

Reclamación 26/2022

ACUERDO AR 28/2022, de 23 mayo, del Consejo de Transparencia de Navarra, por el que se resuelve la reclamación formulada ante el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea

Antecedentes de hecho.

1. Con fecha 28 de marzo de 2022 se presenta escrito dirigido al Consejo de Transparencia firmado doña XXXXXX por el que se presentaba reclamación frente a la resolución dictada en el expediente por la Jefa de Servicio de Atención a ciudadanos y pacientes del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.

2. Examinado el escrito, el Consejo de Transparencia de Navarra procedió a tramitar la reclamación de doña XXXXXX conforme a lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley Foral 5/2018 de 17 de mayo, de Transparencia, Acceso a la información Pública y Buen Gobierno.

3. De conformidad con el artículo 121.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas, aplicable supletoriamente a la tramitación de la reclamación referida, el 1 de abril de 2022, la Secretaria del Consejo, por orden del Presidente del Consejo de Transparencia de Navarra, puso en conocimiento de la Administración la reclamación presentada, para que el plazo de 10 días hábiles se formulara y remitiera a la dirección electrónica del Consejo de Transparencia de Navarra, el expediente administrativo, informe y las alegaciones que se considerasen oportunas.

4. Recibido el expediente completo, pero no se ha recibido informe ni alegaciones por parte del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.

Fundamentos de derecho.

Primero. A tenor de lo establecido en la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, el Consejo de Transparencia de Navarra es el órgano independiente de control en materia de transparencia en la Comunidad Foral de Navarra, que garantiza el derecho de acceso a la información pública de los ciudadanos (artículo 63).

El Consejo es competente para conocer de las reclamaciones que se le presenten contra las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información, emanadas, entre otros, de los organismos públicos vinculados o dependientes de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (artículo 64).

5. Segundo Formula la reclamación la ciudadana a frente a la actuación del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea. entendiendo que la contestación emitida por la Administración con fecha 28 de febrero de 2022 a su solicitud de fecha 24 de febrero de 2022 no es acorde a Derecho.

La solicitud de información de fecha 24 de febrero de 2021 se refería a los siguientes datos:

“solicito acceder a los datos anonimizados sobre los casos de Enfermedades de Declaración Obligatoria (EDO) detectados en la Comunidad Foral de Navarra en los últimos cinco años. En concreto: - El número de casos confirmados de infección gonocócica, sífilis, sífilis congénita, infección por Chlamydia trachomatis, linfogranuloma venéreo (infección por Chlamydia trachomatis L1-L3) y virus de inmunodeficiencia humana (VIH), diagnosticados en Navarra durante los años 2020, 2019, 2018, 2017, 2016 y 2015, indicando las edades de las personas diagnosticadas (o en su defecto, el grupo de edad al que pertenecen), el género o sexo de las personas diagnosticadas, el área sanitaria donde se han diagnosticado cada uno de los casos, así como la razón de la transmisión en aquellos casos en los que conste esta información. Solicito recibir esta información preferiblemente en formato accesible (xls, csv, en cualquier base de datos...) y si ello no fuera posible, en el

formato que estuviera disponible (PDF, en papel...). En el caso en que la aplicación de los artículos 14 y 15 de la Ley 19/2013 constituya un acceso parcial a la información solicitada, pido la identificación específica de los límites previstos de cada una de las partes omitidas de la información pública proporcionada”

A la mencionada solicitud, la administración contestó a la ciudadana lo siguiente:

“Tras consultar con el Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra (ISPLN), informan que la información sobre las EDO las puede encontrar en el siguiente enlace: Epidemiología. Boletines de Salud Pública - navarra.es (que se encuentra en la página del ISPLN (Instituto Navarro de Salud Publica. portada ISP - navarra.es).

No se puede facilitar la información con el nivel de desagregación solicitado porque permitiría la identificación indirecta del paciente. La información actualizada con un nivel de agregación adecuado se publicará próximamente en el boletín de ISPL de Navarra, del que le hemos facilitado en enlace de búsqueda.”

Las razones por las que la recurrente entiende no es acorde a Derecho la resolución notificada son las siguientes:

“En primer lugar, debo subrayar que en la petición realizada se solicita específicamente acceder a los datos anonimizados sobre los casos de Enfermedades de Declaración Obligatoria (EDO) detectados en las áreas sanitarias de la Comunidad Foral de Navarra en los últimos cinco años, agrupándolos por edad o grupo de edad, género o sexo y razón de contagio, si es que la hubiere. Es decir, no se solicita información individual de cada caso, sino los datos estadísticos y agregados según las categorías indicadas, si bien estas resultan más pequeñas que las establecidas inicialmente por el Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra, pero que son similares a las que publican otras comunidades autónomas sobre los mismos datos, como se expondrá más adelante.

El capítulo III de la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública determina el alcance del secreto estadístico y establece en su artículo 13 la obligación de los servicios estadísticos de no difundir datos personales que por su grado de

desagregación conduzcan a la identificación indirecta de los informantes. En cambio, no establece cuál es el nivel de desagregación que los servicios estadísticos deberían considerar demasiado desagregados como para poner en riesgo la privacidad de los informantes.

En todo caso, si el acceso a toda la información solicitada es, a ojos del servicio estadístico de Navarra, demasiado desagregada, podría haberse facilitado un acceso parcial a la información, tal y como permite el artículo 15.4 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, la LTAIBG), por la cual las limitaciones no serán aplicables “si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas”; y el artículo 16 de la misma ley, que posibilita “el acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite”.

El Instituto Público de Salud podría, por ejemplo, haber indicado la tasa por sexo o género de cada una de las enfermedades en todo el territorio navarro (es decir, sin desagregar la información por área sanitaria o por razón), indicando a su vez los grupos de edad más afectados por cada una de ellas. En cambio, se ha denegado completamente el acceso a esta información, ignorando la posibilidad del acceso parcial a la información. De hecho, esta información parcial ya es ofrecida por el ISPLN en el caso de los diagnósticos de VIH y sida. En el Boletín de Salud Pública de Navarra nº 115 de septiembre de 2021, disponible en la web del Instituto Navarro de Salud Pública, se recoge la información sobre infección por VIH y sida en Navarra durante el 2020 (adjunto a esta reclamación). En este boletín hay una gráfica sobre la distribución de nuevos diagnósticos de VIH según sexo y grupo de edad entre los años 2016 y 2020 (Figura 4, pág. 2). En este caso, no parece que la desagregación de la información por sexo y grupo de edad suponga un riesgo para la identificación indirecta del paciente. Una información similar a esta, aportando el número de casos por año de cada una de las infecciones solicitadas, hubiera supuesto un acceso parcial a la información más satisfactorio a la negativa recibida.

Por tanto, el acceso a parte de la información solicitada (como se hace, por ejemplo, en la figura 4 de la pág. 2 del boletín nº 115) no tendría por qué poner en peligro la identidad de los pacientes, como demuestra el hecho de que el propio Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra ya haya publicado esa información acerca de los nuevos casos de VIH.

De esta manera, el ISPLN, permitiría el cumplimiento del artículo 21 de la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública, que establece que los servicios estadísticos podrán facilitar a quien lo solicite:

“a) Otras tabulaciones o elaboraciones estadísticas distintas de los resultados hechos públicos a los que se refiere el primer apartado del artículo 20, siempre que quede preservado el secreto estadístico.

b) Los datos individuales que no estén amparados por el secreto estadístico porque hayan llegado a ser anónimos hasta tal punto que sea imposible identificar a las unidades informantes”

Por otro lado, si bien es cierto que la Ley foral 5/2018, de 17 de mayo, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno establece en su artículo 32.4 sobre protección de datos personales que se podrá denegar la solicitud si se considera que los datos contenidos en el documento “puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad”, así como la LTAIBG recoge entre sus límites la protección de datos personales en su artículo 15, debe reiterarse que la información solicitada o el acceso parcial a ella no afectaría a la intimidad de los pacientes debido a:

1. Que la información recogida en el EDO ya se encuentra anonimizada cuando es tratada estadísticamente y publicada.

2. Que no se solicita información personal individual e identificativa tales como la nacionalidad de cada uno de los casos, la dirección de residencia de la persona diagnosticada, la fecha de nacimiento de la persona o fecha exacta del diagnóstico. La solicitud específica de los datos sobre género o sexo y edad o grupo de edad

atienden a razones puramente estadísticas y no es posible cruzar esta información con ninguna otra que permitiera la identificación personal de ninguna de las personas informantes. 3. Que, como ya se ha argumentado anteriormente, el Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra ya ha publicado información con similar nivel de desagregación sin que esto haya puesto en riesgo la protección de la identidad de las personas diagnosticadas. Podemos tomar como evidencia el caso de los 8 hombres de entre 23 y 46 años de edad diagnosticados con linfogranuloma venéreo en 2020 (pág. 8 del Boletín de Salud Pública de Navarra nº113 de Vigilancia de enfermedades transmisibles en Navarra en 2020 publicado en marzo de 2021 y adjunto a esta reclamación). En este caso, el Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra ofrece datos desagregados por género, siendo imposible su identificación entre una población masculina que en diciembre de 2020 era de un 324.897 hombres censados en Navarra dispersos en un área de más de 10.000 km². No tiene sentido que el Servicio Navarro de Salud aporte esta información y niegue a su vez el acceso al mismo tipo de información de otras enfermedades alegando la posibilidad de una supuesta identificación de los diagnosticados. De nuevo, en el caso de que este argumento esgrimido por el ISPLN se deba a que la solicitud de los casos diagnosticados por área sanitaria reduce demasiado el territorio, se podría haber permitido un acceso parcial a esta información, sin especificar el área sanitaria. En cambio, ha desestimado completamente mi petición, contradiciéndose así con su propio criterio a la hora de publicar información sobre los casos de linfogranuloma venéreo en 2020.

4. Por otro lado, es preciso señalar que otras comunidades autónomas sí aportan esta misma información, sin que esto genere la sospecha de poner en peligro la identidad de las personas diagnosticadas. Andalucía es un ejemplo de ello, como puede observarse en la Tabla 17 (pág.31) de la Monografía volumen 26, nº 10, de diciembre de 2021, sobre Infecciones de transmisión sexual en Andalucía entre 2015 y 2020, elaborada por el Servicio de Vigilancia Epidemiológica de Andalucía y adjunta a esta reclamación. En ella se relaciona la tasa de infección gonocócica por género,

edad y provincia en año 2019, sin que ello genere la sospecha de que estén poniendo en peligro la intimidad o la seguridad de las personas diagnosticadas”

Tercero. La Ley Foral 5/2018 de 17 de mayo, de Transparencia, Acceso a la información Pública y Buen Gobierno en su artículo 13 reconoce el derecho de cualquier ciudadano a obtener, previa solicitud, la información pública que obre en poder de las Administraciones, sin que para ello esté obligado a declarar un interés determinado. De manera coherente con lo anterior, el artículo 30 del referido texto normativo, relativo al derecho de acceso a la información pública advierte en su apartado 2 que para el ejercicio de este derecho no resulta necesario motivar la solicitud ni invocar tan siquiera la propia Ley Foral de Transparencia ni tampoco acreditar interés alguno.

La contestación de la Administración a la solicitud es en parte estimatoria, pues da acceso a ciertos datos publicados al respecto, pero es desestimatoria en cuanto a facilitar los concretos datos anonimizados elaborados al nivel de desagregación que solicita la ciudadana.

La razón de tal denegación, por una parte, se encuentra en que el nivel de desagregación solicitado entiende la Administración que daría lugar a la “*identificación indirecta del paciente*”; por otra parte, afirma la Administración que los datos solicitados, pero con un nivel de desagregación adecuado a mantener el anonimato de los pacientes serán objeto de próxima publicación.

Consecuentemente esto nos lleva a analizar dos aspectos importantes en relación con el derecho de acceso a la información solicitada, a saber: por una parte, si existe el derecho de acceso cuando para atender a lo que se solicita se debe realizar una actividad concreta de elaboración por parte de la administración al tener que realizar un tratamiento de datos conforme a la desagregación concreta requerida por la ciudadana (causa de inadmisión del artículo 37.g) Ley Foral de Transparencia); por otra, y caso de que la anterior no supusiera una declaración denegatoria de la existencia del derecho, que daría lugar a la inadmisión en la instancia, si concurre en

la información solicitada la existencia del límite relativo a la protección de datos personales especialmente sensibles (art. 32.4 Ley Foral de Transparencia)

El objeto del derecho de acceso es la *información pública*. La Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, define, en su artículo 3 d), la información pública como aquella información, cualquiera que sea su soporte y forma de expresión, “elaborada por la Administración pública” o “que posean estas”, no teniendo esta consideración la documentación enunciada en el apartado e) del artículo 28 de esta Ley Foral, esto es, se refieran documentación preparatoria, material en curso de elaboración o documentos o datos inconclusos y que no formen parte del expediente administrativo. Es decir, la información pública a la que se tiene acceso es aquella que existe, por estar ya elaborada, y obra en poder de la Administración (artículos 3 d) y 28, apartados b) y e)]. Y, por el contrario, no cabe derecho de acceso a la información que no existe, no está elaborada o no obra en poder de la Administración. En similares términos, el artículo 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, en su artículo 13 especifica que “*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 este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*”.

Las nuevas tecnologías de la información y la generalización del formato electrónico y las bases de datos amplían en la actualidad la noción tradicional de *documentación* como objeto de la información pública, admitiéndose referido el concepto a “*cualquier información escrita, visual, sonora electrónica o en cualquier otra forma que obre en poder de las autoridades*”. Es decir, la norma reconoce y regula el derecho a acceder a información pública que esté en posesión del organismo al que se dirige la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado, bien porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

En todo caso, aun entendiendo en forma amplia el objeto del derecho al acceso, es innegable la necesidad de la *preexistencia de la información pública*, sea cual sea su soporte. Como se ha señalado, el derecho de acceso debe recaer sobre una

información pública existente, ya que la Ley, ni la foral, ni la estatal, configuran un derecho que tenga por objeto una actividad informativa por parte de la Administración.

Es por ello por lo que, de forma generalizada, quedan fuera del amparo de las normas sobre acceso a la información pública aquellas solicitudes que suponen o precisan de una importante actividad de elaboración por parte de la Administración requerida. Así, de acuerdo con lo previsto en el artículo 28 b) de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, es causa de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información el que dichas solicitudes *“se refieran a documentación preparatoria, material en curso de elaboración o documentos o datos inconclusos y que no formen parte del expediente administrativo. Por datos inconclusos se entienden aquellos sobre los que la administración pública esté todavía trabajando internamente y no se haya emitido ningún dictamen informe o aprobación.”* Se corresponde esta causa de inadmisión con la causa de inadmisión recogida en el artículo 18.1 c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, la cual determina que serán inadmitidas mediante resolución motivada las solicitudes *“relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”*.

De este modo, el derecho de acceso a la información pública solo puede ser afirmado si tal información preexiste a la solicitud, sin que pueda exigirse a la Administración la actuación consistente en elaborar *ex novo* la documentación o información objeto de solicitud.

Evidentemente en el caso ahora analizado, los datos básicos para poder suministrar la información requerida están en posesión de la Administración, pero esto no supone que exista una elaboración estadística realizada concreta que contemple e incluya todos los datos desagregados que solicita la ciudadana, ni tampoco que esos datos individuales al ser tratados en la forma que la ciudadana solicita, se anonimicen hasta tal punto que sea imposible identificar a las personas físicas cuyos datos de salud son tratados. Por ello, la Administración en su contestación da información y proporciona el enlace correspondiente a los datos agregados que en relación con el objeto de la solicitud tiene ya elaborados y remite a las posteriores informaciones que

podrán ser publicadas al respecto, estadísticas que se elaborarán, con “*un nivel de agregación adecuado*”, es decir, el que estime la Administración competente sea el pertinente para salvaguardar los derechos de los terceros implicados teniendo en cuenta la realidad y circunstancias del entorno sobre el que se informa.

Habida cuenta de lo anterior la reclamación ha de ser desestimada por entender conforme a Derecho la resolución impugnada emitida con fecha 28 de febrero de 2022 por la Jefa de Servicio de Atención a ciudadanos y pacientes del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.

En su virtud, siendo ponente doña Gemma Angélica Sánchez Lerma, previa deliberación y por unanimidad, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de la Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

ACUERDA:

1º. Desestimar la reclamación presentada contra la resolución de fecha 28 de febrero de 2022 de la Jefa de Servicio de Atención a ciudadanos y pacientes del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea

2º. Dar traslado de este acuerdo al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea

3º. Notificar este acuerdo a la reclamante

4.º Señalar que contra este acuerdo, que pone fin a la vía administrativa, podrá interponerse ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, recurso contencioso administrativo en el plazo máximo de dos meses, contado desde el día siguiente al de la notificación del mismo, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

5º. Publicar este acuerdo en el espacio web del Consejo de Transparencia de Navarra, previa notificación a las partes y disociación de los datos de carácter personal que figuran en el mismo para su general conocimiento.

El Presidente del Consejo de Transparencia de Navarra

Nafarroako Gardentasunaren Kontseiluako Lehendakaria

Consta firma en original

Juan Luis Beltrán Aguirre