



Resolución 79/2023, de 3 de abril, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: expediente CT-314/2020 / reclamación frente a la Orden, de 5 de noviembre de 2020, de la Consejería de Sanidad de la Junta de Castilla y León, por la que se resolvió expresamente una solicitud de información pública presentada por D.ª XXX

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 21 de octubre de 2020, tuvo entrada en el Registro electrónico de la Administración de la Comunidad de Castilla y León un formulario para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública dirigido a la Consejería de Sanidad por D.ª XXX. El objeto de la petición de información se formuló en los siguientes términos:

“1. Desde cuándo está disponible la app Radar Covid para usuarios de Castilla y León.

2. Número de descargas de la aplicación (por meses y provincias o áreas de salud).

3. Desde cuándo se envía a los pacientes con Covid-19 positivo el «código de diagnóstico» en Castilla y León para que el usuario lo introduzca en la app.

4. Desde entonces:

4.A. Número de personas a las que se ha enviado el código de diagnóstico (por meses y provincias o áreas de salud)

4.B. Número de personas que han introducido el código en la app (por meses y provincias o áreas de salud)

4.C. Número de personas que han recibido una alerta en la app por haber permanecido cerca de un caso positivo (por meses y provincias o áreas de salud)



4.D. Número de personas que han sido puestas en cuarentena tras recibir una alerta en la app (por meses y provincias o áreas de salud)

4.E. Número de personas a las que se ha realizado un diagnóstico tras recibir una alerta en la app (por meses y provincias o áreas de salud)

4.F. Número de personas que han sido confirmadas con Covid positivo tras recibir una alerta en la app (por meses y provincias o áreas de salud)”.

La persona antes identificada dirigió también, con fecha 22 de octubre de 2020, una solicitud sustancialmente idéntica al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. Desde este Ministerio se remitió la solicitud a la, entonces, Consejería de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior de la Junta de Castilla y León, por entender que la competencia para su resolución correspondía a la Administración autonómica. Desde la Dirección General de Transparencia y Buen Gobierno se dio traslado de esta solicitud a la Consejería de Sanidad con fecha 27 de octubre de 2020.

Segundo.- Las solicitudes de información pública señaladas en el expositivo anterior fueron resueltas expresamente mediante la Orden, de 5 de noviembre de 2020, de la Consejería de Sanidad, en cuya parte dispositiva se estableció lo siguiente:

“Estimar la solicitud formulada por D.ª XXX, concediendo el acceso a la información solicitada relativa a desde cuándo está disponible la app Radar COVID para usuarios de Castilla y León, desde cuándo se envía a los pacientes con COVID-19 positivo el «código de diagnóstico» en Castilla y León para que el usuario lo introduzca en la app y al número de personas a las que se ha enviado el código de diagnóstico (por meses y provincias o áreas de salud), que se recoge en el fundamento de derecho cuarto de esta orden.

Remitir al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital la solicitud para que resuelva sobre el acceso a la información pública sobre el número de descargas de la aplicación (por meses y provincias o áreas de salud), el número de personas que han introducido el código en la app (por meses y provincias o áreas de salud) y el número de personas que han recibido una alerta en la app por haber permanecido cerca de un caso positivo (por meses y provincias o áreas de salud), en virtud de lo dispuesto en el artículo 19.1 de la LTAIPBG, de conformidad con lo indicado en el fundamento de derecho quinto de la presente orden.

Inadmitir a trámite la solicitud formulada por D.ª XXX, relativa al número de personas que han sido puestas en cuarentena tras recibir una alerta en la app (por meses y provincias o áreas de salud), número de personas a las que se ha realizado un diagnóstico tras recibir una alerta en la app (por meses y provincias



o áreas de salud) y número de personas que han sido confirmadas con COVID positivo tras recibir una alerta en la app (por meses y provincias o áreas de salud), por ser necesaria una acción previa de reelaboración para conceder el acceso a la misma, en aplicación del artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de acuerdo con lo señalado en el fundamento de derecho sexto esta orden”.

Segundo.- Con fecha 23 de noviembre de 2020, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por D.^a XXX frente a la Orden, de 5 de noviembre de 2020, de la Consejería de Sanidad. En el escrito de impugnación la reclamante manifestaba lo siguiente:

“Que Junta y Ministerio esquivan dar respuesta a esta petición de información, atribuyendo a la otra administración la competencia para hacerlo”

Tercero.- Una vez recibida esta reclamación, nos dirigimos a la Consejería de Sanidad poniendo de manifiesto su recepción y solicitando que nos informase acerca de lo que estimase oportuno sobre la actuación que había dado lugar a la citada impugnación.

En atención a nuestra petición, la Consejería de Sanidad nos remitió un Informe específico sobre la reclamación presentada, emitido con fecha 4 de febrero de 2021 por el Secretario General de la Consejería de Sanidad, así como una copia del expediente administrativo tramitado para resolver la solicitud formulada por la reclamante. En el Informe emitido se reitera, en esencia, la fundamentación jurídica de la Orden impugnada, a cuyo contenido completo nos remitimos aquí. A los efectos que aquí interesan, en el precitado Informe se señalaba lo siguiente:

“(…) Tal y como se ha fundamentado en la orden objeto de la impugnación, se concede a la interesada el acceso a la información de la que dispone la Consejería de Sanidad relativa a: desde cuándo está disponible la app Radar COVID para usuarios de Castilla y León, desde cuándo se envía a los pacientes con COVID-19 positivo el «código de diagnóstico» en Castilla y León para que el usuario lo introduzca en la app y al número de personas a las que se ha enviado el código de diagnóstico (por meses y provincias o áreas de salud).

En cuanto a la información sobre el número de descargas de la aplicación (por meses y provincias o áreas de salud), el número de personas que han introducido el código en la app (por meses y provincias o áreas de salud) y el número de personas que han recibido una alerta en la app por haber permanecido cerca de un caso positivo (por meses y provincias o áreas de salud), se procedió a su remisión al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital para que resuelva la solicitud de acceso a la información respecto de estos puntos, ya que



ni la Consejería de Sanidad ni la Gerencia Regional de Salud disponen de dicha información, ni disponen de los medios tecnológicos para poder obtenerla, poniendo en conocimiento de D^a. XXX esta circunstancia.

En este sentido, y tal y como se motiva en el fundamento de derecho quinto de la citada orden de 5 de noviembre de 2020, hay que señalar que la app Radar COVID es de ámbito estatal y fue publicada en el Play Store de Google y el Apple Store de Apple por el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, ya que es la Secretaría General de Administración Digital (SGAD), dependiente de la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial de dicho Ministerio, la titular de la aplicación Radar COVID. Por esta razón la información solicitada sobre el número de descargas de la aplicación, el número de personas que han introducido el código en la app y el número de personas que han recibido una alerta en la app por haber permanecido cerca de un caso positivo, no se encuentra a disposición de esta Consejería, ya que solo puede acceder a la aplicación en los términos en que establece el citado Ministerio y solo puede extraer la información que éste le permite, entre la que no se encuentra dicha información, resultando por tanto materialmente imposible obtener dicha información.

En consecuencia, resulta de aplicación la previsión contenida en el artículo 19.1 de la LTAIPBG que establece que, cuando la solicitud se refiera a información que no obre en poder del sujeto al que se dirige, éste la remitirá al competente para conocer la solicitud. Así el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en varias resoluciones ha establecido los criterios para la aplicación de esta previsión, como en las R/0363/2017, R/0155/2017, R/0551/2018 o R/0117/2018 que señala, en casos similares al que nos ocupa lo siguiente: «En este caso, como decimos, el órgano competente para conocer de la solicitud de información está claramente identificado en función de las competencias atribuidas, por lo que a nuestro juicio, la correcta tramitación de la solicitud hubiera requerido de su reenvío a dicho Organismo.»

Por otra parte, por lo que se refiere a la información sobre el número de personas que han sido puestas en cuarentena tras recibir una alerta en la app (por meses y provincias o áreas de salud), el número de personas a las que se ha realizado un diagnóstico tras recibir una alerta en la app (por meses y provincias o áreas de salud) y el número de personas que han sido confirmadas con COVID positivo tras recibir una alerta en la app (por meses y provincias o áreas de salud), solicitada en los puntos 4. D., 4. E. y 4. F.

Tal y como se indica en el fundamento de derecho sexto de la orden impugnada, se trata de una información no disponible en la Consejería de Sanidad ni en la Gerencia Regional de Salud, ya que actualmente no se dispone de una base de



datos, registro o aplicación informática que permita obtener la información sobre casos y contactos en los términos solicitados.

Para proporcionar la información sería preciso realizar una explotación específica de los datos registrados en cada uno de los casos, esto es, una acción previa de reelaboración, que exigiría una carga de trabajo extra respecto de la gestión ordinaria, no justificada ante la grave situación en la que nos encontramos, en la que todos los medios personales y materiales están dedicados a hacer frente a la pandemia provocada por la COVID-19, y más aun teniendo en cuenta el esfuerzo realizado por esta Consejería para publicar numerosa información sobre temas relacionados con la pandemia de interés para la sociedad en general, tanto en el portal de salud como en el portal de datos abiertos de la Junta de Castilla y León.

Como se ha indicado, la información solicitada no es una información que exista como documento ya elaborado, por lo que nos encontramos ante un supuesto de los previstos en el artículo 18.l.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que establece como causa de inadmisión a trámite de las solicitudes de acceso a la información pública, las relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

(...)

De acuerdo con estos argumentos, en el caso que nos ocupa, para obtener la información solicitada sería preciso realizar una explotación previa y específica de los datos registrados, lo que exige un trabajo adicional por parte del personal del centro directivo competente, una carga de trabajo que se añadiría al esfuerzo que la situación de crisis sanitaria actual está exigiendo, lo que permite concluir que la información solicitada no se puede facilitar haciendo un uso racional de los medios disponibles, tanto humanos como técnicos, en un momento de emergencia como en el que nos encontramos, siendo aplicable la previsión contenida en el citado artículo 18. Le) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de acuerdo con la interpretación realizada por el CTBG.

(...)".

Esta última parte del Informe se completa con una exposición del régimen jurídico regulador del derecho de acceso a la información pública y, en concreto, de la causa de inadmisión aplicada referida a la necesidad de reelaboración, así como con la doctrina de diversos organismos de garantía de la transparencia (como el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña y esta Comisión de Transparencia de Castilla y León), a través de la cita y desarrollo de varias de sus Resoluciones.



Por su parte, del expediente tramitado para adoptar la Orden impugnada, interesa destacar aquí que consta una comunicación de fecha 17 de noviembre de 2020 dirigida por la Secretaría General de la Consejería de Sanidad al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital a través de la cual se remite a este último la solicitud de información en la parte que, de conformidad con lo dispuesto en la Orden de 5 de noviembre de 2020, correspondía resolver a la Administración estatal.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero.- El artículo 12 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), reconoce a todas las personas el derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105. b) de la Constitución Española, desarrollados por la propia Ley. Añade este precepto que, en el ámbito de sus respectivas competencias, será de aplicación la correspondiente normativa autonómica.

El artículo 24 de la misma norma dispone que frente a toda resolución expresa o presunta en materia de acceso a la información pública podrá interponerse una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG), con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa.

Segundo.- La disposición adicional cuarta de la misma Ley 19/2013, de 9 de diciembre, establece que la resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 citado 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. En Castilla y León ese órgano es esta Comisión de Transparencia a quien corresponde la tramitación y resolución de aquella reclamación, ajustándose a lo dispuesto en materia de recursos en la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En efecto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8 y 12 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, se crea la Comisión de Transparencia para el conocimiento y resolución de las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a su impugnación contencioso-administrativa, se presenten contra las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información pública dictadas por los organismos y entidades del sector público autonómico relacionadas en el artículo 2.1 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León; por las corporaciones de derecho público cuyo ámbito de actuación se circunscriba exclusivamente a todo o parte del territorio de la Comunidad Autónoma; por las Entidades Locales de Castilla



y León y su sector público; y por las asociaciones constituidas por las referidas entidades y organismos.

En consecuencia, esta Comisión es competente para resolver la reclamación antes identificada.

Tercero.- La reclamación ha sido presentada por quien se encuentra legitimada para ello, puesto que su autora es la persona que se dirigió en su día en solicitud de información pública a la Consejería de Sanidad de la Junta de Castilla y León.

Cuarto.- La reclamación fue recibida en esta Comisión con fecha 23 de noviembre de 2020, dentro del plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación de la Orden impugnada, de conformidad con lo establecido en el artículo 24.2 de la LTAIBG.

Quinto.- Comenzando con el análisis material de la actuación administrativa impugnada, conviene recordar que la LTAIBG, de conformidad con lo previsto en su preámbulo, 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.

En similares términos, la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, recoge, en su exposición de motivos, el siguiente razonamiento:

“La transparencia de la actuación de los poderes públicos al permitir el acceso de la ciudadanía a las fuentes de información administrativa, frente a la idea de secreto y reserva, refuerza el carácter democrático de las Administraciones Públicas, que quedan sujetas al control ciudadano. El conocimiento de la actuación de los poderes públicos, de sus objetivos, motivaciones, resultados y valoración permite a la ciudadanía formarse una opinión crítica y fundada sobre el estado de la sociedad y sobre las autoridades públicas, favorece su participación en los asuntos públicos y fomenta la responsabilidad de las autoridades públicas”.

Como premisa básica, en el ámbito del derecho de acceso a la información, procede reiterar que el artículo 12 de la LTAIBG reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, concepto este último definido en el artículo 13 de la misma Ley 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”.*



Pues bien, no resulta controvertido en este caso que el objeto de la petición de información presentada por la reclamante con fecha 21 de octubre de 2020, relacionada con la utilización de la aplicación “Radar COVID”, constituye información pública, siendo este extremo aceptado expresamente por la propia Consejería de Sanidad en la Orden impugnada.

Ahora bien, como señala el Tribunal Supremo en su Sentencia núm. 670/2022, de 2 de junio (rec. 4116/2020) *“el derecho de acceso a la información pública no es un derecho ilimitado o absoluto, en el sentido de que garantiza el acceso a toda la información pública en cualquier materia, sino que está sometido a límites que se desarrollan en el articulado de la LTAIBG”*. Estos límites son los enunciados en los artículos 14 y 15 de la LTAIBG, a los que cabe añadir las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información pública recogidas en el artículo 18.1 de la misma Ley como posible fundamento de una denegación de información pública.

Sexto.- Considerando lo hasta aquí expuesto, resolver la reclamación que fue interpuesta frente a la Orden de 5 de noviembre de 2020 exige diferenciar los tres grupos de contenidos en los que clasifica en esta la información solicitada relativa al uso de la aplicación “Radar COVID” en Castilla y León, a los efectos de adoptar una decisión sobre la petición de acceso a cada uno de ellos.

El primer grupo de contenidos informativos se integra por aquellos cuyo acceso se concedió por la Consejería de Sanidad a través de la Orden citada, por disponer la Administración autonómica de la información y considerar que no concurría ningún límite o causa de inadmisión que impidiera aquel acceso. Se trataba de la información consistente en la fecha desde la que se encontraba disponible la aplicación “Radar COVID” para usuarios de Castilla y León (punto 1 de la solicitud); la fecha desde la que se enviaba a los pacientes con COVID-19 positivo el “código de diagnóstico” para que el usuario lo introdujera en la aplicación (punto 3 de la solicitud); y, en fin, al número de personas a las que se había enviado el código de diagnóstico, desglosado por meses y provincias o áreas de salud (punto 4.A de la solicitud).

Un segundo grupo de información se integraba por los siguientes datos: número de descargas de la aplicación, desglosadas por meses y provincias o áreas de salud (punto 2 de la solicitud); número de personas que habían introducido el código en la aplicación, desglosado por meses y provincias o áreas de salud (punto 4.B de la petición); y número de personas que habían recibido una alerta en la aplicación por haber permanecido cerca de un caso positivo, información que también se pidió desglosada por meses y provincias o áreas de salud (punto 4.C de la solicitud).



Respecto a los contenidos integrantes de este segundo grupo, como se ha señalado en los antecedentes de hecho, la Consejería de Sanidad acordó en la Orden que se impugna la remisión de la solicitud al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, al entender aplicable lo dispuesto en el artículo 19.1 de la LTAIBG. Este precepto establece lo siguiente:

“Si la solicitud se refiere a información que no obre en poder del sujeto al que se dirige, éste la remitirá al competente, si lo conociera, e informará de esta circunstancia al solicitante”

Al respecto, procede señalar que “Radar COVID” era una aplicación para dispositivos móviles que promovía la salud pública mediante un sistema de alerta de contagios por la COVID-19. Para su aplicación se adoptó, con fecha 9 de octubre de 2020, un Acuerdo entre el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital y el Ministerio de Sanidad, Acuerdo publicado en el *Boletín Oficial del Estado* núm. 273, de 15 de octubre. En el punto octavo de este Acuerdo se señalaba *“que la aplicación «Radar COVID» requiere, para su total operatividad en todo el territorio nacional, que las CC. AA. asuman la gestión de los códigos de diagnóstico positivo que se entreguen a aquellos ciudadanos con una prueba PCR positiva”*.

Los términos de la adhesión de la Comunidad de Castilla y León al uso de esta aplicación fueron el objeto de un Convenio celebrado con fecha 15 de abril de 2021, entre el Ministerio de Sanidad y la Consejería de Sanidad de la Junta de Castilla y León (publicado en el *Boletín Oficial del Estado* núm. 99, de 26 de abril de 2021), es decir con posterioridad a las fechas en las que fue solicitada la información pública en este caso y adoptada la Orden que aquí se impugna.

En cualquier caso, considerando que las competencias de diseño, desarrollo, implantación y evolución de esta aplicación fueron ejercidas por la Secretaría General de Administración Digital del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, era la Administración del Estado la que disponía de la concreta información integrante de este segundo grupo de contenidos informativos y, por tanto, procedía obrar de la manera en la que lo hizo la Consejería de Sanidad, es decir remitiendo al Ministerio la petición en cuanto a estos contenidos y comunicar esta circunstancia a la solicitante, todo ello al amparo de lo dispuesto en el artículo 19.1 de la LTAIBG.

No en vano, de la lectura de la Resolución 135/2021, de 9 de junio, del CTBG, se desprende que en el supuesto resuelto en este caso el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital concedió una información parcialmente coincidente con la que aquí nos ocupa, correspondiente a todo el Estado pero desglosada por Comunidades Autónomas, si bien lo hizo con posterioridad a la presentación de la reclamación resuelta por el CTBG, lo cual motivó su estimación pero exclusivamente por motivos formales



“dado que la contestación de la Administración se ha producido una vez transcurrido el plazo legal de un mes y como consecuencia de la presentación de la reclamación ante este Consejo de Transparencia”. La información que se había solicitado y que terminó concediendo el Ministerio de Asuntos Económicos y de Transformación Digital fue la siguiente:

“- Número de descargas a nivel estatal y desglosado por comunidades autónomas de aplicación Radar Covid desde su implantación.

- Número de usuarios de Radar Covid que han comunicado su positivo por coronavirus a través de la aplicación a nivel estatal y desglosado por comunidades autónomas desde su implantación”.

Como se puede observar, esta información, que finalmente fue concedida por el Ministerio señalado, coincidía con dos de los tres puntos antes indicados de la petición que aquí nos ocupa, lo cual corrobora la actuación correcta en este extremo de la Consejería de Sanidad al proceder de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.1 de la LTAIBG.

Por otra parte, como hemos visto con anterioridad, sí se concedió el acceso por la Consejería de Sanidad de la información relativa a las personas a las que se había enviado el “código de diagnóstico”, habida cuenta de que eran las comunidades autónomas quienes asumían la gestión de los códigos de diagnóstico positivo que se entregaban a aquellos usuarios con una prueba positiva.

El tercer grupo de contenidos informativos cuyo acceso se solicitaba se integraba por la siguiente información: número de personas que habían sido puestas en cuarentena tras recibir una alerta en la aplicación, desglosado por meses y provincias o áreas de salud (punto 4.D de la solicitud); número de casos en los que se había realizado un diagnóstico tras recibir una alerta en la aplicación, también desglosado por meses y provincias o áreas de salud (punto 4.E de la petición); y, en fin, número de personas que habían sido confirmadas con COVID positivo tras recibir una alerta en la aplicación, desglosado por meses y provincias o áreas de salud (punto 4.F. del escrito de la solicitante). Para estas tres peticiones concretas, la solicitud de información pública fue inadmitida a trámite por considerar que concurría la causa de inadmisión recogida en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG (“*información para cuya divulgación sea necesario realizar una acción previa de reelaboración*”).

Procede ahora, por tanto, analizar si proporcionar esta información pública concreta exigía o no una “*acción previa de reelaboración*”, en los términos dispuestos en el citado precepto.



Respecto a la aplicación general de los límites al derecho de acceso y las causas de inadmisión de las solicitudes, el Tribunal Supremo ha puesto de manifiesto, en su Sentencia núm. 1547/2017, de 16 de octubre (rec. núm. 75/2017), lo siguiente:

“Cuarto.- Cualquier pronunciamiento sobre las causas de inadmisión que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, (...) debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013.

Resultan por ello enteramente acertadas las consideraciones que se exponen en el fundamento jurídico tercero de la sentencia del Juzgado Central n.º 6 cuando señala que: en la Ley 19/2013 queda reconocido el derecho de acceso a la información pública como auténtico derecho público subjetivo, al establecer que «Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105 b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley» (Artículo 12); que la Exposición de Motivos de la Ley configura de forma amplia este derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud; que este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información - derivado de lo dispuesto en la Constitución Española- o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos; y, en fin, que en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad.

Esta 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 (...).”

Esta interpretación “estricta, cuando no restrictiva” de las limitaciones al derecho de acceso a la información pública ha sido de nuevo mantenida por el Tribunal Supremo en sus Sentencias núm. 1768/2019, de 16 de diciembre (rec. 316/2018), núm. 306/2020, de 3 de marzo (rec. 600/2018), y núm. 748/2020, de 11 de junio (rec. 577/2019).

En concreto, en relación con la causa de inadmisión relativa a la necesidad de llevar a cabo una acción previa de reelaboración, el Tribunal Supremo ha vinculado en varias de sus Sentencias (entre otras, STS 306/2020, de 3 de marzo, rec. 600/2018; y STS 670/2022, rec. 4116/2020) su concurrencia a la complejidad de proporcionar la información, además de exigir que quien invoque tal concurrencia deba justificar “de



manera clara y suficiente que resulta necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información”. En el fundamento jurídico quinto de la primera de las sentencias señaladas se indica lo siguiente:

“(…) 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, pero que, por lo que ahora importa, se trata de una documentación en la que su procedencia no se encuentra en su totalidad en el propio órgano al que se solicita (...).

De modo que en el caso examinado, por muy restrictiva que sea la interpretación de la causa de inadmisión, como corresponde a este tipo de causas que impiden el acceso, se encuentra justificada por la concurrencia de la acción previa de reelaboración, pues se trata de volver a elaborar a partir de una información pública dispersa y diseminada, mediante una labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información”.

Por su parte, respecto a la vinculación de esta causa de inadmisión con la complejidad que exija proporcionar la información solicitada, el CTBG en su Criterio Interpretativo CI/007/2015, de 12 de noviembre, emitido por la Presidencia del Consejo al amparo de lo dispuesto en el artículo 38.2 a) de la LTAIBG, ya había manifestado lo siguiente:

“... el concepto de reelaboración como causa de inadmisión ha sido interpretado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en diversas resoluciones de tal manera que puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación de organismo o entidad que recibe la solicitud, deba: a) Elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información, o b) Cuando dicho organismo o entidad carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada”.

Por tanto, la complejidad de la extracción y divulgación de la información solicitada puede determinar que el acceso a esta exija una acción previa de reelaboración en el sentido dispuesto en el citado artículo 18.1 c) de la LTAIBG. De hecho, este motivo concreto ha sido argumentado por esta Comisión para considerar que determinada información pública necesitaba ser reelaborada, para terminar concluyendo, en consecuencia, la desestimación de la reclamación presentada en cada caso. A modo de ejemplo podemos citar cinco Resoluciones donde en el supuesto planteado en cada una



de ellas concurría esta circunstancia: en primer lugar, en la Resolución 4/2019, de 11 de enero (CT-285/2018), la información pedida correspondía a las resoluciones dictadas en procedimientos judiciales en los que fuera parte un Ayuntamiento capital de provincia, señalando este último que acceder a esta solicitud exigiría remitir información correspondiente a cerca de 200 procedimientos judiciales al año; en segundo lugar, en la Resolución 39/2019, de 18 de febrero (CT-166/2018), donde el objeto de la reclamación era la denegación de una información solicitada acerca de la solicitud y adjudicación de plazas de campamento por parte de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, habiendo puesto de manifiesto esta última que conceder la información pedida exigiría 20 jornadas laborales de un programador; en tercer lugar, en la Resolución 48/2019, de 13 de marzo (expte. CT-0005/2019), donde lo solicitado era información relativa a los pagos realizados a abogados por parte una Universidad Pública, cuya concesión hubiera exigido dar acceso a más de 300 documentos distintos; en cuarto lugar, en la Resolución 80/2021, de 14 de mayo (CT-290/2020), donde la información pedida comprendía determinados indicadores relativos a la labor realizada por los rastreadores en la pandemia generada por el COVID-19 y donde se alcanzó la conclusión de que la dificultad de localizar y conceder tal información exigiría el examen de decenas de miles de historias clínicas; y, por último, en la Resolución 60/2023, de 20 de marzo (CT-312/2020), donde se concluyó que facilitar el acceso a la información solicitada relativa al ámbito de posible exposición de las personas contagiadas con COVID-19 exigía el examen de decenas de miles de notificaciones individuales realizadas por la Consejería de Sanidad a la Red Nacional de Vigilancia Epidemiológica (la persona reclamante y la Consejería afectada en los dos últimos expedientes coinciden con las implicadas en la reclamación que aquí se resuelve).

El elemento común de todos los supuestos anteriores, en los que se concluyó que la complejidad técnica y material que implicaba conceder la información pedida exigía su reelaboración, es que en todos ellos existían aspectos objetivos que permitían motivar suficientemente la afirmación anterior.

La misma circunstancia concurre, a nuestro juicio, en el supuesto ahora planteado, puesto que la Administración autonómica ha señalado que los tres contenidos informativos antes indicados, referidos más que al uso de la aplicación “Radar COVID” propiamente dicho a actuaciones realizadas por SACYL vinculadas a esta aplicación pero de diagnóstico o protección, no se encuentran incluidos en una base de datos, registro o aplicación informática que permitiera su obtención de forma relativamente sencilla. Más allá de la posible conveniencia de que se hubiera hecho así, si este tipo de actuaciones no se recogieron de forma que sea posible la extracción de la información relativa a ellas por medios informáticos, proporcionar a la reclamante tal información en la forma en que fue solicitada por esta exigiría una labor de examen de un elevado número de casos o expedientes individuales que, a juicio de esta Comisión, determina la concurrencia de la



causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG, aun cuando esta sea interpretada de forma restrictiva.

Séptimo.- En definitiva, a la vista de las actuaciones integrantes de este expediente, se concluye que la Orden, de 5 de noviembre de 2020, de la Consejería de Sanidad, por la que se resolvió expresamente la solicitud de información presentada por D.^a XXX con fecha 21 de octubre de 2020, diferenció correctamente tres tipos de contenidos informativos relacionados con la aplicación “Radar COVID”, a los efectos de adoptar la decisión correspondiente en cuanto al acceso solicitado.

Un primer grupo se refería a información de la que disponía la Administración autonómica y cuyo acceso no se veía limitado ni impedido por los límites y causas de inadmisión recogidos en la LTAIBG. En consecuencia, esta información fue proporcionada a la solicitante en la forma pedida por esta.

Una segunda parte de la información pedida se encontraba en poder del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital y, por tanto, procedía la remisión de su solicitud a este, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.1 de la LTAIBG, comunicando esta circunstancia a la reclamante.

Y en tercer y último lugar, el acceso a la última parte de la información pedida hubiera exigido una acción previa de reelaboración, lo cual determinaba la concurrencia de la causa de inadmisión recogida en el artículo 18.1 b) de la LTAIBG.

De acuerdo con la argumentación contenida en el fundamento jurídico anterior, a juicio de esta Comisión de Transparencia, las tres decisiones señaladas se ajustaron a lo dispuesto en la LTAIBG y, por tanto, no procede estimar la impugnación de las dos últimas realizada por la reclamante.

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos expuestos, la Comisión de Transparencia de Castilla y León, por unanimidad de sus miembros,

RESUELVE

Primero.- Desestimar la reclamación frente a la Orden, de 5 de noviembre de 2020, de la Consejería de Sanidad de la Junta de Castilla y León, por la que se resolvió la solicitud de información pública presentada por D.^a XXX con fecha 21 de octubre de 2020.



COMISIONADO DE TRANSPARENCIA
DE CASTILLA Y LEÓN

Segundo.- Notificar esta Resolución a D.^a XXX, como autora de la reclamación, y a la Consejería de Sanidad.

Tercero.- Una vez realizadas las notificaciones señaladas, publicar la presente Resolución en la página web de esta Comisión, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de León que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

Tomás Quintana López