



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

N/REF: 786-2024

Fecha: La de la firma

Reclamante: ██████████

Dirección: ██████████

Administración/Organismo: Servicio Extremeño de Salud.

Información solicitada: Protocolos hospitalarios.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

Plazo de ejecución: 20 días.

I. ANTECEDENTES

- Según se desprende de la documentación que obra en el expediente, el 29 de febrero de 2024 la ahora reclamante solicitó al Servicio Extremeño de Salud la siguiente información, sin ánimo de repetir una solicitud anterior y como *“medio para obtener una actualización de información pública que no se encuentra publicada”*:

“Solicito acceso a protocolos y/o guías hospitalarias de TODOS los hospitales de la región para las siguientes indicaciones:

- Psoriasis Artritis psoriásica*
- Espondiloartritis axial*
- Artritis reumatoide*
- Enfermedad de Crohn*
- Colitis ulcerosa*
- Hidradenitis supurativa*
- (...).”*



2. Mediante resolución de 3 de mayo de 2024 se decretó la inadmisión de la solicitud de información, por los siguientes motivos:

“(…)

Tercero.- Una vez analizada la solicitud de información por la Subdirección de Atención Especializada, se observa que las patologías a las que la solicitante hace referencia pertenecen a tres ramas de la medicina o especialidades médicas bien diferenciadas:

- *Psoriasis e Hidrosadenitis supurativa: pertenecen a la especialidad de Dermatología.*
- *Artritis psoriásica, Espondiloartritis axial y Artritis Reumatoide: pertenecen a la especialidad de Reumatología.*
- *Enfermedad de Crohn y Colitis Ulcerosa: pertenecen a la especialidad de Aparato Digestivo.*

Cada facultativo sigue las directrices publicadas según el rigor científico nacional e internacional (revistas científicas, sociedades científicas, etc.), siempre adaptándolo a criterio propio a las características de cada paciente.

Cuarto.- Los protocolos o guías hospitalarias constituyen un medio de plasmar las directrices o recomendaciones actualizadas que un grupo de expertos cualificados establecen para orientar la labor diaria de los profesionales. Se trata de documentos de carácter auxiliar o de apoyo que elaboran los profesionales, siguiendo como base las actualizaciones en la evidencia científica publicada, por lo que carecen de obligatoriedad jurídica. Estos escritos contienen información orientativa y recomendaciones sobre diagnóstico y tratamiento de patologías específicas, pero necesitan una actualización y adaptación a la situación clínica y entornos concretos, siempre bajo el criterio del médico especialista. Además, se encuentran inmersos en continuos cambios y evolución.

Quinto.- De acuerdo con el artículo 15 de la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura, “...se exceptúan del ejercicio del derecho de acceso las solicitudes que se refieran a información: a) Que esté en curso de elaboración o de publicación general. b) Que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, informes y comunicaciones internas o entre órganos o entidades administrativas...” Por su parte, el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno dispone que “se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: a) Que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general. b) Referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida



en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas...”

Sexto.- La solicitud de acceso a la información pública formulada por (...) no puede ser atendida al tratarse de información auxiliar en continuo curso de elaboración, por lo que se dan las causas de inadmisión previstas en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. Por tanto, en virtud de lo expuesto, y en ejercicio de las competencias atribuidas por el Ordenamiento Jurídico, esta Dirección General de Recursos Humanos del Servicio Extremeño de Salud,

RESUELVE Primero: Inadmitir la solicitud de acceso a la información pública formulada por (...) registrada en la Sección de Transparencia del Portal de Transparencia y Participación Ciudadana de la Junta de Extremadura de fecha 29 de febrero de 2024, registrada con número SOL 2024/41, por existir causa legal de inadmisibilidad, al tratarse de información auxiliar en continua elaboración y evolución.”

3. Disconforme con la respuesta recibida, la solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo), al amparo de la Ley 19/2013¹, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), el 3 de mayo de 2024, con número de expediente 786-2024.

Alega lo siguiente: “Si bien es cierto que los protocolos que tienen las administraciones públicas están en constante evolución, hay un tiempo en el que son documentos estáticos (...). En teoría, todos los protocolos o guías que para cada tema se actualizan pueden catalogarse como de elaboración continua, sin embargo, eso no significa que estén exentos de la Ley de Transparencia y de ser clasificados como información pública. (...)”.

4. El 9 de mayo de 2024 el Consejo remitió la reclamación a la Dirección Gerente del Servicio Extremeño de Salud (SES), al objeto de que se pudieran presentar las alegaciones que se considerasen oportunas.

En la fecha en que se dicta la presente resolución no se han recibido alegaciones al requerimiento efectuado.

Si bien consta un caso de reclamación precedente, la del expediente 2365-2023, promovida entre las mismas partes, en el que el SES resolvió que: *“No hay protocolos específicos de cada hospital para tratar las condiciones clínicas referidas (síndrome coronario agudo, osteoporosis, tratamiento y prevención de coágulos de sangre;*

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



diabetes; psoriasis y artritis psoriásica), más allá de las guías clínicas nacionales e internacionales”.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2.c) de la LTAIBG 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.², el presidente de esta autoridad administrativa independiente es competente para resolver las reclamaciones que en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG³ 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 Consejo 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 e Illes Balears, así como con las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.
3. La LTAIBG reconoce en su artículo 12 el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo 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”.

² <https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615>

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

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



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.

4. 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 protocolos clínicos. La administración inadmite su acceso en razón que los constituyen información auxiliar en dinámica evolución, invocando el art 18.1 b) LTAIBG .
5. En presente caso, como se ha indicado en los antecedentes, el órgano administrativo no ha contestado al requerimiento de alegaciones formulado por este Consejo. Este proceder dificulta considerablemente el cumplimiento de la función de garantía encomendada a esta autoridad administrativa independiente, al no proporcionarle elementos para la valoración de las cuestiones planteadas por la reclamante -más allá de los expresados en la resolución recurrida-, con el fin de que pueda disponer de los elementos de juicio necesarios para pronunciarse sobre la procedencia o no de conceder el acceso a la información solicitada.

En primer lugar cabe señalar el contenido y la naturaleza de los protocolos clínicos se encuentra determinado en el artículo 4.7 b) de la Ley 44/2003 de 21 de noviembre de Ordenación de Profesiones Sanitarias (LOPS)¹⁰, con arreglo al cual, los protocolos de práctica clínica y asistencial son instrumentos basados en la evidencia científica y los medios disponibles, que sirven a la unificación de los criterios de actuación y que «deberán ser utilizados de forma orientativa, como guía de decisión para todos los profesionales de un equipo, y serán regularmente actualizados con la participación de aquellos que los deben aplicar».

Esta función de guía de las decisiones de los profesionales sanitarios que corresponde a los protocolos (que, recuérdese, han de estar basados en la evidencia científica y regularmente actualizados), hace que no se les pueda considerar información meramente auxiliar, sino que se trata de documentos que tienen una relevancia capital para conocer cómo se toman las decisiones en la práctica clínica y asistencial y, en consecuencia, para la rendición de cuentas de la actuación de los servicios públicos de salud a la ciudadanía.

Este Consejo tiene asentado el criterio que una información es auxiliar o de apoyo, este otras 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 supuestos que no resultan evidentes en el procedimiento presente.

A estos efectos, es preciso tener presente que el acceso a esta información pública es un derecho que goza de un amplio reconocimiento en nuestro ordenamiento y que, consiguientemente, cualquier restricción de su eficacia debe partir de una interpretación estricta de los límites y justificar de manera expresa y proporcionada su aplicación. Así lo viene exigiendo el Tribunal Supremo de manera constante, como ha recordado en su sentencia de 11 de junio de 2020 (ECLI: ES:TS:2020:1558) en los siguientes términos:

«La Exposición de Motivos de la Ley 9/2013, de diciembre, establece que el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas, solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos; y, en fin, que, en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad.

Este Tribunal ha tenido ocasión de señalar -STS nº 1547/2017, de 16 de octubre de 2017 (rec. 75/2017) y STS 344/2020 10 de marzo de 2020 (rec. 8193/2018)- respecto a los límites oponibles frente al acceso a la información pública, que: «[...] 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».

De manera que solo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas, así lo dispone el artículo 14.2 de la Ley 19/2013: «[...] 2. La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso». Por tanto, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración y solo resulta posible cuando concurra uno de los supuestos legalmente establecido, que



aparezca debidamente acreditado por quien lo invoca y resulte proporcionado y limitado por su objeto y finalidad.” (FJ. 3º).»

A la vista que cuanto antecede, dado que lo solicitado tiene la consideración de información pública, que no concurre la concurrencia de la causa de inadmisión invocada del artículo 18.1.b) LTAIBG⁶, y no se ha justificado ni se aprecia la concurrencia de alguno de los límites previstos en sus artículos 14⁷ y 15⁸ este Consejo debe estimar la reclamación presentada y conceder la información solicitada.

III. RESOLUCIÓN

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

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

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

- *Protocolos y/o guías hospitalarias para las siguientes enfermedades:*
 - o *Psoriasis Artritis psoriásica*
 - o *Spondiloartritis axial*
 - o *Artritis reumatoide*
 - o *Enfermedad de Crohn*
 - o *Colitis ulcerosa*
 - o *Hidradenitis supurativa*

TERCERO: INSTAR al Servicio Extremeño de Salud a que, en el mismo plazo máximo de veinte días hábiles, remita a este Consejo 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 gobierno⁹, 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

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a18>

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a14>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a15>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>



Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas¹⁰.

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-administrativa¹¹.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

RA CTBG

Número: 2024-0548 Fecha: 22/10/2024

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>