



INFORME-PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DE RECLAMACIÓN

Sr. PRESIDENTE DEL CONSEJO:

El Técnico Consultor del Consejo de Transparencia de la Región de Murcia, en relación con la RECLAMACIÓN de referencia, formula el siguiente INFORME PROPUESTA DE RESOLUCIÓN

DATOS RECLAMANTE	
Reclamante (titular) :	[REDACTED]
Representante autorizado	[REDACTED]
e-mail para notificación electrónica	[REDACTED]
Su Fecha Reclamación y su Refª. :	3-01-2020/O00006365E2000011462
REFERENCIAS CTRM	
Número Reclamación	R.003.2020
Fecha Reclamación	3-01-2020
Síntesis Objeto de la Reclamación :	SOLICITUD DE INFORMACION RELATIVA A EXPEDIENTES SANCIONADORES FACULTATIVOS MÉDICOS DEL SERVICIO MURCIANO DE SALUD.
Administración o Entidad reclamada:	COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA
Consejería, Concejalía, Unidad de la Administración	SERVICIO MURCIANO DE SALUD
Palabra clave:	EMPLEO PUBLICO

I. ANTECEDENTES

Ha tenido entrada en este Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia (en adelante CTRM o Consejo), la reclamación formulada por D^a. Pilar Pastor Antón, en la fecha y con el número de registro indicado en las referencias anteriores. Y, de conformidad con lo establecido en el artículo 28.2 de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, tras la reforma operada por la Ley 7/2016, de 18 de mayo (en adelante LTPC), es competencia del Consejo, resolver las reclamaciones que se formulen por los interesados, contra las resoluciones expresas o presuntas dictadas en materia de acceso a la información pública por las entidades sometidas al control del Consejo, rigiéndose por lo establecido en el artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno (en adelante LTAIBG) y por lo previsto en la LTPC.

Constituye el objeto de la reclamación formulada, la solicitud que [REDACTED] realizó, ante el Servicio Murciano de Salud, con fecha 14 de noviembre de 2019, pidiendo el acceso a la siguiente información:



“Que al amparo de lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y demás disposiciones legales concordantes, vengo a solicitarle la siguiente información:

Relación de expedientes disciplinarios o sancionadores que se han incoado a facultativos médicos, de cualquier especialidad, del Servicio Murciano de Salud, desde el año 2.000 hasta el día de la fecha, por dicho Ente, con acceso a los siguientes documentos de cada uno de ellos;

- *Resolución de incoación de cada expediente sancionador y resolución de medidas cautelares adoptadas en su caso.*
- *Resolución de revisión de las medidas cautelares adoptadas, confirmándolas, suprimiéndolas o modificándolas.*
- *Propuesta de resolución del instructor del expediente.*
- *Sanción impuesta por el órgano competente para resolver el expediente disciplinario.*
- *En caso de haberse presentado recurso administrativo contra la resolución del expediente, resolución administrativa definitiva resolviendo el recurso.*
- *Documento de cualquier tipo que obre en cada expediente sancionador que dé cuenta del cumplimiento de la sanción impuesta.*

Para salvaguardar en su caso los datos personales y con el fin de que no constituya impedimento para facilitar la información que se solicita, pido que, de ser necesario legalmente tras el correspondiente test de ponderación de daños, que se adopten las medidas de anonimización de los datos personales que contenga la información que se solicita”.

La solicitud de información **no fue atendida dentro del plazo legalmente previsto**. Entendiendo la solicitante **desestimada su petición de forma presunta**, presentó ante el CTRM la reclamación que nos ocupa, *“para que disponga lo necesario en derecho y resuelva obligando al Servicio Murciano de Salud”* para que le *“entregue la información que solicitó con fecha 14 de noviembre de 2019 y no se le ha entregado”*.

El 7 de febrero de 2020, a través de la Consejería de Transparencia este Consejo **emplazó** al Servicio Murciano de Salud.

El día 3 marzo de 2020, la Administración reclamada, dio traslado al CTRM del expediente en el que obra la resolución dictada el día anterior y la notificación de la misma fecha, inadmitiendo la solicitud de información de la Sra. Pastor. Dicha inadmisión, resuelta por el Director Gerente del Servicio Murciano de Salud, se fundamenta en los siguientes términos

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero: *La competencia para resolver la solicitud de acceso corresponde al Director Gerente del Servicio Murciano de Salud, de conformidad con lo establecido en el artículo*



26.5.c) de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Segundo: Examinada la procedencia de la solicitud, se comprueba que la información solicitada se encuentra en algunos supuestos limitada por el artículo 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, que contiene datos personales que requieran la adopción de medidas especiales de protección conforme al artículo 15 LTAIPBG, y que concurre la causa de inadmisión recogida en el artículo 18.1.c LTAIPBG, de acuerdo con los argumentos que se exponen a continuación:

a) El artículo 14.1.e) LTAIPBG contempla límite del derecho de acceso cuando acceder a la información suponga un perjuicio para “la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o **disciplinarios**”.

Este límite alude, según ha manifestado el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en RT/0239/2017, de 6 de noviembre, “a aquellos supuestos que pueden restringir el acceso a una solicitud de información que tiene como causa y fundamento la debida protección que debe aplicarse a los expedientes de carácter penal, administrativo sancionador o disciplinario, principalmente mientras estén siendo tramitados, de manera que la correcta sanción de las infracciones o ilícitos administrativos cuya comisión quede acreditada no se vea impedida por la divulgación de información que obre en el expediente”.

Por ende, en la aplicación de la limitación hemos de distinguir cuatro momentos temporales distintos:

- 1. Desde el acuerdo de inicio de Incoación del procedimiento disciplinario hasta la resolución de archivo o imposición de sanción:** sería aplicable la limitación.
- 2. Desde la imposición de la sanción hasta la resolución de los recursos administrativos:** la sanción aún no es firme en vía administrativa, por tanto sería aplicable la limitación.
- 3. Desde la firmeza de la sanción en vía administrativa, al no haberse recurrido o haberse resuelto el recurso administrativo de forma expresa o presunta:** no sería aplicable la limitación, a salvo de lo dispuesto en los artículos 14, 15 y 18 de la LTAIPBG.
- 4. Durante la tramitación del recurso contencioso-administrativo hasta la obtención de sentencia firme:** sería aplicable la limitación.

b) En los supuestos en los que resulta de aplicación la limitación del artículo 14.1.e) LTAIPBG conforme al anterior apartado, debemos de interpretar la misma atendiendo a lo dispuesto en el Criterio Interpretativo del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno CI/002/2015, de 24 de junio, que indica que su aplicación no es automática, ha de efectuarse una ponderación razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, especificando que “deberá analizarse si la estimación de la petición de información supone un perjuicio (test del daño) concreto, definido y evaluable. [...] Del mismo modo, es necesaria una aplicación justificada y proporcional atendiendo a la



circunstancia del caso concreto y siempre que no exista un interés que justifique la publicidad o el acceso (test del interés público)”.

En estos casos, en los que la tramitación de los procedimientos disciplinarios no ha finalizado, o bien la resolución de los mismos no es firme en vía administrativa ni judicial, hay que hacer hincapié en que facilitar la información de estos expedientes podría ocasionar un grave perjuicio en la privacidad del afectado, e incluso en el de terceras personas (denunciante, testigos,...), que hayan podido participar en el procedimiento.

Así, el artículo 15.1 LTAIPBG establece que “si la información incluyese datos personales que hagan referencia al origen racial, a la salud o a la vida sexual, incluyese datos genéticos o biométricos o contuviera datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevaran la amonestación pública al infractor, el acceso solo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquel estuviera amparado por una norma con rango de ley”.

En este tipo de expedientes incluso, aun anonimizando los datos personales de todos los afectados, interesados y terceros, figurarían otros datos, como informes de la Inspección médica, denuncias policiales, historias clínicas, ..., que podrían conducir a la identificación de los intervinientes en el proceso, causando un perjuicio a su privacidad e incluso a la correcta tramitación del procedimiento, de manera que la sanción de las infracciones cuya comisión quede acreditada se viera impedida por la divulgación de la información.

Asimismo, es preciso reseñar que la solicitante no ha acreditado un interés público prevalente que justifique el acceso, concurriendo en estos supuestos, conforme a lo expuesto, el criterio de la mayor garantía de los afectados dado que la información pueda afectar a su intimidad o a su seguridad.

c) *En los supuestos en los que no resulta de aplicación la limitación del artículo 14.1.e) LTAIPBG, porque la resolución de los procedimientos es firme en vía administrativa y judicial, hemos de tener en cuenta las consideraciones realizadas respecto al límite del artículo 15.1 LTAIPBG y la ponderación efectuada entre el interés público en el acceso a la información y los derechos de los afectados.*

*Asimismo, en estos supuestos hay que traer a colación el artículo 18.1.c) LTAIPBG, que contempla como causa de inadmisión de acceso a información pública las “relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una **acción previa de reelaboración**”. Esta causa de inadmisión debe aplicarse en conjunción con la regla establecida por el artículo 26.4 de la Ley 12/2014, que consigna que “no se considerará que se produce el supuesto de inadmisión basado en la necesidad de reelaborar la información solicitada para su acceso, cuando la misma pueda obtenerse mediante un tratamiento informatizado de uso corriente”.*

Así, la solicitante reclama la relación y el acceso a la totalidad de los expedientes disciplinarios incoados a facultativos médicos, de cualquier especialidad, por el Servicio Murciano de Salud, desde el año 2000 hasta el día de la fecha.

Al respecto, las distintas Gerencias de los órganos periféricos del SMS han incoado multitud de expedientes disciplinarios, los cuales se conservan en los archivos y



registros de las mencionadas Gerencias en soporte papel, contando con miles de folios (algún expediente disciplinario consta de más de seis mil páginas), pues no han sido digitalizados.

Además, en los expedientes disciplinarios se incluye la totalidad de la información, ya tenga esta carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, y comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, historias clínicas, declaraciones de testigos y pacientes, informes de la Inspección médica, denuncias policiales etc...

En este sentido, para poder, no ya facilitar toda esta información, sino disponer de ella, el Servicio Murciano de Salud debería realizar como mínimo las siguientes actuaciones:

- 1ª) Localizar los expedientes disciplinarios, que están repartidos en los archivos de las distintas Gerencias de Área del S.M.S.
- 2ª) Informatizar y digitalizar los archivos de las Gerencias, y de los Órganos Centrales del S.M.S.
- 3ª) Disponer de profesionales con dedicación y formación específica para que una vez localizados los expedientes, disocien los datos protegidos amparados por la Ley Orgánica 3/2018, de 5 diciembre de Protección de Datos de Carácter Personal y Garantía de Derechos Digitales, y ello con la garantía y el respeto debido a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y al resto del Ordenamiento jurídico.

Todas las actuaciones anteriormente descritas deben entenderse como una **acción de reelaboración**, ya que comprende las siguientes acciones, sin que la información pueda obtenerse mediante un tratamiento automatizado de uso corriente:

- Debe elaborarse expresamente para dar una respuesta haciendo uso de **diversas fuentes de información**.
- El Servicio Murciano de Salud **carece de los medios técnicos** que resultan necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la misma.

A la vista de lo expuesto, y en uso de las competencias atribuidas por el art. 8 del Decreto 148/2002, de 27 de diciembre, por el que se establece la estructura y funciones de los órganos de participación, administración y gestión del SMS, en relación con el art.26.5.c) de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia,

PRIMERO. Inadmitir a trámite la solicitud de acceso a la información pública presentada por [REDACTED], sobre:

(...)

El acceso a la información solicitada requeriría de una acción previa de reelaboración sin que pueda obtenerse mediante un tratamiento automatizado de uso corriente, en base a los argumentos expuestos en la presente Resolución, conforme a lo establecido en los artículos 18.1.c) LTAIPBG y 26.4 de la Ley 12/2014.



Esta Resolución, al haberse dictado después de que se presentara la reclamación que nos ocupa, se dictó en el plazo concedido a la Administración para alegaciones. Siendo esto así, la reclamante no ha tenido ocasión de alegar frente a ella porque su reclamación se formuló frente al acto presunto del Servicio Murciano de Salud.

VISTOS, la Ley 12/2014 de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (LTPC), en particular sus artículos 23, 28 y 38 y el Capítulo III del Título I de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en lo sucesivo LPACAP), la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (en lo sucesivo LOPDP) y demás disposiciones de general aplicación al supuesto objeto de reclamación.

I. RESULTANDO

- 1.- Que la Reclamación ha sido interpuesta por persona legitimada para ello y dentro del plazo establecido para el procedimiento que nos ocupa.
- 2.- Que la cuestión planteada por el reclamante se concreta en la solicitud de acceso a la información relativa a determinada información de expedientes sancionadores a facultativos médicos del Servicio Murciano de Salud.
- 3.- Que el artículo 116 LPAAP, establece como causas tasadas de inadmisión de un recurso administrativo:

“a) Ser incompetente el órgano administrativo, cuando el competente perteneciera a otra Administración Pública. El recurso deberá remitirse al órgano competente, de acuerdo con lo establecido en el artículo 14.1 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público.

b) Carecer de legitimación el recurrente.

c) Tratarse de un acto no susceptible de recurso.

d) Haber transcurrido el plazo para la interposición del recurso.

e) Carecer el recurso manifiestamente de fundamento.”

- 4.- Que, a priori, no se aprecia la concurrencia de ninguna de las causas de inadmisión a que alude el citado artículo 116 de la LPAAP.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS Y CONSIDERACIONES



PRIMERO.- El Servicio Murciano de Salud, Administración ante la que se ejerció el derecho de acceso a la información, se encuentra incluido en el ámbito subjetivo establecido en el artículo 5.1.a) LTPC y, por tanto, se encuentra sujeta a la competencia revisora de este Consejo en materia de transparencia.

SEGUNDO.- La reclamante, Sra. [REDACTED], está legitimada para promover la presente Reclamación previa, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4.1 LTPC, en el que se reconocen, entre otros, los siguientes derechos a los ciudadanos en sus relaciones con las entidades e instituciones incluidas en el ámbito subjetivo del artículo 5 LTPC:

- a) *A acceder, en los términos previstos en esta ley, a la información pública que obre en poder de cualesquiera de las entidades e instituciones señaladas.*
- b) *A solicitar la información pública anterior, sin que para ello necesiten ostentar un interés legítimo y sin perjuicio de las limitaciones contempladas en la legislación básica estatal o en esta ley.*
- c) *A recibir información de los derechos establecidos en este título y a ser asistidos para su correcto ejercicio.*
- d) *A obtener la información solicitada en la forma o formato elegidos de acuerdo con lo dispuesto en el capítulo tercero de este título.*
- e) *A conocer, mediante resolución motivada, los motivos de inadmisión o denegación de sus solicitudes de acceso, o del acceso parcial o a través de una modalidad distinta a la solicitada.*
- f) *A usar la información obtenida, sin necesidad de autorización previa y sin más limitaciones que las derivadas de esta u otras leyes.*

TERCERO.- A mayor abundamiento, el artículo 23.1 LTPC vuelve a corroborar el ejercicio de ese derecho de acceso a la información pública, al disponer que *“de acuerdo con el artículo 4, todas las personas, tanto a título individual como en representación de cualquier persona jurídica, tienen derecho a acceder a la información pública en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución española, en la legislación básica estatal y en esta ley, mediante su solicitud previa, que no tendrá necesidad de ser motivada y sin más limitaciones que las derivadas de lo establecido en la legislación básica estatal.”*

La legislación básica contenida en la LTAIBG, proclama en su artículo 12 el principio general del derecho de acceso a la información 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.”* Contempla, así mismo, que en el ámbito autonómico será de aplicación su propia normativa, dentro del marco básico de la ley estatal.

El Tribunal Supremo, en su Sentencia de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017, afirma que *“(…) Esa 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. (...) sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información”.

CUARTO.- La Resolución expresa que constituye el objeto de revisión, al inadmitir el acceso a la información pública que solicita la [REDACTED], **está impidiendo el ejercicio del derecho** configurado legalmente en los términos que han quedado expuestos en el apartado anterior. Teniendo esto en cuenta, **la cuestión estriba en determinar si la restricción planteada** por el Servicio Murciano de Salud al derecho de acceso -oponiendo el proceso de **reelaboración** que se indica que tendría que llevarse a cabo, previamente a la divulgación de la información- **efectivamente puede mantenerse. O si, por el contrario,** este Consejo, en el ejercicio de sus potestades revisoras, **debe dejarla sin efecto** al entender que no **es ajustada a derecho la restricción** que se impone.

QUINTO.- Aunque la única causa para la **inadmisión** de la solicitud de información es la necesidad de realizar un proceso de **reelaboración**, ex artículo 18.1.c) de la LTAIBG y 26.4 de la LTPC, la Administración reclamada plantea en la fundamentación de la resolución límites del artículo 14 y 15 de la LTAIBG. Y aunque no se señalan en la parte dispositiva de la resolución como decimos, hemos de analizarlos previamente al análisis de la adecuación de la inadmisión por causa de una reelaboración previa.

El primero al que se alude es al previsto en el **artículo 14.1.e) LTAIPBG consistente en el límite del derecho cuando acceder a la información suponga un perjuicio para “la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios”**. Este límite tiene como finalidad no perjudicar la investigación o la instrucción de los expedientes que estén en marcha. Teniendo en cuenta la interpretación restrictiva que, como hemos señalado, ha de darse a los límites del derecho de acceso a la información, **en aquellos casos en los que el procedimiento esté terminado, el acceso a la información por terceros no hace peligrar la potestad sancionadora de la Administración**. En ese sentido se manifiesta precisamente la resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno del Estado que cita y transcribe la Resolución del Servicio Murciano de Salud que estamos revisando. Señala expresamente que la protección, restringiendo el acceso, es **“mientras estén siendo tramitados” los expedientes sancionadores**. Siguiendo este criterio, el límite del artículo 14.1.e) de la LTAIBG no afectaría a aquellos expedientes que no estén en tramitación.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 84 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común, pone fin al procedimiento la resolución definitiva recaída en el mismo. Así se desprende de la prevención del artículo 90.3 de la misma Ley, a sensu contrario, cuando señala que “la resolución que ponga fin al procedimiento será ejecutiva cuando no quepa contra ella ningún recurso”, es decir que **el procedimiento termina con la resolución definitiva**, aunque contra ella quepan recursos, e independientemente de las cautelas que hayan de tomarse en relación con la ejecución.



Por tanto, de la información que se reclama, solo aquella que forme parte de expedientes que estén en tramitación, en los términos que ha quedado expuesto, estarían sujetos a la limitación del artículo 14.1e) de la LTAIBG.

Hemos de señalar que, en este caso y como señala el Consejo de la Transparencia del Estado en su Resolución núm. R-0166-2019, no se solicitan los expedientes sancionadores, sino tan sólo el resultado de la potestad disciplinaria que ejerce a sus facultativos el Servicio Murciano de Salud. Literalmente, dice lo siguiente:

“En este sentido, no podemos compartir el argumento de que con el acceso solicitado se estaría desvelando información de carácter confidencial de la entidad sancionada o que se estuviera vulnerando el deber de secreto que corresponde a los responsables de la tramitación del procedimiento sancionador respecto de los datos e informaciones conocidos con ocasión del mismo; y ello debido a que el objeto de la solicitud es conocer el resultado del mencionado procedimiento sancionador y, concretamente, los hecho y circunstancias considerados proveamos y que permitan concluir que se ha infringido la normativa de aplicación”.

Alude la Resolución del Servicio Murciano de Salud a los **datos de carácter personal** y las limitaciones que el **artículo 15 de la LTAIBG** contempla para que puedan ser divulgados. Sin embargo el propio artículo citado, ex **apartado 4**, señala que “No será aplicable lo establecido en los apartados anteriores si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas”. Resulta que la reclamante ya manifestó en su solicitud que “Para salvaguardar en su caso los datos personales y con el fin de que no constituya impedimento para facilitar la información que se solicita, pido que, de ser necesario legalmente tras el correspondiente test de ponderación de daños, que se adopten las medidas de **anonimización** de los datos personales que contenga la información que se solicita”. Por lo tanto la limitación que contempla el mentado artículo 15 LTAIBG queda salvada en este caso a la vista de la petición de anonimización que hace la reclamante y por la excepción que para estos casos contempla la propia norma.

A pesar de la excepción aplicable, la Administración manifiesta que “aun anonimizando los datos personales de todos los afectados, interesados y terceros, figurarían otros datos, como informes de la Inspección médica, denuncias policiales, historias clínicas, ..., que podrían conducir a la identificación de los intervinientes en el proceso, causando un perjuicio a su privacidad”. Frente a esto ha de señalarse que **la anonimización de datos es precisamente la forma de eliminar las posibilidades de identificación de las personas**. El proceso de anonimización, según la Agencia Española de Protección de Datos, debe producir la ruptura de la cadena de identificación de las personas. **Y es a la Administración a quien corresponde poner en marcha estos procesos con las garantías técnicas necesarias para preservar la privacidad**. No estamos ante una situación de excepcionalidad legal para este tipo de información. Precisamente los repertorios de jurisprudencia y el Poder Judicial publican, con la debida anonimización, resoluciones judiciales que versan sobre prolijos procedimientos, cargados de pruebas, informes periciales y otra serie de vicisitudes y no violan las garantías de los datos personales. En definitiva, se trata de que la Administración, siguiendo las pautas de la



Agencia de Protección de Datos¹ provea los mecanismos de anonimización para que los ciudadanos puedan hacer efectivo el ejercicio a su derecho de acceso a la información, de manera plena, incluso cuando para ello tengan que apoyándose en la prevención del artículo 15.4 LTAIBG, como en el caso que nos ocupa. No puede admitirse que las carencias de la Administración a la hora de anonimizar datos, su incapacidad para asegurar la privacidad, suponga un límite para el ejercicio del derecho de acceso a los ciudadanos. Ello supondría dejar a la ciudadanía desprotegida frente a la Administración en el ejercicio del derecho a la información.

Para cerrar este apartado hemos de aludir a **la falta de motivación que achaca la Administración a la reclamante** en la solicitud de información que formula. A este respecto, como ya se ha señalado anteriormente, en el apartado TERCERO, el derecho de acceso a la información, no precisa para su ejercicio, de un interés especial que venga a legitimar al solicitante a través de la correspondiente motivación para ser valorada esta por la Administración. Cualquier ciudadano está legitimado para acceder a la información pública, con la extensión que da el artículo 13 de la LTAIBG, sin necesidad de motivar su iniciativa, ex artículo 23.1 LTPC.

SEXTO.- El Servicio Murciano de Salud justifica la inadmisión de la solicitud de información en la reelaboración que tendría que realizar, ex artículo 18.1c) LTAIBG.

A la hora de contemplar **la reelaboración** previa a la divulgación de la información, como causa para excepcionar el ejercicio del derecho de acceso, ha de tenerse en cuenta que el **derecho de acceso a la información pública es mucho más amplio que la simple labor de facilitar datos** por parte de la Administración. Como señala el Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno en su CI/007/2015, «Si por reelaboración se aceptara la mera agregación, o suma de datos, o el mínimo tratamiento de los mismos, el derecho de acceso a la información se convertirá en derecho al dato o a la documentación, que no es lo que sanciona el artículo 12 al definir el derecho como "derecho a la información"».

Sentado lo anterior, hemos de analizar la argumentación que lleva al Servicio Murciano de Salud a la inadmisión o, como entiende dicha Administración, en este caso, la reelaboración. Primeramente alude de manera errónea a "los expedientes" y la realidad es que la Sra. Pastor no solicita los expedientes sino información concreta de cada uno de ellos. Se trata de la siguiente información, relativa a los expedientes:

- *Resolución de incoación de cada expediente sancionador y resolución de medidas cautelares adoptadas en su caso.*
- *Resolución de revisión de las medidas cautelares adoptadas, confirmándolas, suprimiéndolas o modificándolas.*
- *Propuesta de resolución del instructor del expediente.*

¹Ya en el año 2016 la AEPD publicó una guía para la anonimización que puede consultarse en <https://www.aepd.es/sites/default/files/2019-09/guia-orientaciones-procedimientos-anonimizacion.pdf>



-
- Sanción impuesta por el órgano competente para resolver el expediente disciplinario.
 - En caso de haberse presentado recurso administrativo contra la resolución del expediente, resolución administrativa definitiva resolviendo el recurso.
 - Documento de cualquier tipo que obre en cada expediente sancionador que dé cuenta del cumplimiento de la sanción impuesta.

Para llegar a la conclusión de que ha de acometerse una acción previa de reelaboración, argumenta la Administración que se trata de multitud de expedientes incoados por las Gerencias, (sin especificar cuantos) contando con miles de folios, que están en soporte papel, en archivos, que no están “digitalizados”. Continúa la argumentación señalando el tipo de documentos que pueden tener los expedientes y después enumera las actividades que “*para poder, no ya facilitar toda esta información, sino disponer de ella, el Servicio Murciano de Salud debería realizar como mínimo las siguientes actuaciones:*

- 1ª) Localizar los expedientes disciplinarios, que están repartidos en los archivos de las distintas Gerencias de Área del S.M.S.
- 2ª) Informatizar y digitalizar los archivos de las Gerencias, y de los Órganos Centrales del S.M.S.
- 3ª) Disponer de profesionales con dedicación y formación específica para que una vez localizados los expedientes, disocien los datos protegidos amparados por la Ley Orgánica 3/2018, de 5 diciembre de Protección de Datos de Carácter Personal y Garantía de Derechos Digitales, y ello con la garantía y el respeto debido a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y al resto del Ordenamiento jurídico”.

Y concluye la argumentación indicando que “*todas las actuaciones anteriormente descritas deben entenderse como una **acción de reelaboración**, ya que comprende las siguientes acciones, sin que la información pueda obtenerse mediante un tratamiento automatizado de uso corriente:*

- Debe elaborarse expresamente para dar una respuesta haciendo uso de **diversas fuentes de información**.
- El Servicio Murciano de Salud carece de los medios técnicos que resultan necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la misma”.

SEPTIMO.- La argumentación expuesta de la Administración, que lleva a la inadmisión por entender que ha de reelaborar la información, parece que, como ella misma señala, **mas bien se trata de las dificultades que encuentra y las tareas que ha de realizar**, no ya para facilitar a la reclamante la información, sino **para que dispongan de ella los propios responsables del Servicio Murciano de Salud**. Sin embargo, ni lo uno ni lo otro justifican la inadmisión.



La dispersión de la documentación entre las distintas Gerencias, como señala el Consejo de la Transparencia en el ya citado criterio CI/ 007/2015, se solventa solicitado la documentación a estos centros, algo que según el expediente que se nos ha remitido no se ha hecho.

De la misma manera que **la ingente cantidad de expedientes** que la Administración supone que existen, podría haber dado lugar a la ampliación del plazo para resolver la solicitud, haciendo uso de lo dispuesto en el artículo 20.1 de la LTAIBG. Sin embargo la Administración **ha incumplido la obligación que tiene de resolver expresamente en el plazo previsto legalmente las solicitudes de información**. Ha sido después de que se hubiera planteado la reclamación tras el silencio administrativo, cuando, en el plazo de alegaciones, ha dictado la resolución inadmitiendo la solicitud. Además no podemos dejar de advertir que **la Administración tiene un plazo legal para acordar la inadmisión**, de 20 días, ex artículo 26.4 LTPC, que el Servicio Murciano de Salud **ha incumplido, viniendo a resolver tal limitación del derecho de acceso, una vez vencido ya el plazo legalmente previsto**.

El hecho de que no esté digitalizada la información y **los expedientes estén en soporte papel** no es óbice para dar el acceso a la información. La reclamante no ha especificado ningún formato concreto para el acceso que solicita. El formato digital de la información no es una exigencia de la reclamante. Por tanto, no es razonable que se utilice esta reclamación como pretexto de que al no estar digitalizada la información no se puede facilitar. Y digitalizarla supondría un proceso de reelaboración, lo que lleva a la inadmisión. En tanto no lo está, **el acceso ha de facilitarse en el soporte disponible, pues no se ha solicitado que se facilite en ningún formato específico**. La petición de un formato concreto distinto al existente podría entenderse como reelaboración, cuando dicho formato no esté en poder de la Administración informante. En cualquier caso el Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno, viene considerando que la extracción de la información en Excel o Word no entrarían en el supuesto de reelaboración (entre otras, R-046-2019).

Y desde luego, **la dispersión de la documentación o las dificultades que tenga la Administración para disponer de los expedientes** de los cuales ha de extraerse la información que se solicita, puede constituir una falta de celo en la organización y gestión administrativa por parte de sus responsables, pero no pueden trasladarse al reclamante en detrimento de sus derechos. La Administración no puede sacar ventaja del incumplimiento de sus deberes normativos. No es razonable asumir que la desorganización administrativa constituya un nuevo límite al derecho de acceso a la información.

La restricción que establece el **artículo 26.4 de la LTPC** señalando que “no se considerará que se produce el supuesto de inadmisión basado en la necesidad de reelaborar la información solicitada para su acceso, cuando la misma pueda obtenerse mediante un tratamiento informatizado de uso corriente”, ha de interpretarse en el sentido de que se tenga que emplear un procedimiento específico, *ad hoc*, para facilitar la información que se solicita. Pero en el caso que nos ocupa precisamente de la argumentación que hace el Servicio Murciano de Salud para llegar a la inadmisión, lo que pone de manifiesto, precisamente, es que **el acceso a los contenidos o documentos solicitados es el que se hace habitualmente, al no estar la información digitalizada**. En otras palabras, si fuera el propio Servicio Murciano de Salud el que desde la dirección quisiera conocer lo que la solicitante está pidiendo, el trabajo a realizar



sería el mismo. **No hay por tanto un procedimiento extraordinario, fuera de lo corriente para facilitar la información.** En este caso acceder a los expedientes y consultarlos.

En definitiva, la petición de la reclamante no justifica ni motiva en modo alguno el proceso de tratamiento informático que el Servicio Murciano señala que ha de llevar a cabo para facilitar la información que se solicita.

Queda por analizar **la especificidad de la información** que ha de facilitarse y que según el Servicio Murciano de Salud tendría que prepararse expresamente para tal fin, y, **la diversidad de fuentes de información** a emplear. Esta simple mención como causas impeditivas, ciertamente el Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno, en el criterio interpretativo que venimos señalando acerca de la reelaboración las señala. Ahora bien, ha de tenerse en cuenta que no pueden ser consideradas diversas fuentes de información, ni los distintos expedientes sancionadores en los que obra la información, ni tampoco que se encuentren físicamente en las distintas oficinas de cada Gerencia, todas ellas del Servicio Murciano de Salud. **Se trata de una misma fuente.** De la misma manera que no cabe aludir a la especificidad cuando **la información obra toda en poder de la Administración reclamada.** Como reconoce en su resolución el Servicio Murciano de Salud, toda la información que se solicita está en su poder, en los expedientes tramitados que obran en las oficinas de las distintas gerencias que lo integran. No se tiene que acudir a otros organismos externos para configurarla.

OCTAVO.- Conforme a la doctrina del Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno la reelaboración supone un nuevo tratamiento de la información y no debe confundirse con otros supuestos, tales como el volumen o la complejidad de la información -solicitada, la inclusión de datos personales susceptibles de acceso parcial o de anonimización o el acceso parcial de la información, supuestos estos contemplados en los artículos 20.1, 15.4 y 16 de la Ley 19/2013, que no suponen causas de inadmisión en sí mismos. Del análisis realizado no se desprende que en el caso que nos ocupa pueda sostenerse la inadmisión que ha resuelto el Servicio Murciano de Salud. La información existe y esta disponible para el Servicio Murciano de Salud, si bien deberá localizarla y organizarla, pero esto es algo exigible a una buena gestión administrativa, incluso al margen del ejercicio del derecho de acceso a la información. Por tanto no nos encontramos ante un proceso de reelaboración en la medida en que **no se está pidiendo a la Administración que produzca algo que antes no tenía.**

La Sentencia del Tribunal Supremo citada anteriormente (apartado TERCERO) señala que *“Por ello, la causa de inadmisión de las solicitudes de información que se contempla en el artículo 18.1.c/ de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no opera cuando quien invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información (...)”*.

En el mismo sentido, traemos a colación la sentencia de la Audiencia Nacional que confirma la actuación del Consejo de la Transparencia Estatal que anuló la inadmisión dictada por la Corporación RTVE que alegaba la causa de reelaboración ante una petición de entrega de información sobre los costes de las galas navideñas. La Audiencia, interpretando restrictivamente la causa de reelaboración, **señala la falta de pruebas por parte de quien la alega para poder admitir esta medida impeditiva del derecho a la información.**



Región de Murcia



Pueden consultarse las resoluciones administrativas y jurisdiccionales de este proceso en el siguiente enlace web

https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/comunicacion/actualidadynoticias/hemeroteca/2019/Segundosemestre/20191007.html#.XoseLOozaUk

Como puede apreciarse, no se admitió la reelaboración como causa impeditiva para facilitar la información de los costes de estos eventos.

Indudablemente, la complejidad de aquel proceso no aguanta la comparación con la de facilitar la información que se le está solicitando al Servicio Murciano de Salud en este caso.

Además, a juicio de este Consejo de Transparencia, **conocer el uso de las potestades disciplinarias que ejerce el Servicio Murciano de Salud por los comportamientos de sus facultativos médicos responde en su totalidad al espíritu y la finalidad con la que fue aprobada la LTAIBG** ya que sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, bajo qué criterios actúan nuestras instituciones, podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.

En definitiva y como señala el Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 6 en su sentencia de 18 de mayo de 2016, haciéndose eco de otras muchas sentencias dictadas con la misma argumentación, “la ley consagra la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurran causas justificadas que limiten tal derecho”.

NOVENO.- Una vez analizada la inadmisión resuelta por el Servicio Murciano de Salud, a la vista de **la improcedencia de la reelaboración, procede dejar sin efecto la inadmisión**, si bien ha de precisarse la información a facilitar atendiendo a su naturaleza.

Como se ha señalado anteriormente en el apartado QUINTO, el **artículo 14.1.e) LTAIPBG** contempla el **límite del derecho de acceso cuando acceder a la información suponga un perjuicio para “la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios”**. Este límite tiene como finalidad no perjudicar la investigación o la instrucción de los expedientes que estén en marcha.

Por tanto, dejando a salvo la información correspondiente a los procedimientos en trámite, en la forma que ha quedado expuesta, es decir, aquellos que no hayan terminado, conforme a lo dispuesto en el artículo 84 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común, procede que sea facilitada la información que se reclama.

Por lo tanto, la Resolución objeto de revisión no es conforme a derecho al inadmitir a la Sra. [REDACTED] la solicitud de información que formuló al Servicio Murciano de Salud. Es contraria a la normativa legal señalada anteriormente y por ello debe de ser anulada, ya que restringe el derecho de la reclamante careciendo de los motivos y las razones en virtud de los cuales se precisa de la reelaboración que se señala.



Región de Murcia



Debe por tanto reconocerse el derecho de acceso a la información que se solicita, si bien salvaguardando aquella que pertenezca a procedimientos sancionadores que se encuentren en tramitación que no debe facilitarse.

I. RESOLUCIÓN

Que, conforme a las consideraciones y fundamentos jurídicos anteriores, el Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia, **RESUELVE:**

PRIMERO.- Anular la Resolución del Director Gerente del Servicio Murciano de Salud de fecha 2 marzo de 2020 que inadmite el acceso a la información pública solicitada por Dñ^a. [REDACTED] con fecha 3 de enero de 2020, debiendo dictarse otra resolución que estime la solicitud de información citada, salvo aquella información que se refiera a procedimientos sancionadores en tramitación a la fecha de dar el acceso, que no se facilitará.

SEGUNDO.- Que en el plazo de quince días hábiles se proceda a ejecutar la presente Resolución, facilitando la información a la reclamante y dando cuenta de ello a este Consejo.

TERCERO.- Notificar a las partes que contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, de conformidad con lo previsto en el artículo 10.1m) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Lo que se informa y se propone en Derecho, previa conformidad expresa del Presidente, para su elevación al Pleno.

El técnico consultor

Firmado: Jesús García Navarro

Conforme con el contenido de la propuesta, señálese para próximo Pleno del Consejo

El Presidente

Firmado: José Molina Molina

(Documento firmado digitalmente al margen)

16/04/2020 19:04:49

16/04/2020 12:41:11 MOLINA.MOLINA, JOSÉ

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico administrativo archivado por la Comunidad Autónoma de Murcia, según artículo 27.3.c) de la Ley 39/2015. Las firmas y los hechos de firma se muestran en los recuadros. Su autenticidad puede ser contrastada accediendo a la siguiente dirección: <https://sede.carm.es/verificardocumentos> e introduciendo el código seguro de verificación (CSV)

GARCIA NAVARRO, JESUS