



Resolución 10/2026, de 21 de enero, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: Expediente CT-315/2020 / Reclamación frente a la denegación de una solicitud de información pública presentada por D.ª XXX ante la Consejería de Sanidad de la Junta de Castilla y León

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 1 de octubre de 2020, tuvo entrada en el Registro electrónico de la Administración de la Comunidad de Castilla y León una solicitud de información pública dirigida por D.ª XXX a la Consejería de Sanidad de la Junta de Castilla y León. El objeto de esta petición se formuló en los siguientes términos:

“Datos de ATENCIÓN PRIMARIA:

- 1. Número total de consultas atendidas, con desglose de las atendidas por teléfono y las presenciales, por meses, en cada centro de salud, desde enero de 2020 y hasta el momento más reciente en que se resuelva esta petición de información. Datos de médicos de familia, enfermeros y pediatras.*
- 2. Presión asistencial (número de consultas atendidas por día y profesional) en cada centro de salud, por trimestres, desde enero de 2020 hasta el momento más reciente en que se resuelva esta petición de información. Datos de médicos de familia, enfermeros y pediatras.*
- 3. Número de médicos de familia, de enfermeros y de pediatras adscritos a cada centro de salud, por trimestres, desde enero de 2020.*
- 4. Número de tarjetas sanitarias en cada centro de salud: total y número de tarjetas asignado a cada categoría profesional”.*



Esta solicitud fue resuelta expresamente mediante la adopción por la Consejería de Sanidad de la Orden, de 29 de octubre de 2020, en cuya parte dispositiva se estableció lo siguiente:

“Inadmitir a trámite la solicitud formulada por D.ª XXX, relativa a la información sobre datos de atención primaria correspondientes al año 2020 por ser una información que está en curso de elaboración o de publicación general, de acuerdo con lo dispuesto en el 18.1.a) de la LTAIPBG, poniendo en conocimiento de la interesada que su publicación está prevista para el mes de noviembre de 2020 en el enlace:

<https://www.saludcastillayleon.es/transparencia/es/observatorio/atención-primaria> en el Portal de Salud de Castilla y León”.

En el fundamento de derecho tercero de esta Orden se argumentó lo siguiente:

“(…) La información solicitada es una información sobre la que se está trabajando para su actualización y posterior publicación, prevista para el mes de noviembre de 2020, en el Portal de Salud de Castilla y León, dentro del apartado dedicado a Transparencia, dentro de la información que publica el Observatorio del Sistema de Salud de Castilla y León, a la que se puede acceder a través del enlace <https://www.saludcastillayleon.es/transparencia/es/observatorio/atención-primaria>

En este enlace se puede consultar la información sobre la población atendida, la actividad realizada y los profesionales que trabajan en atención primaria, con datos desagregados por ámbito (rural y urbano), área y centro de salud, relativa a 2019.

La actualización de esta información, con los datos referidos a 2020, tal y como solicita la interesada, que como consecuencia de la situación de crisis sanitaria que estamos viviendo se ha visto demorada, como se ha indicado, actualmente se encuentra en proceso de elaboración para su publicación en el Portal de Salud de Castilla y León.

Por tanto, resulta de aplicación la previsión contenida en el artículo 18.1 a) de la LTAIPBG, que establece como causa de inadmisión a trámite las solicitudes «Que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general».

(…)

En el caso que nos ocupa, siguiendo este criterio, resulta de aplicación la causa de inadmisión invocada, dado que la información solicitada referida al año 2020 puede ser considerada como información en fase de publicación general en el Portal de Salud de Castilla y León, a través del Observatorio del Sistema de Salud



de Castilla y León, de fácil acceso, que puede ser conocido y usado con facilidad por la interesada

Además de acuerdo con la sentencia 105/2017, de 17 de octubre de 2017, dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo n.º 7 en el PO 35/2016, respecto de la fecha de publicación señala que la Administración no puede retrasar sine die el acceso a información por el hecho de que su publicación esté en curso, una publicación que puede llegar a dilatarse excesivamente en el tiempo y que podría depender de un acto discrecional de la Administración y que la misma ha de estar accesible en un periodo razonable, se comunica a la solicitante que esta publicación tendrá lugar el próximo mes de noviembre (...)

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 inadmisión a trámite de la solicitud de información pública indicada en el expositivo anterior. En la instancia de reclamación se señalaba lo siguiente:

“Que la información solicitada (desglosada por consultas atendidas por teléfono y consultas presenciales) no ha sido incluida nunca con anterioridad dentro de la estadística a la que la Consejería de Sanidad alude para inadmitir esta solicitud. Ni tampoco antes se ha publicado por meses, como solicitábamos (...).

Solicita:

Que se proporcione la información solicitada para observar la presencialidad de la actividad en los centros de salud desde el inicio de la pandemia”.

Tercero.- Recibida la reclamación anterior 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.

Como respuesta a nuestra petición se recibió un informe emitido por el Secretario General de la Consejería de Sanidad. En este informe, además de reiterar la fundamentación jurídica de la Orden impugnada, se señaló lo siguiente:

“(...) Tal y como se indicó a la interesada en la orden que ahora es impugnada, en el Portal de Salud de Castilla y León, dentro del apartado dedicado a Transparencia destinado al Observatorio del Sistema de Salud de Castilla y León, se ha publicado la información sobre la población atendida, la actividad realizada y los profesionales que trabajan en atención primaria, desagregando los datos por ámbito (rural y urbano), área y centro de salud, pudiendo acceder a los mismos a través del enlace:



<https://www.saludcastillayleon.es/transparencia/es/observatorio/atencion-primaria-157eef> donde se puede consultar dicha información en formato accesible respecto del periodo correspondiente de enero a septiembre de 2020, es decir, hasta el tercer trimestre.

Respecto de los datos sobre la población atendida, la actividad realizada y los profesionales que trabajan en atención primaria correspondiente al cuarto trimestre de 2020, se informa que se trata de una información que lógicamente se encuentra en proceso de elaboración, ya que acaba de finalizar dicho trimestre recientemente y es necesario realizar un trabajo para extraer, analizar y consolidar los datos, a lo que se suma la excepcional situación de crisis sanitaria que estamos viviendo que puede demorar ciertos procesos, ya que los recursos tanto humanos como materiales disponibles están dedicados primordialmente y de modo intensivo a atender las demandas derivadas de la pandemia ocasionada por la COVID-19

(...)

Específicamente, en cuanto a la información solicitada en el punto primero de la solicitud de D.ª XXX, esto es, el «Número total de consultas atendidas, con desglose de las atendidas por teléfono y las presenciales, por meses, en cada centro de salud, desde enero de 2020 y hasta el momento más reciente en que se resuelva esta petición de información», efectivamente es una información que no ha sido incluida dentro de la estadística que se publica en el Portal de Salud de Castilla y León, debido a que la atención primaria, de forma ordinaria, se lleva a cabo de modo presencial, siendo extraordinaria la atención telefónica, situación que tuvo que modificarse en los momentos iniciales de la pandemia, cuando, debido a la situación grave de transmisión comunitaria, con un índice altísimo de contagios, y a los confinamientos y a las limitaciones a la movilidad de las personas, se tuvo que primar la atención telefónica, siempre que fuera posible y compatible con la asistencia a prestar, con el objetivo de reducir lo máximo posible los desplazamientos a las instituciones sanitarias, con el objetivo de evitar situaciones de riesgo y contagios, especialmente en las personas más vulnerables, pero manteniendo siempre la atención presencial y en domicilio de aquellos pacientes respecto de los que el profesional sanitario lo considerase necesario

Esta circunstancia ha supuesto que no existiera una base de datos que específicamente estuviera destinada a recoger y explotar los datos de la actividad sanitaria realizada de forma presencial o telefónica”.

A este informe se acompañó una copia del expediente tramitado para resolver la solicitud de información cuya inadmisión a trámite fue impugnada.

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 fue presentada por quien se encuentra legitimado para ello puesto que se trata de la persona que solicitó la información pública a la Consejería de Sanidad.



Cuarto.- La reclamación fue presentada dentro del plazo establecido para ello 24.2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, puesto que se formuló el día 23 de noviembre de 2020, antes de que transcurriera un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación de la Orden impugnada (notificada electrónicamente con fecha 18 de noviembre de 2020).

Quinto.- Comenzando con el análisis material de la actuación administrativa impugnada, hemos de acudir a lo dispuesto en el artículo 13 de la LTAIBG cuando 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”*.

La información que aquí fue solicitada, y así lo reconoció la propia Administración sanitaria, tiene la consideración de información pública, de acuerdo con la definición de esta realizada en el artículo 13 de la LTAIBG.

La cuestión surge en relación con la causa de inadmisión argumentada por la Consejería de Sanidad que constituyó el fundamento principal de la Orden impugnada. Esta causa era la prevista en el artículo 18.1.a) de la LTAIBG, relativa a la información que se encuentra en proceso de elaboración. Como hemos hecho constar en numerosas Resoluciones anteriores de esta Comisión de Transparencia (entre otras, Resolución 40/2019, de 26 de febrero, expte. CT-0203/2018; Resolución 86/2020, de 3 de abril, expte. CT-24/2019; y Resolución 202/2020, de 30 de octubre; expte. CT-0215/2018), no se debe confundir que una información se encuentre en curso de elaboración con el hecho de que forme parte de un procedimiento que se encuentre en tramitación y que, por tanto, no haya finalizado. En un sentido análogo, el Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de la Comunidad Valenciana (ahora sustituido por el Consejo Valenciano de Transparencia), en su Resolución de 28 de octubre de 2016 (expte. núm. 18/2015), en relación a la causa de inadmisión relativa a información que se encuentra en curso de elaboración, puso de manifiesto lo siguiente:

“(...) esta causa debe entenderse aplicable a los supuestos en los que la información y especialmente el documento concretamente solicitado no exista como tal sino que deba elaborarse o esté en trámite de elaborarse. Es decir, la información o más bien documento solicitado no existe como tal por no contar con sus elementos o porque la información que debe integrar no se ha integrado definitivamente. Para aplicar esta causa de inadmisión el sujeto obligado tendrá que describir concretamente el estado de elaboración – o falta de elaboración – de la información solicitada. Además, tendrá que informar de cuánto tiempo puede restar para una elaboración completa que permitiera solicitar su acceso en



el futuro sin que procediese la inadmisión. De igual modo, habrá que dar acceso a la información que sí que está ya elaborada bajo el régimen de acceso parcial”.

Sin embargo, en este caso, tal y como señaló la Consejería de Sanidad en su momento, cuando se resolvió la solicitud de la información presentada se estaba recabando una parte de la información para poder publicarla. Puesto que la Orden impugnada se adoptó con fecha 29 de octubre de 2020 y que la información pedida se refería a todo el año 2020, es perfectamente plausible que en aquella fecha se encontrase en fase de elaboración esta información y que concurriera entonces, por tanto, la causa de inadmisión de la petición señalada.

Lo cierto es que gran parte de la información solicitada por la reclamante, una vez elaborada, en la actualidad se encuentra publicada y a disposición de la ciudadanía en los siguientes enlaces:

<https://www.saludcastillayleon.es/transparencia/es/observatorio/atencion-primaria>

<https://datosabiertos.saludcastillayleon.es/>

Respecto a aquella información que no ha sido objeto de publicación con el nivel de desglose solicitado por la reclamante en su día, procede señalar que esta Comisión considera que concurría la causa de inadmisión recogida en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG (“*información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración*”).

Respecto a esta causa de inadmisión, 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. 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, respecto de aquella parte de la información solicitada que ha sido publicada pero cuyo nivel de desglose no coincide con el pedido por la reclamante en su día. Es evidente que no disponiendo la Administración autonómica de las herramientas informáticas para ofrecer esa información desglosada de la forma solicitada (si dispusiera de ellas, la información se encontraría publicada con el grado de desglose solicitado), su obtención exigiría una reelaboración de la información debido a su volumen y a lo complejo y dificultoso de su recopilación.

En definitiva, a juicio de esta Comisión de Transparencia, en la fecha de la adopción de la Orden impugnada concurría, respecto a la mayor parte de la información solicitada, la causa de inadmisión relativa a la información “*en curso de elaboración o de publicación general*”, como evidencia su publicación posterior, fundamentalmente en forma de conjuntos de datos abiertos; por su parte, la complejidad de recopilar el resto de la información con el nivel de desglose solicitado que no es objeto de publicación, hace que en relación con esta parte de ella concurriera otra de las causas de inadmisión previstas en el artículo 18 de la LTAIBG, en concreto la referida a la necesidad de una acción previa de reelaboración.

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

RESUELVE



COMISIONADO DE TRANSPARENCIA
DE CASTILLA Y LEÓN

Primero.- Desestimar la reclamación frente a la inadmisión de una solicitud de información pública presentada por Dña. XXX ante la Consejería de Sanidad de la Junta de Castilla y León.

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

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