



Resolución: RDA089/2022

Nº Expediente de la Reclamación: RDACTPCM018/2022

Reclamante: [REDACTED].

Administración reclamada: Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid.

Información reclamada: Informes de auditoría de actividad sanitaria de centros de gestión indirecta previstos en los Planes de Auditorías de 2015-2016, 2017-2018 y 2019-2020 por cada centro auditado.

Sentido de la resolución: Estimación parcial.

ANTECEDENTES

PRIMERO. El día 28 de diciembre de 2021 se recibe en este Consejo reclamación de D. [REDACTED] ante la inadmisión de su solicitud de información formulada en fecha 21/09/2021 a través del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, relativa a los informes de auditoría por cada centro sanitario auditado de los previstos en los Planes de Auditorías de 2015-2016, 2017-2018 y 2019-2020. En concreto, el interesado expone en su solicitud de información lo siguiente:

Al amparo de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, solicito, de la Auditoría de actividad sanitaria de centros de gestión indirecta 5.13, los informes de auditoría por cada centro sanitario auditado previstos en los Planes de Auditorías de 2015-2016, 2017-2018 y 2019-2020.



En caso de que alguno de los informes contemplados como productos de la auditoría de los respectivos planes no haya sido aún finalizado, solicitamos que se nos informe de la fecha prevista.

Agradecería que la información solicitada se facilite en soporte amigable: hoja de cálculo Excel o similar, tratamiento de texto Word o similar.

SEGUNDO. El inicio de tramitación del expediente se le comunicó en un documento firmado el 27 de septiembre de 2021 por el Gerente Asistencial de Hospitales. En un documento posterior firmado el 13 de octubre de 2021 también por el Gerente Asistencial de Hospitales, se le comunicó la ampliación del plazo de resolución en 20 días *debido al volumen y/o complejidad de la información solicitada*, de acuerdo con lo previsto en el artículo 42.1 de la Ley 10/2019. El 30 de noviembre de 2021, el reclamante, pudo acceder a la resolución del expediente, que fue firmada por el Director General de Hospitales e Infraestructuras Sanitarias el 29 de noviembre de 2021. En esta resolución se le comunica la inadmisión de su solicitud de acceso a la información pública por el siguiente motivo: *La ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno señala en el artículo 18, apartado a) como causa de inadmisión en el que la solicitud se refiera a información que esté en curso de elaboración o publicación en general como es el caso de la solicitada, al estar las auditorías de actividad sanitaria de los centros de gestión indirecta en proceso de alegación, observación o recurso, por lo que no se pueden facilitar informes definitivos. Dada la complejidad de su proceso es difícil prever con precisión la fecha en las que las mismas se finalicen.*

TERCERO. El 28 de diciembre de 2021, el Sr. D. [REDACTED] presenta una reclamación ante este Consejo contra la resolución dictada por la Dirección de Hospitales e Infraestructuras Sanitarias al entender que:



El plan de 2019-2020 define, entre otros, los objetivos, actividades, centros a auditar y productos de auditoría, del programa 5.13 (páginas 42 y 43) titulado “Auditoría de actividad sanitaria de centros de gestión indirecta”. Los centros auditados en este caso son el Hospital Universitario Fundación Jiménez Díaz (FJD) y el Hospital Central de la Defensa Gómez Ulla (HCDGU). De acuerdo con este plan, el objetivo de este programa es “verificar la actividad sanitaria general del hospital y la derivada de la libre elección previo a efectuar la liquidación anual”. Su justificación proviene de la normativa –el Convenio Singular Marco entre Comunidad de Madrid y la UTE detrás del FJD y el Convenio de Colaboración entre Comunidad y Ministerio de Defensa– que establece que esta auditoría se realizará antes de cualquier liquidación anual: “Asimismo, ambos [convenios] disponen que, previo a esta liquidación anual, se realizará una auditoría que permita comparar la actividad anual facturada con la actividad efectivamente realizada y cuyas conclusiones y propuestas serán de aplicación para la liquidación.” Los productos de auditoría son los informes de auditoría por cada centro sanitario auditado. Dichas auditorías están contenidas, con el mismo título y en los mismos términos, aunque bajo distintos epígrafes, en los planes de auditoría de 2015-2016 (por ejemplo, en este sería el epígrafe 5.10) y 2017-2018, que también son objeto de la solicitud de información.

Añade que desconoce la complejidad del proceso al que alude la Dirección General de Hospitales e Infraestructuras Sanitarias, pero al no haberse entregado ninguna de las auditorías solicitadas (de los ejercicios 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020), cabe la duda de si han realizado las liquidaciones anuales con las entidades colaboradoras, de acuerdo con los distintos convenios reguladores en vigor, ya que estas auditorías tienen carácter previo a la liquidación anual. Es decir, si se han hecho liquidaciones de alguno de los ejercicios solicitados, deben existir sus auditorías. Respecto a las que estén pendientes entiende que el procedimiento tiene unos plazos más o menos acotados que permita a la administración hacer una estimación de cuándo



podrán estar disponibles estas auditorías y que la única información de la que dispone, el cronograma de los planes de auditorías, establece que las auditorías se realizan en el segundo y tercer trimestre de cada año. Finalmente reclama que el Consejo de Transparencia y Participación tenga en cuenta su exposición de motivos e inste a la Dirección General de Hospitales e Infraestructuras Sanitarias a entregar la información disponible.

CUARTO. El 16 de febrero de 2022, este Consejo, de conformidad con el artículo 48 de la Ley 10/2019 de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante LTPCM), admite a trámite la reclamación e inicia las actuaciones ante la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid, a la que solicita un informe completo sobre la misma con las alegaciones y consideraciones que estime convenientes y concretamente informe a este Consejo del estado a la fecha de cada una de las auditorías reclamadas por el interesado, señalando las que están finalizadas y las que están pendientes y, sobre estas últimas, la fecha estimada de finalización y situación a la fecha. También se solicita información sobre las razones que puedan justificar que las auditorías de los años 2016 en adelante estén en curso de elaboración o publicación.

QUINTO. El 14 de marzo se recibe escrito de alegaciones de la Dirección General de Hospitales e Infraestructuras Sanitarias de la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid, poniendo en conocimiento del Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid las siguientes consideraciones:

- *En relación con las auditorías de los centros de gestión indirecta, deben diferenciarse dos situaciones: Por un lado, aquellos que se rigen por un contrato de concesión de servicios públicos (Villalba, Valdemoro, Móstoles y Torrejón) y; por otro lado, aquellos que prestan sus servicios por medio de un Convenio o Convenio Singular al amparo de los dispuesto en la Ley General de*



Sanidad y Ley de Ordenación Sanitaria de la Comunidad de Madrid (FJD y HCDGU)

• La retribución de los primeros tiene una doble vertiente:

- Prima per cápita (persona/año) relativa a la prestación del servicio público de atención sanitaria especializada a la población protegida. Se establece sobre bases capitativas, es decir fijando la prima por persona y año. Dicha cantidad cubrirá la prestación de los servicios sanitarios delimitados dentro del objeto del contrato que deberá prestar la Entidad adjudicataria a la población protegida.

- Otra parte correspondiente al saldo positivo o negativo de la Facturación Intercentros; es decir, aquella actividad a pacientes de población no protegida que realizan en estos centros y aquella que realizan otros centros del SERMAS a población protegida de estos centros.

- Es decir, las auditorías a las que hace referencia el reclamante son aquellas que tienen por objeto determinar el balance de facturación intercentros y determinar el saldo positivo o negativo de la actividad sanitaria descrita.

- Dichas auditorías se llevan a cabo aplicando el denominado Manual de Facturación Intercentros (que viene descrito en los pliegos de estos contratos) que describe el proceso a seguir y las variables a tener en cuenta para la correcta auditoría y liquidación correspondiente - Las auditorías correspondientes a los años 2016-2020 tal y como se indicó están en fase de elaboración. Actualmente no se puede realizar liquidación por modificación pendiente y en ejecución del procedimiento administrativo aplicable no normativo aludido en el apartado anterior, estando también al actual impugnado ante los Tribunales. La sentencia que en su día recaiga puede suponer su modificación, por lo que podría ser necesario proceder nuevamente con unas nuevas auditorías en los términos que se establezcan por el Tribunal. Se ha estimado más adecuado esperar a dicha Resolución, desconociendo el marco temporal en el que se puede producir.

• La retribución de los segundos es en parte distinto: Se abona la actividad efectivamente realizada para pacientes de ámbito sustitutorio (pacientes



asignados conforme a zonas básicas de salud) y para pacientes de libre elección, siendo ambas independientes.

- Las auditorías correspondientes al ámbito sustitutorio de los años 2016 y 2017 de la FJD se encuentran impugnadas judicialmente. Del HCDGU también se ha realizado la correspondiente al año 2018.

- Las auditorías correspondientes a la libre elección de los años 2016 y 2017 (FJD) y 2018 también en el caso de HCDGU se han llevado a cabo. Se encuentra impugnada la del 2016, siendo de aplicación las conclusiones señaladas para los hospitales concesionados. Motivo por el cual las correspondientes a los años 2018, 2019 y 2020 (FJD) y 2019 y 2020 (HCDGU) no se han llevado a cabo.

SEXTO: El 16 de marzo de 2022 se remite al reclamante el escrito con las alegaciones de la Administración, concediéndole un plazo de 10 días para que alegue lo que considere conveniente.

SÉPTIMO: El 29 de marzo de 2022 se reciben las alegaciones del reclamante, en las que indica lo siguiente:

Primera.- La justificación de la denegación de acceso a unas auditorías finalizadas pero impugnadas judicialmente por los interesados, adolece de la indicación del precepto legal sobre el que se sustentan.

Este hecho no parece estar recogido en ninguno de los supuestos de los límites del derecho de acceso a la información pública, así como a ninguna de las causas de inadmisión recogidas tanto en la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, como en las legislaciones de la Unión Europea y del Estado, a las que la primera referencia.

El documento de las alegaciones repite lo ya dicho por la resolución de mi solicitud de derecho de acceso. Así, en su introducción hace referencia al artículo 18.a de la LTAIBG (la legislación estatal), entiendo que en referencia al artículo 18.1.a. La resolución en la que se inadmitió mi solicitud y las alegaciones lo justifican “al estar las auditorías de facturación intercentros de



los centros de gestión indirecta en proceso de alegación, observación o recurso, por lo que no se pueden facilitar informes definitivos”.

El citado artículo 18.1.a de la LTAIBG dice:

Artículo 18. Causas de inadmisión.

1. 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.

A mi entender, la información solicitada, aun siendo impugnada en los tribunales, no puede ser considerada “en curso de elaboración” ya que un documento administrativo en trámite no puede ser llevado a un contencioso, pero sí uno finalizado.

Entiendo que la fase de “publicación general” está reservada, por ejemplo, a memorias o informes, como los marcados por los diferentes planes estadísticos, con unos compromisos temporales de publicación.

Quiero decir con esto que esta causa de inadmisión parece dirigida a información pública que, o bien se está elaborando o está pendiente de ser publicada, dentro de un procedimiento que contempla su publicación general, pero no, desde luego, a información que una vez finalizada pueda ser impugnada ante los tribunales. Aplicar este límite a cualquier documento público que no haya adquirido firmeza, ya sea por la expiración de los plazos legales para recurrirlos judicialmente o porque estén impugnados judicialmente, no solo no está previsto en la legislación, sino que supondría ocultar o posponer la transparencia de la información pública. Y la actualidad de la información es un elemento clave también para la transparencia de las administraciones públicas. Aplicando una reducción al absurdo, esto supondría que ninguna norma podría ser pública ante la posibilidad de que una sentencia del Tribunal Constitucional modifique su contenido en cualquier momento de su vigencia.

A mayor abundamiento, dado que no he localizado resoluciones anteriores del Consejo de Transparencia y Participación sobre este motivo de inadmisión y que sean de aplicación a este caso, ni el Consejo de Transparencia y Buen



Gobierno no cuenta con un criterio interpretativo sobre el límite 18.1.a de la Ley 9/2013, he intentado algún antecedente en las resolución del consejo estatal.

Un ejemplo, es la resolución 11/2015 del 11 de mayo de 2015 (que también adjunté en mis alegaciones del 24 de febrero de 2022 en un procedimiento paralelo). En este caso, un particular solicitó una información al Ministerio de Fomento sobre diferentes documentos de un posible proyecto que no se llegó a realizar. Su petición fue inadmitida en aplicación del artículo 18.1.a. En los fundamentos jurídicos de su resolución, el CTBG afirma:

“...una vez analizada su literalidad –información que esté en curso de elaboración o publicación general- parece claro que la misma se aplicaría en aquellos supuestos en que la información que se solicita está inacabada.

En el caso objeto de esta resolución, lo que se solicita son, por un lado, los proyectos redactados en cumplimiento de contratos que fueron objeto de adjudicación y, por otro, un estudio de viabilidad objeto, asimismo, de un contrato ya adjudicado. Se trataría, por lo tanto y debido a las fechas que se adjudicaron los contratos, de documentación ya finalizada.

Respecto de los proyectos, el Ministerio de Fomento argumenta para no dar la información que los mismos no fueron aprobados ya que esto sólo se produce cuando se aprueba la licitación de las obras, algo que no se realizó en este caso. No obstante, el hecho de que no fueran objeto de aprobación (algo que obedece a criterios como sería el inicio de las obras que puede venir afectado por diversos condicionantes) porque se decidió que las obras no iban a acometerse no supone que los documentos no estén finalizados ni que puedan ser accesibles.

Asimismo, los argumentos relativos a su falta de actualización o a que actualmente se estén desarrollando actuaciones de renovación en base a criterios diferentes no pueden ser tenidos en cuenta como argumentos para denegar el acceso que, además, se realiza utilizando el débil argumento, que en ningún caso es técnico o jurídico, de que “no se considera adecuado”.

Es el antecedente más cercano que he podido localizar, pero que expresa la misma interpretación que defiendo. Pero, como ya han manifestado tanto el



Consejo de Transparencia y Buen Gobierno del Estado y la jurisprudencia hasta la fecha, los límites de la LTAIBG “deben aplicarse de forma restrictiva”. Y la aplicación de la Dirección General de Hospitales de este límite no parece cumplir con ello.

En otras de sus resoluciones en las que se discute la aplicación del límite previsto en el artículo 18.1.a, sí que el CTBG estatal deja claro que este límite se ha de aplicar a información o documentación que no están aún acabadas, pero que han de estarlo próximamente, razón por la que se entiende que están todavía en fase o en curso de elaboración o publicación. Como decía, la propia legislación en materia de derecho de acceso se refiere a “información que esté en curso de elaboración o de publicación general”. En ningún caso se habla de procedimientos en tramitación y con esto me refiero a todo el tracto administrativo. Por tanto, entiendo que los documentos que he solicitado están ya elaborados. Esto no quita para que sean recurridos ante los tribunales. De primar la interpretación que pretende la Dirección General de Hospitales esto supondría que casi ningún documento podría ser accesible, al no saberse si pudieran ser recurridos en los tribunales, salvo, quizás, los actos administrativos firmes contra los que no se pueda plantear ningún recurso contencioso-administrativo.

Segunda.- Una alternativa, nada satisfactoria dada mi anterior argumentación, es la concesión parcial de aquellas partes de la auditoría que no hayan sido impugnadas, aunque la Ley reserva este supuesto a aquella parte de la información que suponga un perjuicio para los motivos recogidos en la norma.

Tercera.- Respecto al último punto del escrito presentado por la Dirección General de Hospitales e Infraestructuras Sanitarias con fecha cuatro de febrero de 2022:

“Al haberse recurrido por todos los concesionados ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid el Manual de Facturación Intercentros 2016-2020, no procede llevar a cabo las auditorías correspondientes, dado que la sentencia



que en su día recaiga puede suponer su modificación, por lo que podría ser necesario proceder nuevamente con unas auditorías en los términos que se establezcan por el Tribunal. Se ha estimado más adecuado esperar a dicha Resolución, desconociendo el marco temporal en el que se puede producir.”

De acuerdo con la documentación ya aportada, las auditorías suponen un paso previo necesario para que las empresas puedan facturar o cobrar por sus servicios. Dado el antecedente denunciado por el diario El País en su artículo “La Comunidad de Madrid miente a un órgano estatal para ocultar cómo gestionó la crisis de las residencias” del 12 de febrero de 2022, en el que decía: “Para evitar que salgan a la luz los documentos, la Consejería de Sanidad ha respondido por escrito a ese organismo que “no existen”, pero El PAÍS ha comprobado la falsedad de esa afirmación, porque ha tenido acceso a una de esas actas, fechada el 8 de abril de 2020. Fuentes del Ejecutivo regional de entonces aseguran que una asesora del consejero de Sanidad, Enrique Ruiz Escudero, dejó constancia por escrito de esas asambleas.

[...]

Advertido de la respuesta falsa de la Comunidad de Madrid, un portavoz del Consejo responde que caso de ser así se ha producido una brecha del principio de buena fe, confianza legítima y lealtad institucional entre administraciones. “En el caso de que resultara probada la existencia de unas actas que la Comunidad de Madrid afirmó que no existían, se produciría una quiebra en el principio antes mencionado que debe estar presente en las relaciones que este Consejo mantiene con aquella y con el resto de administraciones públicas”, dice en un correo a este periódico el portavoz.”

Cuarta.- En sus alegaciones, la Dirección General de Hospitales e Infraestructuras Sanitarias, entiendo que –con todos los respetos– mezcla conceptos. Habla de manera indistinta de auditorías en fase de elaboración y de aquellas auditorías impugnadas judicialmente. Como decía, el límite del artículo 18.1.a habla de información en fase de elaboración, no de procedimientos en su conjunto. Así, en sus alegaciones, dicha Dirección General asegura que, al menos, las auditorías correspondientes a los centros que prestan sus servicios por medio de un Convenio o Convenio singular, es



decir, al Hospital Universitario Fundación Jiménez Díaz (o FJD en su documento) y al Hospital Central de la Defensa Gómez Ulla (HCDGU) de los años 2016, 2017 y 2018 –en el caso del HCDGU– “se han llevado a cabo”. Las alegaciones de la parte contraria no detallan la situación de las auditorías de aquellos hospitales que se rigen por un contrato de concesión de servicios públicos. Tampoco se hace mención a las auditorías de 2015, cuando mi solicitud de información pedía todas las auditorías entre los años 2015 y 2020.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. La Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante LTPCM) reconoce en su artículo 30 que todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública en los términos previstos en esta Ley y en el resto del ordenamiento jurídico. El artículo 5.b) de la misma entiende por información pública “los contenidos o documentos que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley y que hayan sido elaborados, adquiridos o conservados en el ejercicio de sus funciones”. El derecho de acceso, por tanto, se ejerce sobre una información existente y en posesión del organismo que recibe la solicitud, ya sea porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

SEGUNDO. El artículo 47 y siguientes y el 77 de la LTPCM, así como el artículo 6 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid, reconocen la competencia de este Consejo para resolver las reclamaciones que se presenten en el ámbito del derecho de acceso a la información.



TERCERO. El artículo 2 de la LTPCM establece que las disposiciones de esa ley serán de aplicación a: "...a) La Administración pública de la Comunidad de Madrid." Al interponerse la reclamación contra la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid, se considera una reclamación interpuesta contra la Administración pública de la Comunidad de Madrid.

CUARTO. La administración indica en su escrito de alegaciones que existen dos tipos diferentes de auditorías, las que se rigen por un contrato de concesión de servicios públicos (que corresponden a los hospitales de Villalba, Valdemoro, Móstoles y Torrejón) y; por otro lado, aquellas relacionadas con los centros sanitarios que prestan sus servicios por medio de un Convenio o Convenio Singular al amparo de los dispuesto en la Ley General de Sanidad y Ley de Ordenación Sanitaria de la Comunidad de Madrid (FJD y HCDGU). Respecto de las primeras, la administración considera que dicha información se encuentra en proceso de elaboración, invocando la causa de inadmisión del artículo 18.1.a) LTAIBG, e indicando al respecto que:

Las auditorías correspondientes a los años 2016-2020 tal y como se indicó están en fase de elaboración. Actualmente no se puede realizar liquidación por modificación pendiente y en ejecución del procedimiento administrativo aplicable no normativo aludido en el apartado anterior, estando también al actual impugnado ante los Tribunales. La sentencia que en su día recaiga puede suponer su modificación, por lo que podría ser necesario proceder nuevamente con unas nuevas auditorías en los términos que se establezcan por el Tribunal. Se ha estimado más adecuado esperar a dicha Resolución, desconociendo el marco temporal en el que se puede producir.

Lo anterior nos permite concluir que nos encontramos ante una aplicación errónea de la mencionada causa de inadmisión, ya que la información solicitada existe y está finalizada, dado que la misma está impugnada ante un tribunal judicial. Es decir, dicha documentación fue elaborada con carácter previo a cualquier proceso judicial en marcha, por lo que está acabada y la



única razón para que se considere “en proceso de elaboración” es que la misma se impugnó y por tanto puede ser objeto de modificación posterior, pero ello no quiere decir que la información o documentación no se encuentre finalizada.

Respecto de la información relativa al segundo tipo de auditorías, aquellas referentes a los centros sanitarios que prestan sus servicios por medio de un Convenio o Convenio Singular, la administración también considera que le es de aplicación la causa de inadmisión del artículo 18.1.a) LTAIBG, al afirmar en su escrito de alegaciones que:

Las auditorías correspondientes al ámbito sustitutorio de los años 2016 y 2017 de la FJD se encuentran impugnadas judicialmente. Del HCDGU también se ha realizado la correspondiente al año 2018.

Las auditorías correspondientes a la libre elección de los años 2016 y 2017 (FJD) y 2018 también en el caso de HCDGU se han llevado a cabo. Se encuentra impugnada la del 2016, siendo de aplicación las conclusiones señaladas para los hospitales concesionados. Motivo por el cual las correspondientes a los años 2018, 2019 y 2020 (FJD) y 2019 y 2020 (HCDGU) no se han llevado a cabo.

Nuevamente nos encontramos ante una aplicación errónea de la causa de inadmisión invocada, ya que la información solicitada existe y está finalizada, aunque la misma se encuentre impugnada ante una instancia judicial. Por tanto, este Consejo considera que no resulta de aplicación la causa de inadmisión invocada por la administración.

QUINTO. Asimismo, es posible deducir del escrito de alegaciones que la administración reclamada está alegando el límite previsto en el art. 14.1.f) de la LTBAIG para rehusar facilitar la información solicitada, aunque no lo cite



expresamente. Concretamente, se puede inferir la alegación de dicho límite del siguiente extracto del escrito de alegaciones, reproducido con anterioridad:

Las auditorias correspondientes a los años 2016-2020 tal y como se indicó están en fase de elaboración. Actualmente no se puede realizar liquidación por modificación pendiente y en ejecución del procedimiento administrativo aplicable no normativo aludido en el apartado anterior, estando también al actual impugnado ante los Tribunales. La sentencia que en su día recaiga puede suponer su modificación, por lo que podría ser necesario proceder nuevamente con unas nuevas auditorías en los términos que se establezcan por el Tribunal. Se ha estimado más adecuado esperar a dicha Resolución, desconociendo el marco temporal en el que se puede producir.

Y también:

(...) Se encuentra impugnada la del 2016, siendo de aplicación las conclusiones señaladas para los hospitales concesionados.

Pues bien, el artículo 14.1.f) de la Ley 19/2013 establece que “el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para...la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva”. Por su parte, el apartado 2 del citado artículo dispone que “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”.

En relación con la aplicación de los límites en general, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, aprobó el criterio interpretativo nº 2 de 2015 en el que se indica lo siguiente: *Los límites a que se refiere el artículo 14 de la LTAIBG, a diferencia de los relativos a la protección de los datos de carácter personal, no se aplican directamente, sino que de acuerdo con la literalidad del*



texto del número 1 del mismo, “podrán” ser aplicados. De esta manera, los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos. La invocación de motivos de interés público para limitar el acceso a la información deberá estar ligada con la protección concreta de un interés racional y legítimo.

En este sentido su aplicación no será en ningún caso automática: antes al contrario deberá analizarse si la estimación de la petición de información supone un perjuicio (test del daño) concreto, definido y evaluable. Este, además no podrá afectar o ser relevante para un determinado ámbito material, porque de lo contrario se estaría excluyendo un bloque completo de información. Del mismo modo, es necesaria una aplicación justificada y proporcional atendiendo a la circunstancia del caso concreto y siempre que no exista un interés que justifique la publicidad o el acceso (test del interés público)”.

SEXTO. Pasaremos ahora a analizar si la información solicitada podría reconducirse al supuesto contemplado en el artículo 14.1.f) de la Ley 19/2013. Tanto de la redacción del artículo como del criterio interpretativo del CTBG, se deduce que la mera invocación de un límite no implica de por sí su aplicación, no pudiendo operar de forma automática como impedimento para acceder a la información solicitada. Dicho límite debe justificarse y fundamentarse para que se considere su posible aplicación, tal y como indican las normas citadas.

A juicio de este Consejo, vincular el límite tan solo a la existencia de un procedimiento judicial sin justificar en qué medida la información solicitada puede suponer algún perjuicio para las partes involucradas, no parece que sea conforme con el espíritu de la norma, más cuando en este caso, al tratarse de información económica, no se considera que a priori contenga datos de carácter personal. La ausencia de una argumentación coherente y consistente, únicamente limitada a señalar la existencia de un procedimiento judicial y el



hipotético perjuicio que puede causar, sin justificar en qué medida el conocimiento de la información solicitada puede suponer tal perjuicio, consideramos que excede lo consignado en la norma.

Es preciso también señalar que el reclamante no ha solicitado documento judicial o procesal alguno en relación a los procedimientos judiciales en curso en relación a la auditorías, limitando el objeto de su solicitud a los informes de auditoría de los años *de 2015-2016, 2017-2018 y 2019-2020*. Bajo consideración de este Consejo y, en línea con lo ya resuelto por el CTBG en casos similares, (R114/2021), solo podría considerarse la aplicación del límite alegado si se justifica que facilitarla al interesado puede llegar a perjudicar la posición procesal y de defensa de alguna de las partes, lo que en este caso no se ha argumentado.

El CTBG, en sus diversas interpretaciones, limita la aplicación de este límite a la información que puede perjudicar de forma clara la igualdad de las partes en un procedimiento judicial e incluso llegando a considerarlo de aplicación sólo a documentos elaborados expresamente con ocasión de un procedimiento, es decir, escritos de defensa, informes periciales o dictámenes, entre otros, que en este caso no se han solicitado por parte del reclamante. Por tanto, solo podría restringirse el acceso a dicha información que se habría elaborado específicamente para el proceso judicial en cuestión, pero no a aquella que ya existía previamente o que ha sido elaborada con independencia del proceso judicial ulterior.

Lo anterior nos lleva a considerar que en el presente caso no estamos ante información cuyo conocimiento pueda afectar la materia que protege el límite previsto en el artículo 14.1.f), es decir la igualdad de las partes o la tutela judicial efectiva, ya que la información reclamada existía con anterioridad a la fase judicial, por lo que este Consejo no aprecia ningún motivo que impida el acceso a la información solicitada por parte del reclamante.



La conclusión anterior se sustenta en la formulación amplia en el reconocimiento y del derecho de acceso a la información, que obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto los límites a este derecho a los que remite el artículo 34 de la LTPCM y que se contemplan en el artículo 14.1 LTAIBG, así como las causas de inadmisión, enumeradas en el artículo 18.1 LTAIBG, como es pacífico en doctrina. Así lo ha proclamado el Tribunal Supremo en su Sentencia de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017, en la que sostiene que *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.* (...) *“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.*

Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley;

Se trata de la misma doctrina que el T.S. complementó más recientemente en la Sentencia nº 748/2020, de 11 de junio de 2020, recaída en el recurso de casación nº 577/2019 con la siguiente afirmación *la aplicación de los límites al acceso a la información requiere su justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida.*



SÉPTIMO. Por último, y también relacionado con la aplicación restrictiva del límite contemplado en el artículo 14.1.f), cabe citar la Sentencia 29/2021, de 10 de febrero de 2021, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 10, dictada en el Procedimiento Ordinario 16/2020, en cuyo Fundamento Jurídico SEXTO argumenta: *Como dijimos más arriba y vuelve a hacer la parte actora al invocar los concretos límites que nos ocupan, lo que parece defender la parte actora es que ha de vedarse, con carácter general, el ejercicio del derecho de acceso a una información pública que entra dentro del ámbito de la LTAIBG por el hecho de que exista un expediente administrativo o judicial que guarde relación con ella, pretensión contraria a los preceptos y al espíritu de la ley y que no puede acogerse en el supuesto de autos, al no haberse acreditado los requisitos exigidos por la ley según son interpretados por el Consejo y por los órganos judiciales que han tenido la ocasión de pronunciarse al respecto”.*

Por todo lo expuesto, no resulta de aplicación ni el límite ni la causa de inadmisión invocada, debiendo estimarse parcialmente la reclamación presentada, procediendo la entrega de la información consistente en *Las auditorías correspondientes al ámbito sustitutorio de los años 2016 y 2017 de la FJD*, así como la correspondiente al ejercicio 2018 del HCDGU; y también las auditorías correspondientes a los ejercicios 2016-2020 que se rigen por un contrato de concesión de servicios públicos. Asimismo, y teniendo en cuenta que la información a que hace referencia la Consejería de Sanidad es a las auditorías de los ejercicios 2016-2020, no argumentando nada en relación al ejercicio 2015 contenido en el petitum del solicitante; ante esta situación, no disponemos de información que nos permita valorar si la documentación requerida está en poder del órgano al que se solicita y, en su caso, si son de aplicación o no alguna de las causas de inadmisión reguladas en el artículo 18 de la LTAIBG o alguno de los límites de acceso a la información contemplados en el artículo 34 de la LTPCM y 14 y 15 de la LTAIBG, interpretando por tanto, que debe procederse a facilitar la información solicitada.



En relación a los segundos centros referenciados, respecto del HCDGU, se deduce que la auditoría correspondiente al ejercicio 2018 se ha realizado, no así las relativas a los ejercicios 2019 y 2020 si bien, nada se dice respecto de las relativas a los ejercicios 2015, 2016 y 2017 y, ocurre lo mismo que en el anterior argumentario en que la Administración no responde ni se opone, debiendo por tanto, ser facilitada la misma.

En atención a lo expuesto, la información sobre la que se pronuncia en sentido positivo la Administración, ha de entenderse que se haya finalizada y, por tanto, debe facilitarse al interesado, al margen de que un procedimiento (administrativo o jurisdiccional) se hallare en curso, cuestión que no entra en contradicción con el concepto de finalización de elaboración de la información.

RESOLUCIÓN

En atención de todos los antecedentes y fundamentos jurídicos expuestos, el Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad Autónoma de Madrid ha decidido,

PRIMERO. ESTIMAR PARCIALMENTE la Reclamación con número de expediente RDACTPCM018/2022 presentada en fecha 28 de diciembre de 2021 por D. [REDACTED] por constituir información pública, con el desglose que se detalla en el siguiente párrafo.

SEGUNDO. Instar a la Dirección General de Hospitales e Infraestructuras Sanitarias a que en el plazo máximo de 20 días hábiles entregue al reclamante la información solicitada relativa a los informes de auditoría por cada centro sanitario auditado de los previstos en los Planes de Auditorías de 2015-2016, 2017-2018 y 2019-2020, con el detalle que se describe a continuación, remitiendo al Consejo testimonio de las actuaciones llevadas a cabo para la ejecución del contenido de la presente Resolución:



procediendo la entrega de la información consistente en *Las auditorías correspondientes al ámbito sustitutorio de los años 2016 y 2017 de la FJD*, así como la correspondiente al año 2018 del HCDGU; y también las auditorías correspondientes a los años 2016-2020 que se rigen por un contrato de concesión de servicios públicos

1. Centros que se rigen por contratos de concesión de servicios públicos:

Debe facilitarse la información sobre Informes de auditoría de dichos centros relativos al ejercicio 2015, así como las relativas a los ejercicios 2016-2020.

2. Centros que se rigen por Convenio o Convenio Singular:

a. HCDGU: Debe facilitarse la información sobre Informes de auditoría de dicho centro relativos a los ejercicios 2015, 2016, 2017 y 2018.

b. FJD: Debe facilitarse la información sobre Informes de auditoría de dicho centro relativos al ejercicio 2015, 2016 y 2017.

TERCERO. Recordar a la Dirección General de Hospitales e Infraestructuras Sanitarias que si no se diera cumplimiento al contenido de la presente resolución o lo hiciera de forma parcial o defectuosa, el Área a la que corresponda la tramitación de la reclamación, o el Pleno en los casos que le corresponda, remitirán los correspondientes requerimientos instándole al cumplimiento íntegro de la misma y, de no atenderlos, se podrá remitir el expediente a la Presidencia del Consejo para que inicie el procedimiento sancionador regulado en el Título VI de la Ley 10/2019, de 10 de abril. Asimismo, de todo ello se dejará constancia en el informe que el Consejo remite anualmente a la Mesa de la Asamblea de la Comunidad de Madrid.



De acuerdo con el artículo 48 del Reglamento de Funcionamiento y Organización del Consejo de Transparencia y Participación, esta resolución tiene carácter ejecutivo y será vinculante para los sujetos obligados por la Ley 10/2019, de 10 de abril. Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, el artículo 47 de la Ley 10/2019, de 10 de abril y el artículo 37 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, esta resolución pone fin a la vía administrativa.

Madrid, en la fecha que figura en la firma.

Resolución firmada electrónicamente, consta firma en original.

Antonio Rovira Viñas. Presidente
Responsable del Área de Acceso a la Información

Ricardo Buenache Moratilla. Consejero
Responsable del Área de Participación y Colaboración Ciudadana

Rafael Rubio Núñez. Consejero
Responsable del Área de Publicidad Activa y Control

Conforme a la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa y en un plazo de dos meses desde el día siguiente a la notificación de esta, puede interponerse recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.