



CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y BUEN GOBIERNO
REGISTRO DE SALIDA
Fecha: 11-02-16 Nº 98-2016



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-003126
N/REF: R/0411/2015
FECHA: 9 de febrero de 2016

ASUNTO: Resolución de Reclamación presentada al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno

En respuesta a la Reclamación presentada por [REDACTED] de fecha 20 de noviembre de 2015 y entrada el 24, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 28 de septiembre de 2015, [REDACTED] presentó una solicitud de información al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante LTAIBG), y dirigida a la MUTUALIDAD GENERAL JUDICIAL por la que solicitaba el acceso a la siguiente información:

PRIMERO: Expedientes de las Comisiones Mixtas Nacionales Mutualidad General Judicial-Entidades Médicas privadas, celebradas desde el 01.01.2015 hasta el día 30.08.2015, incluyendo:

- *Escrito que inició la reclamación.*
- *Las actas de las comisiones mixtas provinciales en que conste la posición de Mutualidad General Judicial y la entidad Médica sobre la reclamación planteada.*
- *Actas de las Comisiones Mixtas Nacionales.*
- *Resolución adoptada por la Gerente de la Mutualidad al respecto.*

En el caso de que la resolución de la Gerente de la Mutualidad General Judicial haya sido objeto de recurso ante el Ministerio de Justicia y éste haya sido resuelto, se solicita igualmente copia de la resolución resolviendo dicho recurso.



Previamente deberá suprimirse toda la información que permita la identificación del mutualista o beneficiario, en aras de la debida protección de sus datos personales.

SEGUNDO. Copia de todas las resoluciones remitidas de forma trimestral a las Delegaciones Provinciales de Mugeju en relación con las Comisiones Mixtas Nacionales, desde el 01.01.2013 hasta la fecha.

TERCERO. Estadística de los expedientes resueltos por las Comisiones Mixtas Provinciales, desde el 01.01.2015 hasta el 30.08.2015, que contenga los siguientes aspectos de cada Delegación Provincial:

- número de reclamaciones formuladas a las Delegaciones Provinciales establecidos en el apartado 5.4.1 del Concierto vigente.*
- Materias que son objeto principal de reclamaciones, agrupados por los motivos establecidos en el apartado 5.4.1 del Concierto vigente*
- Número de reclamaciones en las que conforme el apartado 5.4.3. del Concierto vigente, la Delegación Provincial, tras considerar inicialmente que existen razones para su estimación, haya realizado de manera inmediata las gestiones oportunas ante la Entidad para obtener satisfacción a la misma, archivando la reclamación sin más trámites.*
- Número de resoluciones estimatorias o desestimatorias respecto de las pretensiones de los mutualistas tras la celebración de la Comisión Mixta Provincial, y que no hayan sido elevadas a Comisión Mixta Nacional.*
- entidades afectadas por los expedientes*
- Número de expedientes elevados para el conocimiento de la Comisión Mixta Nacional.*
- Número de recursos interpuestos contra las resoluciones del Delegado Provincial, con indicación de si han sido estimados o no, en caso de haber sido ya resueltos.*

Debe incluirse la estadística de la Comisión Mixta Nacional actuando como Comisión Mixta Provincial de Madrid, conforme el apartado 5.3.8 del concierto vigente.

CUARTO. Instrucciones y circulares remitidas por la Gerente o Servicios Centrales de la Mugeju a los Delegados Provinciales de la Mugeju para su asesoramiento respecto de las materias objeto de Comisión Mixta Provincial desde el 01.01.2013 hasta la fecha.

2. Mediante resolución de fecha 21 de octubre, la Mutualidad General Judicial acordó no admitir el acceso a la información pública interesado, porque, a juicio de ese organismo, *la solicitud instada incurre en la causa de inadmisión establecida en el último inciso del artículo 18.1.e) de la Ley de Transparencia, "por su carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley":*
3. Mediante escrito de 20 de noviembre y entrada el 24, [REDACTED] al amparo del artículo 24 de la LTAIBG, presenta reclamación ante este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno al considerar que la resolución es contraria a derecho en base a los siguientes argumentos:



- a. La resolución que ahora se recurre no concreta el *"carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la ley"* relativo a la solicitud. Se limita a mencionar una serie de cuestiones sobre el solicitante, los órganos de participación de los mutualistas en la vigilancia en la gestión de la Mutualidad General Judicial, o la amplitud de la información interesada que poco o nada tienen que ver con el objeto de la Ley de Transparencia.
- b. El ahora recurrente no está integrado en el organigrama de la Mutualidad General Judicial, si bien, la resolución recurrida da a entender que la Mugeju *"se vale de su estructura orgánica para proporcionar a los mutualistas a través de los órganos internos de vigilancia y control información periódica (trimestral y anual). Tales órganos, la Asamblea General y su Comisión Permanente están integrados por los llamados "compromisarios", algunos de ellos mutualistas, que, como tales, tienen a su disposición la plena accesibilidad que les confiere el formar parte de este organismo, la información institucional, organizativa y de planificación que nos afecta. Así se establece en los artículos 2, 3.1, 6.1, 9 y 12, entre otros, del Real Decreto 1206/2006, de 20 de octubre, por el que se regulan la composición y funciones de los órganos de gobierno, administración y representación de la Mutualidad General Judicial."*
- c. Ante la negativa sistemática de la Gerente de ofrecer la información ahora requerida a través de los órganos de participación de los mutualistas en la Mugeju como son la Asamblea y su Comisión Permanente, resulta sin duda alguna apropiado y conforme a derecho acudir a los mecanismos que ofrece la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno para obtener dicha información, sin que en ningún caso pueda calificarse la misma como "abusiva y no justificada con la finalidad de transparencia de la Ley".
- d. El artículo 12 de la Ley 19/2013 configura de forma muy amplia el derecho de acceso a la información pública. No existe precepto alguno en dicha Ley que limite el acceso a la información pública a los administrados que formen a su vez parte de los órganos de vigilancia de las Administraciones Públicas u organismos públicos
- e. La Ley de Transparencia no exige justificar la finalidad pero se expone que la información solicitada resulta esencial para el cumplimiento de las atribuciones que tiene la Asamblea de la Mutualidad General Judicial y su Comisión Permanente, tener conocimiento de cuantas incidencias resultan de la aplicación del Concierto Sanitario entre la Mutualidad General Judicial y las Entidades Médicas Privadas, toda vez que cerca del 85 % de los mutualista y beneficiarios de la Mutualidad optan por recibir la asistencia sanitaria por entidades médicas privadas concertadas por la Mutualidad General Judicial.
- f. En cuanto a la primera petición, la misma se circunscribe a 8 meses, para evitar precisamente que suponga un excesivo trabajo la recopilación de la documentación. Según consta en el informe de gestión de los tres primeros trimestres del año 2015, el número de expedientes hasta el 30.09.2015 fue de 92. No se está reclamando el expediente completo, sino cuatro



- documentos que integran el mismo, y en caso de haber sido recurrida la resolución, el recurso y su resolución. Salvo el escrito que inicia la reclamación, sin duda alguna el resto de documentos constan en la Mugeju en formato electrónico. No obstante, no hay inconveniente en que la información se remita en el plazo temporal que considere la Mugeju, si entiende que su remisión en un breve plazo puede comprometer la gestión de la Mutualidad.
- g. Como apartado segundo, se solicita "*Copia de todas las resoluciones remitidas de forma trimestral a las Delegaciones Provinciales de Mugeju en relación con las comisiones Mixtas Nacionales, desde el 01.01.2013 hasta la fecha*". La remisión de tales copias no supone esfuerzo alguno a la Mugeju, toda vez que estas resoluciones se remiten ya a las Delegaciones Provinciales de la Mugeju, tal y como consta en sus informes de gestión trimestrales y anuales.
 - h. Como apartado tercero, se solicita que se remita *Estadística de los expedientes resueltos por las Comisiones Mixtas Provinciales, desde el 01.01.2015 hasta el 30.08.2015, que contenga los siguientes aspectos de cada Delegación Provincial*. Se solicita, por lo tanto, información estadística y parte de esta información ya aparece en las Memorias Anuales de la Mugeju por lo que no es precisa su elaboración completa. Además, el número de Comisiones Mixtas Provinciales celebradas en el año 2014 fue de 81, por lo que la información, en modo alguno compromete la gestión de la Mugeju, pues posiblemente ya conste en la propia Mugeju.
 - i. Como apartado Cuarto, se interesan las "*Instrucciones y circulares remitidas por la Gerente o Servicios Centrales de la Mugeju a los Delegados Provinciales de la Mugeju para su asesoramiento respecto de las materias objeto de Comisión Mixta Provincial desde el 01.01.2013 hasta la fecha*". Dado su carácter documental y que previamente han sido remitidas a las Delegaciones Provinciales de la Mugeju, tampoco en apariencia su remisión y puesta a disposición puede considerarse que obstaculice la buena gestión de la Mugeju.
4. El 27 de noviembre de 2015, el expediente fue remitido a la UNIDAD DE TRANSPARENCIA DEL MINISTERIO DE JUSTICIA a los efectos de que se alegara lo que se estimase oportuno. Las alegaciones tuvieron entrada el 17 de diciembre y las mismas, remitidas por la Gerencia de la Mutualidad General Judicial, se indicaba lo siguiente:
- a. El reclamante es -como reconoce él mismo- compromisario de la Asamblea General de este organismo, lo que equivale a decir que forma parte del mismo en los términos en que se establecen en el Real Decreto 1206/2006. Son dos los órganos que integran la Mugeju y que participan en el control y vigilancia de la gestión: la Asamblea General y la Comisión Permanente.
 - b. Una de las singularidades del régimen especial de la Seguridad Social que gestiona esta Mutualidad consiste en el derecho que faculta a todos los mutualistas de optar por recibir con los medios proveídos desde entidades privadas las prestaciones sanitarias conforme a la Cartera Común



- de Servicios del Sistema Nacional de Salud. La relación jurídica que se establece entre tales entidades y la Mugeju se regula mediante un concierto cuyo contenido se publica en el BOE
- c. En este marco, las comisiones mixtas, de composición paritaria entre Mugeju y la entidad concernida, tienen por cometido, en lo que aquí interesa, *"el conocimiento de las reclamaciones que pudieran formularse por los beneficiarios o, en su caso, de oficio por Mugeju"*. Su régimen de funcionamiento se rige por lo dispuesto en el repetido capítulo V del concierto y, en su defecto, por la normativa de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992).
 - d. Como se establece en el epígrafe 5.3.1. del concierto, a los efectos del conocimiento y resolución de las reclamaciones que se formulen en el seno de las comisiones mixtas, *"se entiende que con la intervención de la Entidad tiene lugar para la misma el cumplimiento del trámite establecido en el artículo 84 de la Ley 30/1992"*, es decir, el trámite de audiencia. Por lo tanto, las actuaciones que se realizan en el procedimiento establecido para la resolución en vía administrativa de las reclamaciones de los beneficiarios (epígrafe 5.4 del Concierto) tienen la importante peculiaridad de ser tramitadas conforme a aquél y que, en su desarrollo, la intervención de las comisiones mixtas equivale al trámite de audiencia previsto en el artículo 84 de la Ley 30/1992, que precede a su resolución en esta instancia por parte de la Gerencia.
 - e. No estamos, pues, ante una actividad general que deba hacerse pública para conocimiento universal del colectivo, sino ante una eficiente fórmula diseñada para agilizar los trámites procedimentales y solventar los eventuales conflictos con las entidades privadas desde la perspectiva de obtener un acuerdo que solvete a satisfacción de todos, singularmente del mutualista afectado, la puntual y concreta discrepancia. Y esto es muy relevante que se tenga en cuenta en el caso que nos ocupa. La información que se recaba afecta a específicos procedimientos administrativos en los que los "interesados" han de estar constreñidos al concepto -por lo demás, amplio- que se establece en el artículo 30 y ss. de la Ley 30/1992.
 - f. Así las cosas, la información que se pretende obtener, entendemos que ni se corresponde con las previsiones legales ni se ajusta a los fines y objetivos de la política de transparencia que la Ley promueve.
 - g. Se afirma por el recurrente que el contenido de su solicitud no es excesivo ni desmedido por cuanto se refiere a datos estadísticos extraíbles de las actividades internas de la Mutualidad, durante tiempo limitado (8 meses) y que su cumplimentación no supone esfuerzo organizativo alguno. Desde esta Mutualidad consideramos que, más allá de la ausencia de ajuste entre lo pedido sobre la base de la Ley de Transparencia y las finalidades de la Ley, a lo que nos acabamos de referir, la sola lectura detenida de los datos interesados revela la necesidad de su elaboración y de su tratamiento específicos y, por tanto, salta a la vista la desproporción entre lo obtenido y lo exigido para su obtención, en términos de eficiencia de un organismo cuya composición y limitaciones son bien conocidas por el propio [REDACTED]



- h. Se estima, en tal sentido, que el ejercicio del derecho de acceso a la información pública no puede amparar un uso abusivo de los mecanismos puestos a disposición de los ciudadanos para otros fines y objetivos. Y que este es el caso que nos ocupa.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con 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 Gobierno, la Presidenta de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su artículo 12, regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, 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 a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

3. Debe comenzarse analizando el ámbito subjetivo (organismo al que se solicita la información) y material (qué tipo de información se solicita).

La MUTUALIDAD GENERAL JUDICIAL (en adelante, Mugeju) es un organismo Público con personalidad pública diferenciada, patrimonio y tesorería propios, así como autonomía de gestión en los términos establecidos para los Organismo Autónomos en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General de Estado, adscrito al Ministerio de Justicia a través de la Secretaría de Estado de Justicia. *Tal y como figura en su web institucional, tiene como finalidad gestionar y prestar de forma unitaria para todos los miembros de las carreras, cuerpos y escalas de la Administración de Justicia, para los funcionarios en prácticas al servicio de dicha Administración y para los del Cuerpo de Letrados de carrera que integran el Cuerpo de Letrados del Tribunal Constitucional, los mecanismo de cobertura del Sistema de Mutualismo Judicial establecidos en el texto refundido de las disposiciones legales vigentes sobre el Régimen especial de Seguridad Social del personal al servicio de la Administración de Justicia.*

Los organismos de gestión y control de la actividad de Mugeju son, tal y como se ha descrito en los Antecedentes, su Asamblea General y la Comisión Permanente. Es especialmente relevante, por ser un aspecto principal en el caso que nos ocupa, la existencia de las llamadas Comisiones Mixtas que, según se destaca en el escrito de alegaciones, *tienen su ámbito de funcionamiento en el seno del*



procedimiento específicamente creado, entre otros extremos, para la resolución de los procedimientos administrativos consecuencia de las reclamaciones interpuestas por los mutualistas o formuladas de oficio de Mugeju a partir de conflictos derivados del cumplimiento del concierto que regula la prestación de la asistencia sanitaria por parte de entidades de seguro privadas. En efecto, de acuerdo con la normativa reguladora y en los términos del concierto firmado entre Mugeju y entidades aseguradoras, los mutualistas y demás beneficiarios de Mugeju podrán optar por recibir la prestación de asistencia sanitaria a través de Entidades de Seguro. El conocimiento de posibles discrepancias entre el mutualista y su entidad de seguro corresponde a las Comisiones Mixtas Provinciales y, en segundo término, a las Comisiones Mixtas Nacionales con competencia para cada una de las entidades firmantes del concierto.

4. En cuanto al ámbito material, en resumen, el reclamante solicita:

- Los documentos contenidos en los expedientes de reclamaciones conocidas por las Comisiones Mixtas Nacionales entre los meses de enero a agosto de 2015.
- Las resoluciones remitidas trimestralmente a las delegaciones provinciales en relación con las Comisiones Mixtas Nacionales desde el año 2013.
- Estadísticas de los expedientes conocidos por las Comisiones Mixtas Provinciales entre los meses de enero a agosto de 2015.
- Instrucciones remitidas para el asesoramiento en relación con las Comisiones Mixtas Provinciales.

Es decir, el objeto de la solicitud es el conocimiento de información relativa a los expedientes de reclamaciones presentadas por los mutualistas o beneficiarios de Mugeju debido a discrepancias o desavenencias producidas en el marco de casos concretos de prestación de servicios sanitarios por parte de las entidades firmantes del concierto con la Mutualidad. Se trata, por lo tanto, de información sobre el expediente sanitario de un mutualista o beneficiario, las condiciones y circunstancias en las que se produjo una determinada contingencia sanitaria y el servicio que fue prestado así como las divergencias o discrepancias de dicha prestación con los términos del concierto vigente al que se encuentran sujetos las entidades aseguradoras. Esta delimitación material es especialmente relevante a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno por las consideraciones que se expondrán a continuación.

5. Mugeju declara la inadmisión a trámite de la solicitud al entender que la misma puede ser calificada como abusiva en el sentido de la letra e) del artículo 18.1 de la LTAIBG. En efecto, dicha disposición permite declarar la inadmisión a trámite de solicitudes de información *“que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley”*. La finalidad de transparencia de la norma viene especificada tanto en su artículo 1, al señalar que su objeto es *ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública* como más claramente en su preámbulo, donde se indica que: *la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes*



fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.

La mencionada causa de inadmisión ha sido interpretada en el siguiente sentido:

"Este Consejo de Transparencia entiende que una solicitud podría entenderse como abusiva si el reclamante la repite en el tiempo sin verdaderas posibilidades de prosperar, debido a que conoce de antemano el sentido de la Resolución que la Administración va a tomar. También podría entenderse como abusiva aquella petición realizada de mala fe, cuya única intención es colapsar los servicios administrativos o dificultar su normal funcionamiento. Igualmente, podría ser abusiva una petición de información cuyo contenido ya se encuentre previamente en poder del Reclamante.

Se entiende también que una solicitud es abusiva cuando, atendiendo al caso concreto, puede considerarse que supone un uso manifiestamente injustificado, inapropiado o incorrecto del derecho de acceso a la información pública. A tal efecto, se tomará en consideración la concurrencia de las siguientes circunstancias:

1º La solicitud se puede calificar como manifiestamente repetitiva.

2º La solicitud persigue claramente causar un perjuicio o alteración al órgano o entidad al que se dirige.

3º Existe desproporción entre la relevancia de la información solicitada a los efectos de proporcionar transparencia a la actividad pública y el tiempo y los recursos necesarios para obtenerla.

La propia Mugeju, en su web institucional, ya publica determinada información relacionada con la que se interesa en la solicitud. Así, por ejemplo, en su Memoria-la última corresponde al año 2014- se desglosan las reclamaciones tramitadas por entidad aseguradora y por sentido (desestimada o estimada y respecto de esta última si tiene coste y su cuantificación) tanto a nivel nacional como provincial. Asimismo, se publica el colectivo cubierto por cada una de las entidades aseguradoras, con referencia al porcentaje que supone respecto del total. Ello permite, a nuestro juicio, obtener una información completa sobre la conflictividad entre los mutualistas y las entidades aseguradoras, de tal manera que se puede obtener información detallada, por ejemplo, de las entidades que tienen mayores casos de conflictividad o discrepancia y cómo han sido resueltos.

A la hora de resolver la presente reclamación debe, a nuestro juicio, tener en cuenta esta información que ya se proporciona y el hecho de que el objeto de la información que se solicita viene relacionada con expedientes de situaciones



sanitarias concretas, que contienen datos de carácter especialmente protegidos (como son los datos de salud según el artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal) y cuya incidencia en el conocimiento y control de la actividad pública del organismo es limitada. En este sentido, el presente caso, más que atender a un supuesto de conocimiento de los mecanismos de funcionamiento de un organismo público sujeto a la Ley como es Mugeju y controlar que el desarrollo de sus funciones se realiza de conformidad con el marco jurídico de aplicación y de acuerdo con las garantías de transparencia previstas en la LTAIBG, tiene como objeto conocer información que está relacionada con situaciones personales concretas cuyo interés se reconoce a los interesados pero, difícilmente a alguien que carezca de tal condición. Se trata, además, de información que no refleja ningún tipo de criterio o interpretación del Derecho del organismo concernido.

Estas circunstancias, unido a que, indudablemente y debido a la necesidad de anonimizar toda la información personal que contengan los expedientes de tal manera que no sea posible identificar a los afectados- teniendo en cuenta que se trata de datos especialmente protegidos como se ha indicado anteriormente- que haría necesario un minucioso trabajo durante un espacio de tiempo prolongado, permite concluir que no existe proporción entre la finalidad de transparencia que persigue la norma y en la que se sustenta el derecho de acceso a la información y el tiempo y recursos necesarios para atender la solicitud.

6. En definitiva y en conclusión, procede desestimar la presente reclamación y considerar que la actuación de la Mugeju ha sido ajustada a Derecho.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED] contra la Resolución de la MUTUALIDAD GENERAL JUDICIAL, de fecha 21 de octubre de 2015.

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-Administrativa.

LA PRESIDENTA DEL
CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Esther Arizmendi Gutiérrez