

Reclamación 94/2021

ACUERDO AR 01/2022, de 31 de enero, del Consejo de Transparencia de Navarra, por el que se resuelve la reclamación formulada ante el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.

Antecedentes de hecho.

1. El 15 de diciembre de 2021 el Consejo de Transparencia de Navarra recibió un escrito firmado por doña XXXXXX, mediante el que formulaba una reclamación en materia de acceso a información pública frente a la denegación de su solicitud de acceso a las decisiones de la Comisiones respecto de los medicamentos incluidos en las guías farmacoterapéuticas para su uso en todos los hospitales públicos de Navarra.

Con fecha de 23 de noviembre de 2021, la ahora reclamante había solicitado el acceso a las “Decisiones hechas por la Comisión Regional de Farmacia y Terapéutica y las decisiones de las Comisiones hospitalarias de los medicamentos incluidos en las guías farmacoterapéuticas de 2010 hasta el presente.”

Mediante Resolución de 15 de diciembre de 2021, la Jefa de Servicio de Atención a Ciudadanos y Pacientes, acordó el acceso parcial a la información solicitada por la ahora reclamante remitiéndole, para su consulta, al enlace del portal de Salud Navarra [Instrucciones derivadas de las Recomendaciones de la Comisión Central de Farmacia - navarra.es](#), por contener las recomendaciones terapéuticas acordadas por la Comisión Central de Farmacia, desde su creación hasta la fecha, y reflejadas en las correspondientes actas. Y desestima el acceso a las actas y decisiones aduciendo que “las actas y decisiones de las Comisiones tanto de los diferentes hospitales del SNS-O, como de salud mental y de atención primaria se trata de información reservada y por tanto no son públicas.”

En el escrito de reclamación motiva su petición en que “El acceso a la información sobre los medicamentos que están disponibles en cada hospital debe estar a disposición del público y, en general, a las autoridades sanitarias. He recibido esta información de otras regiones, lo

que prueba el hecho. No pido los nombres de los miembros de la Comisión, pues entiendo que esto puede ser una violación a la protección de datos y al secreto, sino simplemente las evaluaciones que hacen las Comisiones mencionadas en mi solicitud con sus decisiones y una lista de los medicamentos que han sido autorizados o denegados para su uso en todos los hospitales públicos de Navarra.”

2. El 17 de diciembre de 2021 la Secretaría del Consejo de Transparencia de Navarra dio traslado de la reclamación al Director-Gerente del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea (en adelante, SNS-O), para que, en el plazo máximo de diez días hábiles, remitiera el expediente administrativo, informe y las alegaciones que considerase oportunas, a los efectos de resolver la reclamación presentada.

3. Fuera del plazo habilitado, el 21 de enero de 2022, el Director-Gerente del SNS-O remitió informe de alegaciones, cuyo texto literal es el siguiente:

“Con la finalidad de dar respuesta a dicha solicitud, la Jefa de Servicio de Atención a Ciudadanos y Pacientes remite a la solicitante, para su consulta, al enlace del portal de Salud Navarra [Instrucciones derivadas de las Recomendaciones de la Comisión Central de Farmacia-navarra.es](https://instrucciones.derivadas.de.las.Recomendaciones.de.la.Comision.Central.de.Farmacia-navarra.es), por contener dichos actos las recomendaciones terapéuticas acordadas por la Comisión Central de Farmacia, desde su creación hasta la fecha, y reflejadas en las correspondientes Actas de Reunión. Al contrario, desestima el acceso a las actas y decisiones de las comisiones de los hospitales, de salud mental y de atención primaria por no revestir carácter público.

En cuanto a la reclamación objeto de las presentes alegaciones, la reclamante fundamenta la impugnación del citado acto administrativo en los siguientes motivos:

El acceso a la información sobre los medicamentos que están disponibles en cada hospital debe estar a disposición del público y, en general, de las autoridades sanitarias. He recibido esta información de otras regiones, lo que prueba el hecho.

No pido los nombres de los miembros de la comisión, pues entiendo que esto puede ser una violación a la protección de datos y al secreto, sino simplemente las evaluaciones que hacen las comisiones mencionadas en mi solicitud con sus decisiones y una lista de

medicamentos que han sido autorizados o denegados para su uso en todos los hospitales públicos de Navarra.

La transparencia en el acceso a los medicamentos es muy importante y creo que se debe respetar este derecho.

En primer lugar, procede indicar que una guía farmacoterapéutica es un documento que contiene una relación limitada de medicamentos recomendados para la prescripción en un ámbito determinado, seleccionados a partir de la oferta farmacéutica en función de unos criterios previamente establecidos, con la participación y el consenso de los profesionales a los que va destinada. Se establecen así las bases teóricas para orientar a los médicos en la elección del medicamento más seguro, efectivo y eficiente para el tratamiento de problemas concretos en determinados pacientes. La guía es, por lo tanto, la herramienta de uso interno que fija los mecanismos para una adecuada evaluación y selección de los medicamentos en base a su EFICACIA, SEGURIDAD, CALIDAD y COSTE, reflejando un proceso continuo de selección. De esta manera, se busca garantizar la mejor atención sanitaria al paciente y el uso racional de los medicamentos, por remisión directa a la Ley 29/2006, de 26 de julio, de garantías y uso racional de medicamentos y productos sanitarios, tanto más cuanto que la cobertura y servicios prestados por las administraciones sanitarias al ciudadano no cesan de ampliarse.

Por otro lado, en lo referente al procedimiento de elaboración de dichas guías en la Comunidad Foral de Navarra, la Orden Foral 42/2016, de 11 de mayo, del Consejero de Salud crea la Comisión Central de Farmacia del SNS-O, sustituyendo a la Comisión Asesora Técnica para el uso racional de medicamentos, y dando respuesta a la modificación de la estructura del SNS-O operada por el Decreto Foral 171/2015, de 3 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del indicado organismo y se crea la Subdirección de Farmacia. Con funciones de asesoramiento, evaluación y propuesta, su principal misión es fijar las directrices, criterios, condiciones e indicaciones específicos en materia de medicamentos, mejorando el uso de los mismos sobre la base de parámetros de CALIDAD, SEGURIDAD y EFICIENCIA de su empleo y de EQUIDAD DE ACCESO a los mismos. Asimismo, establece en este ámbito estrategias de mejora de la gestión eficiente de los recursos farmacéuticos a la vez que alcanza mayores niveles de transparencia en la toma de decisiones. Según la relación establecida en el Anexo

de la citada Orden Foral, deberán someterse a análisis de la Comisión Central de Farmacia con carácter previo a su incorporación para su utilización en el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea los medicamentos que se enumeran a continuación:

- ♣ aprobados por la Agencia Europea del Medicamento en la modalidad de aprobación condicional;
- ♣ huérfanos;
- ♣ aprobados con un programa de Gestión de Riesgos en los que haya que hacer un especial seguimiento por su seguridad, y
- ♣ de alto impacto presupuestario, principalmente productos de origen biotecnológico.

Sensu contrario, del citado Anexo se desprende que, con carácter general, en lo referido al resto de medicamentos no se exige análisis previo de la Comisión para su uso en los hospitales y centros sanitarios.

En cuanto a la función de las distintas Comisiones de Farmacia de cada uno de los hospitales y centros sanitarios dependientes del SNS-O consistirá, esencialmente, en proponer a la Comisión Central la inclusión de nuevos medicamentos en la guía farmacoterapéutica, sin que tengan facultades de decisión en la materia.

En definitiva, los medicamentos incluidos en las guías fármacoterapéuticas, de aplicación en todos los centros dependientes del SNS-O, son los que recomienda la Comisión Central de Farmacia, ya sea por propia iniciativa o a propuesta de las Comisiones de Farmacia de los hospitales. Dicha función la desempeña el nombrado órgano de acuerdo con los principios de discrecionalidad técnica y eficiencia.

Aclarado lo anterior, respecto del derecho de acceso a la información aducido por la reclamante en cuanto extensión del principio de publicidad sobre el que pivota la actuación de la Administración Pública, si bien es cierto que cualquier persona puede solicitar información pública también lo es que el mencionado derecho está sujeto a una serie de límites. De esta suerte, por remisión a los artículos 14 y 18.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en adelante Ley de Transparencia, y 31 de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de la transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en adelante LFTAIP, el derecho de acceso podrá ser limitado, a la vista del caso concreto y de manera justificada y proporcionada, cuando acceder

a la información suponga un perjuicio para la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión. Además, entre otras solicitudes, se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, aquellas que:

- ♣ se refieran 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.

- ♣ sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley

Ciertamente, de conformidad con reiterada jurisprudencia, sirva por todas la Sentencia 140/2020, de 17 de enero de 2020, dictada por la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo en el recurso de casación 7487/2018, la Comisión de Farmacia es un órgano colegiado y, como tal, sus decisiones responden a la voluntad única de la mayoría de sus miembros, sin que sea coherente con su naturaleza desagregar e individualizar el voto de cada miembro o componente del órgano que por sí solo carece de trascendencia y relevancia. Esta dinámica funcional implica que no cabe considerar como “información” a los efectos de la LTAIP, la individualización del voto de cada uno de los miembros que forman parte de un órgano colegiado, salvo que se haya consignado a solicitud de los respectivos miembros el sentido de su particular voto.

Por otra parte, los asuntos expuestos en la Comisión Central con frecuencia abordan casos particulares, es decir, a situaciones individualizadas, sin que sea posible la seudonimización de datos con el fin de proteger los datos personales y sanitarios de los afectados, de acuerdo con el artículo 4.5 del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE, ya que con los criterios facilitados sería posible su identificación.

En el supuesto que nos ocupa, las Instrucciones dictadas por el Director Gerente actualizan las guías farmacoterapéuticas, recogiendo las recomendaciones acordadas por la Comisión Central de Farmacia en sus reuniones. Por consiguiente, se posibilita que el ciudadano conozca la decisión final de la Comisión Central que vendría reflejada en las actas.

En cuanto a las actas de las restantes comisiones, tendrían carácter meramente auxiliar o de apoyo por lo que, en sentido estricto, no revestirían la condición de “información pública” a los efectos de la Ley de Transparencia. A lo que cabría añadir que, por una cuestión de eficacia e higiene administrativa, dado el volumen de actas del que hablamos y agotado su valor administrativo, la conservación de las mismas indefinidamente carece de sentido y dificulta el cumplimiento de la normativa en materia de protección de datos. A mayor abundamiento, los artículos 48 y siguientes de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español contemplan la eliminación de los documentos que forman parte del Patrimonio Documental cuando no tienen valor histórico y no tienen valor probatorio de derechos y obligaciones de las personas o entes públicos, tal es el caso. En este sentido, la destrucción regulada de documentos no va en detrimento del derecho de acceso y transparencia de las Administraciones Públicas, antes bien, constituye una acción de transparencia en el buen gobierno de las Administraciones Públicas. Igualmente, racionalizar la gestión de la información de la Administración también en el entorno digital permite reducir los costes de preservación y mejorar el funcionamiento de la organización y el acceso a la misma.

En definitiva, a la vista de cuanto se ha expuesto, atendiendo al principio de ponderación teniendo en cuenta los intereses implicados y efectuado test de daño, que resulta inexistente, valora este Servicio que no es posible ni una obligación facilitar la totalidad de la información solicitada por la reclamante, siendo que la finalidad de la Ley de Transparencia se satisface plenamente con la resolución adoptada por el Servicio de Atención a Ciudadanos y Pacientes y el acceso parcial concedido. Dicho cuanto antecede, en cumplimiento del principio de PUBLICIDAD ACTIVA declarada en el artículo 5.1. de la Ley de Transparencia y artículo 18 LFTAI, el Departamento de Salud del Gobierno de Navarra ha hecho pública la información relativa a las decisiones adoptadas por la Comisión Central de Farmacia y Terapéutica en el portal del Gobierno de Navarra Salud Navarra, cuyo enlace se facilitó en su día a la interesada. En conclusión, se reitera que la actuación impugnada es conforme con la Ley y el Derecho, según dispone la Constitución Española, y ajustada a los principios que rigen la actuación y funcionamiento de la Administración Foral.

En su virtud, al Consejo de Transparencia de Navarra SUPLICA que teniendo por presentado este escrito, lo admita y tenga por hechas las manifestaciones que el mismo contiene en los

términos expuestos y a los efectos legales oportunos y acuerde desestimar la reclamación formulada por doña XXXXXX.”

Fundamentos de derecho.

Primero. A tenor de lo establecido en la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LFTN), el Consejo de Transparencia de Navarra es el órgano independiente de control en materia de transparencia en la Comunidad Foral de Navarra, que garantiza el derecho de acceso a la información pública de los ciudadanos (artículo 63).

El Consejo es competente para conocer de las reclamaciones que se le presenten contra las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información (artículo 64), emanadas, entre otros, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra [artículo 2.1 a)].

Segundo. El derecho de acceso a la información pública que establece la LFTN permite a los ciudadanos el acceso y la obtención de aquella información, cualquiera que sea su soporte y forma de expresión, que la Administración de la Comunidad Foral de Navarra haya elaborado o posea por el ejercicio de sus funciones.

Conforme a los artículos 2.1 a), 13.1 b) y 30.1 de esta Ley Foral, cualquier ciudadano, sea una persona física o una persona jurídica, tiene derecho a acceder, mediante solicitud previa y sin necesidad de invocar interés alguno, a la información pública que obre en poder de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, sin más limitaciones que las que esta Ley Foral contempla.

Tercero. Por Resolución de 15 de diciembre de 2021, la Jefa de Servicio de Atención a Ciudadanos y Pacientes del SNS-O, acordó el acceso parcial a la información solicitada por la ahora reclamante remitiéndole, para su consulta, al enlace del portal de Salud Navarra [Instrucciones derivadas de las Recomendaciones de la Comisión Central de Farmacia-Navarra.es](#), por contener dichos actos las recomendaciones terapéuticas acordadas por la Comisión Central de Farmacia, desde su creación hasta la fecha, y reflejadas en las

correspondientes actas. Y desestima el acceso a las actas y decisiones aduciendo que “las actas y decisiones de las Comisiones tanto de los diferentes hospitales del SNS-O, como de salud mental y de atención primaria se trata de información reservada y por tanto no son públicas.” Respecto de la emanada de las Comisiones de ámbito hospitalario, el informe rechaza su entrega por cuanto se trata de información auxiliar preparatoria de las decisiones de la Comisión Central de Farmacia.

La información que la solicitante y ahora reclamante insiste en obtener del SNS-O son, en concreto, los acuerdos o decisiones adoptados por las Comisiones competentes respecto de los medicamentos incluidos en las guías farmacoterapéuticas elaboradas desde el año 2010 hasta el presente, fundamentalmente de los medicamentos que están disponibles en cada hospital público del SNS-O. Tales acuerdos y decisiones de reflejan en las correspondientes actas, por lo que solicita acceder a dichas actas.

Cuarto. La causa alegada por el SNS-O para denegar el acceso es, en concreto, el límite al acceso establecido en el artículo 31.1.b) de la LFTN “*la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión.*”

Ahora bien, mientras algunos órganos colegiados (Consejo de Ministros, Gobierno de Navarra, etc.) cuentan respecto de la confidencialidad con una cobertura legal cierta (por ejemplo, artículo 9.1 de la Ley Foral 14/2004, de 17 de diciembre, para las deliberaciones del Gobierno de Navarra), respecto de la generalidad de órganos colegiados no existe a nivel normativo una declaración de confidencialidad similar.

En Navarra, por Orden Foral 1/2010, de 4 de enero, se creó la Comisión Asesora Técnica para el Uso Racional de los Medicamentos, con funciones de asesoramiento a la Dirección General de Salud y al SNS-O en materia de prestación farmacéutica y de uso racional del medicamento. Esta Comisión fue sustituida en el año 2016 por la Comisión Central de Farmacia del SNS-O, creada y regulada por la Orden Foral 42/2016, de 11 de mayo, que en la actualidad es el órgano colegiado que propone a la Dirección Gerencia del SNS-O las pautas de colaboración para lograr una prescripción efectiva, segura y eficiente de los medicamentos y productos farmacéuticos por parte de los profesionales sanitarios de todos los ámbitos asistenciales del SNS-O, así como la incorporación de medicamentos de uso hospitalario. Como se dice en el informe del SNS-O, “con funciones de asesoramiento,

evaluación y propuesta, su principal misión es fijar las directrices, criterios, condiciones e indicaciones específicos en materia de medicamentos, mejorando el uso de los mismos sobre la base de parámetros de calidad, seguridad y eficiencia de su empleo y de equidad de acceso a los mismos. Asimismo, establece en este ámbito estrategias de mejora de la gestión eficiente de los recursos farmacéuticos a la vez que alcanza mayores niveles de transparencia en la toma de decisiones.” El artículo 5 de la Orden Foral establece que, en su funcionamiento, la Comisión se regirá por sus normas de funcionamiento interno y por las directrices para los órganos colegiados contenidas en la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad de Navarra. El artículo 34 de esta Ley Foral, referido a las actas de los órganos colegiados, nada dispone sobre que las deliberaciones y los contenidos de las actas hayan de ser confidenciales. Tampoco la Orden Foral dispone nada al respecto.

Así pues, no está establecido por norma que la Comisión Central de Farmacia y su antecesora se rijan por el principio de confidencialidad tanto en sus deliberaciones como en los contenidos de sus actas. Es más, en lo atinente a la gestión pública del medicamento, la transparencia es la regla que con carácter general sienta la Ley del Medicamento. En efecto, el Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Garantías y Uso Racional de los Medicamentos y Productos Sanitarios, dispone en su artículo 7 que *“Las administraciones sanitarias garantizarán la máxima transparencia en los procesos de adopción de sus decisiones en materia de medicamentos y productos sanitarios”*, y en su artículo 16.4 establece que *“La confidencialidad no impedirá la publicación de los actos de decisión de los órganos colegiados de asesoramiento técnico y científico del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad relacionados con la autorización de medicamentos, sus modificaciones, suspensiones y revocaciones.”* Y es que, en el ámbito del medicamento, preservando lo que sea secreto empresarial, concurre un interés público superior en la publicación de toda la información en poder de la Administración sanitaria relativa a este producto, toda vez que es un bien de primera necesidad absolutamente imprescindible para hacer efectivo en lo posible al derecho humano a la protección de la salud. Es un bien que por sus características intrínsecas -curar, prevenir o aliviar las enfermedades- tiene un interés muy superior al que pueda resultar de su consideración como un bien susceptible de comercio.

Por otra parte, la función de las distintas Comisiones de Farmacia de cada uno de los hospitales y centros sanitarios dependientes del SNS-O consiste, esencialmente, en proponer

a la Comisión Central de Farmacia la inclusión de nuevos medicamentos en la guía farmacoterapéutica, sin que tengan facultades de decisión en la materia. Así pues, como acertadamente se dice en el informe del SNS-O puede considerarse información auxiliar.

Quinto. Sentado lo anterior respecto de la gestión pública del medicamento y de las Comisiones que asesoran en esa gestión pública, abordamos seguidamente el alcance del límite al acceso a la información pública consistente en “*la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión*” según lo ha delimitado la jurisprudencia. La Sentencia del Tribunal Supremo 235/2021, 19 de febrero de 2021, dictada en casación, declara lo siguiente:

«que el derecho de acceso a la información, respecto del proceso de toma de decisiones de los órganos colegiados cuyas sesiones no sean públicas, está sujeto a ciertos límites, pues las opiniones y manifestaciones realizadas por sus miembros en las deliberaciones reservadas no deben tener trascendencia externa, manteniéndose en la esfera interna lo afirmado por cada uno de los vocales al tratar los diferentes puntos del orden del día, salvo, como más adelante veremos, que ellos mismos voluntariamente opten por dar publicidad a su intervención.

(...)

En definitiva, este límite debe entenderse referido al contenido literal de las opiniones, intervenciones y manifestaciones de cada uno de los integrantes del órgano colegiado durante la deliberación, pues, salvo que las sesiones sean públicas, el debate previo a la toma de decisión debe preservarse del conocimiento público, manteniendo una cierta reserva y confidencialidad como garantía del correcto funcionamiento del órgano y de la libertad de sus miembros en su actuación interna.

Este Tribunal, en STS de 17 enero de 2020, ha sostenido que no tiene la consideración de información, a los efectos de la Ley de Transparencia, el conocimiento del voto individualizado de cada uno de sus miembros, pues por sí mismo carece de trascendencia puesto que lo relevante es la voluntad única de la mayoría de sus miembros. Siendo esto así, con mayor motivo no lo son las opiniones individuales emitidas por los miembros del consejo durante la discusión y deliberación del órgano colegiado. Esta conclusión es aplicable aun

cuando la reunión ya se hubiese celebrado y el procedimiento ya hubiese finalizado, pues una decisión que permita acceder libremente a las opiniones y manifestaciones realizadas por los miembros de un órgano colegiado en procedimientos ya concluidos se proyectaría sobre el funcionamiento futuro de este mismo órgano en la medida en que los integrantes serían concededores que lo manifestado en estas reuniones podría hacerse público en un futuro inmediato, coartando así su libertad en futuras discusiones o deliberaciones».

Por tanto, el Tribunal Supremo aplica a los órganos colegiados el límite de la “garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión” exclusivamente a las deliberaciones y al voto individualizado de cada miembro del órgano, no a las actas, tengan o no una específica cobertura legal de confidencialidad, y sin tener en cuenta el tipo de actuación o la función del órgano.

Sexto. Resolviendo una reclamación que tenía por objeto acceder a las actas y acuerdos adoptados en el año 2020 y parte del año 2021 de la Comisión Permanente de Farmacia del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en su Resolución 495/2021, de 10 de diciembre de 2021, ha dicho lo siguiente:

“El acceso a las actas de órganos colegiados ya ha sido objeto de análisis por parte de este Consejo de Transparencia en varias resoluciones, con resultados favorables al acceso. Esta consideración ha sido avalada por el Tribunal Supremo en su reciente Sentencia de 19 de febrero de 2021 (ECLI:ES:TS: 2021:704) en la que establece la siguiente doctrina jurisprudencial sobre la materia:

“En respuesta a la cuestión sobre la que se apreció interés casacional debemos afirmar que las actas de las reuniones de un órgano colegiado no están, en principio, excluidas del conocimiento público al amparo del art. 14.1.k de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia, ya que los datos en ella incorporados de forma obligatoria no afectan a la garantía de confidencialidad o el secreto requerido en la formación de voluntad del órgano colegiado, al no reflejar, como contenido mínimo necesario, la totalidad de la deliberación ni las opiniones y manifestaciones integrales de cada uno de sus miembros. Por ello, y de conformidad con lo hasta ahora expuesto procede estimar el recurso de casación declarando que el derecho de acceso a la información pública comprende no

solo los acuerdos adoptados sino también a las actas de las reuniones del consejo de administración de la autoridad portuaria de A Coruña [...]” (FJ. 5º)

Las razones que sustentan la conclusión de que “el derecho de acceso a la información pública comprende no solo los acuerdos adoptados sino también las actas de las reuniones del consejo de administración” fueron expuestas con detalle por el Alto Tribunal en el fundamento jurídico cuarto cuyo contenido resulta pertinente reproducir en su integridad por cuanto precisan el alcance del derecho de acceso en estos supuestos:

«[...] es cierto, como sostiene la sentencia de instancia, que debe diferenciarse entre las "actas" de las reuniones de un órgano colegiado y sus "acuerdos". Las primeras contienen una información básica sobre el desarrollo de la sesión en los términos previstos en la Ley 40/2015, como inmediatamente analizaremos. Mientras que los acuerdos reflejan la decisión colegiada adoptada en la reunión y han de contener la motivación de la decisión. Ahora bien, esta distinción no tiene la trascendencia pretendida, no pudiendo compartirse la solución alcanzada en la sentencia de instancia cuando afirma que el deber de confidencialidad afecta también a las actas de las sesiones. A tal efecto argumenta que en las actas se reflejan las opiniones y manifestaciones realizadas por sus miembros en los debates del Consejo de Administración.

La conclusión alcanzada solo sería acertada si se parte, como parece dar por supuesto la sentencia impugnada, que las actas de las reuniones de un órgano colegiado tienen obligación de recoger el contenido íntegro de la discusión y las opiniones y manifestaciones de sus miembros en el proceso de toma decisión.

Pero esta premisa no es correcta.

Ya la anterior Ley de Procedimiento Administrativo, Ley 30/1992, distinguía en su art. 27 entre el contenido obligatorio y el facultativo de las actas. A tenor de dicho precepto se consideraba contenido obligatorio o necesario del acta: la mención a "los asistentes, el orden del día de la reunión, las circunstancias del lugar y tiempo en que se ha celebrado, los puntos principales de las deliberaciones, así como el contenido de los acuerdos adoptados" Por el contrario, se consideraba un contenido meramente facultativo, pues solo se incluía a solicitud de los miembros del órgano: "el voto contrario al acuerdo adoptado, su abstención y los motivos que la justifiquen o el sentido de su voto favorable" o "[...] la transcripción íntegra de su intervención o propuesta, siempre que aporte en el

acto, o en el plazo que señale el presidente, el texto que se corresponda fielmente con su intervención, haciéndose así constar en el acta o uniéndose copia a la misma".

Y en similares términos se pronuncia la actual Ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público, reproduciendo este esquema general. Así, el art. 18.1 dispone que "De cada sesión que celebre el órgano colegiado se levantará acta por el secretario, que especificará necesariamente los asistentes, el orden del día de la reunión, las circunstancias del lugar y tiempo en que se ha celebrado, los puntos principales de las deliberaciones, así como el contenido de los acuerdos adoptados", lo que se corresponde con el contenido necesario del acta.

(...)

En definitiva, en las actas de las reuniones de un órgano colegiado no se recogen, como contenido mínimo necesario, las discusiones y deliberaciones integrales ni las opiniones manifestadas por cada uno de los miembros, sino tan solo "los puntos principales de las deliberaciones, así como el contenido de los acuerdos adoptados". Sin que la mera referencia genérica a lo que se debatió, y mucho menos al contenido de los acuerdos adoptados en dicha sesión, pueden quedar amparados por la garantía de confidencialidad o secreto de la deliberación. Antes, al contrario, el conocimiento de estos extremos constituye la garantía de que el órgano administrativo trató determinadas materias y las decisiones que al efecto se adoptaron.

La Comisión Permanente de Farmacia del citado Consejo Interterritorial, está formada por las Comunidades Autónomas (CCAA) y el resto de las entidades gestoras (INGESA y Mutualidades), la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios (AEMPS) y la Dirección General de Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Salud y Farmacia (DGCYF). Adopta acuerdos sobre, por ejemplo, los precios menores de los medicamentos y de su revisión en el momento en que las circunstancias lo permitan, información que se hace pública con un mes de antelación, en cumplimiento de lo dispuesto en la Orden SPI/3052/2010 de 26 de noviembre (B.O.E de 29 noviembre de 2010), por la que se determinan los conjuntos de medicamentos y sus precios de referencia, o elabora el Plan de consolidación de los informes de posicionamiento terapéutico (IPT) de los medicamentos en el SNS, entre otras funciones.

Es innegable, por tanto, que adopta acuerdos que inciden en los medicamentos de uso público que tienen especial relevancia pública por su contenido y alcance en la sociedad en general.

En definitiva, siguiendo el criterio mantenido anteriormente por este Consejo de Transparencia -entre otras, las resoluciones R/0217/2017; R/0033/2018; R/0066/2018; y, finalmente, R/0293/2018-, y la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo, a juicio de este Consejo la información solicitada reúne la condición de “información pública” en el sentido del artículo 13 de la LTAIBG antes reproducido.”

En conclusión, no habiéndose pronunciado el Departamento ministerial acerca de la existencia de las citadas actas y acuerdos y no habiendo invocado causa de inadmisión ni límite legal alguno y no siendo apreciados de oficio, hemos de concluir que la presente reclamación ha de ser estimada, reconociendo el derecho del reclamante a acceder a la información solicitada previa eliminación de los datos de carácter personal que permitan la identificación de personas físicas que no sean miembros ni consten en actos ya publicados. Asimismo, deberán suprimirse las opiniones y manifestaciones vertidas por sus miembros en las deliberaciones que afecten a la confidencialidad o el secreto requerido en la formación de voluntad del órgano.”

Séptimo. En suma, con base jurisprudencial, es criterio del CTBG que cuando la decisión ya ha sido adoptada por el órgano colegiado y se recoge en el acta (que no ha de contener necesariamente todas las deliberaciones íntegras ni las opiniones manifestadas por cada uno de los miembros sino solamente los puntos principales de las deliberaciones y el contenido de los acuerdos adoptados) y su conocimiento público no condiciona la efectividad de futuras decisiones sobre la misma materia, el límite no es aplicable (R 262/2019).

En el presente caso, la reclamante no pide las deliberaciones o debates habidos en las sesiones. Pide las actas y acuerdos adoptados en la última década por la Comisión Asesora Técnica para el Uso Racional de los Medicamentos y después por la Comisión Central de Farmacia, que han servido para confeccionar las guías farmacoterapéuticas.

En consecuencia, a tenor de todo lo razonado, la reclamante debe tener acceso a las actas o, en su caso, los acuerdos de esas Comisiones previa eliminación de los datos de carácter personal que se refieran a la identificación de personas físicas que figuren en las actas y que no formen parte de los órganos de gobierno del SNS-O, y de las opiniones a título personal vertidas durante las deliberaciones y que hayan podido ser recogidas en el acta, a

fin de no perjudicar la confidencialidad en el proceso de toma de decisiones en el sentido de no condicionar futuras intervenciones.

En su virtud, siendo ponente don Juan Luis Beltrán Aguirre, el Consejo de Transparencia de Navarra, previa deliberación, y por unanimidad, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de la Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno,

ACUERDA:

1º. Estimar la reclamación presentada por doña XXXXXX e instar al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a la reclamante las actas y, en su caso, el contenido de los acuerdos de la Comisión Asesora Técnica para el Uso Racional de los Medicamentos y de la Comisión Central de Farmacia del SNS-O, correspondientes al periodo comprendido entre el año 2010 y 2020, que han servido para confeccionar las guías farmacoterapéuticas. En la documentación entregada deberán omitirse los datos de carácter personal que permitan la identificación de personas físicas que no sean miembros de la citada Comisión ni consten en actos ya publicados. Asimismo, deberán suprimirse las opiniones y manifestaciones vertidas por sus miembros en las deliberaciones que afecten a la confidencialidad o el secreto requerido en la formación de voluntad del órgano por entender de forma razonable que su publicidad puede condicionar futuras intervenciones.

2º. Dar traslado de este acuerdo al SNS-O para que, en el plazo máximo de diez días hábiles proceda a dar a la reclamante la información y remita al Consejo de Transparencia de Navarra copia del envío de la información realizado a la reclamante en el plazo de diez días hábiles desde que se efectúe, a fin de acreditar el debido cumplimiento de este acuerdo, o, en su caso, justifique la imposibilidad material de dar acceso a la referida información.

3º Notificar este acuerdo a doña XXXXXX y al Director Gerente del SNS-Osasunbidea.

4º. Señalar que, contra este acuerdo, que pone fin a la vía administrativa, podrá interponerse ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra recurso contencioso-administrativo en el plazo máximo de dos meses, contado desde el día siguiente al de la notificación del mismo, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

5º. Publicar este acuerdo en el espacio web del Consejo de Transparencia de Navarra, previa notificación a las partes y disociación de los datos de carácter personal que figuran en el mismo, para su general conocimiento.

**El Presidente del Consejo de Transparencia de Navarra
Nafarroako Gardentasunaren Kontseiluako Lehendakaria**

Juan Luis Beltrán Aguirre