

RESOLUCIÓN DEL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS POR LA QUE SE RESUELVE LA RECLAMACIÓN FORMULADA POR [REDACTED]

ANTECEDENTES

PRIMERO. El 20 de octubre de 2025 tuvo entrada una reclamación formulada por [REDACTED] al amparo del artículo 47 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (LTPCM).

El reclamante aduce su desacuerdo con la Resolución de la Directora General de Salud Digital de la Consejería de Digitalización de la Comunidad de Madrid, de 15 de octubre de 2025 (expediente: [REDACTED]), por la que se denegó su solicitud, de 18 de septiembre de 2025. Dicha solicitud interesaba acceder a la siguiente información:

«En formato electrónico y reutilizable:

- 1) Código fuente del algoritmo utilizado por la Consejería en la web de 'Cita sanitaria en Atención Hospitalaria solicitada desde Atención Primaria' por el que, una vez identificado el paciente (datos de NIF, y el proceso sanitario (número de identificador del Justificante de petición de cita), ofrece los centros sanitarios en los que poder seleccionar cita.
- 2) Operativa marcada a los agentes que, en caso de que el paciente no utilice la web, para el ofrecimiento de citas. Y si existe un sistema informático distinto al de la web anterior, el código fuente utilizado en el mismo.»

Junto con la reclamación, el interesado aportó copia electrónica de la citada resolución.

SEGUNDO. El 28 de octubre de 2025 se remitió al reclamante la comunicación de inicio del procedimiento, según lo dispuesto en el artículo 21.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

Asimismo, se trasladó la documentación a la Consejería de Digitalización para que, de conformidad con los artículos 79 y 82 LPAC, remitiese un informe en relación con el asunto objeto de la reclamación y formulase las alegaciones que considerase oportunas. Con todo, aunque consta el acuse de recibo del citado requerimiento, no consta en el expediente que el órgano informante haya presentado un informe de alegaciones.

TERCERO. El 17 de diciembre de 2025 se trasladó al reclamante que la Consejería de Digitalización no había remitido el informe de alegaciones requerido y se le confirió un trámite de audiencia al amparo del artículo 82 LPAC con un plazo máximo de diez días para que alegase lo que estimase conveniente.

No obstante, aunque consta en el expediente acuse de recibo de la notificación aceptada por el reclamante, no consta que este haya presentado alegaciones en uso de dicho trámite.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. De conformidad con lo establecido en el artículo 77.1 a) LTPCM, el Consejo de Transparencia y Protección de Datos tiene atribuida la resolución de las reclamaciones que se interpongan contra los actos expresos o presuntos resolutorios de las solicitudes de acceso a la información de los sujetos relacionados en el ámbito de aplicación de esta Ley. Según dispone el artículo 4.2. d) del Decreto 90/2025, de 19 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de este Consejo, corresponde a su presidente resolver las reclamaciones que se presenten en aplicación del citado artículo 77.1 a).

SEGUNDO. El artículo 21.1 LPACAP establece la obligación de la Administración de dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación. Con todo, en los casos de prescripción, renuncia del derecho, caducidad del procedimiento o desistimiento de la solicitud, así como de desaparición sobrevenida del objeto del procedimiento, la resolución consistirá en la declaración de la circunstancia que concurra en cada caso, con indicación de los hechos producidos y las normas aplicables.

TERCERO. La reclamación ha sido formulada dentro del plazo establecido en el artículo 48 LTPCM, según el cual «se interpondrá por escrito en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo».

CUARTO. Según establece el artículo 5.b) LTPCM, se 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».

QUINTO. La presente reclamación se dirige contra la Resolución de la Directora General de Salud Digital de la Consejería de Digitalización de la Comunidad de Madrid, de 15 de octubre de 2025 (expediente: [REDACTED]), por la que se desestimó la solicitud de información cuyo objeto ha sido reseñado en el antecedente de hecho primero.

Más concretamente, la resolución impugnada denegó el acceso a la información solicitada en atención a las siguientes consideraciones:

«En relación al Punto 1, informar que, respecto a la solicitud de “Código Fuente [del algoritmo utilizado por la Consejería en la web de 'Cita sanitaria en Atención Hospitalaria solicitada desde Atención Primaria']”, no procede entregarlo porque no es información pública.

En cuanto al Punto 2, lo relativo al Código Fuente está respondido en el párrafo anterior respecto a la Operativa marcada a los agentes, en caso de que el paciente no utilice la web, para el ofrecimiento de citas, informarle que los agentes del Centro de Atención Personalizada (CAP) en relación con la gestión de primera consulta en atención especializada, proponen al paciente el primer hueco disponible ofertado por su hospital de referencia para la especialidad y prestación solicitada. En el caso en el que el ciudadano solicite otra opción de cita en la llamada, ejerciendo su derecho a la libre elección sanitaria de especialista, se le ofertan citas disponibles en otros hospitales distintos al de referencia.»

Por su parte, el reclamante aduce su desacuerdo con la respuesta a su solicitud. En relación con la respuesta a la petición núm. 1 de la solicitud, referida al código fuente del algoritmo utilizado por la Consejería en la web de 'Cita sanitaria en Atención Hospitalaria solicitada desde Atención Primaria' considera que «[l]a denegación de la Administración se fundamenta en la premisa errónea de que el código fuente "no es información pública"». En apoyo de este planteamiento, señala que la resolución impugnada infringe la doctrina de la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 11 de septiembre de 2025 (núm. rec. 7878/2024).

Por otro lado, en lo que respecta a la petición de información sobre la operativa de los agentes que ofrecen citas por teléfono y, en caso de que estos utilicen un programa informático para concretar las citas que ofrecen, el código fuente de dicha aplicación, el reclamante considera que «[l]a respuesta de la Administración es insuficiente y elude la cuestión del control algorítmico».

En suma, de los antecedentes expuestos se deducen las siguientes cuestiones que corresponde dirimir en el presente procedimiento de reclamación. En primer lugar, si el código fuente de las aplicaciones informáticas que se utilizan en la web de 'Cita sanitaria en Atención Hospitalaria solicitada desde Atención Primaria' o, en su caso, por los agentes del Centro de Atención Personalizada (CAP) son o no información pública. En segundo lugar, si –teniendo en cuenta la contestación a la pregunta anterior– la respuesta de la Directora General de Salud Digital de la Consejería de Digitalización a las dos peticiones realizadas en la solicitud de información de la que trae causa la reclamación es o no conforme a derecho.

SEXTO. A juicio de este Consejo, resulta plenamente trasladable al presente caso la doctrina de la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo (STS), de 11 de septiembre de 2025 (núm rec. 7878/2024), en la que se analizó el derecho de los ciudadanos a acceder al código fuente de una aplicación informática desarrollada por la administración.

Con carácter general, en relación con la interacción de la regulación derecho de acceso a la información pública y la creciente utilización de aplicaciones informáticas automatizadas en la actividad administrativa, la citada STS de 11 de septiembre de 2025 desarrolla, en su fundamento jurídico sexto, las siguientes consideraciones:

«La configuración del derecho de acceso a la información pública que hemos expuesto adquiere especial relevancia ante los riesgos que entraña el uso de las nuevas tecnologías en el ejercicio de las potestades públicas o la prestación de servicios públicos, como ocurre con el empleo de sistemas informáticos de toma de decisiones automatizadas en la actividad de las Administraciones públicas, especialmente, cuando, como aquí acontece, tienen por objeto el reconocimiento de derechos subjetivos de los ciudadanos [...]».

Desde luego, no cabe cuestionar la conveniencia de que las Administraciones públicas recurran a sistemas de toma de decisiones automatizadas para el eficaz desempeño de sus funciones o la adecuada prestación de servicios públicos. No obstante, ello debe conllevar exigencias de transparencia de los procesos informáticos seguidos en dichas actuaciones, con el objeto de proporcionar a los ciudadanos la información necesaria para su comprensión y el conocimiento de las características básicas de su funcionamiento, lo que puede requerir el acceso a su código fuente.»

Más concretamente, en lo que respecta a si el código fuente de una aplicación informática que obra en poder o ha sido elaborado por la administración en el ejercicio de sus funciones es subsumible en el concepto de información pública del artículo 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIPBG) o del artículo 5.b) LTPCM, en el mismo fundamento jurídico sexto, se explicita lo siguiente:

«Descendiendo al caso que nos ocupa, no cabe duda de que las aplicaciones o programas informáticos software- se encuentran bajo el ámbito material de la aplicación de la LTAIBG pues constituyen información pública a tal efecto, resultando irrelevante cuáles sean sus características técnicas (formato) o el material en el que se registre (soporte), cuestión esta que no resulta controvertida.

Pues bien, como hemos declarado, cuando las Administraciones Públicas hacen uso de sistemas informáticos de toma de decisiones automatizadas en el ejercicio de las potestades públicas, con afectación de los derechos de los ciudadanos, el acceso a su código fuente es uno de los mecanismos a través de los cuales se garantiza la transparencia algorítmica que demanda el pleno ejercicio del derecho a la información pública. No obstante, debe reconocerse que la autorización de ese acceso puede entrañar riesgos para otros derechos o intereses dignos de protección, que deben ser considerados y ponderados, bajo el marco legal de los límites al derecho de acceso a la información pública y maximizando este acceso.

En esta ponderación de derechos e intereses no pueden desdeñarse los riesgos de seguridad que pudiera generar el acceso de terceros al código fuente del algoritmo del sistema informático por las vulnerabilidades que entrañe. Pero tampoco puede soslayarse que estos riesgos, por lo general, pueden ser previstos, lo que posibilita el diseño de la aplicación o programa informático fortaleciendo la seguridad del sistema, con su consiguiente minimización.

Por otro lado, la interpretación y ponderación de los límites del derecho de acceso a la información pública, particularmente, sobre una aplicación informática de toma de decisiones automatizadas, que esta Sala llevará a cabo a continuación, se encuentra condicionada al hecho de que ese funcionamiento automatizado sirve de soporte al reconocimiento o denegación de derechos sociales, arrojando un resultado positivo o negativo, sin exteriorizar las razones de dicho resultado.

Por lo demás, en estos casos la transparencia de las aplicaciones informáticas o del proceso tecnológico seguido por el sistema informático adquiere singular relevancia para garantizar el adecuado control de la gestión pública, al brindar a la ciudadanía la información necesaria acerca del proceso seguido en la toma de decisiones para su comprensión, así como para comprobar su adecuación a las normas cuya aplicación debe regir su funcionamiento.»

En atención al contenido de los fragmentos jurisprudenciales reseñados, puede contestarse a afirmativamente a la primera de las preguntas que suscita la presente reclamación, es decir, puede afirmarse que el código fuente de la aplicación utilizada por la Consejería en la web de «Cita sanitaria en Atención Hospitalaria solicitada desde Atención Primaria» es un contenido subsumible en la noción de información pública del artículo 5.b) LTPCM.

En este sentido, tal y como caracterizó este concepto el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) en su Resolución 701/2018, de 18 de febrero de 2019, «[e]l código fuente es el archivo o conjunto de archivos que tienen un conjunto de instrucciones muy precisas, basadas en un lenguaje de programación, que se utiliza para poder compilar los diferentes programas informáticos que lo utilizan y se puedan ejecutar sin mayores problemas».

El acceso a este tipo de contenidos permite que los ciudadanos conozcan de forma detallada el funcionamiento de los procesos informáticos de los que se sirve la administración para llevar a cabo sus funciones y proveer los servicios públicos que la ley establece.

Este Consejo constata el evidente interés público de acceder al código fuente de las aplicaciones informáticas utilizadas por la Comunidad de Madrid para ofrecer citas sanitarias a los ciudadanos. El acceso a esta información permite garantizar la transparencia en el funcionamiento de dicho programa, comprobar que la asignación de citas respeta los principios de igualdad y no discriminación, posibilitar el control de dichas decisiones automatizadas, reforzar la confianza de los ciudadanos en el servicio público y detectar eventuales errores o vulnerabilidades que puedan afectar a un derecho tan sensible como la protección de la salud.

A mayor abundamiento, en relación con el interés público de la información correspondiente al código fuente de aplicaciones informáticas relativas a la asignación de citas, nos parece ilustrativa la Resolución 1071/2014 del CTBG, de 24 de septiembre de 2024, por la que se consideró procedente facilitar el acceso a los archivos que contuvieran el código fuente utilizado para el Modelo de Priorización de Primeras Citas y el Modelo de Citas Sucesivas que utiliza el Instituto Nacional de Estadística para la gestión de las bajas laborales por incapacidad temporal.

Sentadas estas consideraciones, concluimos, en relación con la segunda pregunta que suscita la reclamación, que la resolución impugnada no es conforme a derecho en la medida en que niega el acceso al código fuente de la aplicación informática a la que se refiere la solicitud afirmando equivocadamente que dichos contenidos no son información pública. Las consideraciones expuestas demuestran que el código fuente de aplicaciones informáticas utilizadas por la administración en el desarrollo de sus funciones y competencias es información pública sujeta al régimen general de acceso previsto en los artículos 30 y ss. LTPCM.

Por otra parte, en este caso, la administración destinataria de la solicitud no ha justificado, ni tan siquiera alegado, la concurrencia de ningún límite de los previstos en los artículos 14 y 15 LTAIPBG.

Por lo tanto, a juicio de este Consejo, procede observar la regla general de acceso e instar a la Consejería de Digitalización a que facilite el código fuente de la aplicación informática utilizada por la Comunidad de Madrid «en la web de 'Cita sanitaria en Atención Hospitalaria solicitada desde Atención Primaria' por el que, una vez identificado el paciente (datos de NIF, y el proceso sanitario (número de identificador del Justificante de petición de cita), ofrece los centros sanitarios en los que poder seleccionar cita».

Asimismo, en relación con la petición núm. 2 de la solicitud de información, en la medida en que la resolución impugnada no expone con claridad si los agentes del Centro de Atención Personalizada utilizan alguna aplicación informatizada para determinar las citas que ofrecen a los ciudadanos por vía telefónica, se insta a la Consejería de Digitalización a que precise este extremo y, en caso afirmativo, facilite el código fuente de dicha aplicación.

En virtud de los antecedentes y fundamentos jurídicos anteriores y de acuerdo con lo establecido en las normas citadas

RESUELVO

PRIMERO.- ESTIMAR la reclamación formulada por [REDACTED] en el sentido de instar a la Consejería de Digitalización a que facilite a la persona del reclamante el código fuente de la aplicación informática utilizada por la Comunidad de Madrid «en la web de 'Cita sanitaria en Atención Hospitalaria solicitada desde Atención Primaria'», precise si los agentes del Centro de Atención Personalizada utilizan alguna aplicación para determinar las citas que ofrecen a los ciudadanos por vía telefónica y, en caso afirmativo, facilite el código fuente de dicha aplicación.

SEGUNDO.- Instar a la Consejería de Digitalización a facilitar a la persona del reclamante la información indicada en el punto anterior en el plazo de veinte días a contar desde el día siguiente a la notificación de esta Resolución, remitiendo a este Consejo las actuaciones realizadas y la acreditación del resultado de las notificaciones practicadas.

Según establece el artículo 47.1 LTPCM, la reclamación prevista en este artículo tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos según lo dispuesto en el artículo 112.2 LPAC.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa (artículo 114 1.b LPAC), podrá interponerse recurso contencioso administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el plazo de dos meses contados a partir del día siguiente a la fecha en que reciba la notificación de esta resolución, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1.a) y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de Julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LRJCA). Todo ello, sin perjuicio de interponer cualquier otro recurso que estime pertinente, según dispone el artículo 40.2 LPAC.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS
Jesús María González García

Firmado digitalmente por: JESÚS MARÍA GONZÁLEZ GARCÍA - ***2050**
Fecha: 2026.03.13 10:53