

Resolución RT 105/2022

N/REF: Expediente RT 0080/2022

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha/ Servicio de Salud de Castilla-La Mancha.

Información solicitada: Manuales de Organización de la Gerencia de Atención Integrada de Villarrobledo

Sentido de la resolución: ESTIMATORIA.

Plazo de ejecución: 20 días hábiles

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación que obra en el expediente, el reclamante solicitó 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) y con fecha 18 de enero de 2022 la siguiente información:

“Solicito que me sean facilitados los MANUALES DE ORGANIZACIÓN actualizados, correspondientes a todos los servicios y unidades dependientes de la Dirección de Gestión y Servicios Generales de la GAI (Gerencia de Atención Integrada) de Villarrobledo”.

2. Disconforme con la resolución dada por la administración, que inadmitía su solicitud por considerar que la información solicitada era información auxiliar o de apoyo, el reclamante presentó una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno a la que se da entrada el 16 de febrero de 2022, con número de expediente RT/0080/2022.

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

3. En esa misma fecha el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación a la Secretaría General del Servicio de Salud de Castilla-La Mancha (SESCAM), al objeto de que pudieran presentarse las alegaciones que se considerasen oportunas.

El 9 de marzo de 2022 se recibe escrito de alegaciones de la Secretaría General del SESCAM, del que cabe extraer lo siguiente:

“(....)”

3-. Consultado con el órgano que maneja la información, la Gerencia de Atención Integrada de Villarrobledo nos informa lo siguiente:

a) No existe la obligación de tener dichos documentos, fue una iniciativa propia de uso interno en el marco de un Sistema de Gestión de la Calidad.

b) De los documentos que aporta el interesado: el Manual de Organización de Contabilidad y Suministros no corresponde con la organización actual del área económica de la gerencia; el Manual de Organización del Servicio de Mantenimiento corresponde a otra gerencia.

c) En cualquier caso, los Manuales de Organización de la Dirección de Gestión y Servicios Generales de la Gerencia de Atención Integrada de Villarrobledo, son documentos elaborados en el ejercicio 2010 con alguna versión posterior al recoger cambios en la organización. Fueron documentos que se publicaron en la Intranet para que los profesionales pudieran conocerlos, pero se retiraron al ser documentos obsoletos y que no continuaron actualizándose y adaptándose a la nueva organización de los servicios.

Por lo tanto y a modo de conclusión, los Manuales de Organización fueron documentos de uso interno sin validez en la actualidad al estar obsoletos y desactualizados. No se disponen de esos documentos en versión actualizada al no ser obligatorios ni recogidos en ninguna normativa de aplicación”.

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 Gobierno², el Presidente de esta autoridad administrativa independiente es competente para resolver las reclamaciones que en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG³

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

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 LTAIBG⁴, 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 convenio⁵ 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 su incumplimiento”. De este modo, su artículo 12 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”.

De acuerdo con el artículo 70 de la Ley 8/2000, de 30 de noviembre, de Ordenación Sanitaria de Castilla-La Mancha⁶, el SESCAM se organiza en órganos centrales (el Consejo de Administración, La Presidencia del Consejo de Administración, la Dirección-Gerencia y los órganos directivos que reglamentariamente se determinen) y periféricos (las Gerencias de centros, servicios o estructuras que reglamentariamente se determinen). La información solicitada por el reclamante se refiere a documentos de uno de esos órganos periféricos, la Gerencia de atención Integrada (GAI) de Villarrobledo, en Albacete. Esa información tiene la consideración de información pública, puesto que obra en poder de un sujeto obligado por la LTAIBG, el SESCAM, quien la ha elaborado en el ejercicio de las funciones que la ley le ha reconocido.

4. Como se ha indicado en los antecedentes el SESCAM ha presentado alegaciones en las que expone que la documentación solicitada tiene la consideración de información auxiliar o de

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

⁵ <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/es/transparencia/portal-transparencia/informacion-econ/convenios/conveniosCCAA.html>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2001-3896>

apoyo, como ya indicó en su resolución de 7 de febrero de 2022, recogida como causa de inadmisión en el artículo 18.1 b)⁷ de la LTAIBG.

En este sentido se debe recordar que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en ejercicio de las funciones que tiene atribuidas legalmente por las letras a) y e) del artículo 38.1⁸ de la LTAIBG, ha elaborado el criterio interpretativo CI/006/2015, de 12 de noviembre⁹, 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)

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a18>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a38>

⁹ <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html>

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

Como puede apreciarse, en definitiva, el artículo 18.1 LTAIBG enumera una serie de causas de inadmisión de solicitudes de acceso a la información configuradas como reglas, en el sentido de que se trata de normas que sólo pueden ser cumplidas o incumplidas. Partiendo de esta premisa, la interpretación de las causas de inadmisión al caso concreto debe llevarse a cabo a través de la técnica tradicional de la subsunción, de acuerdo con la cual a “un supuesto de hecho” le corresponde “una consecuencia jurídica”. De acuerdo con ello, la forma de proceder en el presente caso consistirá, precisamente, en esclarecer si la información objeto de esta reclamación se trata de una “información auxiliar” o “de apoyo” -supuesto de hecho- a fin de determinar si resulta de aplicación la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) LTAIBG -consecuencia jurídica-.

En el caso de la reclamación objeto de esta resolución la información solicitada se refiere a los manuales de organización actualizados, *“correspondientes a todos los servicios y unidades dependientes de la Dirección de Gestión y Servicios Generales de la GAI de Villarrobledo”*. El SESCAM argumenta que esos manuales de organización son *“documentos de orden interno”*.

A juicio de este Consejo, se produce una confusión entre documentación de carácter interno de una organización e información auxiliar o de apoyo. Que unos documentos estén elaborados con el objetivo de que *“los profesionales pudieran conocerlos”*, como indica el SESCAM, no supone que tengan por ese motivo la consideración de información auxiliar o de apoyo. Debe recordarse que el concepto de información pública que establece la LTAIBG es muy amplio y que la interpretación de los límites o las causas de inadmisión debe realizarse de manera restrictiva, como ha indicado la jurisprudencia. Al presentar su reclamación, el reclamante incluyó un documento similar a lo solicitado, el Manual de Organización del Servicio de Mantenimiento HUPS (Hospital Universitario del Perpetuo Socorro) de Albacete, manual en el que figura el logo de la Gerencia de Atención Integrada de Albacete. En este documento se incluyen, entre otros apartados, los de contexto de la organización, liderazgo, planificación o medición y análisis. Al comienzo del documento se indica lo siguiente: *“El propósito del presente documento es constituir la referencia específica y global de los requisitos del Sistema de Gestión de Calidad, y con la Política de Calidad como marco de los objetivos de Calidad y haciendo referencia a las directrices y documentos que desarrollan el modelo UNE EN ISO 9001:2015 en el servicio para: - Mostrar su capacidad para proporcionar de forma coherente servicios que satisfagan los requisitos de los usuarios y los reglamentarios aplicables. - Aumentar la satisfacción de los usuarios a través de plena implantación de los requisitos especificados”*.

Un documento de esas características, no responde a las circunstancias antes mencionadas que se incluyen en el criterio interpretativo CI/006/20215, de 12 de noviembre. Cosa distinta sería si se hubiera precisado por parte del SESCAM que el documento solicitado se trataba de un *“texto preliminar o borrador sin la consideración de final”*, algo que no se ha hecho sino que únicamente se ha argumentado que *“fueron documentos de uso interno sin validez en la actualidad al estar obsoletos y desactualizados”*, y que *“no se disponen de esos documentos en versión actualizada al no ser obligatorios ni recogidos en ninguna normativa de aplicación”*. Circunstancias que, se insiste, difieren del concepto de información auxiliar o de apoyo que siempre ha defendido este Consejo.

A la vista de todo lo anteriormente expuesto este Consejo considera que la información solicitada no tiene carácter auxiliar o de apoyo y, por lo tanto, procede estimar la reclamación presentada.

No obstante, debe realizarse una última precisión. El SESCAM ha indicado que no se dispone de una versión actualizada de esos manuales, que es lo que solicitaba el reclamante, sino que se trata de documentos elaborados en el ejercicio 2010 con alguna versión posterior al recoger cambios en la organización. En este sentido, se deberá poner a disposición del reclamante la última versión existente de los manuales de organización, con independencia de su obsolescencia.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada, por versar sobre información pública en poder de un sujeto obligado por la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*.

SEGUNDO: INSTAR al Servicio de Salud de Castilla-La Mancha a facilitar en el plazo máximo de veinte días hábiles al reclamante la siguiente documentación:

- Manuales de organización, en sus últimas versiones, correspondientes a los servicios y unidades dependientes de la Dirección de Gestión y Servicios Generales de la Gerencia de Atención Integrada de Villarrobledo.

TERCERO: INSTAR al Servicio de Salud de Castilla-La Mancha 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 al 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 Gobierno¹⁰, 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 octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas¹¹.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1 c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa¹².

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>

¹² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>