos. El criterio solicitado no era objeto de tratamiento.»

Sin perjuicio de lo acabado de reseñar, lo cierto es que, tal y como se ha descrito en el Fundamento Jurídico 3, en el Registro de Pacientes en Lista de Espera Quirúrgica de la Red Sanitaria Única de Utilización Pública hay que inscribir una extensa serie de datos desde la aprobación del Real Decreto 605/2003, de 23 de mayo y, más específicamente en el ámbito de la Comunidad de Madrid, desde la entrada en vigor de la citada Orden 602/2004, de 14 de junio y, posteriormente, de la Orden 804/2016, de 30 de agosto.





De acuerdo con ello, tal y como se ha tenido ocasión de mencionar, aunque la información sobre el "Tipo de lista de espera quirúrgica -estructural, en espera tras rechazo a la propuesta de intervención en un centro alternativo, y transitoriamente no programable-" no se incorpora como un dato inscribible hasta 2016, desde 2004 existe un nutrido y específico elenco de datos que han de ser objeto de inscripción en virtud de los cuales se puede obtener la información solicitada por el ahora reclamante: Hospital y Servicio que le ha incluido en la lista de espera; Fecha de Aceptación por el paciente de su inclusión en el registro: y Fecha de baja en lista de espera.

Como conclusión, cabe señalar que la Comunidad de Madrid tiene una obligación de disponer de la información solicitada como consecuencia de lo previsto tanto en el citado Real Decreto 605/2003, como de las Órdenes de 2004 y 2016, y en especial de la Orden 602/2004, de 14 de junio.

En consecuencia, debe estimarse la reclamación planteada al tratarse el número de pacientes, el tiempo medio de espera en listas de espera quirúrgicas por hospital y especialidad una información pública elaborada por un sujeto vinculado a la LTAIBG y obrante en su poder, dado que la administración no ha alegado ninguna de las causas de inadmisión previstas en el artículo 18 de la Ley de transparencia, así como tampoco ha invocado la concurrencia de alguno de los límites previstos en los artículos 14 y 15 de la misma norma.

Finalmente, si la administración autonómica no pudiera facilitar la información bien por no tenerla o bien por no haberla elaborado en el correspondiente registro a pesar de la expresa obligación contenida en las Órdenes de 2004 y 2016, deberá justificarlo fehacientemente dando cuenta de ello tanto a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno como al reclamante.,

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la Reclamación presentada por [REDACTED] frente a la Resolución de 1 de febrero de 2017 del Director General de Coordinación de la Asistencia Sanitaria de la Comunidad de Madrid.

SEGUNDO: INSTAR a la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid a que, en el plazo máximo de un mes, traslade a [REDACTED] la información referida al número de pacientes, el tiempo medio de espera en listas de espera quirúrgicas por hospital y especialidad desde junio de 2008 a diciembre de 2016, así como que, en el mismo plazo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la documentación remitida 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 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 octubre, 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-Administrativa.

LA PRESIDENTA DEL
CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO
Esther Arizmendi Gutiérrez