



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 1885/2024

Reclamante: [REDACTED]

Organismo: FREMAP/MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL

Sentido de la resolución: Desestimatoria

Palabras clave: Información económica financiera, servicio de transporte de pacientes, arts. 13, 18.1.c) y 15 LTAIBG.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 23 de septiembre de 2024 el reclamante presentó al MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

«SE SOLICITA, EN VIRTUD DEL ART. 12 DE LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO, LAS FACTURAS DEL SERVICIO DEL TRANSPORTE DE PACIENTES EN OTROS MEDIOS (AMBULANCIA, TAXI, VTC) DE LOS CENTROS ASISTENCIALES DE FREMAP EN ASTURIAS DESDE 15/12/2023 HASTA 18/09/2024. EN CONCRETO:

- FACTURAS

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



- DETALLE DE LOS DESPLAZAMIENTOS

- RECORRIDOS (ORIGEN Y DESTINO, LOCALIDAD)

-HORA DE INICIO, HORA DE FIN, TIEMPO DE ESPERA, KILÓMETROS Y FACTURAS SIMPLIFICADAS (TICKETS); TANTO DE LOS SERVICIOS DIRECTAMENTE ABONADOS POR FREMAP AL EMPRESARIO, COMO LAS FACTURAS SIMPLIFICADAS RECIBIDAS POR PARTE DEL PACIENTE Y ABONADAS POR FREMAP A ESTE.

(Motivo) CONTROL DEL GASTO PÚBLICO, COMPROBACIÓN DE LA JUSTIFICACION EN LA QUE SE BASÓ FREMAP PARA SACAR POR ESE IMPORTE Y CLASIFICACION CPV 85143000 - Servicios de ambulancia) EN LA LICITACION CON Expediente: LICT/99/029/2023/0181 LOTE 1».

2. Mediante resolución de 17 de octubre de 2024, la MUTUA FREMAP/ MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL responde lo siguiente:

«(...) Una vez analizada la misma, esta Mutua considera que procede acceder a su solicitud, por lo que se adjunta, mediante el Anexo I, la relación de proveedores que prestaron servicio durante el período de tiempo indicado, así como la relación de las facturas abonadas por el servicio de transporte de pacientes en otros medios, (ambulancia, taxi, vtc) de los centros asistenciales de FREMAP en Asturias, desde el 15/12/2023 hasta el 18/09/2024.

No obstante, el acceso a la información detallada sobre los desplazamientos, recorridos, hora de inicio y fin, tiempo de espera, kilómetros, tickets, y servicios directamente abonados al paciente, además de que pudiera afectar a derechos e intereses de terceros, no resulta posible, habida cuenta de que dicha información no es extraíble informáticamente y requeriría de una acción previa de reelaboración manual de una gran cantidad de información, lo cual constituye una causa de inadmisión, en virtud del artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013 (...).

En cuanto a la comprobación de la justificación en la que se basó FREMAP para licitar por ese importe el expediente LICT/99/029/2023/0181 Lote 1, le significamos que el valor estimado de la licitación se obtuvo teniendo en cuenta los consumos históricos de los servicios objeto de licitación y las previsiones de consumo por el aumento del colectivo protegido, estimando que se dará cobertura aproximadamente a unos 6816 desplazamientos, (de los cuales, 6136 se realizarán en ambulancia y 680 mediante otros medios, recorriendo unos 439.939,58 kilómetros).



Asimismo, hay que señalar que para los cálculos de los costes directos del personal se ha tomado como referencia la categoría de “conductor/a” de la resolución, de 26 de noviembre de 20290, de la Consejería de Industria, Empleo y promoción Económica, por la que se ordena la inscripción del Convenio Colectivo de sector Convenio Colectivo regional de trabajo para las empresas y trabajadores de transporte de enfermos y accidentados en ambulancia en el Principado de Asturias.

Así pues, la justificación del valor estimado del contrato y sus modificaciones, se establecieron en base a los costes directos de personal, vehículos, costes indirectos, combustible y beneficio comercial, de acuerdo con el siguiente desglose:

- Costes directos - personal: 43,38% del gasto anual del contrato: 178.317,96€
- Costes directos- vehículos: 30,26% del gasto anual del contrato: 124.386,85€
- Costes indirectos: 1,28% del gasto anual del contrato: 5.261,57€
- Coste directo variable – combustible: 20,58% del gasto anual del contrato: 84.596,21€
- Beneficio industrial: 4,50% del gasto anual del contrato: 18.497,71 €

- Modificado del 20% del precio en caso de aumento o descenso del número de desplazamientos de pacientes en al menos un 5% con respecto al ejercicio anterior o, bien, la modificación legal que afecte al servicio.

Por último, sobre la justificación de la clasificación CPV 85143000 -Servicios de ambulancia, hay que señalar que la resolución de 21 de octubre de 2009, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social por la que se dictan instrucción para la compensación de gastos de transporte en los casos de asistencia sanitaria derivada de accidentes de trabajo y enfermedad profesional, prevé los tipos de desplazamientos a los que los beneficiarios tienen derecho a compensación por parte de la mutua colaboradora con la Seguridad Social con las que tengan asegurados los riesgos profesionales y, en su caso, las contingencias comunes, entre los que se encuentra el servicio de ambulancia.

El cumplimiento del CPV en la licitación de referencia se ha comprobado con la correspondiente escritura de constitución de la sociedad adjudicataria, constante que su objeto social corresponde con el servicio contratado. (...)».

En el Anexo I consta:

1. Relación de proveedores en Asturias en el período indicado.



2. Relación de facturas por proveedor.
3. Mediante escrito registrado el 24 de octubre de 2024, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG en la que solicitó que le fuera entregada toda la información, toda vez que se le había denegado el acceso a la misma.
4. Con fecha de registro de salida de 25 de octubre de 2024, el Consejo trasladó la reclamación al Ministerio requerido solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considerara pertinentes. El 8 de noviembre de 2024 tuvo entrada en este Consejo, escrito en el que se señala lo siguiente:

«(...) TERCERA. – Con fecha 15 de octubre, esta entidad resolvió acceder a su solicitud facilitando, mediante el anexo I que se acompañaba a la resolución, la relación de proveedores que prestaron servicio durante el tiempo indicado, así como la relación de las facturas abonadas por el servicio de transporte de pacientes en otros medios, (ambulancia, taxi, vtc) de los centros asistenciales de FREMAP en Asturias, desde el 15/12/2023 hasta el 18/09/2024, (...)

CUARTA. – En cuanto al detalle sobre el número de desplazamientos, recorridos, hora de inicio y fin, tiempo de espera, kilómetros realizados, tickets y servicios directamente abonados al paciente, tal y como se indicaba en la resolución, no resulta posible acceder a esta información, habida cuenta de que dicha información no puede explotarse informáticamente por los sistemas de esta entidad y requeriría una acción previa de reelaboración manual de una gran cantidad de información, lo cual constituye una causa de inadmisión, en virtud del artículo 18.1 c de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

QUINTA. – Asimismo, es de advertir que la facturación recibida por FREMAP ante la prestación de los servicios de transporte ejecutados por el proveedor adjudicatario de la correspondiente licitación, tiene carácter de documentación emitida por un tercero, de tal forma que el hecho de facilitar copia de las facturas digitalizadas, tal y como pretende el solicitante, pudiera afectar al adjudicatario del servicio, resultando necesario, en todo caso, dar trámite de audiencia a los

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24>



afectados para que aleguen lo que a su derecho convenga, y ello de conformidad con lo previsto en los artículos 19.3 y 24.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

SEXTA. – A mayor abundamiento, la LTAIBG reconoce en su artículo 12 el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone el artículo 13, «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».

Así pues, la referida norma delimita el ámbito material del derecho exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza “pública” de las informaciones, en primer lugar, que se encuentren “en poder” de alguno de los sujetos obligados y, en segundo lugar, que dicha información haya sido elaborada “en el ejercicio de sus funciones”. De modo que, la copia literal de las facturas emitidas por un tercero ajeno a FREMAP no puede tener la consideración de información pública, por cuanto no ha sido elaborada por esta entidad en el ejercicio de sus funciones.

SÉPTIMA. – Por último, resulta necesario reseñar que la copia literal de las facturas incluye datos que revelan información personal de pacientes en situación de incapacidad temporal, en tratamiento médico o rehabilitador, de modo que el acceso a los mismos requeriría el consentimiento expreso del afectado previa ponderación suficientemente razonada entre el interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada y, en particular, su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal, de conformidad con lo previsto en el artículo 15 de la LTAGB .

OCTAVA. – En conclusión, la información proporcionada por esta Mutua en relación con las facturas solicitadas, (en la que se incluye el proveedor, CIF, tipo de contrato, el número de factura, fecha, justificantes, número de pagos e importes), así como la justificación económica y clasificación del CPV de la licitación LICT/99/029/2023/0181 Lote 1, ofrece toda la información relevante para dar cumplimiento a los fines previstos en materia de transparencia, debiendo entender debidamente atendido el derecho de acceso solicitado, sin que resulte justificada la entrega de las copias digitalizadas de cada una de las facturas, ni se pueda obligar a esta entidad a la reelaboración manual de la información».



5. Concedido trámite de audiencia al reclamante con fecha 13 de noviembre de 2024 para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; a fecha de elaborarse esta resolución no se ha presentado escrito alguno.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)³ y en el [artículo 13.2.d\) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.](#)⁴, el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁵, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12](#)⁶ el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «*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*».

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de “*formato o soporte*”. Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza “*pública*” de las informaciones: (a) que se encuentren “*en poder*” de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “*en el ejercicio de sus funciones*”.

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#α38>

⁴ <https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#α24>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#α12>



3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a información referida a las facturas del servicio de transporte de pacientes en otros medios de los centros asistenciales de FREMAP en Asturias en un período de tiempo determinado.
4. El organismo reclamado dictó resolución expresa el 17 de octubre de 2024 en la que concedió parte de la información solicitada (a saber, la relación de proveedores que prestaron servicio, la relación de las facturas abonadas por el servicio de transporte de pacientes en otros medios, todo ello, durante el período de tiempo indicado, en un Anexo I). Asimismo, proporcionó información sobre la justificación o criterios para la determinación del valor estimado del contrato así como los cálculos de los costes tenidos en cuenta al respecto (desglosados) y la justificación de la clasificación CPV del referido contrato. Junto a ello denegó en la resolución que el acceso a la información *detallada sobre los desplazamientos, recorridos, hora de inicio y fin, tiempo de espera, kilómetros, tickets y servicios directamente abonados al paciente*, además de que pudiera afectar a derechos e intereses de terceros, no resultaba posible su obtención, sin una acción previa de reelaboración manual, lo que se insertaba en la causa de inadmisión, del artículo 18.1.c) LTAIBG. Disconforme con la resolución adoptada, el interesado interpuso reclamación ante el Consejo solicitando la entrega de la información, ratificando el organismo reclamado su decisión en fase de alegaciones, a lo que añadió además que la facturación recibida por FREMAP por la prestación de los servicios de transporte ejecutados por el adjudicatario de la licitación, tenía carácter de documentación emitida por un tercero y no podía tener la consideración de información pública, al no haber sido elaborada por el propio FREMAP en el ejercicio de sus funciones, sin perjuicio de poder contener además información personal de pacientes. Concedido el trámite de audiencia al interesado, éste no formuló alegación ni presentó escrito alguno frente a las alegaciones del FREMAP.
5. Sin perjuicio del sentido último de esta resolución, se ha de dejar constancia que no se comparte lo afirmado por la entidad reclamada cuando sostiene que las facturas emitidas por el adjudicatario en favor de FREMAP para el cobro de los servicios prestados no son información pública porque no es información por ella elaborada, pues, como ha quedado expuesto en el fundamento segundo, la noción de información pública que se consagra en el artículo 13 LTAIBG comprende tanto la *elaborada* como la *adquirida* por un sujeto obligado en el ejercicio de sus funciones. Cuestión distinta es que el hecho de que se trate de información pública determine que deba concederse automáticamente el acceso pues, como también se ha indicado, la ley prevé también una serie de causas de inadmisión y de límites al



derecho de acceso cuya concurrencia, debidamente justificada, puede sustentar una conclusión distinta.

6. En particular, en relación con la información aquí reclamada, no cabe desconocer que ya existen pronunciamientos de este Consejo que respaldan la denegación del acceso en aplicación del límite previsto en el artículo 15 LTAIBG por cuanto su difusión no es imprescindible para satisfacer los fines de transparencia pública y comportaría un elevado riesgo de vulneración del derecho a la protección de los datos de carácter personal de los afectados. Así, en un supuesto similar dictaminado en la R CTBG 1139/2024, se razonó en los siguientes términos (reproducidos en la reciente R CTBG 280/2025):

«En efecto, en un territorio limitado, en poblaciones con escasos habitantes, la información sobre el punto de recogida y de destino, por sí sola o combinada con otras puede permitir identificar a los pacientes, por lo que se configura como un “dato personal”. A estos efectos, valga recordar que, según dispone el artículo 4.1 del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016, Reglamento General de Protección de Datos, se entiende por datos personales «toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona».

A mayor abundamiento, cabe traer a colación que, en este caso concreto, en el que el motivo por el que una persona utiliza el servicio de transporte está relacionado con su estado de salud (traslado para realización de pruebas diagnósticas, consultas, etc), al conocer la identidad de los potenciales usuarios de los servicios se revela un dato cuyo tratamiento está expresamente prohibido por el artículo 9.1 del RGPD al incluirse la salud entre las categorías especiales de datos. De este modo, para atender a los fines de la LTAIBG basta con facilitar los kilómetros recorridos y lo abonado, pues ésta es la información más relevante para conocer «cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones» en el sentido recogido en su preámbulo.»

Este mismo razonamiento debe aplicarse al supuesto ahora examinado, teniendo en cuenta que la entidad requerida ya ha facilitado al solicitante la información de mayor relevancia para que la ciudadanía conozca cómo se manejan los fondos públicos y los criterios con los que actúa el sujeto obligado: la relación de proveedores



que prestaron servicio, la relación de las facturas abonadas, los criterios para la determinación del valor estimado del contrato, así como los cálculos de los costes tenidos en cuenta al respecto (desglosados) y la justificación de la clasificación CPV.

7. En consecuencia, por las razones expuestas, la reclamación debe ser desestimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada frente a la resolución de la MUTUA FREMAP/ MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL, de fecha 17 de octubre de 2024.

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, 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 39/2015, de 1 de octubre⁸](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

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-administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>



SUBSANACIÓN DE ERROR MATERIAL

Advertido error material en la resolución R CTBG 288/2025, de 12 de marzo [N/REF: 1885-2024], se procede a realizar la oportuna rectificación conforme al artículo 109.2 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), a fin de corregir el error detectado en la identificación del órgano competente.

ACUERDA

De acuerdo con lo anterior, procede la rectificación en los siguientes términos:

En el recuadro-resumen inicial, donde consta:

Organismo: FREMAP/MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL.

debe constar:

Organismo: MUTUA FREMAP/MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES.

En el apartado **I. ANTECEDENTES**, donde consta:

«1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 23 de septiembre de 2024 el reclamante presentó al MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:»

debe constar:

«1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 23 de septiembre de 2024 el reclamante presentó al **MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES**, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:»



Donde consta:

«2. Mediante resolución de 17 de octubre de 2024, la MUTUA FREMAP/ MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL responde lo siguiente:»

debe constar:

«2. Mediante resolución de 17 de octubre de 2024, la MUTUA FREMAP/ MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES responde lo siguiente:»

En el apartado **III. RESOLUCIÓN**, donde consta:

«En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada frente a la resolución de la MUTUA FREMAP/ MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL, de fecha 17 de octubre de 2024»,:

debe constar:

«En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada frente a la resolución de la MUTUA FREMAP/MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES de fecha 17 de octubre de 2024»,:

SEGUNDO.- Esta rectificación no incide en el sentido de la resolución adoptada, corrige la identificación del Ministerio.