

Resolució 794/2023, de 7 de setembre

Número d'expedient de la reclamació: 294/2023

Administració reclamada: Servei Català de la Salut

Informació reclamada: Dades sobre la demora mitjana entre sol·licitud de consulta per un pacient i primera cita disponible.

Sentit de la resolució: Desestimació

Resum: Entén aquesta Comissió que la part reclamant pretén de l'administració l'adopció d'uns criteris o valors que es troben fora de l'àmbit d'aquest procediment, limitat a l'obtenció per part de la persona que la sol·licita d'una informació pública prèviament existent i en poder de l'administració, d'acord amb l'article 2.b LTAIPBG i de l'article 53.2 DTAIP. En el nostre cas, el dret d'accés a la informació pública es projecta sobre la informació que es troba efectivament en poder de l'administració, i, per tant, aquesta ha satisfet la sol·licitud d'informació pública de la persona reclamant en facilitar-li les dades de què disposa, d'acord amb uns criteris i indicadors prèviament adoptats. El que no pot pretendre la persona reclamant és que el dret d'accés a la informació pública fonamenti jurídicament la seva pretensió d'obtenir dades que no existeixen en el moment de presentar la sol·licitud, d'acord amb uns criteris, valors o indicadors diferents als adoptats per l'administració, per més necessaris o aconsellables que li puguin semblar.

Paraules clau: Generalitat. Servei Català de la Salut. Informació preexistent. Reclamació contra estimació. Desestimació.

Ponent: Josep Ramon Barberà i Gomis

Antecedents

1. El 24 de març de 2023 entra a la GAIP la Reclamació 294/2020, presentada contra el Servei Català de la Salut de la Generalitat de Catalunya, en relació amb la informació indicada en l'antecedent següent. La persona reclamant sol·licita el procediment de mediació previst a l'article 42 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG) i regulat pels articles 36 a 41 del Reglament de la GAIP, aprovat pel Decret 111/2017, de 18 de juliol (RGAIP).
2. El 20 de febrer de 2023, la persona reclamant presenta una sol·licitud d'accés a la informació pública davant de la Generalitat de Catalunya demanant que se li facilitin "les dades referents a la demora mitjana entre la sol·licitud de consulta per un pacient i la primera cita disponible l'any 2022 o l'últim del qual es tinguin dades", afegint "que les dades estiguin desagregades per mes, categoria professional (infermeria, medicina familiar, pediatria) i centre de salut". En segon lloc, sol·licita que se li faciliti "una còpia de la base de



dades en format reutilitzable (és a dir, un format que permeti analitzar i explotar les dades com per exemple csv o xml)”.

3. El Servei Català de la Salut resol en data 21/03/2023 “estimar la sol·licitud d'accés a informació pública a l'esmentada informació i subministrar la informació en el format que es va demanar”.
4. La Reclamació presentada el 24 de març de 2023 indica que l'Administració reclamada li ha proporcionat parcialment la informació sol·licitada. La persona reclamant exposa que la resposta de l'Administració inclou informació molt completa, però utilitza uns valors que no són els sol·licitats i afegeix literalment el següent *“En lloc d'explicitar la demora mitjana en dies, el Servei Català de Salut ofereix un indicador que valora l'accessibilitat” d'una cita a 5 i 10 dies vista. Tanmateix, facilitant aquest indicador no està lliurant la informació sol·licitada -o almenys ho està fent de forma parcial. A més, per la forma en què està estructurada la informació, resulta opaca: si en un centre de salut les cites han estat accessibles amb un nivell del 99% a 10 dies, l'espera real del pacient pot variar significativament (pot ser pocs dies o fins a 10). En aquest sentit, es pot pensar que aquest indicador es calcula arran de les dades reals de les dates de les peticions de cita. Són aquestes dades -això és, els dies reals de demora en cada centre- els que jo sol·licito en la petició. N'hi hauria prou també amb un llistat (anonimitzat) amb totes les cites, la data de sol·licitud i la data concertada”*.
5. El dia 4 d'abril de 2023, la GAIP notifica l'admissió provisional a la persona reclamant i l'informa sobre els aspectes més rellevants de la seva tramitació i de la posició jurídica que ostenta com a persona interessada, de conformitat amb la legislació de procediment administratiu i la de transparència i accés a la informació pública. Li demana especialment que informi a la GAIP immediatament de les comunicacions que rebí de l'Administració reclamada relatives a la informació pública sol·licitada, mentre duri la Reclamació.
6. El dia 6 d'abril de 2023, la GAIP comunica la Reclamació en el Servei Català de la Salut de la Generalitat de Catalunya i li requereix que, dins del termini de quinze dies establert per l'article 33.4 RGAIP, li envii un informe sobre la Reclamació, així com també còpia de l'expedient de la sol·licitud d'informació de la qual deriva i, en general, dels antecedents que puguin ser rellevants per resoldre la Reclamació.
7. El dia 13 d'abril de 2023, la persona reclamant envia un correu electrònic a la GAIP adjuntant les dades facilitades pel Servei de Salut de Castella la Manxa, a tall d'exemple de les dades sol·licitades en la present Reclamació.
8. En data 20 d'abril de 2023, la GAIP rep l'informe sol·licitat al Servei Català de la Salut. El Servei Català de la Salut exposa en relació amb la sol·licitud de la persona reclamant presentada en data 20 de febrer de 2023 els pronunciaments següents:

- En data 21 de març de 2023 es dicta Resolució estimatòria i es notifica adjuntant la informació corresponent a les dades sol·licitades. Es proporciona un Excel amb informació d'accessibilitat a visites a 5 i 10 dies pels 3 tipus de professionals (mèdics de família, pediatres i infermeria), per cada Equip d'Atenció Primària i des del mes de maig (ja que és des d'aleshores que es disposa d'informació de l'indicador d'accessibilitat a 5 dies), al desembre de 2022.
- Juntament amb l'Excel i dins de la resolució es proporciona la següent informació: “En resposta a la seva sol·licitud, li remetem les dades d'accessibilitat a l'atenció primària i comunitària, referents al període de maig a desembre de 2022, del qual tenim registre. Per les característiques intrínseques de l'àmbit de l'atenció primària i comunitària, en aquesta línia d'atenció, el temps d'espera no es monitora amb els mateixos instruments que s'utilitzen en l'accés a consultes externes, proves diagnòstiques o intervencions quirúrgiques. Els indicadors utilitzats contemplen un període de 5 i 10 dies respectivament per valorar el nivell d'accessibilitat als diferents professionals d'aquest àmbit d'atenció. Les dades facilitades inclouen el percentatge o nivell d'accessibilitat a 5 i 10 dies a les diferents categories professionals sol·licitades i pertanyents als diferents equips d'atenció primària (EAP) del Servei Català de la Salut. La font d'informació és l'ECAP, eina de gestió clínica i administrativa dels centres d'atenció primària i atenció especialitzada extrahospitalària, les dades del qual s'obtenen a través del monitoratge de diferents paràmetres, i el responsable del qual és el Sistema d'Informació dels Serveis d'Atenció Primària (SISAP) de l'Institut Català de la Salut (ICS).”
- “Tal com s'informava a la Sra. XXX, les demores en l'accessibilitat a les consultes d'atenció primària es mesuren de forma diferent de la demora en l'accessibilitat a consultes externes, proves diagnòstiques o intervencions quirúrgiques, el que es denominen “l·listes d'espera”. Ja que no existeix un registre específic de l·listes d'espera d'atenció primària i el que s'utilitzen són els indicadors d'accessibilitat a consultes a 5 i 10 dies”.
- “Quan el Conseller de Salut va presentar el Pla de millora de l'accessibilitat de la ciutadania a l'atenció sanitària, els indicadors utilitzats per a l'atenció primària van ser justament els de disposar de cita amb el professional assistencial abans de 5 dies i abans de 10 dies, proposant uns objectius de millora en aquesta accessibilitat. Per tant, són els indicadors de referència per al Sistema de Salut.”



Quan la Sra. XXXX comenta: A més, per la forma en què està estructurada la informació, resulta opaca: si en un centre de salut les cites han estat accessibles amb un nivell del 99% a 10 dies, l'espera real del pacient pot variar significativament (pot ser pocs dies o fins a 10).

Aquí és quan intervé la comparativa entre l'atenció a 5 dies i l'atenció a 10 dies. Si per ej indiquem que les accessibilitats a les visites de pediatria a l'Equip d'Atenció primària de La Cerdanya per al mes de maig són:

EAP Cerdanya pediatria 5 dies 86,88%

EAP Cerdanya pediatria 10 dies 97,11%

Vol dir que l'aprox 87% dels pacients tenen visita programada abans de 5 dies mentre que la diferència amb el 97,11% és a dir aprox un 10% dels pacients aconseguen visita entre 5 i 10 dies. La resta, un aprox 3% tindrien visita més tard (també es pot tractar de visites de control, etc.)”.

- D'altra banda, la Sra. XXXX proposa: “N'hi hauria prou també amb un llistat (anonimitzat) amb totes les cites, la data de sol·licitud i la data concertada.” Només comentar que l'any 2021 es van realitzar unes 63.400.000 visites a l'atenció primària, per tant, encara que estiguéssim donant 8 mesos com fins ara, estaríem parlant de més de 35 milions de visites/registres, cosa que suposa un volum ingent d'informació”.
 - El Servei Català de la Salut acaba l'informe conclouent que considera que la informació proporcionada és la que pot oferir a la sol·licitud.
9. El dia 8 de juny de 2023, la GAIP notifica a la persona reclamant el trasllat de l'informe emès pel Servei Català de la Salut esmentat en l'anterior antecedent.
 10. El dia 12 de juliol de 2023, la GAIP convoca a les parts per a la celebració de la mediació el dia 20 de juliol de 2023.
 11. En data 19 de juliol de 2023, el Servei Català de la Salut envia un correu electrònic a la GAIP demanant la posposició de la convocatòria de mediació per problemes d'agenda.
 12. El mateix dia 19 de juliol, la GAIP rep un correu electrònic de la persona reclamant en el qual manifesta “Confirmo la meua renúncia a la mediació i el meu interès en què sigui la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública que resolgui la meua reclamació”.
 13. En data 24 de juliol de 2023, la GAIP informa al Servei Català de la Salut que la persona reclamant desisteix del procediment de reclamació amb mediació i, per tant, passa a tramitar el procediment ordinari amb resolució de la GAIP.



Fonaments jurídics

1. Competència de la GAIP i contingut i abast generals del dret d'accés a la informació pública

L'article 39.1 LTAIPBG estableix que "Les resolucions expresses o presumptes en matèria d'accés a la informació pública i, si procedeix, les que resolguin el recurs de reposició poden ésser objecte de reclamació gratuïta i voluntària davant de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública, encarregada de vetllar pel compliment i les garanties del dret d'accés a la informació pública que regula aquest títol". L'article 29 RGAIP desenvolupa aquest precepte i concreta que també poden ser objecte de reclamació davant de la GAIP les comunicacions que substitueixin les resolucions i l'incompliment material del dret d'accés, quan aquest ha estat reconegut expressa o presumptament. D'acord amb aquests preceptes, la GAIP és competent per tramitar i resoldre aquesta Reclamació, ja que deriva d'una sol·licitud d'informació pública.

L'article 2.c LTAIPBG defineix el dret d'accés a la informació pública com "el dret subjectiu que es reconeix a les persones per a sol·licitar i obtenir la informació pública, en els termes i les condicions regulats per aquesta llei." Per la seva part, l'apartat *b* del mateix precepte defineix la informació pública com "la informació elaborada per l'Administració i la que aquesta té en el seu poder com a conseqüència de la seva activitat o de l'exercici de les seves funcions, inclosa la que li subministren els altres subjectes obligats d'acord amb el que estableix aquesta llei".

Segons l'article 18.1 LTAIPBG, "Les persones tenen el dret d'accedir a la informació pública, a què fa referència l'article 2.b, a títol individual o en nom i representació de qualsevol persona jurídica legalment constituïda." I l'article 20.1 de la mateixa llei afegeix que "El dret d'accés a la informació pública es garanteix a totes les persones, d'acord amb el que estableix aquesta llei. El dret d'accés a la informació pública només pot ésser denegat o restringit per les causes expressament establertes per les lleis".

Així mateix, els apartats 2 i 3 de l'article 20 LTAIPBG estableixen els següents requisits i criteris per a l'aplicació dels límits legals al dret d'accés a la informació pública: "2. Les limitacions legals al dret d'accés a la informació pública han d'ésser aplicades d'acord amb llur finalitat, tenint en compte les circumstàncies de cada cas concret, s'han d'interpretar sempre restrictivament en benefici d'aquest dret i no es poden ampliar per analogia. 3. Per aplicar límits al dret d'accés a la informació pública, l'Administració no disposa de potestat discrecional i ha d'indicar en cada cas els motius que ho justifiquen. En la motivació cal explicitar el límit que s'aplica i raonar degudament les causes que fonamenten l'aplicació".

A més, els límits legals al dret d'accés a la informació pública no són d'aplicació automàtica i absoluta (l'encapçalament de l'article 21 LTAIPBG es refereix expressament que els límits



enumerats per aquest precepte “poden” portar a la denegació de l'accés sol·licitat), de manera que l'article 22 de la mateixa Llei requereix que siguin aplicats d'acord amb criteris de proporcionalitat i temporalitat: “Els límits aplicats al dret d'accés a la informació pública han d'ésser proporcionals a l'objecte i la finalitat de protecció. L'aplicació d'aquests límits ha d'atendre les circumstàncies de cada cas concret, especialment la concurrència d'un interès públic o privat superior que justifiqui l'accés a la informació. 2. Els límits del dret d'accés a la informació pública són temporals si així ho estableix la llei que els regula, i es mantenen mentre perduren les raons que en justifiquen l'aplicació”.

2. Sobre el dret a la informació sol·licitada

En primer terme, hem de centrar amb precisió els elements en què es fonamenta la disparitat d'opinions existent entre el reclamant i l'administració reclamada, que ha estimat la sol·licitud d'informació pública, en la mesura que aquesta Comissió entén que la reclamació que ara ens ocupa té per finalitat revisar la valoració efectuada pel Servei Català de la Salut en relació amb el dret d'accés exercit, que s'estima íntegrament en la resolució de la SAIP.

Com expressa el mateix reclamant amb tota claredat, la disconformitat amb la resposta rebuda es centra que “en lloc d'explicitar la demora mitjana en dies, el Servei Català de Salut ofereix un indicador que valora l'accessibilitat” d'una cita a 5 i 10 dies vista”. D'això dedueix la part reclamant que “si en un centre de salut les cites han estat accessible amb un nivell del 99% a 10 dies, l'espera real del pacient pot variar significativament (pot ser pocs dies o hasta 10). En aquest sentit, es pot pensar que aquest indicador es calcula arran de les dades reals de les dates de les peticions de cita”. I acaba conclouent que “són aquestes dades -això és, els dies reals de demora en cada centre- els que jo sol·licito en la petició”.

Per la seva part, la posició del Servei Català de la Salut es desprèn de la resolució favorable a la SAIP, així com de les explicacions contingudes al seu informe posterior. Entre elles, hem de destacar que “les demores en l'accessibilitat a les consultes d'atenció primària s'enfronten de forma diferent de la demora en l'accessibilitat a consultes externes, proves diagnòstiques o intervencions quirúrgiques, el que es denominen “l·listes d'espera”. Ja que no existeix un registre específic de l·listes d'espera d'atenció primària i el que s'utilitzen són els indicadors d'accessibilitat a consultes a 5 i 10 dies.” A més, en resposta a les afirmacions del reclamant anteriorment referides, assenjala així mateix l'informe del Servei Català de la Salut que:

“Aquí és quan intervé la comparativa entre l'atenció a 5 dies i l'atenció a 10 dies. Si per ej. indiquem que les accessibilitats a les visites de pediatria a l'Equip d'Atenció primària de La Cerdanya per al mes de maig són:

EAP CERDANYA pediatria 5 dies 86,88%

EAP CERDANYA pediatria 10 dies 97,11%



Vol dir que l'aprox 87% dels pacients tenen visita programada abans de 5 dies mentre que la diferència amb el 97,11% és a dir aprox un 10% dels pacients aconseguen visita entre 5 i 10 dies. La resta, un aprox 3% tindrien visita més tard (també es pot tractar de visites de control, etc.)”.

D'aquesta manera, la divergència apareix en relació amb la informació efectivament reconeguda i facilitada per l'administració. Mentre el reclamant sol·licita els dies de demora en cada centre (entre la sol·licitud de consulta per un pacient i la primera cita disponible), l'administració únicament disposa de les dades resultants en funció dels indicadors d'accessibilitat a consultes a 5 i 10 dies, ja que “no existeix un registre específic de llistes d'espera d'atenció primària”, com s'afirma a l'informe tantes vegades citat.

D'altra banda, també hi ha discrepància sobre un extrem concret de la pretensió del reclamant, això és, sobre si en tindria prou també amb un llistat (anonimitzat) amb totes les cites, la data de sol·licitud i la data concertada,” l'efecte de saber “els dies reals de demora en cada centre”, que són els que la part reclamant sol·licita. Hi respon el Servei Català de la Salut dient que això “suposa un volum ingent d'informació”, conclouent que és l'única informació que disposa, literalment que “la informació proporcionada és la que pot oferir a la sol·licitud”.

Exposada la pretensió de revisió de la resolució de la SAIP en els termes plantejats, hem de partir en primer lloc de l'afirmació relativa a què -com la mateixa part reclamant reconeix- la informació facilitada per l'administració és “molt completa”, encara que “utilitza uns valors que no són els sol·licitats”. En aquest sentit, la pretensió de la part reclamant es refereix a uns criteris o indicadors que no són els que segueix l'administració a l'hora de tractar la informació relativa a la demora entre la petició de les cites i la seva efectiva realització, ja que –segons l'afirmació de l'administració- no existeix un registre específic de llistes d'espera d'atenció primària i en aquest àmbit s'utilitzen els indicadors d'accessibilitat a consultes a 5 i 10 dies.

En els termes establerts per la normativa d'aplicació, la GAIP vetlla per les garanties del dret d'accés a la informació pública mitjançant el procediment de reclamació establert a l'article 39.1 LTAIPB i desenvolupat al capítol VI RGAIP. Aquest procediment de reclamació permet revisar l'adequació a la normativa de pronunciaments sobre l'abast del dret d'accés exercit en relació amb la informació en poder de l'Administració, o bé vetllar per l'execució material dels drets ja reconeguts. Per tant, el procediment de Reclamació no habilita a la GAIP a qüestionar la delimitació que una Administració hagi fet – sempre que sigui de manera expressa i inequívoca, com succeeix en el nostre cas- de quina és la informació que es troba en el seu poder, d'acord amb uns determinats criteris o indicadors, i en relació amb la qual es pot exercir el dret d'accés a la informació.

En aquest sentit, es pot recordar una vegada més que la GAIP no disposa de cap potestat d'inspecció, de cap competència que li permeti fiscalitzar la veracitat de la informació que les



Administracions proporcionen a les persones interessades en els procediments d'accés a la informació pública, d'acord amb la qual cosa disposen els articles 39 i 41 de la LTAIPB, així com l'article 7 del RGAIP.

En conseqüència, entén aquesta Comissió que la part reclamant pretén de l'administració l'adopció d'uns criteris o valors que es troben fora de l'àmbit d'aquest procediment, limitat a l'obtenció per part de la persona que la sol·licita d'una informació pública prèviament existent i en poder de l'administració, d'acord amb l'article 2.b LTAIPBG i de l'article 53.2 DTAIP. En el nostre cas, el dret d'accés a la informació pública es projecta sobre la informació que es troba efectivament en poder de l'administració, i, per tant, aquesta ha satisfet la sol·licitud d'informació pública de la persona reclamant en facilitar-li les dades que disposa, d'acord amb uns criteris i indicadors prèviament adoptats. El que no pot pretendre la persona reclamant és que el dret d'accés a la informació pública fonamenti jurídicament la seva pretensió d'obtenir dades que no existeixen en el moment de presentar la sol·licitud, d'acord amb uns criteris, valors o indicadors diferents als adoptats per l'administració, per més necessaris o aconsellables que li puguin semblar.

No poden admetre's, per tant, les al·legacions de la part reclamant per fonamentar el dret a accedir a una informació que s'hagi d'elaborar *ex novo* per l'administració. Per més interès o rellevància social que tingui, el dret d'accés a la informació no és la via per impulsar actuacions de l'Administració prèviament inexistents, d'acord amb els articles 29.1 i 2 i 2.b LTAIPBG, de manera que si la informació que se sol·licita no existeix en poder de l'Administració, aquest procediment no empara ni reconeix el dret a què s'elabori de nou, sent suficient en aquest cas la manifestació expressa i concloent del Servei Català de la Salut que no disposa d'altres dades dels que efectivament ha facilitat, de la qual cosa podrà la persona reclamant o qualsevol altra persona extreure les conclusions que el mereixi.

En consideració a les anteriors consideracions, es pot concloure que l'administració reclamada va atendre correctament la sol·licitud de la qual deriva la Reclamació, per la qual cosa aquesta ha de ser desestimada.

3. Publicitat de les resolucions de la GAIP

L'article 44 LTAIPBG preveu que les resolucions de la GAIP s'han de publicar al portal electrònic de la Comissió previst a l'article 25 RGAIP, prèvia dissociació de les dades personals.

Resolució

Sobre la base dels antecedents i fonaments jurídics exposats, el Ple de la GAIP, en la sessió de 7 de setembre de 2023, resol per unanimitat:



1. Desestimar la Reclamació 294/2023 perquè la sol·licitud d'accés a la informació pública es va resoldre correctament.
2. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 294/2023 i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Iolanda Pineda Balló
Presidenta

Els terminis establerts en aquesta Resolució per lliurar la informació s'han de comptar en dies hàbils (descomptant dies festius i dissabtes) i si no s'especifica cap altra cosa comencen a partir de l'endemà de la recepció de la seva notificació per a l'Administració reclamada.

L'Administració obligada pot sol·licitar a la GAIP l'ampliació del termini atorgat per fer efectiu el lliurament de la informació. Aquesta sol·licitud només pot ser admesa a consideració si és notificada a la GAIP abans que fineixi el termini fixat a la Resolució, i s'ha de fonamentar en circumstàncies que no hagin pogut ser tingudes en compte per la Comissió abans de dictar la seva Resolució. La GAIP únicament atorgarà l'ampliació sol·licitada, després d'informar-ne a la persona reclamant, si l'Administració obligada ha justificat de forma precisa i consistent la seva necessitat.

Si l'Administració obligada no lliura la informació dins del termini establert per aquesta Resolució, la persona reclamant pot posar-ho en coneixement de la GAIP, preferentment per correu electrònic dirigit a gaip@gencat.cat, per tal que la Comissió requereixi el compliment. Mentre no s'acompleixi plenament la Resolució, la Comissió difondrà al seu web www.gaip.cat l'incompliment de l'Administració obligada, d'acord amb l'article 25.2.k RGAIP.

Si l'Administració desatén el requeriment d'execució que li adreci la GAIP, la Comissió posarà els fets en coneixement de l'òrgan competent, d'acord amb allò previst per l'article 86 LTAIPBG, i li sol·licitarà la incoació d'un procediment sancionador per infracció molt greu amb relació al dret d'accés a la informació pública, a l'empara de l'article 77.2.b LTAIPBG.

Tot això sense perjudici que la persona reclamant pugui, considerant que aquesta Resolució és un acte administratiu declaratiu de drets que vincula l'Administració, requerir-ne la seva execució davant dels Tribunals, a l'empara de l'article 29.1 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa. Aquesta acció es pot interposar després que hagin transcorregut tres mesos des que la persona afectada ha reclamat formalment i directament a l'Administració el compliment d'aquesta Resolució.

Contra aquesta resolució, que posa fi a la via administrativa, es pot interposar recurs contenciós administratiu davant el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya en un termini de dos mesos, a comptar de l'endemà de la notificació de la resolució, d'acord amb la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa.