



RESOLUCIÓN 875/2021, de 30 de diciembre Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

Artículos:	7 y D.A. 4ª. 2 LTPA, 12 y 15 LTAIBG
Asunto:	Reclamación interpuesta por XXX contra la Secretaría General Técnica de la Consejería de Salud y Familias, por denegación de información pública.
Reclamación:	119/2021
Normativa abreviaturas	y Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA) Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG) Reglamento General de Protección de Datos (RGPD)

ANTECEDENTES

Primero. La persona ahora reclamante presentó, en fecha 25 de diciembre de 2020, escrito dirigido a la Consejería de Salud y Familias, solicitando lo siguiente:

“Asunto:

“solicitud expediente UMVI.

“Información:

“Es la segunda vez que hago esta petición de documentación, aunque la primera por Transparencia. A principios de 2016 la UMVI me comunicó que tenía que pasar una revisión sin especificarme el motivo. (...)



"Quiero copia del expediente entero de la UMVI con mi caso. (...)

"La carta que me mandaron a mí solicitándome que compareciera para una revisión está sellada el día 16 de febrero de 2016. En su referencia viene *[número de referencia]*".

Segundo. El 22 de enero de 2021 la Secretaría General Técnica de la Consejería de Salud y Familias resuelve inadmitir la solicitud con base en los siguientes fundamentos jurídicos, en lo que ahora interesa:

"FUNDAMENTOS JURÍDICOS

"Segundo.- La disposición adicional primera de la Ley 19/2013, de 9 de junio, así como la disposición adicional cuarta de la Ley 1/2014, de 30 de junio, en términos idénticos, establecen regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública, disponiéndose que la normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo.

"Tercero.- El artículo 26 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía en referencia a la protección de datos personales establece que de conformidad con lo previsto en la legislación básica de acceso a la información pública, para la resolución de las solicitudes de acceso a la información pública que contengan datos personales de la propia persona solicitante o de terceras personas, se estará en lo dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre (sustituida por la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales). En el mismo sentido se pronuncia el artículo 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

"Cuarto.- En consecuencia, resulta de aplicación el procedimiento administrativo correspondiente regulado en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantías de los derechos digitales. Esta normativa de protección de datos contiene un régimen específico y bien diferenciado de acceso a la información, en el que el ejercicio de estos derechos exige la acreditación de la personalidad del solicitante. De la misma manera es de aplicación la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas, más concretamente la regulación que en garantía de los derechos de los interesados en el procedimiento, se establece en su artículo 53, requiriéndose en estos casos la correspondiente acreditación de la condición de interesado en el citado procedimiento.

"Se considera asimismo, que esta vía procedimental a la que se remite la legislación vigente en



materia de Transparencia, redundando en la obligación de salvaguardar el derecho a la intimidad de las personas y por consiguiente a la confidencialidad de sus datos de salud.

“Por tanto, puede ejercitar su derecho de acceso dirigiéndose a la Unidad Médica de Valoración de Incapacidades de su provincia, acreditando su identidad y realizando petición por escrito de las cuestiones planteadas en su solicitud de información.

“Vistos los antecedentes y fundamentos anteriores, analizada la solicitud y siendo de aplicación la Disposición adicional primera de la Ley 19/2013, de 9 de junio, así como la Disposición adicional cuarta de la Ley 1/2014, de 30 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, esta Secretaría General Técnica

“RESUELVE

“Inadmitir la solicitud de información y el archivo de la misma, por las razones y fundamentos jurídicos expuestos”.

Tercero. El 10 de febrero de 2021 tiene entrada en el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (en adelante, el Consejo) reclamación contra la resolución de 22 de enero de 2021, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Salud y Familias, en la que el ahora reclamante manifiesta que:

“(…) Lo vuelvo a reclamar el 25 de diciembre de 2020, y me lo deniegan en base a tres motivos: 1.- no queda acreditada mi identidad. 2.- no tengo la condición de interesado. 3.- tengo que solicitarlo directamente a la UMVI. Evidentemente, los tres motivos son peregrinos. Mi identidad queda acreditada, la solicitud la hice con firma digital. Soy el interesado, pues a mí me querían hacer la revisión médica. Y, por último, lo he solicitado ante el organismo competente que es la Consejería de Salud de la que depende la UMVI”.

Cuarto. Con fecha 28 de junio de 2021, el Consejo solicitó al órgano reclamado copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver la reclamación. Dicha solicitud es comunicada asimismo por correo electrónico de fecha 29 de junio de 2021 a la Unidad de Transparencia respectiva.

Quinto. El 9 de julio de 2021 tiene entrada en el Consejo escrito del órgano reclamado remitiendo expediente e informando lo siguiente, en lo que ahora interesa:



“D. *[nombre de la persona interesada]* solicitó a tenor de lo establecido en la Ley 1/2014, de 24 de junio, de la Transparencia de Andalucía documentación del expediente de la Unidad Médica de Valoración de Incapacidades perteneciente a la Subdirección de Inspección de los Servicios Sanitarios, en relación a la citación de una revisión médica.

“Esta Secretaría General Técnica inadmitió la solicitud de información el 22 de enero de 2021 al considerar que la información pública solicitada contiene datos personales por lo que resulta de aplicación el procedimiento administrativo correspondiente regulado en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales. Esta normativa de protección de datos contiene un régimen específico y bien diferenciado de acceso a la información, en el que el ejercicio de estos derechos exige la acreditación de la personalidad del solicitante.

“De la misma manera es de aplicación la Ley 39/2015, de 1 de octubre de procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas, más concretamente, la regulación que en garantía de los derechos de los interesados en el procedimiento, se establece en su artículo 53, requiriéndose en estos casos la correspondiente acreditación de la condición de interesado en el citado procedimiento.

“Es por ello, por lo que al recibir una solicitud de información pública por vía telemática sin firma digital y sin adjuntar ningún medio que acredite la identidad es por lo que y para salvaguardar el derecho a la intimidad de las personas y por consiguiente a la confidencialidad de sus datos de salud, se le informa al solicitante que estas peticiones las debe dirigir a la Unidad Médica de Valoración de Incapacidades de su provincia, acreditando su identidad y realizando petición por escrito.

“Por último, en relación a si la información solicitada se encuentra incluida en los supuestos de Derecho de información sanitaria de la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica:

“En Sigilum Mileniun (el sistema de información) no existe ninguna documentación clínica de D. *[nombre de la persona interesada]* por que él mismo, al no acudir a la citación, no dio ocasión a que se recopilara ninguna información clínica ni se emitiera ninguna valoración sobre su estado de salud. Y de otro lado, la documentación no clínica que, sobre el reclamante, existe en Sigilum Mileniun, queda protegida por la confidencialidad de acceso a los datos de las diversas



personas que constan en ellos y por tanto no puede ser proporcionada al reclamante por el cauce solicitado, si bien se le insta a que se persone en la Unidad de su provincia, y acreditando su identidad, realice la petición por escrito.

“Por todo lo anterior se informa desfavorablemente la reclamación de D. *[nombre de la persona interesada]*, en el sentido de que no debe otorgarse la información solicitada por este cauce ya que tal y como se pone de manifiesto en el informe de trazabilidad del expediente y que se adjunta a este informe, la solicitud se ha presentado de forma anónima y no con firma digital como indica el reclamante”.

Sexto. El 13 de julio de 2021 tiene entrada en el Consejo escrito del órgano reclamado completando la documentación remitida con la acreditación de la recepción con fecha 1 de febrero de 2021, por la persona solicitante, de la Resolución de 22 de enero de 2021.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero. La competencia para la resolución de la reclamación interpuesta reside en el Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, de acuerdo con lo previsto en el artículo 48.1 b) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante, LTPA).

Debe destacarse a su vez que, en virtud del artículo 16.5 del Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, *“[e]l personal funcionario del Consejo, cuando realice funciones de investigación en materias propias de la competencia del Consejo, tendrá el carácter de agente de la autoridad”*, con las consecuencias que de aquí se derivan para los sujetos obligados en relación con la puesta a disposición de la información que les sea requerida en el curso de tales funciones investigadoras.

Segundo. En virtud del artículo 24 de la LTPA, todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública sin más limitaciones que las contempladas en la Ley. Por su parte, el artículo 6 a) LTPA establece como principio básico el de transparencia, *“en cuya virtud toda información pública es en principio accesible y solo puede ser retenida para proteger otros derechos e intereses legítimos de acuerdo con la ley”*. Esto supone, pues, que rige una regla general de acceso a la información pública que sólo puede ser modulada o limitada si se aplican,



motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permitan dicha limitación.

Así es; tal y como tuvimos oportunidad de declarar en la Resolución 42/2016, de 22 de junio, entre otras muchas, nuestro régimen de acceso a la información pública se asienta sobre la siguiente premisa: *“Este acceso se configura como un verdadero derecho, que en su vertiente procedimental lleva a establecer la regla general del acceso a dicha información. Constituye pues la excepción la denegación o limitación del acceso” (Exposición de Motivos, II, de la LTPA). Se presume, pues, la publicidad de los ‘contenidos o documentos’ que obren en poder de las Administraciones y ‘hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones’ [art. 7 b) de la LTPA], de tal suerte que, en línea de principio, ha de proporcionarse la información solicitada por la ciudadanía. [...] Por consiguiente, recae sobre la Administración —y sobre el tercero afectado que se oponga a la solicitud de información— la carga de argumentar la pertinencia de aplicar algún límite que justifique la denegación del acceso a la misma” (Fundamento Jurídico Tercero).*

Y éste es asimismo el fundamento del que parte la Sentencia n.º 85/2016, de 14 de junio de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo n.º 5 de Madrid, cuando argumenta lo siguiente:

“Cabe citar el artículo 12 [de la LTAIBG], sobre el derecho de acceso a la información pública, que refiere que, todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el art. 105 b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley. [...] “Así, la finalidad, principio y filosofía que impregna la reseñada Ley, es un acceso amplio a la información pública; y los límites a tal acceso han de motivarse, interpretarse y aplicarse de modo razonado, restrictivo y aquilatado a tenor del llamado, test de daño; a la luz de la determinación del perjuicio que el acceso a determinada información puede producir sobre el interés que se pretende salvaguardar con la limitación.

“Por tanto, el acceso a la información es la regla general, configurado de manera amplia, y los límites, la excepción”

Tercero. La reclamación que ahora hemos de abordar trae causa de una solicitud de información pública con la que el interesado pretendía acceder a un expediente de revisión médica. Concretamente, solicita *“Quiero copia del expediente entero de la UMVI con mi caso”*.



Las Unidades Médicas de Valoración de Incapacidades son unidades adscritas a la Subdirección de Inspección de Servicios Sanitarios, que a su vez depende de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Salud y Familias y de las Delegaciones Territoriales de la Consejería. El órgano reclamado ha reconocido esta vinculación en sus alegaciones.

Sus funciones están relacionadas con el control y supervisión de los procesos de incapacidad temporal, según las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma.

Mediante Resolución de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Salud y Familias se acordó inadmitir la solicitud y disponer que el ahora reclamante puede “ejercitar su derecho de acceso dirigiéndose a la Unidad Médica de Valoración de Incapacidades de su provincia, acreditando su identidad y realizando petición por escrito de las cuestiones planteadas en su solicitud de información”.

En su escrito de alegaciones, el órgano se reitera en los argumentos utilizados en la resolución reclamada e informa a este Consejo que no existe información clínica, por lo que no entiende que resulte de aplicación la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica. Además, añade que respecto a la documentación no clínica *“la documentación no clínica que, sobre el reclamante, existe en Sigilum Mileniun, queda protegida por la confidencialidad de acceso a los datos de las diversas personas que constan en ellos y por tanto no puede ser proporcionada al reclamante por el cauce solicitado, si bien se le insta a que se persone en la Unidad de su provincia, y acreditando su identidad, realice la petición por escrito”*.

Este Consejo no comparte los argumentos utilizados para la inadmisión de la solicitud, por los motivos que se indican a continuación.

La Consejería considera que su solicitud debía ser tramitada acorde a la normativa de protección de datos o la normativa de procedimiento administrativo común, por entender que resultaba de aplicación la Disposición adicional cuarta LTPA, relativa a la existencia de un régimen específico de acceso. Sin embargo, ni una ni otra normativa resultaban de aplicación a la solicitud.

El derecho de acceso a los datos personales regulado en el Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) y en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantías de los derechos digitales regulan el derecho de los titulares



de datos personales a acceder a determinada información sobre el tratamiento de sus datos personales y a recibir una copia de los datos personales objeto de tratamiento, según lo establecido en el artículo 15 RGPD. Sin embargo, y pese a que este Consejo no ha tenido acceso a la información solicitada, esta puede contener más información que los datos personales de la persona solicitante, como valoraciones de los profesionales sanitarios, informes del Servicio de Personal, denuncias, etc., informaciones que superan el ámbito objetivo del derecho reconocido en el RGPD. De hecho, en las alegaciones presentadas, el órgano informó de que la información existente “queda protegida por la confidencialidad de acceso a los datos de las diversas personas que constan en ellos”, por lo que indirectamente reconoce la coexistencia de datos de terceras personas, y por lo tanto, la insuficiencia de la aplicación de la normativa de protección de datos para obtener el acceso a los mismos, habida cuenta además de que el artículo 15.4 RGPD establece que el derecho de obtener copia de los datos no afectará negativamente a los derechos y libertades de otros.

Esta ha sido nuestra posición en la Resolución 80/2020, de 13 de marzo, en la que se decidía sobre el acceso por el afectado a un expediente disciplinario:

“La presente reclamación nos brinda la oportunidad de avanzar en la delimitación del modo de proceder en estos supuestos, puesto que el objeto de la solicitud que nos ocupa no es conocer un específico contenido o documento, sino acceder a la totalidad de un expediente. Pues bien, cuando de un entero expediente se trate, en mérito de la seguridad jurídica dada la alta probabilidad de que contenga datos concernientes a terceras personas, y otros documentos que no contengan ningún dato de carácter personal, la solicitud de información deberá tramitarse en línea de principio en el marco de la LTPA “(FJ 4º).”

Por otra parte, este Consejo deber precisar que el órgano ha realizado una lectura parcial del artículo 26 LTPA, ya que no ha tenido en cuenta el contenido del artículo 15 LTAIBG, de carácter básico, que regula las relaciones entre el derecho de acceso a la información pública y del derecho a la protección de datos. De hecho, la propia dicción literal del artículo 26 LTPA se remite a dicho artículo 15 LTAIBG, que en ningún momento diferencia el régimen jurídico de aplicación a la información pública en atención de que la misma contenga o no datos personales de la persona solicitante.

Cuarto. Respecto a la aplicación de la normativa del procedimiento administrativo, hay que tener en cuenta que esta solo resulta de aplicación a la solicitud de acceso presentada por el interesado en un procedimiento en curso, procedimiento que, dado el tiempo



transcurrido, no debe estar en curso, por lo que no resultaría de aplicación lo previsto en la Disposición adicional primera LTPA que exige la concurrencia de estos dos requisitos (ser interesado y estar en curso el procedimiento).

Este Consejo deber realizar una apreciación a la afirmación del órgano reclamado incluida en la respuesta dada al solicitante, así como incluida en las alegaciones presentadas (*"Por tanto, puede ejercitar su derecho de acceso dirigiéndose a la Unidad Médica de Valoración de Incapacidades de su provincia, acreditando su identidad y realizando petición por escrito de las cuestiones planteadas en su solicitud de información"*), y que se relaciona con el cumplimiento de esta Resolución.

Si bien este órgano comparte la preocupación de órgano respecto a la acreditación de la identidad de la persona solicitante, especialmente si tenemos en cuenta que la solicitud versa sobre el acceso a categorías especiales de datos, si el citado órgano tiene alguna duda acerca de si el solicitante resulta ser quien consigna su nombre en la solicitud, lo que corresponde es realizar las comprobaciones necesarias para comprobar esta circunstancia, tal y como establece el artículo 9 de la Ley 39/2105, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones pública, mediante un requerimiento de subsanación de la solicitud, una solicitud de mejora, o cualquier otro medio para comprobar la identidad (vg. El "Servicio de Verificación y Consulta de Datos: Plataforma de Intermediación".) El órgano no puede ampararse en el incumplimiento del citado deber para inadmitir la solicitud, sino procurar que esa duda quede resuelta mediante las comprobaciones que se estimen oportunas.

Por lo tanto, tampoco puede acogerse estos motivos esgrimidos por el órgano.

Quinto. Precisado pues el régimen jurídico que resulta de aplicación a la solicitud es el establecido en la normativa de transparencia, procede pues analizar su contenido.

Y en aplicación de la regla general de acceso, procede estimar el acceso a la información solicitada, dado que el órgano reclamado no ha alegado límite alguno que pueda resultar de aplicación al supuesto, y que la solicitud del expediente se realiza por la persona que había tenido la condición de interesado en el mismo.

El órgano deberá por tanto poner a disposición del solicitante la información, previa disociación de los datos personales ajenos al solicitante que pudiera contener y que no



estuvieran relacionados con el objeto de la solicitud (artículo 15.4 LTAIBG). Si el órgano considerara que resultara de aplicación alguno de los límites del artículo 14 LTAIBG, deberá justificarlo debidamente en la resolución, circunstancia que deberá valorar la entidad reclamada dado el desconocimiento de este Consejo de la información contenida en el expediente.

La entidad reclamada deberá tener en cuenta que la disociación de datos personales implica no solo la supresión de la identificación concreta de las personas físicas o aquellos otros datos que pudieran permitir la misma (DNI, dirección, número de teléfono...), sino también de otra información que contenida en el expediente, permitiera igualmente la identificación de alguna persona física. En este sentido, el artículo 4 y el Considerando 26 del Reglamento General de Protección de Datos establecen la definición de dato personal y la descripción del concepto de disociación.

Es preciso reseñar que la firma manual también se considera un dato personal y está sujeta a lo expresado anteriormente. Por otra parte, el código seguro de verificación (CSV) de los documentos firmados electrónicamente deberá ser ocultado en caso de que se haya suprimido algún dato del documento en cuestión cuya copia se facilite como respuesta a la solicitud de acceso a la información, o bien cuando el acceso a la correspondiente verificación pueda permitir la consulta de algún dato personal, no revelado en el documento, de la persona firmante, como puede ser, por ejemplo, el DNI.

En el hipotético caso de que la información solicitada no existiera, deberá informar expresamente al solicitante de esta circunstancia.

En todo caso, si persistieran las dudas para el órgano sobre la identidad de la persona solicitante (identidad que ha sido acreditada por el mismo en la presentación de la reclamación), el órgano deberá previamente realizar las actuaciones oportunas para corroborar la identidad, tal y como se ha indicado en el fundamento jurídico anterior.

Sexto. En el caso de que no fuera posible la disociación de la identidad de terceras personas, esto es, que no se garantizara que no se conozca su identidad, el órgano reclamado, si considerara que el acceso a la información solicitada pudiera afectar a los derechos o intereses de terceras personas, deberá entonces retrotraer el procedimiento al momento procedimental descrito en el artículo 19.3 LTAIBG.



La entidad reclamada deberá entonces ordenar la retroacción del procedimiento en el plazo máximo de diez días desde la notificación de esta Resolución. Y deberá resolver el procedimiento en el plazo máximo de resolución previsto en la normativa que le resulte de aplicación, contado igualmente desde la notificación de esta Resolución, sin perjuicio de la suspensión del plazo derivada del artículo 19.3 LTAIBG.

La resolución que ponga fin a dicho procedimiento podrá ser reclamada potestativamente ante este Consejo, circunstancia que deberá ponerse de manifiesto en su notificación en aplicación de lo previsto en el 40.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas.

En cualquier caso, debemos precisar que esta retroacción se deberá realizar únicamente para aquellas partes de la información solicitada que contuvieran datos que pudieran afectar a los derechos o intereses legítimos de terceras personas.

Séptimo. En resumen, el órgano deberá:

1. Poner a disposición del reclamante la información solicitada, en los términos del Fundamento Jurídico Quinto; o bien
2. Retrotraer el procedimiento al trámite de alegaciones de terceras personas, si concurrieran los requisitos indicados en el Fundamento Jurídico Sexto, en sus propios términos.

En virtud de los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos citados se dicta la siguiente

RESOLUCIÓN

Primero. Estimar la reclamación presentada por XXX contra la Secretaría General Técnica de la Consejería de Salud y Familias por denegación de información pública.

Segundo. Instar a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Salud y Familias a que, en el plazo de diez días desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución, realice las actuaciones previstas en el Fundamento Jurídico Séptimo.



Tercero. Instar a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Salud y Familias a que remita a este Consejo en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución, las actuaciones realizadas, incluyendo la acreditación del resultado de las notificaciones practicadas.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

Jesús Jiménez López

Esta resolución consta firmada electrónicamente