



## RESOLUCIÓN 238/2022, de 24 de marzo

**Artículos:** 2 y 24 LTPA

**Asunto:** Reclamación interpuesta por XXX contra la Dirección General de Asistencia Sanitaria y Resultados en Salud del Servicio Andaluz de Salud por denegación de información pública

**Reclamación:** 592/2021

**Normativa y abreviaturas:** Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA); Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG)

### ANTECEDENTES

**Primero.** La persona interesada presentó, el 9 de agosto de 2021, la siguiente solicitud de información dirigida al Servicio Andaluz de Salud:

“Me gustaría conocer cuantas personas son necesarias para cubrir un puesto con atención continuada y permanente durante las 24 horas del día (medico/a de urgencias, enfermeras/os hospitales, conductores ambulancias, etc.) durante los 365 días del año, teniendo en cuenta la cobertura también de los periodos de vacaciones y demás permisos y licencias de esas personas”.

Esta solicitud de información se tramita como expediente 2021-XXX-PID@.

**Segundo.** El 11 de septiembre de 2021 se notifica a la persona interesada la Resolución de 2 de septiembre de 2021, de la Dirección General de Asistencia Sanitaria y Resultados en Salud, que resuelve:

“Conceder el acceso a la información.

“En respuesta a su consulta, se informa que, existe un documento del entonces Ministerio de Sanidad y Política Social, sobre estándares y recomendaciones para Unidades de Urgencias Hospitalarias. En este documento se recoge en el apartado de recursos humanos las principales recomendaciones publicadas, en especial las de la Sociedad Española de Medicina de Urgencias y Emergencias –SEMES-. Las recomendaciones del Ministerio se basan en el histórico del hospital, en el número de urgencias atendidas y en la complejidad de las urgencias, atendiendo al número de pacientes atendidos en cada prioridad (I, II, III, IV y V). Este documento puede consultarlo en la siguiente URL:

“<https://www.mscbs.gob.es/organizacion/sns/planCalidadSNS/docs/UUH.pdf>

“En el Servicio Andaluz de Salud, en el ámbito de asistencia sanitaria, todos los años se prepara un Plan de Alta Frecuentación que los centros deben elaborar anualmente, adaptando los recursos



estructurales y humanos para adecuarse a un aumento de la demanda que queda definida en distintas fases.

“El Plan de Alta Frecuentación para 2020-2021, se ha diseñado específicamente para otoño e invierno, teniendo en cuenta el contexto sanitario derivado de la pandemia de COVID-19 y la posible coexistencia con el virus de la gripe en la estación invernal. En función de la evolución epidemiológica, y en prevención a que ésta pueda desencadenar un aumento en la afluencia de pacientes y una mayor complejidad en el abordaje de su asistencia, condiciona a que cada centro sanitario en el marco de este Plan, deba de adaptar en cada momento, entre otros, los recursos humanos y estructurales, a su ámbito local y su presión asistencial.

“El citado Plan de Alta Frecuentación, Andalucía 2020/2021, se acompaña a esta Resolución en un archivo (.pdf)”.

**Tercero.** El 4 de octubre de 2021 tuvo entrada en el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (en adelante, el Consejo) reclamación de la persona interesada ante la respuesta a su solicitud de información:

““El pasado 9 de agosto dirigí petición de información al Servicio Andaluz de Salud (SAS) con el número SOL-XXX-PID@ y que dio origen al expediente número EXP-XXX-PID@, concediéndose el acceso a la información solicitada por Resolución del Director General de Asistencia Sanitaria y Resultados en Salud de 2 de septiembre y enviándose notificación de la misma el 6 del mismo mes y accediéndose a la misma el 11 también de septiembre.

“La petición de información versaba sobre cuantas personas hacen falta para cubrir un puesto de atención permanente/continuada durante las 24 horas de los 365 días del año (tales como, ejemplo, enfermero, médico, celador o administrativo de urgencias hospitalarias) considerando las vacaciones, permisos y licencias de esas personas en ese año, es decir, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 ó X personas para cubrir todos los turnos del mismo puesto durante un año - 24horas/365días-La información suministrada tras el reconocimiento del derecho de acceso versa sobre el Plan de Alta Frecuentación 2020-21 y las recomendaciones del Ministerio sobre los recursos humanos con los que debería contar un hospital/urgencias, no siendo coherente con la información concreta y solicitada (que puede concretarse en un único número): no se solicitan recomendaciones de unidades o personal a tener unas urgencias médicas ni los planes de aumento de plantillas en función de las contingencias sanitarias que puedan producirse en un periodo de tiempo, sino a un dato concreto y único (en principio).

“El 11 de septiembre junto con el acuse de recibo de la resolución informé a la unidad tramitadora de la falta de correspondencia de la información dada con la información solicitada informándome el 15 de septiembre que tal circunstancia era trasladada a la unidad competente, no habiéndose recibido a día de hoy ampliación de la información solicitada en el sentido indicado o rectificación de la misma.



“Por todo ello, se solicita se tenga por presentado la presente RECLAMACIÓN y se inste al organismo competente del SAS a comunicar la información solicitada en virtud del derecho de acceso reconocido”.

**Cuarto.** Con fecha 6 de octubre de 2021, el Consejo dirige a la persona reclamante comunicación de inicio del procedimiento para la resolución de la reclamación. El mismo día se solicitó al órgano reclamado copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver la reclamación. Dicha solicitud es comunicada asimismo por correo electrónico de fecha 6 de octubre de 2021 a la Unidad de Transparencia respectiva.

**Quinto.** El 17 de diciembre de 2021 tiene entrada en el Consejo escrito de la Dirección General de Asistencia Sanitaria y Resultados en Salud aportando el expediente y remitiendo informe al respecto:

“En relación a la reclamación interpuesta ante ese Consejo por D<sup>a</sup>. [*nombre de la persona interesada*] (Ref. SE-592/2021), por la que manifiesta su disconformidad con la resolución emitida por esta Dirección General a su solicitud de información pública SOL-XXX-PID@ (EXP-XXX-PID@), argumentando por un lado, que la información que se le aportó no respondía a su demanda concreta planteada en su solicitud y por otro, que no fue respondido su correo por el que acusaba recibo de la resolución e informaba sobre este extremo, a continuación se informa sobre las cuestiones planteadas:

“Antecedentes y trámites:

“Con fecha 9 de agosto de 2021 se recibe en la Unidad de Transparencia del Servicio Andaluz de Salud la mencionada solicitud, generando el expediente arriba reseñado [...].

“El día 17 de agosto de 2021, se le remite a la interesada desde la citada Unidad correo electrónico acusándole recibo de la solicitud [...].

“Una vez analizada la solicitud y recabada la información del Plan Andaluz de Urgencias y Emergencias [...], con fecha 6 de septiembre de 2021 se envía correo electrónico a la dirección consignada por la persona interesada, por el que se le notifica la Resolución del EXP-XXX-PID@ con la información [...].

“Con fecha 11 de septiembre de 2021, se recibe en la mencionada Unidad de Transparencia, correo electrónico de la señora [*apellido de la persona interesada*] -[...]-, en el que acusa recibo de la Resolución y expone lo siguiente:

“«He recibido el correo con su contestación e información pero no se corresponde con lo solicitado a pesar de acceder a lo solicitado: no se pedían datos sobre el número de profesionales de, por ejemplo, cada área de urgencias hospitalarias (si debe haber un profesional, 2 o 10 de cada categoría o especialidad) sino cuantas personas hacen falta para cubrir uno de esos puestos (un administrativo de recepción de urgencias, un enfermero, una médica, etc.) durante las 24 horas de los 365 días del año considerando las vacaciones, permisos



y licencias de esas personas en ese año (1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 o X personas para cubrir todos los turnos del mismo puesto durante un año – 24/365-)».

“Con fecha 15 de septiembre del actual se traslada desde la Unidad de Transparencia a la Dirección del Plan Andaluz de Urgencias y Emergencias, el correo electrónico anteriormente reseñado –[...]–.

“En la misma fecha, se remite comunicación a la señora *[apellido de la persona interesada]* por la que se le acusa recibo de su correo electrónico de 11 de septiembre de 2021 y se le informa que se ha notificado el mismo al centro directivo competente –[...]–.

“Consideraciones sobre el fondo de las cuestiones planteadas en la reclamación presentada ante ese Consejo:

“1. La persona reclamante considera que con la información aportada no se responde a su solicitud y estima que su respuesta puede concretarse en un único número.

“SOL-XXX-PID@ [...] cuyo texto se reproduce: *[transcripción de la solicitud de información]*

“Disentimos con la opinión de la señora *[apellido de la persona interesada]*, por lo siguiente:

“En primer lugar, debemos aclarar que, la respuesta no puede ser un número determinado de profesionales de cada categoría profesional, es imposible especificar en general cuantos profesionales conforman la plantilla de urgencias de un hospital.

“Esto se debe a que la plantilla de cada urgencia hospitalaria depende del histórico del hospital, de su complejidad, es decir, del case-mix de cada hospital, del número de camas, del tipo de hospital - monobloque o multibloque-, de la organización de las urgencias en admisión única para adultos, pediatría y obstetricia-ginecología o de admisión de urgencias, diferenciada para urgencias de adulto, urgencias de pediatría y urgencias de obstetricia ginecología, del número de urgencias atendidas, del porcentaje de ingresos en observación y en planta, del número de pacientes atendidos por niveles de triaje, del número de pacientes atendidos por circuitos, del número de puestos de triaje, del número de consultas de los distintos circuitos, del número de sillones, del número de camas de observación y del número de puestos de críticos.

“Por lo anteriormente expuesto, queda patente que no hay dos hospitales ni dos servicios de urgencias iguales. En Andalucía no existe un documento que se ciña a la demanda genérica de información, sino que se consulta un documento de referencia, editado por el extinto Ministerio de Sanidad y Política Sociales, sobre estándares y recomendaciones para las Unidades de Urgencias Hospitalarias, entre las que se encuentra, la concerniente a los recursos humanos, por ello, se le informó y facilitó a la persona interesada la URL de acceso a dicho documento. Además debemos añadir que, en función de la evolución de la situación sanitaria actual, en cada momento pueden producirse modificaciones en el número de efectivos.



“Así mismo, en aras de contextualizar la información ofrecida, se le proporcionó el Plan de Alta Frecuentación para 2020-2021, elaborado por esta Dirección General ante la probable concurrencia en el tiempo del virus de la gripe y el virus covid-19. Plan de contingencia que en base a los distintos factores a tener en cuenta, entre otros, en los Servicios de Urgencias Hospitalarios –SUH-, contempla las actuaciones en el SUH (redefinición de recursos, protocolos de actuación y aumento de la capacidad de resolución) y describe las fases de aplicación del plan, así como los criterios de aplicación.

“Tanto del documento del Ministerio como del Plan de Alta Frecuentación, se infiere que lo solicitado no puede ser respondido con un número concreto, dado que como se refleja en estos documentos, la dotación de personal de estos servicios está condicionada a múltiples variables y a las características de cada centro hospitalario.

“En la página 9 del documento del Ministerio se expone: «El dimensionado de recursos humanos ha sido un motivo de debate entre los componentes del grupo que ha elaborado el documento, sin poder elaborar recomendaciones basadas en la realidad de la UUH del SNS. No existe una fórmula ampliamente aceptada o indicador sencillo para dimensionar el número de médicos necesarios en la UUH». Y en el apartado de recursos humanos, que se le indicó a la señora *[apellido de la persona interesada]* en la resolución, en el punto 7.

“Recursos humanos, apartado 7.7. Criterios para el cálculo de recursos (facultativo de medicina, enfermería, auxiliar de enfermería y otro personal) a modo de ejemplo transcribimos:

“«Las fórmulas anteriormente citadas para el cálculo de la dotación de médicos son orientativas. El número de facultativos asignados a la urgencia debe incrementarse si esta unidad debe atender a los pacientes que permanecen en unidades de observación específicas durante más de 12 horas o a los enfermos pendientes de ingreso. Esta última circunstancia sucede con relativa frecuencia en la mayoría de las urgencias hospitalarias y supone una importante sobrecarga asistencial tanto para médicos como para el resto del personal sanitario de urgencias.

“La recomendación de SEMES para la sala de observación de urgencias es de un facultativo por cada 8 pacientes, por turno, o determinar el personal en función de la fórmula<sup>47</sup>:  $[0,75 \times \text{total de asistencias en sala de observación} \times \text{año/n}^\circ \text{ de horas anuales contratadas por facultativo}]$

“Debe, en relación con la dotación de médicos en la sala de observación, alertarse sobre la necesidad de adecuar los recursos humanos a la carga de trabajo real existente en la UUH. Existen notables diferencias dependiendo del tipo de hospital y UUH [...]y, por tanto, del volumen de pacientes atendidos y su complejidad. Asimismo la organización de la UUH y su relación con el hospital tiene una incidencia directa sobre las necesidades de recursos humanos. Los requerimientos para una sala de observación de menos de veinticuatro horas son distintos que si ésta se utiliza como un sustituto de la hospitalización convencional (por ejemplo, por falta de disponibilidad de camas en las unidades de enfermería de hospitalización polivalente).



“La organización y gestión de los recursos humanos (turnos, sustituciones, etc.) tiene una incidencia directa en el dimensionado de las plantillas. Es relevante que el patrón de dotación de recursos humanos, tanto de médicos como de enfermeras y resto del personal, se adecúe a las posibles variaciones, por turno, así como en días de la semana y estacionales. La mayor parte de la actividad se concentra generalmente entre las 08:00 y las 22:00-24:00 horas.

“2. No fue respondido su correo por el que acusaba recibo de la resolución e informaba de la falta de correspondencia de la información dada con la información solicitada.

“Respecto a esto, debemos decir que, efectivamente como consta en el apartado de antecedentes y trámites, la señora *[apellido de la persona interesada]* envió a la Unidad de Transparencia del SAS el sábado, 11 de septiembre de 2021, un correo electrónico sobre el asunto. Correo que no pudo ser contestado en los 15 días hábiles que transcurrieron hasta la presentación de la reclamación (4 de octubre de 2021). Por ello, acompañamos el escrito que con esta misma fecha hemos remitido a la persona interesada, en el que le pedimos disculpa por la demora y le respondemos a las cuestiones planteadas en su correo. Escrito que se notifica a la dirección de correo electrónico señalado en el mismo y consignada en la SOL-XXX-PID@”.

**Sexto.** Consta en este Consejo el correo electrónico remitido desde la Unidad de Transparencia del Servicio Andaluz de Salud a la persona interesada el 16 de diciembre de 2021 por el que se le traslada determinada información. La entidad reclamada, sin embargo, no adjuntó notificación que asegure la recepción de la información pertinente a la persona reclamante, por lo que el 4 de enero de 2022 el Consejo le solicitó que remitiese la misma. El 15 de febrero de 2021 tiene entrada en el Consejo escrito de la Dirección General comunicando lo siguiente:

“[...] al día de la fecha no hemos recibido el acuse de recibo de la persona interesada.

“Así mismo, le indicamos que, el citado correo fue enviado a la dirección consignada en la solicitud y que coincide con la dirección desde la que la señora *[apellido de la persona interesada]* nos remitió el acuse de recibo de su Resolución y manifestó su disconformidad con la respuesta ofrecida.

“No obstante, acompañamos captura de pantalla del EXP-XXX-PID@, en el que figura entre otros documentos, la remisión del correo aludido. Esta información se encuentra a disposición de la persona interesada, bien clicando en el enlace. Para ver el detalle de la solicitud pinche en el siguiente enlace que figura en los correos por los que se le comunica el inicio de tramitación de expediente y notifica la resolución, o accediendo a la citada URL: [URL]”.

## FUNDAMENTOS JURÍDICOS



**Primero.** La competencia para la resolución de la reclamación interpuesta reside en el Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, de acuerdo con lo previsto en el artículo 48.1.b) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante, LTPA).

Debe destacarse a su vez que, en virtud del artículo 16.5 del Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, “[e]l personal funcionario del Consejo, cuando realice funciones de investigación en materias propias de la competencia del Consejo, tendrá el carácter de agente de la autoridad”, con las consecuencias que de aquí se derivan para los sujetos obligados en relación con la puesta a disposición de la información que les sea requerida en el curso de tales funciones investigadoras.

**Segundo.** Según establece el artículo 24 LTPA, “[t]odas las personas tienen derecho de acceder a la información pública veraz [...] sin más limitaciones que las contempladas en la Ley”. Y el artículo 6 a) LTPA obliga a que su interpretación y aplicación se efectúe tomando en consideración el “principio de transparencia, en cuya virtud toda la información pública es en principio accesible y sólo puede ser retenida para proteger otros derechos e intereses legítimos de acuerdo con la Ley”.

La legislación reguladora de la transparencia, pues, se fundamenta y estructura en torno a una regla general de acceso a la información pública, que únicamente puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permiten su restricción o denegación.

Efectivamente, tal y como tuvimos oportunidad de declarar ya en la Resolución 42/2016 y venimos desde entonces reiterando (así, por ejemplo, Resolución 451/2018, FJ 5º), nuestro régimen de acceso a la información pública se asienta sobre la siguiente premisa:

*“Este acceso se configura como un verdadero derecho, que en su vertiente procedimental lleva a establecer la regla general del acceso a dicha información. Constituye pues la excepción la denegación o limitación del acceso” (Exposición de Motivos, II, de la LTPA). Se presume, pues, la publicidad de los ‘contenidos o documentos’ que obren en poder de las Administraciones y ‘hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones’ [art. 7 b) de la LTPA], de tal suerte que, en línea de principio, ha de proporcionarse la información solicitada por la ciudadanía. [...] Por consiguiente, recae sobre la Administración —y sobre el tercero afectado que se oponga a la solicitud de información— la carga de argumentar la pertinencia de aplicar algún límite que justifique la denegación del acceso a la misma” (Fundamento Jurídico Tercero).*

Por su parte, este criterio es el que asimismo comparten los órganos jurisdiccionales, como lo ponen de manifiesto las Sentencias del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera) n.º 1547/2017, de 16 de octubre; Sentencia 344/2020, de 10 de marzo y 748/2020, de 11 de junio: “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



*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". Viniendo a añadir la Sentencia n.º 748/2020, de 11 de junio, que "la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración y solo resulta posible cuando concorra uno de los supuestos legalmente establecido, que aparezca debidamente acreditado por quien lo invoca y resulte proporcionado y limitado por su objeto y finalidad".*

**Tercero.** El objeto de la solicitud que está en el origen de la presente reclamación era conocer cuantas personas son necesarias para cubrir un puesto con atención continuada y permanente durante las 24 horas del día los 365 días del año. Como es sabido, mediante el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, la ciudadanía puede solicitar toda suerte de "contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones" [art. 2 a) LTPA]. Y, no cabe albergar la menor duda de que la información solicitada constituye inequívocamente "información pública" a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia.

Y así lo entendió el órgano reclamado que ofreció cierta información a la persona interesada. Al recibir esta información, la persona interesada muestra su disconformidad con la misma, al considerar que no ha quedado adecuadamente satisfecha su pretensión. El órgano reclamado vuelve a remitir a la persona ahora reclamante determinada información. No obstante, no ha quedado acreditado en el expediente la puesta a disposición a la reclamante de esta nueva información mediante la oportuna notificación.

Por ello, aun constanding la respuesta remitida a la persona interesada el 16 de diciembre de 2021 concediendo el acceso solicitado, pero no constanding que fuese notificada a la persona solicitante, este Consejo debe estimar la reclamación en el sentido de que se ha de notificar la respuesta, poniendo por tanto la información solicitada a disposición de aquella.

En consecuencia, la Dirección General de Asistencia Sanitaria y Resultados en Salud ha de formalizar el acceso a la información solicitada acreditando ante este Consejo la puesta a disposición de la misma a la persona reclamante.

En virtud de los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos citados se dicta la siguiente

## RESOLUCIÓN

**Primero.** Estimar la reclamación interpuesta por XXX contra la Dirección General de Asistencia Sanitaria y Resultados en Salud del Servicio Andaluz de Salud por falta de acreditación de la puesta a disposición de la información a la persona solicitante.





**Segundo.** Instar a la Dirección General de Asistencia Sanitaria y Resultados en Salud a que, en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al de la notificación de esta Resolución, notifique la respuesta ofrecida el 16 de diciembre de 2021 poniendo por tanto la información concedida a disposición de la persona reclamante, según lo indicado en el Fundamento Jurídico Tercero.

**Tercero.** Instar a la Dirección General de Asistencia Sanitaria y Resultados en Salud a que remita a este Consejo, en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al de la notificación de esta Resolución, las actuaciones realizadas, incluyendo la acreditación del resultado de las notificaciones practicadas.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y  
PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

Jesús Jiménez López

Esta resolución consta firmada electrónicamente.