

Resolución RT 0507/2021

N/REF: RT 0507/2021

Fecha: La de la firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Comunidad de Madrid/ Consejería de Sanidad

Información solicitada: Nº de fallecimientos por covid o con sospecha de coronavirus en los hospitales madrileños dentro de la red pública

Sentido de la resolución: DESESTIMATORIA

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación que obra en el expediente, la reclamante solicitó 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) y con fecha 27 de abril de 2021 la siguiente información:

“Conocer el número de fallecimientos por covid o con sospecha de coronavirus en Madrid en los hospitales madrileños dentro de la red pública, tanto en planta de agudos como en UCI, desde el 25 de febrero de 2020 hasta la fecha más actualizada posible de recogida de esta información. La relación de hospitales madrileños, la que consta en la red de centros hospitalarios de la red del Servicio Madrileño de Salud, y sumando a estos el hospital de campaña de Ifema durante los 41 días que permaneció operativo.*

Hospital Central de la Cruz Roja San José y Santa Adela

Hospital Central de la Defensa "Gómez Ulla"

Hospital Clínico San Carlos

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

Hospital de Guadarrama
Hospital Dr. Rodriguez Lafora
Hospital El Escorial
Hospital de Emergencias Enfermera Isabel Zenda
Hospital Fundación Jiménez Díaz
Hospital General Universitario Gregorio Marañón
Hospital General de Villalba
Hospital Infantil Universitario Niño Jesús
Hospital La Fuenfría
Hospital Universitario 12 de Octubre
Hospital Universitario de Fuenlabrada
Hospital Universitario de Getafe
Hospital Universitario de La Princesa
Hospital Universitario de Móstoles
Hospital Universitario de Torrejón
Hospital Universitario del Henares
Hospital Universitario del Sureste
Hospital Universitario del Tajo
Hospital Universitario Fundación Alcorcón
Hospital Universitario Infanta Cristina
Hospital Universitario Infanta Elena
Hospital Universitario Infanta Leonor:
-Hospital Virgen de la Torre
Hospital Universitario Infanta Sofía
Hospital Universitario José Germain
Hospital Universitario La Paz:
-Hospital Carlos III
-Hospital Cantoblanco

Hospital Universitario Príncipe de Asturias

Hospital Universitario Puerta de Hierro Majadahonda

Hospital Universitario Ramón y Cajal

Hospital Universitario Rey Juan Carlos

Hospital Universitario Santa Cristina

Hospital Universitario Severo Ochoa

Hospital Virgen de la Poveda”

2. Disconforme con la respuesta dada a su solicitud, la reclamante presentó, mediante escrito al que se da entrada el 17 de junio de 2021, y al amparo de lo dispuesto en el artículo 24² de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.
3. Con fecha 18 de junio de 2021 el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid, al objeto de que pudieran presentarse las alegaciones que se considerasen oportunas.

El 13 de julio de 2021 se recibe escrito de alegaciones que tiene el siguiente contenido:

“(....)

1. Las informaciones sobre diagnóstico de los pacientes al alta se recogen en el RAE-CMBD, Registro de Actividad Sanitaria Especializada (RAE-CMBD); que integra información administrativa y clínica de los pacientes atendidos en distintas modalidades asistenciales de Atención Especializada dando continuidad al Conjunto Mínimo Básico de Datos (CMBD) pero ampliando, desde 2016, la cobertura de este a modalidades asistenciales ambulatorias y al sector privado. Las normas para el registro y envío de los datos están establecidas en el Real Decreto 69/2015 que crea el RAE-CMBD. La explotación estadística de estos datos está incluida entre las operaciones del Plan Estadístico Nacional, disponibles en: <https://www.mschs.gob.es/estadEstudios/estadisticas/sisInfSanSNS/home.htm>

2. La red de hospitales del SERMAS, incluye centros que no gestiona directamente el SERMAS (Fundacion Jimenez día, H. Gomez Ulla, etc.) y de los que el SERMAS no puede acceder al detalle concreto de dichas informaciones. Dichos centros están integrados en las estadísticas oficiales y sistemas de información que estos implican como es el caso del RAE-CMBD.

3. Este Registro de Actividad Especializada-Conjunto Mínimo Básico de Datos facilita datos de diagnóstico principal y auxiliares, pero no incluye dependencia concreta de fallecimiento.

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

De ahí que obtener la información solicitada con ese grado de detalle no sea posible, además en 2020 los centros han tenido que organizar hospitales de campaña, utilizando dependencias propias (quirófanos) e instalaciones como polideportivos, hoteles medicalizados, etc... Además, pero no menos importante, ha sido preciso definir e incluir el diagnóstico del COVID-19 entre los disponibles por parte del Ministerio de Sanidad, por inexistente con anterioridad; todo ello hace que el trabajo de codificación y depuración resulte especialmente complejo.

4. Diferenciar los fallecidos con sospecha de COVID-19 por plantas o en UCI, requiere explotar los registros individualizados para conocer si los pacientes con ese diagnóstico concreto o sospecha del mismo, han sido pacientes de medicina intensiva o de algún otro servicio; lo que no presupone lugar de fallecimiento. La forma más exacta sería consultar la historia clínica de todos y cada uno de los pacientes fallecidos, para conocer el diagnóstico de fallecimiento y el lugar del mismo. La explotación de la información disponible de la Comunidad Autónoma, resulta una tarea de reelaboración que constituye una de las causas de inadmisión previstas en el art. 18.1 de la LTAIBG y de acuerdo con el criterio interpretativo CI/007/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

5. En la respuesta, se le ha facilitado detalle del enlace con los datos publicados de fallecimiento e indicadores de los hospitales del SERMAS, para que se pueda acceder a los mismos, que se actualizan periódicamente siguiendo su calendario de publicación”.

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 Consejo de Transparencia y Buen Gobierno mediante la celebración del correspondiente convenio con

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>

la Administración General del 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 de la entidad que recibe la solicitud, bien porque ella misma la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

En el caso de esta reclamación la información solicitada se refiere a datos de carácter estadístico sobre las citas solicitadas para centros de salud en la Comunidad de Madrid. Esta información tiene la consideración, a juicio de este Consejo, de información pública, puesto que obra en poder de un sujeto obligado por la LTAIBG, una consejería de una administración autonómica, quien la ha elaborado en el ejercicio de las funciones que tiene legalmente reconocidas.

4. Entrando en el fondo del asunto, la administración autonómica en su resolución de 26 de mayo aporta parcialmente la información solicitada, aunque no con el detalle requerido y sin inclusión de algunos datos. Tanto en esta resolución como en sus alegaciones, la Comunidad de Madrid indica que para conceder el acceso a toda la información solicitada resulta necesario llevar a cabo una acción previa de reelaboración, recogida como causa de inadmisión en el artículo 18.1 c)⁷ de la LTAIBG.

Este Consejo aprobó, en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas por el artículo 38.2.a)⁸ de la LTAIBG, el criterio interpretativo CI/007/2015⁹, de 12 de noviembre, para delimitar el alcance de la noción de "reelaboración".

⁵ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/transparencia/portal_transparencia/informacion_econ_pres_esta/convenios/conveniosCCAA.html

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

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-2013-12887&tn=1&p=20181206#a38>

⁹ <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html>

La primera consideración que se induce del artículo 18 de la LTAIBG y de los diferentes argumentos contemplados en el CI/007/2015, de 12 de noviembre, se refiere al hecho de que el citado precepto legal enumera una serie de causas de inadmisión de solicitudes de acceso a la información que se configuran como reglas, en el sentido de que se trata de normas que sólo pueden ser cumplidas o incumplidas. Partiendo de ello, la interpretación de las causas de inadmisión al caso concreto ha de llevarse a cabo a través de la técnica de la subsunción, de acuerdo con la cual a “un supuesto de hecho” le corresponde “una consecuencia jurídica”. De acuerdo con ello, la forma de proceder en el presente caso consistirá, precisamente, en esclarecer si la información objeto de esta reclamación se trata de un supuesto de “reelaboración” -supuesto de hecho- a fin de determinar si resulta de aplicación la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG -consecuencia jurídica.

Este planteamiento debe ser, necesariamente, completado por la interpretación que del alcance del precepto de referencia ha elaborado la jurisprudencia contencioso-administrativa. En este sentido hay que traer a colación el apartado 1 del Fundamento de Derecho Cuarto de la Sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 24 de enero de 2017.

“(...) Pero el derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancia de un particular. Es por ello por lo que el mencionado art. 18.1.c permite la inadmisión de una solicitud cuando la información que se solicita requiere una elaboración y tarea de confección por no ser fácilmente asequible acceder a ella, pero sin que ello signifique deba ser objeto de una interpretación amplia. Por consiguiente, es indiferente que dicha información obre en poder de la Administración o ente público encargada de dispensarla. Y en estos términos hay que interpretar el art. 13 de dicha Ley, de lo contrario se estaría alterando el objeto y espíritu de dicha Ley, que no parece haber convertido el derecho a la información pública en el derecho a obtener un informe solicitado sin previa tramitación de un procedimiento administrativo y con la finalidad de preparar la resolución que ponga término al mismo (art. 82 de la Ley 30/1992)”.

Tomando en consideración lo expuesto, cabe concluir que en el caso de referencia concurre la causa de inadmisión invocada por la Comunidad de Madrid. Tal y como se ha reseñado en los antecedentes la administración autonómica ha indicado que para poner a disposición de la reclamante la información solicitada *“requiere explotar los registros individualizados para conocer si los pacientes con ese diagnóstico concreto o sospecha del mismo, han sido pacientes de medicina intensiva o de algún otro servicio; lo que no presupone lugar de fallecimiento. La forma más exacta sería consultar la historia clínica de todos y cada uno de los pacientes fallecidos, para conocer el diagnóstico de fallecimiento y el lugar del mismo”.*

Circunstancia que en este caso concreto justifica, desde una perspectiva material, la invocación de la causa de inadmisión de reelaboración prevista en el artículo 18.1.c), dado que, la información debe elaborarse expresamente para dar una respuesta, y que, en los términos empleados por la jurisdicción contencioso-administrativa, concurre el presupuesto de que “la información requerida precisaría realizar nuevas operaciones de análisis, agregación e interpretación” –Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 9, de 25 de abril de 2016, por lo que procede la desestimación de la reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada, en virtud de lo dispuesto en el artículo 18.1 c) de 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 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, 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-Administrativa¹².

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

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>