

R2022000350

Resolución desestimatoria sobre solicitud de información al Servicio Canario de la Salud relativa a la incoación de expedientes disciplinarios.

Palabras clave: Gobierno de Canarias. Consejería de Sanidad. Servicio Canario de la Salud. Información en materia de empleo en el sector público. Procedimientos disciplinarios. Estadística.

Sentido: Desestimatorio

Origen: Resolución de inadmisión

Vista la reclamación tramitada en el Servicio de Reclamaciones y Asuntos Generales contra el Servicio Canario de la Salud, y teniendo en cuenta los siguientes,

ANTECEDENTES

Primero. - Con fecha 25 de agosto de 2022 se recibió en el Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública, reclamación de [REDACTED], que fuera subsanada el 29 de agosto de 2022 a efectos de la fecha de presentación, al amparo de lo dispuesto en los artículos 52 y siguientes de la Ley canaria 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y acceso a la información pública (en adelante, LTAIP), contra la resolución 3157/2022 del 22 de agosto de 2022, de la Dirección General de Recursos Humanos del Servicio Canario de la Salud, que resuelve la solicitud de información de 10 de agosto de 2022 relativa a la incoación de expedientes disciplinarios a los trabajadores del SCS y de la Consejería de Sanidad desde el 2000 hasta en la actualidad.

Segundo. - En concreto el ahora reclamante solicitó:

*“a) Información sobre a cuántos trabajadores del Servicio Canario de Salud y de la Consejería de Sanidad de Canarias (por separado) se han incoado tres o más expedientes disciplinarios desde 2000 hasta la actualidad, desglosada por años, categoría de los profesionales, tipo de contratación de los profesionales y gerencia/dirección u órgano directivo al que pertenecen.
b) Información de si esas personas a las que se les han incoado tres o más expedientes disciplinarios siguen vinculados al Servicio Canario de Salud o a la Consejería de Sanidad.
c) Que dicha información se le sea comunicada en los plazos y la forma que establece la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública de Canarias.”*

Tercero. - En la citada resolución 3157/2022 del 22 de agosto de 2022, de la Dirección General de Recursos Humanos del Servicio Canario de la Salud, se inadmite la solicitud de acceso a la información acogiéndose al artículo 43.1 de la LTAIP, por considerarla abusiva y relativa a una información cuya divulgación es necesaria una acción previa de reelaboración.

Cuarto. – En la respuesta dada por la Dirección General de Recursos Humanos se recoge que: *“conviene precisar que la Ley (LTAIPBG), 19/2013, de 9 de diciembre, en su artículo 38.2 atribuye al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno la función de adoptar criterios de interpretación de las obligaciones contenidas en la Ley.*

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, a partir de ahora CTBG; publica los "criterios de interpretación" y las "directrices, recomendaciones o guías relativas a su aplicación o interpretación". En concreto, el CTBG, en su criterio interpretativo CI/007/2015, de 12 de noviembre de 2015, aborda la causa de inadmisión relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración. A este respecto manifiesta que desde el punto de vista literal reelaborar es, según define la Real Academia de la Lengua: "volver a laborar algo". Es esta circunstancia la que es exigible para entender que estamos ante un supuesto de reelaboración. Continúa el CTBG diciendo que el concepto de reelaboración como causa de inadmisión puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, (...) 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. Añadiendo que conviene diferenciar el concepto de reelaboración de otros supuestos como el de "información voluminosa" en cuyo caso no se estaría ante un supuesto de reelaboración, por lo que no sería un caso de inadmisión de la solicitud sino de ampliación del plazo para resolver.

Resulta técnicamente imposible para el personal al servicio de la Dirección General de Recursos Humanos del Servicio Canario de la Salud el tratamiento de los datos solicitados, pues aun consultando tal posibilidad con los creadores del programa informático, en caso de que ello fuera posible, no se podría dar respuesta en los términos solicitados por el interesado dado que, en primer lugar, la base de datos está operativa desde el año 2010, siendo necesario acudir a los archivos físicos para obtener los expedientes tramitados con anterioridad a dicha fecha y, en segundo lugar, porque tanto estos expedientes como los que constan en el programa informático, están archivados de tal forma que no existe la información que reclama el interesado, siendo precisa que, esta Dirección General, produzca una información que no obra con el fin de identificar y clasificar los expedientes por categoría profesional y tipo de contratación, número de faltas cometidas y vinculación orgánica del personal, histórica y actual, de cada uno de ellos.

Sentado lo anterior debemos entender que, en este caso se da una segunda causa de inadmisión dado el carácter abusivo de la información solicitada. En concreto, la CTBG en su criterio interpretativo CI/003/2016. asocia el carácter abusivo de la solicitud a la condición de que la petición no esté justificada con la finalidad de la Ley." Así, una solicitud puede entenderse ABUSIVA cuando se encuentre en alguno de los supuestos o se den alguno de los elementos que a continuación se relacionan: (...) Y ello es así porque, para poder atender la

petición el personal al servicio de esta Dirección General, tendría que paralizar las tareas que tienen encomendadas, impidiendo el correcto funcionamiento del servicio y porque incurre en abuso de un derecho, ya que la información solicitada no se ajusta a la finalidad de la ley de transparencia, esto es, ni con ella se somete a escrutinio la acción de los responsables públicos ni permite conocer cómo se manejan fondos públicos o cómo se toman decisiones.”

Quinto. - En su reclamación el ahora reclamante alega que:

“Con fecha de 10/8/2022 se presenta solicitud de información pública a la Dirección General de Recursos Humanos del SCS solicitando información sobre expedientes disciplinarios incoados.

El 25/8/2022 se recibe resolución de fecha 22/8/2022 denegando la información por considerarla abusiva. Para ello se refieren como argumentos que no está elaborada y requeriría reelaboración, que el proporcionarla pararía el normal funcionamiento de la Dirección General de Recursos Humanos y que no se ajusta a la finalidad de la ley. Para ello se usa el criterio interpretativo de la CTBG CI/003/2016.

Frente a esto es necesario decir que: 1) Que lo que se entiende por información pública y sus límites se describen en los art. 13 y 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Por tanto, sus límites no son los que estime ajustado a finalidad la Dirección General de Recursos Humanos. Por otra parte, el art. 20 de la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública reconoce

el derecho a la información acerca de empleo público. 2) La relación de puestos de trabajo de la Dirección General de Recursos Humanos del SCS viene en el Decreto 163/2018, de 26 de noviembre, por el que se modifica la relación de puestos de trabajo del Servicio Canario de la Salud. En este decreto se puede ver el personal adscrito a dicha dirección.

Considerar que una petición de información "paralizaría" a todo ese personal resulta, cuanto menos, fantástico, además de malicioso. 3) Evidentemente, conocer el número de expedientes disciplinarios y su frecuencia tiene relevancia para saber cómo funciona la Dirección General de Recursos Humanos, entre cuyas funciones están resolver los mismos. El criterio interpretativo CI/003/2016 refiere que será ajustada la solicitud con la finalidad de la ley cuando se fundamenta en el interés legítimo de: Someter a escrutinio la acción de los responsables públicos (la acción de la Dirección General de RRHH), conocer cómo se toman las decisiones públicas (si existen otros criterios para la incoación de expedientes disciplinarios y su distribución) y conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas (ídem). Recordemos que la información pública según el art. 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre se define 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" 4) Es en la elaboración y la "adquisición" referidas en el art. 13 de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre donde está el núcleo del asunto. Resulta sorprendente pensar que no sea posible que se proporcione un dato tal como número de expedientes disciplinarios 3 o más (no se pide distribución de todos, ni tipología ni otra información para la totalidad). Por otra parte, evidentemente se trata de información adquirida por la Dirección General de Recursos Humanos. 5) La Dirección General de RRHH tiene que tener al día tal información, por cuanto debe (obligación legal) informar de

si una persona ha sido apartada de funciones en organismos públicos a raíz de expedientes disciplinarios. Por todo ello, de nuevo la Dirección General de RRHH se vuelve a escudar en actitudes retorcidas (como paralizar toda la dirección por dar semejante información) para no proporcionar al reclamante información pública. Procede aquí recordar como la propia Dirección ha rechazado proporcionar información al firmante incluso después de dos requerimientos del Comisionado.”

Sexto. - En base a los artículos 54 y 64 de la LTAIP se solicitó, el 15 de diciembre de 2022, el envío de copia completa y ordenada del expediente de acceso a la información, informe al respecto, así como cuanta información o antecedentes considerase oportunos. Como órgano responsable del derecho de acceso el Servicio Canario de la Salud ostenta la consideración de interesado en el procedimiento y la posibilidad de realizar las alegaciones que estimase convenientes a la vista de la reclamación.

Séptimo. - A la fecha de emisión de esta resolución por parte del Servicio Canario de la Salud no se ha remitido expediente alguno ni se han realizado alegaciones respecto de esta reclamación.

A tales antecedentes son de aplicación los siguientes,

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

I.- El Servicio Canario de la Salud es un organismo autónomo del Gobierno de Canarias, encargado de la ejecución de la política sanitaria y de la gestión de las prestaciones y centros, servicios y establecimientos de la Comunidad Autónoma de Canarias encargados de las actividades de salud pública y asistencia sanitaria. Como tal organismo autónomo queda afectado por la LTAIP, que en su artículo 2.1.b) contempla este tipo de organismos como sujetos obligados a la normativa de transparencia y acceso a la información pública. En efecto, el citado artículo 2.1.b) indica que las disposiciones de la LTAIP serán aplicables a “Los organismos autónomos, entidades empresariales y demás entidades de Derecho Público vinculadas o dependiente de dicha Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias”.

El artículo 63 de la misma Ley regula las funciones del comisionado o comisionada de Transparencia y Acceso a la Información Pública e indica que ejercerá la resolución de las reclamaciones que se interpongan contra los actos expresos o presuntos resolutorios de las solicitudes de acceso a la información de las entidades y organismos relacionados en el artículo 2.1 de esta ley, así como de los cabildos insulares, ayuntamientos y entidades dependientes y vinculadas de los mismos.

II.- La LTAIP reconoce en su artículo 35 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. Conforme al artículo 5.b) de la referida LTAIP, se entiende por información pública “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 esta Ley y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”. Es claro que la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información como el acceso a 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 ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

III.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 51 de la LTAIP, contra la resolución, expresa o presunta de la solicitud de acceso podrá interponerse reclamación ante el Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa. Los plazos para las respuestas a solicitudes de acceso y posibles reclamaciones ante el Comisionado de Transparencia se concretan en los artículos 46 y 53 de la LTAIP, que fijan un plazo máximo de un mes para resolver sobre la solicitud, ampliable otro mes cuando el volumen o la complejidad de la información solicitada lo justifiquen, y de otro mes para interponer la reclamación, contándose desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo. La reclamación se recibió en el Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública con fecha 25 de agosto de 2022, que fuera subsanada el 29 de agosto de 2022 a efectos de la fecha de presentación. Toda vez que la resolución 3157/2022, contra la que se reclama es de 22 de agosto de 2022, se ha interpuesto la reclamación en plazo.

IV.- Una vez analizado el contenido de la solicitud esto es, acceso a información pública relativa a **la incoación de expedientes disciplinarios a los trabajadores del SCS y de la Consejería de Sanidad desde el 2000 hasta en la actualidad**, y hecha una valoración de la misma, es evidente que estamos ante una petición de información claramente administrativa; se trata de documentación que, de existir, obra en poder de un organismo sujeto a la LTAIP, elaborada en el ejercicio de sus funciones y que, por tanto, es información pública accesible.

V. Ahora bien, le entidad reclamada alega el carácter abusivo de la petición de información. Respecto al mismo el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno dictó su Criterio Interpretativo CI/003/2016 en los siguientes términos: El artículo 18.1.e) de la LTAIPBG asocia el carácter abusivo de la solicitud a la condición de que la petición “*no esté justificada con la finalidad de la Ley*”.

De este modo hay dos elementos esenciales para la aplicación de esta causa de inadmisión:

- A) Que el ejercicio del derecho sea abusivo cualitativamente, no en sentido cuantitativo: el hecho de que una misma persona presente un número determinado de solicitudes no determina necesariamente un ejercicio abusivo del derecho, y
- B) Que el ejercicio del derecho pueda considerarse excesivo, es decir, cuando no llegue a conjugarse con la finalidad de la Ley.

1. Así, una solicitud puede entenderse ABUSIVA cuando se encuentre en alguno de los supuestos o se den alguno de los elementos que se mencionan a continuación:
 - Con carácter general, en aquellos casos en que pueda considerarse incluida en el concepto de abuso de derecho recogido en el artículo 7.2 del Código Civil y avalado por la jurisprudencia, esto es: *“Todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho”*.
 - Cuando, de ser atendida, requiriera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.
 - Cuando suponga un riesgo para los derechos de terceros.
 - Cuando sea contraria a las normas, las costumbres o la buena fe.

2. Se considerará que la solicitud está JUSTIFICADA CON LA FINALIDAD DE LA LEY cuando se fundamenta en el interés legítimo de:
 - Someter a escrutinio la acción de los responsables públicos.
 - Conocer cómo se toman las decisiones públicas.
 - Conocer cómo se manejan los fondos públicos.
 - Conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas.

Consecuentemente, NO ESTARÁ JUSTIFICADA CON LA FINALIDAD DE LA LEY cuando:

- No pueda ser reconducida a ninguna de las finalidades señaladas con anterioridad y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.
- Cuanto tenga por finalidad patente y manifiesta obtener información que carezca de la consideración de información pública de acuerdo con la definición del artículo 13 de la LTAIPBG.
- Cuando tenga por objeto o posible consecuencia la comisión de un ilícito civil o penal o una falta administrativa.

Concluyendo, en relación a esta causa de inadmisión, que debe aplicarse de manera restrictiva y, cuando sea aplicable, habrá de expresar los motivos que lo justifiquen. En todo caso, la concurrencia de esta causa de inadmisión requiere la concurrencia de dos requisitos, debe no solo ser cualitativamente abusiva sino además no estar justificada con la finalidad de la Ley. Además, las Administraciones y Entidades Públicas obligadas por la LTAIPBG que apliquen esta causa de inadmisión deben hacerlo de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos, y así deben justificarlo convenientemente.

VI.- La entidad reclamada alega también la aplicación del artículo 43.1.c) de la LTAIP, que, al igual que el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, recoge la posibilidad de inadmitir a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes *“relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”*.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en su criterio interpretativo CI/007/2015, de 12 de noviembre de 2015, aborda esta causa de inadmisión. A este respecto manifiesta que desde el punto de vista literal reelaborar 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. 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 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, al definir el derecho como *“derecho a la información”*.

Continúa el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno diciendo que el concepto de reelaboración como causa de inadmisión puede entenderse aplicable cuando 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 concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada. Añadiendo que conviene diferenciar el concepto de reelaboración de otros supuestos como el de *“información voluminosa”* en cuyo caso no se estaría ante un supuesto de reelaboración, por lo que no sería un caso de inadmisión de la solicitud sino de ampliación del plazo para resolver.

La aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) de la LTAIPBG, concluye el Consejo, *“deberá adaptarse a los siguientes criterios:*

- a) La decisión de inadmisión a trámite habrá de ser motivada en relación con el caso concreto y hará expresión de las causas materiales y los elementos jurídicos en los que se sustenta.
- b) 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.
- c) La reelaboración habrá de basarse en elementos objetivables de carácter organizativo, funcional o presupuestario, identificando estos en la correspondiente resolución

motivada.”

VII.- Vistos los fundamentos jurídicos recogidos en la Resolución 3157/2022 del 22 de agosto de 2022, concretamente en el apartado cuarto, motiva la inadmisión de la solicitud acogiéndose al art.43.1 de la LTAIP c y d, y al Criterio Interpretativo 7//2015, de 12 de noviembre de 2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno,(en adelante CTBG), indicando que el solicitante quiere el acceso de la información desde el 2000 hasta la actualidad, desglosada por años, categoría profesionales, tipo de contratación de los profesionales y gerencia/dirección y órgano directivo al que pertenecen, así mismo que se informe si esas personas a las que se les ha incoado tres o más expedientes disciplinarios siguen vinculados al SCS o a la Consejería de Sanidad, indica el órgano reclamante que dicha información precisa elaborarse expresamente y que resulta técnicamente imposible para el personal del organismo, dado que los archivos no están guardados de la forma en que lo solicita el interesado, identificar y clasificar los expedientes por categoría profesional y tipo de contratación, número de faltas cometidas y vinculación orgánica del personal, histórica y actual por cada uno. Recoge la resolución que, además se considera información abusiva, acogiéndose al Criterio Interpretativo 3/2016, dado que se tendría que paralizar las tareas que tiene el servicio y el funcionamiento del mismo, considerando además la solicitud en incurrir en abuso de derecho.

Estudiada la reclamación y la documentación presentada tanto por el reclamante como por la entidad reclamada entiende este Comisionado que el Servicio Canario de la Salud no tiene por qué disponer de la información clasificada tal y cómo la solicita el reclamante ni de todo el ámbito temporal requerido por lo que no puede más que desestimar la reclamación presentada.

Por todo lo anteriormente expuesto y en virtud de las atribuciones conferidas por el artículo 63 de la Ley canaria 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública,

RESUELVO

Desestimar la reclamación interpuesta por [REDACTED] contra la Resolución 3157/2022 del 22 de agosto de 2022, de la Dirección General de Recursos Humanos del Servicio Canario de la Salud, que resuelve la solicitud de información del 10 de agosto de 2022, relativa **a la incoación de expedientes disciplinarios a los trabajadores del SCS y de la Consejería de Sanidad desde el 2000 hasta en la actualidad.**

De acuerdo con el artículo 51 de la LTAIP, esta reclamación es sustitutiva de los recursos administrativos, 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.

Contra la presente resolución emanada de un órgano del Parlamento de Canarias y que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses contados a partir del día siguiente a aquel en que se notifique la resolución, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Santa Cruz de Tenerife del Tribunal Superior de Justicia de Canarias.

EL COMISIONADO DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Daniel Cerdán Elcid

Resolución firmada el día 27-10-2023


SR. DIRECTOR DEL SERVICIO CANARIO DE LA SALUD