

Resolución RT 0499/2021

N/REF: RT 0499/2021

Fecha: La de la firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Comunidad de Madrid/ Consejería de Sanidad

Información solicitada: Citas solicitadas para ser atendido en centro de salud primaria por médico de cabecera, enfermería y/o especialista

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 22 de abril de 2021 la siguiente información:

“(.....)

Solicito el número de citas solicitadas para ser atendido en centro de salud primaria por médico de cabecera, enfermería y/o especialista desde el pasado 1 de enero de 2020 hasta la actualidad, desglosado por fecha de petición de la cita para todos y cada uno de los registros. Así, solicito que la información incluya los siguientes parámetros:

Solicito la fecha en la que la persona realizó dicha cita para todos y cada uno de los registros. Solicito el modo en el que la persona solicitó dicha cita: cita online por ordenador, desde dispositivos móviles, por reconocimiento de voz automatizada, en el centro de salud a través del quiosco digital, o a través del centro de salud de manera presencial en ventanilla para todos y cada uno de los registros.

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

Solicito que se me indique la fecha en la que se otorgó finalmente dicha cita para todos y cada uno de los registros. Solicito que se me indique si la cita finalmente fue presencial o telefónica para todos y cada uno de los registros. Solicito que se me indique finalmente qué tipo de cita correspondía: médico de cabecera, pediatría, enfermería o médico especialista para todos y cada uno de los registros.

En el caso de que una misma persona haya realizado varias peticiones de citas solicito que así se me indique. Solicito que se me indique el centro de salud de todos y cada uno de los registros. Solicito la edad, el sexo y el municipio de residencia de la persona solicitante. Con los datos que he solicitado es imposible identificar a ninguna persona concreta y no cabe motivo para denegar mi solicitud. En el caso de que por secreto estadístico alguno de estos datos pedidos de las personas citadas pueda permitir su identificación solicito que no se me aporte ese dato, pero se me entregue el resto de lo solicitado respetando la existencia del derecho de acceso a la información de forma parcial. (.....)”

2. Disconforme con la respuesta dada a su solicitud, la reclamante presentó, mediante escrito al que se da entrada el 16 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 2 de julio de 2021 se recibe escrito de alegaciones que tiene el siguiente contenido:

“(....)

PRIMERO: En la petición de información se solicita el número de citas de pacientes para ser atendidos en los Centros de Salud (CS) desglosada por “médico de familia, enfermera y/o especialista”.

Se entiende que se refiere a las consultas de médico de familia, enfermera y pediatría, ya que, siendo también los médicos de familia especialistas, son los servicios que se prestan en los CS.

SEGUNDO: Se solicita la información desglosada para cada registro, incluyendo los campos de: fecha de solicitud de cita, edad, sexo y municipio del solicitante, fecha de la cita, modo de solicitud, tipo de consulta, categoría (médico de familia, enfermería, pediatría), Centro de Salud, y si una persona ha solicitado más de una cita en el año, lo que obligaría a un tratamiento individual de los datos de cada paciente.

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

TERCERO: En la resolución de respuesta se explica que “en el año 2020 se han registrado 26.469.961 de consultas en Medicina de Familia, 16.343.724 en Enfermería y 4.054.627 en Pediatría”, y que “Responder a la información que se solicita requeriría reelaborar información de más de 46 millones de registros, con un resultado de millones de campos. Para ello sería necesario dedicar medios técnicos y humanos para extraer y explotar la extensa información que se solicita, implicando un nuevo tratamiento de la información.”

CUARTO: La información del uso de los distintos canales de cita se gestiona desde cada aplicación, (app, cita WEB, IVR) no existiendo una base de datos única de donde se puedan extraer de forma individual todos los campos que se solicitan.

QUINTO: Con el fin de dar una respuesta con los datos disponibles se le facilitó un archivo excel, con 2.568 registros por año, correspondiente a la actividad de consultas realizadas en cada Centro de Salud, desglosada por meses para el periodo solicitado, y por cada categoría profesional incluyendo la consulta clasificada tipo “COVID y OTROS”.

SEXTO: Elaborar una base de datos con la información que se solicita requeriría un tratamiento de la información dedicando medios técnicos y humanos para gestionar más de 46 millones de registros de distintas fuentes de información, con múltiples campos en cada uno de ellos, estableciendo un nuevo procedimiento de trabajo con nuevas operaciones de análisis, agregación e interpretación, lo que se podría considerar una acción previa de reelaboración recogida en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG.

SEPTIMO: La información que se solicita debe de elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información. La Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso- Administrativo nº 9, de 25 de abril de 2016 establece:

“(…) 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.

OCTAVO: El Criterio Interpretativo CI/003/2016 del CTBG establece como causa de inadmisión por solicitud abusiva: “Cuando de ser atendida requiera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.”

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 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.

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>

⁵ [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/transparencia/portal transparencia/informacion econ pres esta/convenios/conveniosCCAA.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/transparencia/portal%20transparencia/informacion%20econ%20pres%20esta/convenios/conveniosCCAA.html)

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

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”.

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

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>

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 *“requeriría un tratamiento de la información dedicando medios técnicos y humanos para gestionar más de 46 millones de registros de distintas fuentes de información, con múltiples campos en cada uno de ellos, estableciendo un nuevo procedimiento de trabajo con nuevas operaciones de análisis, agregación e interpretación”.*

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

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>

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

¹² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>