



Resolución: RDA255/2023

Nº Expediente de la Reclamación: RDACTPCM012/2023

Reclamante: Asociación Madrileña de Enfermería Independiente (AME).

Administración reclamada: Dirección General del Proceso Integrado de Salud de la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid.

Información reclamada: Traslados hospitalarios SUMMA112.

Sentido de la resolución: Estimación.

ANTECEDENTES

PRIMERO. El 25 de enero de 2023, se recibe en este Consejo reclamación de [REDACTED], en representación de la Asociación Madrileña de Enfermería Independiente (AME), ante la disconformidad con la respuesta dada a su solicitud de información formulada en fecha 04/01/2023 a la Consejería de Sanidad relativa al número de traslados hospitalarios realizado por el servicio SUMMA112, desglosados por municipio de origen y hospital de destino, durante los años 2021 y 2022. En concreto, el interesado señaló en su escrito de reclamación lo siguiente:

“Por medio de la presente, desde la Asociación Madrileña de enfermería independiente (AME) queremos iniciar nuestras alegaciones partiendo de la definición que se hace del concepto de información pública en el artículo 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información



pública y buen gobierno: “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.” Así pues, creemos que la invocación genérica al artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013 no puede usarse por parte de una administración pública para denegar el acceso de forma completa a la información pública solicitada, ya que esos datos se recogen de forma actualizada en el Sistema de Información del SUMMA 112, que recoge toda la actividad asistencial de forma automatizada, así como códigos de alerta y resolución. (Página 13 del Cuarto Informe del SUMMA112 2018-2020. Disponible en: <http://www.madrid.org/bvirtual/BVCM050497.pdf>).

Dice además el SR. DIRECTOR GENERAL DEL PROCESO INTEGRADO DE SALUD que “Como se puede observar en estas memorias, el número de traslados hospitalarios que realiza el SUMMA 112 es de más de un millón al año, por lo que para responder a la solicitud de información habría que procesar más de dos millones de registros con sus múltiples campos precisando de recursos materiales y humanos para procesar un número muy elevado de datos.” Si accedemos a las propias memorias mencionadas por el Sr. Director General (Página 182 de la Memoria del año 2021 de Servicio Madrileño de Salud. Disponible en: <http://www.madrid.org/bvirtual/BVCM050657.pdf>) podemos observar que el número de traslados hospitalarios realizados por los dispositivos móviles del SUMMA112 son muchos menos de los comentados (exactamente 13.179 urgentes y 841.942 no urgentes durante 2021).

Por otra parte, respecto a la invocación al artículo 18.1.e) de la LTAIBG que asocia el carácter abusivo de la solicitud a la condición de que la petición “no esté justificada con la finalidad de la Ley” desde la Asociación Madrileña de enfermería independiente (AME) nos gustaría recordar que en el formulario que la Comunidad de Madrid pone a disposición de los ciudadanos en su página web para solicitar información pública al amparo de la Ley Transparencia y de



Participación de la Comunidad de Madrid no dispone de ningún apartado para indicar una justificación de la solicitud. El interés legítimo de esta Asociación en el acceso a dicha información pública queda demostrado en el amparo legal que nos da para nuestra constitución como organización sindical el art. 28 de la Constitución Española de 1978 y la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical y nuestro preceptivo registro en el Depósito de Estatutos de Organizaciones Sindicales y Empresariales con el nº 28000134. Por todo ello, desde la Asociación Madrileña de enfermería independiente (AME) imploramos al Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid para que intermedie por nosotros ante el DIRECTOR GENERAL DEL PROCESO INTEGRADO DE SALUD y procedan a facilitarnos la información solicitada.”

SEGUNDO. El 28 de febrero de 2023, este Consejo admitió a trámite la reclamación y dio traslado de la misma a la Consejería de Sanidad, solicitándole la remisión de las alegaciones que considere convenientes y, en general, toda la información o antecedentes que puedan ser relevantes para resolver la citada reclamación.

TERCERO. El 27 de marzo de 2023, se recibió por este Consejo el escrito de alegaciones presentado por la administración requerida. En dicho escrito, se indica lo siguiente:

“PRIMERO: En la petición de acceso a información pública se solicita: “Acceder al número de traslados hospitalarios realizados por los dispositivos del SUMMA112, desglosados por municipio de origen y hospital de destino, durante los años 2021 y 2022”. Como traslado hospitalario realizado por los dispositivos del SUMMA se consideran todos los traslados de pacientes a hospitales, tanto urgentes como programados, con origen desde domicilio (in situ) o desde hospitales. Se interpreta, por tanto, que lo que se solicita es el número de traslados anuales desglosado por municipio de origen a cada



hospital de destino, de todos los traslados a hospitales realizados por el SUMMA.

SEGUNDO: Para dar respuesta a la solicitud, habría que elaborar una base de datos para cada uno de los años solicitados, con los 179 municipios de la Comunidad de Madrid, indicando para cada uno de ellos el número de traslados a cada uno de los distintos hospitales de destino. Para obtener este informe habría que reelaborar los datos de más de un millón de registros de cada año del sistema de información del SUMMA, depurando el campo de registro de domicilio de origen y categorizándolo para asignarlo a municipio, lo que requiere dedicar recursos materiales y humanos constituyendo una de las causas de inadmisión por reelaboración establecidas en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, y siguiendo el criterio interpretativo del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno CI/007/2015. El derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancia de un particular. La información requerida precisaría realizar nuevas operaciones de análisis, agregación e interpretación.

TERCERO: En la memoria del SERMAS 2021 a la que hace referencia, el número de traslados entre hospitales (INTERHOSPITALARIOS) fue de 5.963 por UVI, 8.848 por ambulancia no medicalizada, y 21 traslados en helicóptero sanitario. La actividad del año 2022 está en proceso de publicación, con un volumen de datos similares. En su pregunta no está solicitando traslados INTERHOSPITALARIOS, sino todos los traslados hospitalarios desglosados por municipio de origen.

CUARTO: Con la invocación del artículo 18.1 e) de la LTAIBG no se hace referencia a la justificación del derecho del interesado para solicitar la información, que refiere que representa a la Asociación Madrileña de Enfermería Independiente, registrada en el Depósito de Estatutos de Organizaciones Sindicales y Empresariales, sino a que el acceso a este tipo de información esté justificada con la finalidad de la Ley, de someter a escrutinio la



acción de los responsables públicos o conocer cómo se toman las decisiones públicas y se manejan los fondos. (CI/003/2016 del CTBG)”

CUARTO. El 28 de marzo de 2023, se remite a la reclamante el escrito de la administración, concediéndole un plazo de 10 días para que formulase las alegaciones que considerase convenientes. Transcurrido el mismo, no se ha recibido respuesta por parte de la interesada.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. La Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, “LTPCM”) reconoce en su artículo 30 que todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública en los términos previstos en esta Ley y en el resto del ordenamiento jurídico. El artículo 5.b) de la misma entiende por información pública *“los contenidos o documentos que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley y que hayan sido elaborados, adquiridos o conservados en el ejercicio de sus funciones”*. El derecho de acceso, por tanto, se ejerce sobre una información existente y en posesión del organismo que recibe la solicitud, ya sea porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

SEGUNDO. El artículo 47 y siguientes y el 77 de la LTPCM, así como el artículo 6 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid, reconocen la competencia de este Consejo para resolver las reclamaciones que se presenten en el ámbito del derecho de acceso a la información.



TERCERO. El artículo 2 de la LTPCM establece que las disposiciones de esa ley se aplicarán a: “a) *La Administración pública de la Comunidad de Madrid*”

CUARTO. El derecho de acceso a la información pública se reconoce en el artículo 105 b) de la Constitución, con arreglo al cual: “*la Ley regulará: el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.*”

El ámbito objetivo de la aplicación del derecho de acceso a la información se delimita de manera muy amplia en el artículo 5 de la LTPCM, de manera casi idéntica al artículo 13 de la LTAIBG:

“Se entiende por información pública los contenidos o documentos que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la ley y que hayan sido elaborados, adquiridos o conservados en el ejercicio de sus funciones.”

En función de lo anterior, el Tribunal Supremo recuerda que, “*esta delimitación objetiva del derecho de acceso se entiende de forma amplia, más allá de los documentos y la forma escrita, a los contenidos en cualquier formato o soporte, cuando concurren los presupuestos de que dichos documentos o contenidos se encuentren en poder de las Administraciones y demás sujetos obligados por la LTAIBG por haber sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.*” (STS de 2 de junio de 2022, recurso de casación C-A núm. 4116/2020).

Por lo tanto, ambas Leyes y la doctrina del Tribunal Supremo, definen el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación con información que ya existe, por cuanto debe de estar en posesión del sujeto al momento de recibir la solicitud, bien porque el mismo la ha elaborado, bien porque la ha



conservado o bien porque la ha obtenido en el ejercicio de sus funciones y competencias encomendadas.

En el caso que nos ocupa, la información requerida debe considerarse información pública dado que estamos ante la información relativa al número de traslados hospitalarios llevados a cabo por el servicio de urgencia SUMMA112, que son datos recogidos por una administración pública, que obran en su poder, y han sido obtenidos en el ejercicio de sus funciones y competencias.

Una vez sentada la naturaleza de la información solicitada, corresponde analizar si se debe conceder acceso a la información solicitada, esto es, si se trata de información pública susceptible de ser concedida, o si, por el contrario, resulta de aplicación algún límite o causa de inadmisión que impida su acceso.

QUINTO. La administración inadmite la solicitud de acceso formulada por el interesado al estimar que concurre la causa de inadmisión regulada en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, la LTAIBG): “1. Se *inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: c) Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.*”

No obstante, este Consejo valora que la Consejería no ha justificado suficientemente la aplicación de dicha causa de inadmisión. Se debe recordar que el artículo 34.1 de la LTPCM establece que, el derecho de acceso a la información pública sólo podrá ser limitado o denegado en los supuestos previstos en la Normativa de la Unión Europea y en la legislación básica del Estado. Y, el artículo 40 de la LTPCM dice, que se inadmitan a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes de acceso que conforme a la legislación básica del Estado en materia de transparencia y acceso a la información pública incurran en causa de inadmisión.



En este sentido los artículos 14 y 18 de la LTAIBG bajo la rúbrica “Límites del derecho de acceso” y “Causas de inadmisión”, respectivamente, regulan los supuestos en los que cabe limitar o inadmitir una solicitud de acceso a la información.

El Tribunal Supremo ha tenido ocasión de señalar que, la 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 LTAIBG, 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. (SSTS 344/2020 de 16 de octubre de 2017, RC-A núm. 1547/2017; 344/2020 de 10 de marzo de 2020, RC-A núm. 8193/2018; 1558/2020 de 11 de junio de 2020, RCA 577/2019).

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 LTAIBG como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1.

Por ello dirá el Tribunal Supremo que, *“cualquier pronunciamiento sobre las causas de inadmisión...debe de ponerse en relación con el concepto amplio de derecho a la información regulado en la LTAIBG, que impone una interpretación estricta, cuando no restrictiva de las causas de inadmisión a trámite de solicitudes de información. Lo que exige, en todo caso, que estas limitaciones o inadmisiones se apliquen atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y del 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”* (en las SSTS de 16 de octubre de 2017, recurso C-A núm. 75/2017 y de 25 de marzo de 2021, recurso C-A núm. 2578/2020).



De acuerdo con estos razonamientos, al establecer el artículo 18.1 c) LTAIBG *“que se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes relativas reelaboración,”* el Tribunal Supremo ha dicho que sólo cabrá aplicarlo cuando se den los siguientes criterios:

a) Que se trate de información que exista y que esté ya disponible, pues, el artículo 13 de la LTAIBG reconoce el derecho de los ciudadanos al acceso a la información, pero a la información existente, *“lo que es distinto, de reconocer el derecho a que la Administración produzca, aunque sea con medios propios, información que antes no tenía”* (STS 60/2017, de 21 de abril de 2017).

b) Que esta inadmisión esté plenamente justificada. No puede tratarse de una inadmisión que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información porque el artículo 18.1 c) LTAIBG no opera cuando quien invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo de reelaboración (STS de 16 de octubre de 2017, RC-A núm. 75/2017).

c) Es necesario además que la acción previa de reelaboración presente una cierta complejidad; *“Ciertamente, el suministro de información pública, a quien ha ejercitado su derecho al acceso, puede comprender una cierta reelaboración, teniendo en cuenta los documentos o los datos existentes en el órgano administrativo. Ahora bien, este tipo de reelaboración básica o general, como es natural, no siempre integra, en cualquier caso, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18. 1 c) LTAIBG.*

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, (...). Además del extenso límite temporal de la información ...” (SSTS de 3 de marzo



de 2020, recurso C-A núm. 600/2018 y de 25 de marzo de 2021, recurso C-A núm. 2578/2020).

d) De modo que, *“se encuentra justificada la concurrencia de la acción previa de reelaboración, cuando 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. Además, incluso la información ..., teniendo en cuenta que la solicitud alcanza hasta el año 1976, se encuentra en diferentes soportes, tanto físicos como informáticos que precisan también de una previa reelaboración. La Sala apreció en el indicado caso la necesidad de la acción previa de reelaboración de la información, y por tanto la concurrencia de la causa de inadmisión, debido a que la información no se encontraba en su totalidad en el órgano al que se solicita, sino que se trataba de información pública dispersa y diseminada, que debía ser objeto de diversas operaciones de recabarla de otros órganos, ordenarla, separar la información clasificada y sistematizarla, aparte de que se trataba de información en distintos soportes físicos e informáticos”* (SSTS de 3 de marzo de 2020, RC-A núm. 600/2018; de 25 de marzo de 2021, RC-A núm. 2578/2020 y de 2 de junio de 2022, recurso de casación C-A núm. 4116/2020).

Estos criterios deben ser completados con la interpretación que del alcance de la noción de “reelaboración” ha elaborado el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su Criterio Interpretativo 007/2015, de 12 de noviembre. Para ese Consejo la “reelaboración” como causa de inadmisión de solicitudes de acceso a la información debe entenderse desde el punto de vista literal del concepto “reelaborar” que es, según define la Real Academia de la lengua; *“volver a elaborar algo”*. Es esta circunstancia la que es exigible para entender que estamos ante un supuesto de reelaboración. De modo que, *“si por reelaboración se aceptara la mera agregación, o suma de datos, o el mínimo tratamiento de estos, 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” (CI/007/2015, de 12 de noviembre).

En atención a esta premisa, *“la causa de inadmisión puede entenderse aplicable cuando a la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del 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.”*

SEXTA. Partiendo de los fundamentos jurídicamente anteriormente expuestos, este Consejo considera que procede estimar la reclamación presentada por el reclamante, dado que la información requerida por este no entra dentro de un supuesto de reelaboración previsto por la norma.

Y ello se debe a que, no solo dichos datos ya han sido tratados y sistematizados para elaborar las memorias e informes que referencia la administración en su escrito de alegaciones, sino debido a que este órgano ya ha resuelto una reclamación con un objeto similar mediante la Resolución RDA155/2023, en la que la ahora administración reclamada sí hizo entrega a la reclamante de la misma información requerida en el presente expediente, como se extracta a continuación:

“En la solicitud presentada inicialmente por la interesada, se requería el acceso a la siguiente información: “Fecha y hora de registro de la llamada. Fecha y hora de salida del vehículo. Fecha y hora de llegada del vehículo. Origen: dirección de partida o, si se dispone de la información, coordenadas de partida del vehículo de emergencias/urgencias. Destino: dirección de llegada o, si se dispone de la información, del vehículo de emergencias/urgencias. Motivo de la urgencia o emergencia asignado en la primera llamada. Tipo de vehículo asignado.”



La administración requerida atendió dicha solicitud y concedió acceso a los siguientes datos: fecha y hora de llamada, motivo, municipio origen de la llamada, hora de llegada y destino, en el caso de traslado a centro hospitalario.”

Como se puede comprobar, la solicitud de acceso presentada en el asunto citado es muy similar, e incluso más extensa, a la planteada por el reclamante en el presente expediente, y esta fue atendida parcialmente por la Consejería de Sanidad, omitiendo únicamente aquella información que pudiese afectar a los datos personales de los usuarios del servicio de urgencia SUMMA112.

Dado que la solicitud de acceso que nos ocupa se limita a petitionar los datos relativos al número de traslados efectuados durante los años 2021 y 2022, desglosados únicamente por municipio de salida y el hospital de destino, este Consejo no puede convalidar la causa de inadmisión planteada por la administración dado que, por un lado, la entrega de la información requerida no supondría un supuesto de relaboración al tratarse de información que consta ya sistematizada por la Consejería y, por otro lado, por ser esta contradictoria con la postura adoptada por la misma Consejería frente a una reclamación sustancialmente similar a la que nos ocupa, donde la información sobre el número de traslados ejecutados por el servicio SUMMA112, desglosados por municipio de partida y hospital de destino comprendidos entre los años 2019, 2020 y 202, fue entregada a este tercer reclamante.

RESOLUCIÓN

En atención de todos los antecedentes y fundamentos jurídicos expuestos, el Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid ha decidido,



PRIMERO. Estimar la Reclamación con número de expediente RDACTPCM012/2023 presentada en fecha 25 de enero de 2023 por [REDACTED], en representación de la Asociación Madrileña de Enfermería Independiente (AME), por constituir su objeto información pública.

SEGUNDO. Instar a la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid a que, en el plazo de 20 días hábiles entregue al reclamante la información solicitada relativa al número de traslados hospitalarios realizados por los dispositivos del SUMMA112, desglosados por municipio de origen y hospital de destino, durante los años 2021 y 2022, remitiendo al Consejo testimonio de las actuaciones llevadas a cabo para la ejecución del contenido de la presente resolución.

TERCERO. Recordar a la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid que si no se diera cumplimiento al contenido de la presente resolución o lo hiciera de forma parcial o defectuosa, el Área a la que corresponda la tramitación de la reclamación, o el Pleno en los casos que le corresponda, remitirán los correspondientes requerimientos instándole al cumplimiento íntegro de la misma y, de no atenderlos, se podrá remitir el expediente a la Presidencia del Consejo para que inicie el procedimiento sancionador regulado en el Título VI de la Ley 10/2019, de 10 de abril. Asimismo, de todo ello se dejará constancia en el informe que el Consejo remite anualmente a la Mesa de la Asamblea de la Comunidad de Madrid.

De acuerdo con el artículo 48 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Transparencia y Participación, esta resolución tiene carácter ejecutivo y será vinculante para los sujetos obligados por la Ley 10/2019, de 10 de abril. Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento



Administrativo Común de las Administraciones Públicas, el artículo 47 de la Ley 10/2019, de 10 de abril y el artículo 37 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, esta resolución pone fin a la vía administrativa.

Madrid, en la fecha que figura en la firma.

Rafael Rubio Núñez. Presidente.

Responsable del Área de Publicidad Activa y Control.

Ricardo Buenache Moratilla. Consejero.

Responsable del Área de Participación y Colaboración Ciudadana.

Antonio Rovira Viñas. Consejero.

Responsable del Área de Acceso a la información.

Conforme a la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa y en un plazo de dos meses desde el día siguiente a la notificación de esta, puede interponerse recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.