



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

N/REF: Expte. 1249-2023

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Comunidad Autónoma de La Rioja/ Servicio Riojano de Salud.

Información solicitada: Actas de las reuniones de las comisiones de farmacia y terapéuticas de dos hospitales públicos.

Sentido de la resolución: ESTIMATORIA.

Plazo de ejecución: 20 días.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación que obra en el expediente, el 28 de febrero de 2023 la ahora reclamante solicitó a la Consejería de Salud del Gobierno de la Rioja y a diversas dependencias administrativas de dicho sector-entre ellas al Servicio Riojano de Salud-, al amparo de la Ley 19/2013¹, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

“Acceso a las actas de las comisiones de farmacia y terapéutica de los siguientes hospitales de La Rioja desde 2018 a la fecha: Fundación hospital Calahorra y Hospital San Pedro.

También solicito acceso a los protocolos y guías hospitalarias para las siguientes indicaciones: Osteoporosis, Psoriasis y artritis psoriásica, diabetes mellitus, eventos

¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887>

tromboembólicos venosos/trombosis venosa profunda y prevención de ictus y embolias sistémicas.

También solicito acceso a la aclaración de si los siguientes medicamentos están disponibles en los hospitales y, de ser posible, cuando fueron ingresados a los hospitales y si existen restricciones para su uso: Ticagrelor (Brilique), Dabigatrán (Pradaxa), Insulina aspart (NovoRapid) y Teriparatida (Forsteo)”.

Mediante resolución de la Presidenta del Servicio Riojano de Salud de 27 de marzo de 2023 se acordó estimar la solicitud de información en sus puntos segundo y tercero, e inadmitir la misma respecto del punto primero, dedicado a las actas de las citadas comisiones clínicas de dos hospitales de la red autonómica. El motivo de dicha denegación parcial, fundamentada en el artículo 18.1.b) de la LTAIBG, es que se trata de información auxiliar y de apoyo:

“(…) El Decreto 16/2004, de 20 de febrero, por el que se aprueba el reglamento sobre estructura y organización de los hospitales gestionados por el Servicio Riojano de Salud², establece en su artículo 16.4:

”Las comisiones clínicas y de gestión son órganos científicos técnicos dependiente de la Dirección del Hospital que analiza y elabora propuestas y documentos de trabajo en relación con las funciones que se le atribuyen.

Las comisiones clínicas y de gestión estarán compuestas por un máximo de ocho miembros, los cuales serán designados por la división hospitalaria correspondiente, a propuesta del comité Asesor Técnico –Asistencial.

Cada comisión estará representada por un Presidente que será elegido por sus miembros”.

El régimen jurídico básico del funcionamiento de los órganos colegiados viene fijado en los artículos 15 a 18 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y en la Ley 3/2003, de organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja, conforme a ello, las comisiones de farmacia, no son un órgano colegiado propiamente dicho, sino grupo de trabajo, cuyas funciones de información o propuesta no son preceptivas y carecen de efectos frente a terceros, sin que figure inscrita en el registro habilitado para al efecto para órganos colegiados de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

² <https://web.larioja.org/normativa?n=140>

Sus trabajos o informes no son preceptivos, se trata de información preparatoria de los trabajos de la Gerencia o de los órganos de propuesta vinculante, es lógico y habitual, que dichos órganos necesiten el apoyo técnico en aspectos concretos de su actividad y que se formalicen por escrito, sin que se incorporen como motivación a la decisión que tomen dichos órganos.

Por lo expuesto, conforme a lo establecido en el artículo 18.1 b: Se inadmitirá a trámite, mediante resolución motivada, las referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo.(...)”

2. Disconforme con dicha resolución, la solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) el 4 de abril de 2023, registrada con número de expediente 1249-2023, en solicitud de revisión de la decisión de inadmisión parcial.

La reclamante alega que dispone de actas de las comisiones de otros hospitales y que ello es un indicio de que la resolución denegatoria no es conforme a derecho. Además, señala los siguientes argumentos en favor de su reclamación:

“(...) La Ley de Garantías y Uso Racional de los Medicamentos y Productos Sanitarios, dispone en su artículo 7 que "Las administraciones sanitarias garantizarán la máxima transparencia en los procesos de adopción de sus decisiones en materia de medicamentos y productos sanitarios", y en su artículo 16.4 establece que "La confidencialidad no impedirá la publicación de los actos de decisión de los órganos colegiados de asesoramiento técnico y científico del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad relacionados con la autorización de medicamentos, sus modificaciones, suspensiones y revocaciones." Y es que, en el ámbito del medicamento, preservando lo que sea secreto empresarial, concurre un interés público superior en la publicación de toda la información en poder de la Administración sanitaria relativa a este producto, toda vez que es un bien de primera necesidad absolutamente imprescindible para hacer efectivo en lo posible al derecho humano a la protección de la salud.

Según la Sentencia del Tribunal Supremo 235/2021, 19 de febrero de 2021 dictada en casación, declara lo siguiente:

«que el derecho de acceso a la información, respecto del proceso de toma de decisiones de los órganos colegiados cuyas sesiones no sean públicas, está sujeto a ciertos límites, pues las opiniones y manifestaciones realizadas por sus miembros en las deliberaciones reservadas no deben tener trascendencia externa, manteniéndose en la esfera interna lo afirmado por cada uno de los vocales al tratar

los diferentes puntos del orden del día, salvo, como más adelante veremos, que ellos mismos voluntariamente opten por dar publicidad a su intervención.

(...)

En definitiva, este límite debe entenderse referido al contenido literal de las opiniones, intervenciones y manifestaciones de cada uno de los integrantes del órgano colegiado durante la deliberación, pues, salvo que las sesiones sean públicas, el debate previo a la toma de decisión debe preservarse del conocimiento público, manteniendo una cierta reserva y confidencialidad como garantía del correcto funcionamiento del órgano y de la libertad de sus miembros en su actuación interna.

Este Tribunal, en STS de 17 enero de 2020, ha sostenido que no tiene la consideración de información, a los efectos de la Ley de Transparencia, el conocimiento del voto individualizado de cada uno de sus miembros, pues por sí mismo carece de trascendencia puesto que lo relevante es la voluntad única de la mayoría de sus miembros. Siendo esto así, con mayor motivo no lo son las opiniones individuales emitidas por los miembros del consejo durante la discusión y deliberación del órgano colegiado. Esta conclusión es aplicable aun cuando la reunión ya se hubiese celebrado y el procedimiento ya hubiese finalizado, pues una decisión que permita acceder libremente a las opiniones y manifestaciones realizadas por los miembros de un órgano colegiado en procedimientos ya concluidos se proyectaría sobre el funcionamiento futuro de este mismo órgano en la medida en que los integrantes serían conocedores que lo manifestado en estas reuniones podría hacerse público en un futuro inmediato, coartando así su libertad en futuras discusiones o deliberaciones».

Por tanto, el Tribunal Supremo aplica a los órganos colegiados el límite de la "garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión" exclusivamente a las deliberaciones y al voto individualizado de cada miembro del órgano, no a las actas, tengan o no una específica cobertura legal de confidencialidad, y sin tener en cuenta el tipo de actuación o la función del órgano.

Resolviendo una reclamación que tenía por objeto acceder a las actas y acuerdos adoptados en el año 2020 y parte del año 2021 de la Comisión Permanente de Farmacia del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en su Resolución 495/2021, de 10 de diciembre de 2021, ha dicho lo siguiente:

"El acceso a las actas de órganos colegiados ya ha sido objeto de análisis por parte de este Consejo de Transparencia en varias resoluciones, con resultados favorables al acceso. Esta consideración ha sido avalada por el Tribunal Supremo en su reciente Sentencia de 19 de febrero de 2021 (ECLI:ES:TS: 2021:704) (.....)"

3. El 12 de abril de 2023 el CTBG remitió la reclamación a la Secretaría General del Servicio Riojano de Salud, al objeto de que pudieran presentar las alegaciones que se considerasen oportunas.

El 3 de mayo de 2023 la Presidencia del Servicio Riojano de Salud ha contestado reiterando los argumentos, plasmados en la resolución recurrida.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2.c) de la LTAIBG y en el artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno³, el Presidente de esta autoridad administrativa independiente es competente para resolver las reclamaciones que en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG⁴ se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. En virtud del apartado 2 de la disposición adicional cuarta de la LTAIBG⁵, las comunidades autónomas pueden atribuir la competencia para la resolución de las reclamaciones al CTBG mediante la celebración del correspondiente convenio con la Administración General del Estado. En desarrollo de dicha previsión, existe convenio⁶ vigente suscrito con las comunidades autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Extremadura, Castilla-La Mancha e Illes Balears, así como con las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.
3. A tenor de lo dispuesto en su preámbulo, la LTAIBG tiene por objeto *"ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos, así como las consecuencias derivadas de*

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#dacuaa>

⁶ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/es/transparencia/portal-transparencia/informacion-econ/convenios/conveniosCCAA.html

su incumplimiento”. De este modo, su artículo 12⁷ reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la “información pública”, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución y desarrollados por dicha norma legal. En este sentido, el artículo 13 de la LTAIBG define la “información pública” 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”.

Por lo tanto, la ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación con información que ya existe, por cuanto está en posesión de un organismo incluido en su ámbito de aplicación, bien porque él mismo la ha elaborado, bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

De acuerdo con el citado artículo 13 de la LTAIBG, cabe concluir que la información solicitada debe considerarse «*información pública*», puesto que obraría en poder de un sujeto obligado por la LTAIBG, la Comunidad Autónoma de La Rioja, y dentro de ella el ente institucional que ejerce las competencias en materia de salud pública y sanidad, el Servicio Riojano de Salud, quien dispondría de ella en el ejercicio de las competencias reconocidas en el estatuto de autonomía (el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de La Rioja, aprobado por Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, en su versión consolidada tras diversas reformas), plasmadas en la norma estatutaria del ente público, tal y como le vienen transferidas en el citado Decreto 16/2004, de 20 de febrero, por el que se aprueba el reglamento sobre estructura y organización de los hospitales gestionados por el Servicio Riojano de Salud.

Su carácter de información pública viene reforzado por el Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios⁸, citado por la reclamante, el cual establece un principio de garantía de la transparencia en la adopción de decisiones por las administraciones sanitarias, y específicamente en los actos y decisiones relacionadas con la autorización de medicamentos (artículos 7 y 16.4). Dichos preceptos normativos traen causa, en dichos dos aspectos, de la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación sobre productos farmacéuticos, establecida en el artículo 149.1.16^a de la Constitución Española.

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-8343>

De manera que solo restaría por dilucidar si se trata de información auxiliar o de apoyo, tal y como alega la administración autonómica.

4. En ese sentido, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en ejercicio de las funciones que tiene atribuidas legalmente por las letras a) y e) del artículo 38.1 de la LTAIBG, ha elaborado el criterio interpretativo CI/006/2015, de 12 de noviembre, en el que se delimita el alcance de la noción de información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como causa de inadmisión de solicitudes de acceso a la información en el artículo 18.1.b) de la LTAIBG, pudiendo señalarse, en lo que ahora interesa, las siguientes consideraciones generales.

En primer lugar, según ha afirmado el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017, «Cualquier pronunciamiento sobre las “causas de inadmisión” que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, [...] debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013», de manera que «esa 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.

En segundo lugar, teniendo en cuenta la redacción del artículo 18.1.b) es el carácter auxiliar o de apoyo de este tipo de información, y no el hecho de que se denomine como una nota, borrador, resumen o informe interno, lo que conlleva la posibilidad de aplicar precitada la causa de inadmisión.

Finalmente, en tercer lugar, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno entiende que una solicitud de información auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, podrá ser declarada inadmitida a trámite cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias: (i) cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad; (ii) cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final; (iii) cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud; (iv) cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento; (v) cuando se

trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.

De acuerdo con la argumentación presentada por la Comunidad Autónoma en sus alegaciones, el informe cuyo acceso se solicita está encuadrado en la circunstancia (v) del CI/006/2015, referido a informes no preceptivos. Pero dicha comisión técnica no sólo realiza informes a discreción, dentro de concretos procedimientos administrativos, sino que según su norma estatutaria son órganos con carácter permanente a los que, una vez constituidos, por definición les resulta aplicable la normativa sobre régimen de funcionamiento de los órganos colegiados de las administraciones públicas, no tratándose de órganos unipersonales. Por ejemplo, deben convocarse con cierta periodicidad, adoptar un orden del día y plasmar el resultado de sus reuniones en un acta (análogamente con lo dispuesto en los artículos 15 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público⁹).

El Decreto 16/2004¹⁰ de 20 de febrero, por el que se aprueba el reglamento sobre estructura y organización de los hospitales gestionados por el Servicio Riojano de Salud, establece en su artículo 16.4 que las Comisiones Clínicas y de Gestión *“son órganos científico técnicos dependientes de la Dirección del Hospital que analizan y elaboran propuestas y documentos de trabajo en relación con las funciones que se les atribuya a cada una de ellas. Cada Hospital determinará y constituirá las Comisiones Clínicas y de Gestión que dependerán de la Comisión de Garantía de Calidad”*. De igual modo, se indica que estas comisiones *“estarán compuestas por un máximo de ocho miembros, los cuales serán designados por la División hospitalaria correspondiente, a propuesta del Comité Asesor Técnico-Asistencial”* y que *“Cada Comisión estará representada por un Presidente que será elegido por sus miembros”*. Por último, el apartado 5 de ese mismo artículo establece que *“La Comisión de Garantía de la Calidad tendrá como función principal coordinar el funcionamiento de las Comisiones Clínicas y de Gestión y promocionar la mejora continua de la calidad de la asistencia hospitalaria, colaborando en la elaboración de un programa de autoevaluación de la calidad asistencial. La Comisión de Garantía de Calidad deberá reunirse un mínimo de tres veces al año”*.

Por ello, este Consejo entiende que, con independencia de que estén inscritas en un registro administrativo, y de que formen parte de una Comisión de rango superior, de Garantía de la Calidad, es indubitado el carácter de órgano administrativo de las comisiones clínicas y de gestión instituidas reglamentariamente por el citado Decreto

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10566>

¹⁰ <https://web.larioja.org/normativa?n=140>

16/2004, de 20 de febrero, ostentando una presidencia y una membresía, con un régimen de reuniones establecido para la comisión de la que dependen, debiendo aplicársele la normativa sobre acceso a los acuerdos de órganos administrativos colegiados citada por la reclamante. Debe tenerse en cuenta, de igual modo, que en ningún caso tendrá la consideración de información de carácter auxiliar o de apoyo aquella que *“tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad política del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas y su aplicación”*, como dice el criterio interpretativo CI/006/2015, de 12 de noviembre.

A la vista de todo lo anteriormente expresado, este Consejo considera que no concurre la causa de inadmisión recogida en el artículo 18.1 b) de la LTAIBG, alegada por la administración y, en consecuencia, procede estimar la reclamación presentada, concediendo el acceso a las actas de las reuniones de las comisiones clínicas mencionadas en la solicitud.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada frente al Servicio Riojano de Salud.

SEGUNDO: INSTAR al Servicio Riojano de Salud a que, en el plazo máximo de veinte días hábiles, facilite a la reclamante la siguiente información:

- Las actas de las comisiones de farmacia y terapéutica de los siguientes hospitales de La Rioja desde 2018: Hospital Calahorra y Hospital San Pedro.

TERCERO: INSTAR al Servicio Riojano de Salud a que, en el mismo plazo máximo de veinte días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno copia de la información enviada a la reclamante.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno¹¹, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas¹².

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa¹³.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

RA CTBG
Número: 2023-1063 Fecha: 18/12/2023

¹² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>

¹³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>