

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

ANTECEDENTES

PRIMERO. El día 19 de febrero de 2024, [REDACTED] formuló una reclamación ante el extinto Consejo de Transparencia y Participación al amparo de lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, LTPCM).

El reclamante manifestaba no estar de acuerdo con la respuesta recibida a su solicitud de acceso a la información pública presentada el día 4 de febrero de 2024 ante la Dirección General de Coordinación Sociosanitaria de la Consejería de Sanidad. En ella, pedía que se le facilitase la siguiente información:

«Que comparece al amparo de la normativa vigente en materia de transparencia y acceso a la información.

A LA PRESIDENCIA DE LA COMUNIDAD DE MADRID

La presidenta de la CAM se pronunció, en relación a la reclusión forzada de mayores en las residencias de ancianos, en estos términos: “Si ha habido criterios técnicos y sanitarios que te dicen igualmente esta persona va a fallecer, que mejor se quede ahí, yo no lo puedo cuestionar ahora en frío y a toro pasado. Por lo que SOLICITA:

LOS INFORMES TÉCNICOS Y JURÍDICOS POR LOS CUALES RESPECTO DE CADA UNO DE LOS 7.291 FALLECIDOS EN RESIDENCIAS BAJO CONTROL ADMINISTRATIVO DE LA CAM SE RESOLVIÓ NO PRESTARLES ATENCIÓN HOSPITALARIA».

SEGUNDO. El día 30 de octubre de 2025 este Consejo confirió al reclamante el trámite de audiencia previsto en el artículo 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, con un plazo máximo de diez días para que presentase alegaciones.

Obra en el expediente acuse de recibo de la notificación telemática aceptado por el reclamante ese mismo día 30 de octubre de 2025. No obstante, no hay constancia de que el interesado haya efectuado alegaciones en uso del trámite de audiencia conferido.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. De conformidad con lo establecido en el artículo 77.1.a) de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, 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. El mismo artículo, en su punto 3, atribuye al Presidente del Consejo de Transparencia y Protección de Datos la resolución de las citadas reclamaciones.

Asimismo, la disposición transitoria única de la Ley 16/2023, de 27 de diciembre, de medidas para la simplificación y mejora de la eficacia de instituciones y organismos de la Comunidad de Madrid, establece que las reclamaciones en materia de acceso a la información pendientes de resolución a 22 de mayo de 2024, fecha del nombramiento del Presidente del Consejo de Transparencia y Protección de Datos, serán resueltas por este Consejo.

SEGUNDO. Al haber sido la reclamación interpuesta ante el anterior Consejo sin que este hubiera dictado resolución expresa, ya había operado el efecto desestimatorio del silencio a la fecha de entrada en funcionamiento de este nuevo Consejo de Transparencia y Protección de Datos. No obstante, el artículo 21.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, establece la obligación de la Administración de dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación.

TERCERO. De la documentación existente en el expediente, podría extraerse que la reclamación habría sido formulada por el interesado dentro del plazo establecido en el artículo 48 LTPCM, que establece que la reclamación *«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. Antes de proceder a analizar si la inadmisión de la solicitud del reclamante fue ajustada a derecho, este Consejo se ve en la obligación de hacer una serie de aclaraciones en relación con el objeto de la solicitud.

El reclamante solicitó el acceso a informes relativos a la prestación de asistencia hospitalaria a 7291 personas fallecidas en centros sociosanitarios ubicados en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid. Por los términos en los que se expresa el interesado, este Consejo entiende que solicita documentación, por un lado, jurídica y administrativa y, por otro lado, técnica y sanitaria.

En relación con la documentación jurídica, este Consejo entiende que el reclamante pretende acceder a informes de naturaleza administrativa dictados o adquiridos por órganos de la Administración en el ejercicio de sus funciones. Por lo que respecta a la documentación técnica, presuponemos que se trata de documentación de carácter sanitario y clínico que contiene datos personales relativos a la salud de personas físicas en base a los cuales se pueden tomar decisiones orientadas a la prestación de servicios sanitarios.

Por lo que respecta a los informes jurídicos, este Consejo considera que sería de aplicación la normativa de transparencia al no existir un régimen específico de acceso a la información. Por ello, en la presente Resolución se explorará si las causas de inadmisión previstas en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIPBG) que han sido invocadas por la Dirección General reclamada son de aplicación en relación con los informes de carácter jurídico y administrativo.

No obstante, en relación con los informes técnicos de carácter sanitario que contienen datos relativos a la salud, es necesario explorar si sería de aplicación un régimen distinto al previsto en la normativa de transparencia, ya que podría ser de aplicación el régimen específico previsto en 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.

Asimismo, este Consejo quiere aclarar que en ningún momento ha tenido acceso a los informes solicitados y que desconoce su existencia o las circunstancias en las que estos podrían haber sido elaborados. No obstante, la mera naturaleza de la información solicitada permite a este órgano de garantía pronunciarse con claridad sobre si el acceso a la información es o no conforme a derecho.

QUINTO. La Dirección General de Coordinación Sociosanitaria, en su Resolución de fecha 16 de febrero de 2024, denegó al reclamante el acceso a la información solicitada por ser de aplicación dos causas de inadmisión de las previstas en el artículo 18 LTAIPBG. La primera causa de inadmisión invocada por la Dirección General reclamada fue aquella prevista en la letra c) del mencionado artículo 18 LTAIPBG, relativa a la información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración. En la Resolución impugnada, el órgano reclamado sostuvo, en síntesis, que dicha acción de reelaboración es una consecuencia directa del carácter impreciso de la solicitud.

El reclamante solicitó «*LOS INFORMES TÉCNICOS Y JURÍDICOS POR LOS CUALES RESPECTO DE CADA UNO DE LOS 7.291 FALLECIDOS EN RESIDENCIAS BAJO CONTROL ADMINISTRATIVO DE LA CAM SE RESOLVIÓ NO PRESTARLES ATENCIÓN HOSPITALARIA*», petición carente de precisión al no haber sido especificadas por el interesado cuestiones como el órgano que ha elaborado dichos documentos, el marco temporal al que se refiere o los expedientes en los que se contienen los informes solicitados. Asimismo, el interesado no realiza ninguna aclaración que permita delimitar a las personas a las que se refiere, ya que se desconoce la fuente de la que el reclamante extrae la cifra mencionada.

Para poder dar respuesta a esta solicitud, la Dirección General reclamada debería haber realizado las siguientes acciones:

1. Determinar a qué conjunto de personas físicas se podría englobar dentro de la cifra mencionada por el reclamante y, posteriormente, identificar a cada una de ellas.
2. Concretar un marco temporal concreto, ya que como se ha manifestado previamente, este no fue precisado por el reclamante ni en el momento de su solicitud ni en el trámite de audiencia conferido por este Consejo, del cual no hizo uso.
3. Determinar en qué expedientes concretos podrían obrar los informes a los que se refiere el reclamante.
4. Localizar dichos expedientes en diversos archivos y dependencias (centros sociosanitarios, hospitales, centros de salud, etc.), independientemente de que estos hubieran sido elaborados por distintos profesionales u órganos administrativos, por la propia entidad reclamada o adquirido por esta en el ejercicio de sus potestades públicas; circunstancias que este Consejo desconoce.
5. Realizar una filtración de toda la documentación que obra en los expedientes seleccionados en función de si en ella se incluyesen informes que pudiesen satisfacer la petición del reclamante, así como valorar la relación que cada uno de ellos pudiera tener con la atención sanitaria.
6. Examinar todos los contenidos relacionados con la asistencia sanitaria de las personas identificadas para verificar que los documentos seleccionados cumplan con las condiciones señaladas por el reclamante (en este caso: que se haya materializado en un informe, que tenga carácter técnico y/o jurídico y que guarde relación con prestaciones hospitalarias) para así poder determinar individualmente si en cada uno de ellos concurre alguna causa de inadmisión o límite de los previstos en la normativa de transparencia. En este caso, es muy posible que fueran de aplicación límites relacionados con la protección de datos personales (por tratarse de datos sobre personas identificadas y su salud) o que existiesen anotaciones subjetivas auxiliares de profesionales sanitarios.
7. En el caso de que pudieran verse afectados los derechos de terceros que formen parte de los expedientes solicitados o que tuvieran algún tipo de relación con los contenidos reclamados, habría que proceder con los trámites de audiencia pertinentes, tal y como establece el artículo 19 LTAIPBG. En caso afirmativo, habría que analizar y examinar las alegaciones de estos para así decidir en qué medida aportar la información podría perjudicarles.
8. Una vez realizada esta labor, habría que proceder con la anonimización de todos esos contenidos para así garantizar el cumplimiento de la normativa de protección de datos. Si tenemos en cuenta la naturaleza de los informes mencionados, es muy probable que la disociación de los datos personales contenidos en ellos desvirtuase por completo la información facilitada, por lo que facilitar el acceso a estos carecería de sentido.

En consecuencia, la imprecisión y el volumen de información solicitado hacen imposible que se pueda estimar el acceso a dichos contenidos, ya que se desconoce en detalle las circunstancias de cada uno de ellos. En relación con este asunto, este Consejo quiere recordar que el artículo 39 LTPCM, en relación con las solicitudes imprecisas, establece lo siguiente:

«1. Cuando una solicitud esté formulada de manera que no se identifique de forma suficiente la información a que se refiere, se pedirá al solicitante que la concrete, y se le facilitarán las indicaciones precisas que sean necesarias para ello, dándole para ello un plazo de diez días, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido en su petición, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución»

Por tanto, ante la generalidad e imprecisión de la petición, consideramos que la Dirección General reclamada debería haber procedido según lo establecido en este precepto. No obstante, el carácter desestimatorio de la presente Resolución —que se motivará debidamente a lo largo de los fundamentos jurídicos siguientes— hace imposible para este Consejo retrotraer el procedimiento para que el órgano reclamado pueda solicitar una concreción de las peticiones.

Este Consejo, a pesar de no haber accedido o analizado los contenidos solicitados por el reclamante, sí que ha podido apreciar la posible concurrencia de dos de las causas de inadmisión previstas en el artículo 18.1 LTAIPBG, a saber: aquella relativa a la reelaboración (18.1.c) y al carácter abusivo de la solicitud (18.1.e); mismas causas de inadmisión que fueron invocadas por la Dirección General de Coordinación Sociosanitaria en la Resolución impugnada.

SEXTO. En relación con la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIPBG, relativa a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración, este Consejo aprecia que facilitar al interesado los informes jurídicos y administrativos solicitados, en caso de existir, implicaría la consulta ad hoc de una inmensa cantidad de fuentes de información para, después, proceder con arduos trabajos de análisis y compilación. En este sentido, la Audiencia Nacional en su Sentencia 359/2022, de 31 de enero, señaló que:

«Debe entenderse por acción previa de reelaboración la que exigen aquellas peticiones de información que cargan sobre el órgano administrativo la iniciativa de la búsqueda de datos que se encuentran dispersos en una pluralidad indeterminada de registros o archivos, cualquiera que sea su soporte, exigiendo el análisis de la información obtenida y su ordenación. Esta labor de relacionar datos que obren en poder de la administración, pero en expedientes indeterminados y sin un previo tratamiento, cuando su recopilación no haya sido emprendida por ningún órgano administrativo por iniciativa propia y en cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas, no está amparada por el derecho a la información ni tienen los ciudadanos título para promoverla, salvo que expresamente se contemple en el ordenamiento jurídico».

En análogo sentido se pronunció el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su Resolución 163/2021 en la que acogió la reelaboración en los casos en los que el organismo careciese de los medios técnicos y humanos necesarios para extraer la información, ya que, a juicio de este Consejo, localizar, filtrar, compilar, analizar y ordenar la información solicitada por el reclamante (así como llevar a cabo todas las acciones enumeradas en el fundamento jurídico cuarto) podría suponer la paralización de la Dirección General de Coordinación Sociosanitaria.

En atención a estas consideraciones, este Consejo aprecia que proveer la información solicitada requeriría realizar una laboriosa actividad de tratamiento de la información no amparada por la Ley 19/2013. En términos empleados por la Jurisdicción contencioso-administrativa, estaríamos ante un supuesto en el que *«la información requerida precisaría realizar nuevas operaciones de análisis, agregación e interpretación»* (Sentencia del Juzgado Central de los Contencioso-Administrativo Nº2, de 25 de abril de 2016).

En este mismo sentido, el extinto Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid, en el fundamento jurídico cuarto de su Resolución RDA 300/2023, señaló lo siguiente en relación con la reelaboración:

«La acción previa de reelaboración, por tanto, en la medida que a su concurrencia se anuda una severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que tales datos y documentos tengan un carácter complejo, que puede deberse a varias causas, pero que, por lo que ahora importa, se trata de una documentación en la que su procedencia no se encuentra en su totalidad en el propio órgano al que se solicita, [...]. Además del extenso límite temporal de la información [...] (SSTS de 3 de marzo de 2020, recurso C-A núm. 600/2018 y de 25 de marzo de 2021, recurso C-A núm. 2578/2020).

[...] se trataba de información pública dispersa y diseminada, que debía ser objeto de diversas operaciones de recabarla de otros órganos, ordenarla, separar la información clasificada y sistematizarla, aparte de que se trataba de información en distintos soportes físicos e informáticos.» (SSTS de 3 de marzo de 2020, recurso C-A núm. 600/2018 y de 25 de marzo de 2021, recurso C-A núm. 2578/2020 y de 2 de junio de 2022, recurso de casación C-A núm. 4116/2020)».

Si ponemos todas estas consideraciones en relación con el Criterio Interpretativo 7/2015, dictado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, la causa de inadmisión puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba: «a) elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información, o b) cuando dicho organismo o entidad carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información.»

Además, la falta de precisión y carácter genérico de la solicitud presentada por el interesado hace que esta englobe una pluralidad indeterminada de contenidos elaborados o adquiridos por diversos órganos públicos o profesionales sanitarios. En este sentido, cabe recordar la Sentencia del Tribunal Supremo 306/2020, de 3 de marzo, recurso de casación número 600/2018:

«De modo que en el caso examinado, por muy restrictiva que sea la interpretación de la causa de inadmisión, como corresponde a este tipo de causas que impiden el acceso, se encuentra justificada por la concurrencia de la acción previa de pues se trata de volver a elaborar a partir de una información pública dispersa y diseminada, mediante una labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información».

De este modo, a juicio de este Consejo, se encuentra justificada la concurrencia de la acción previa de reelaboración, ya que en este caso se trata de volver a elaborar a partir de una información pública dispersa y diseminada mediante una labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es información relevante de la que no; sistematizar, y, finalmente, adaptar dicha información para su ulterior divulgación —a pesar de que dicha adaptación, como ya se ha mencionado, desnaturalizaría los documentos solicitados en el caso de que estos existieran—.

Atender la petición de información del solicitante requeriría realizar una labor de procesamiento de la información disponible de magnitudes considerables que podría subsumirse en el concepto de reelaboración establecido en el artículo 18.1.c) LTAIPBG. Asimismo, este Consejo quiere recordar que la Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 1 de marzo de 2023 (recurso 54/2021) señaló que «la Ley de Transparencia 19/2013 no consagra un derecho absoluto e ilimitado a obtener cualquier tipo de información por parte de quien lo solicita».

SÉPTIMO. Por lo que respecta a la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIPBG invocada por la Dirección General reclamada, la normativa de transparencia asocia el carácter abusivo de la solicitud a la condición de que la petición «no esté justificada con la finalidad de la Ley». De este modo hay dos elementos esenciales para la aplicación de esta causa de inadmisión:

a) Que el ejercicio del derecho sea abusivo cualitativamente, no en sentido cuantitativo: el hecho de que una misma persona presente un número determinado de solicitudes no determina necesariamente un ejercicio abusivo del derecho.

b) Que el ejercicio del derecho pueda considerarse excesivo, es decir, cuando no llegue a conjugarse con la finalidad de la Ley.

Sobre la base de estas premisas, el Criterio Interpretativo 3/2016 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno sugiere que una solicitud puede entenderse abusiva cuando se encuentre en alguno de los supuestos o se den alguno de los elementos que se mencionan a continuación:

- Con carácter general, en aquellos casos en que pueda considerarse incluida en el concepto de abuso de derecho recogido en el artículo 7.2 del Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil (en adelante, Código Civil) y avalado por la jurisprudencia, esto es: *«[t]odo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho»*.

- Cuando, de ser atendida, requiriera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, lo que impediría la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.

- Cuando suponga un riesgo para los derechos de terceros.

- Cuando sea contraria a las normas, las costumbres o la buena fe.

Por otra parte, y de acuerdo con las consideraciones recogidas en la exposición de motivos de la Ley 19/2013, puede considerarse que la solicitud está justificada con la finalidad de la Ley cuando se fundamenta en el interés legítimo de:

- Someter a escrutinio la acción de los responsables públicos.

- Conocer cómo se toman las decisiones públicas.

- Conocer cómo se manejan los fondos públicos.

- Conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas.

Este planteamiento permite hasta cierto punto que la Administración realice una valoración de la motivación de la solicitud, aun cuando dicha motivación no constituye una exigencia legal. Por otra parte, cabe admitir que el solicitante alegue otras justificaciones al margen de los supuestos que se desprenden de la citada exposición de motivos y que puedan ser subsumibles en las finalidades que persigue la Ley 19/2013 o en otros intereses legítimos.

El citado Criterio Interpretativo 3/2016 lleva a cabo también una delimitación negativa de esta causa de inadmisión, al señalar, por exclusión, que no debe considerarse justificada la solicitud en cuestión desde la perspectiva de la finalidad de la Ley en los siguientes supuestos:

- Cuando no pueda ser reconducida a ninguna de las finalidades señaladas con anterioridad y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.

- Cuando tenga por finalidad patente y manifiesta obtener información que carezca de la consideración de información pública de acuerdo con la definición del artículo 13 LTAIPBG.

- Cuando tenga como objeto o posible consecuencia la comisión de un ilícito civil o penal o una falta administrativa.

A este respecto, cabe señalar que el Código Civil ya impone la obligación de ejercitar los derechos «conforme a las exigencias de la buena fe». En concreto, el art. 7.2 del Código Civil dispone lo siguiente:

«La Ley no ampara el abuso del derecho o el ejercicio antisocial del mismo. Todo acto u omisión que, por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho, con daño para tercero, dará lugar a la correspondiente indemnización y a la adopción de las medidas judiciales o administrativas que impidan la persistencia en el abuso».

La doctrina del abuso de derecho se sustenta en la existencia de unos límites de orden moral, teleológico y social que pesan sobre el ejercicio de los derechos y, como institución de equidad, exige para poder ser apreciada una actuación aparentemente correcta que, en realidad, representa una extralimitación no amparada por la Ley. Este ejercicio puede implicar efectos negativos (como los daños y perjuicios), al resultar patente la circunstancia subjetiva de ausencia de finalidad seria y legítima, así como la objetiva de exceso en el ejercicio del derecho.

En el caso de las solicitudes abusivas, la Administración dispone de un amplio margen de apreciación a la hora de determinar si una concreta petición de acceso incurre en el requisito objetivo sobre abuso de derecho. En todo caso, la carga de la prueba del abuso, en relación al bloqueo o distorsión del funcionamiento ordinario de la Administración, debe corresponder a la Administración que la invoca como causa de inadmisión. En relación con estas consideraciones generales, la Dirección General de Coordinación Sociosanitaria apreció que, en el presente caso, concurría la referida causa de inadmisión sobre la base de las siguientes circunstancias:

«Según numerosas sentencias (SS 14/2/86, 29/11/85, 7/5/93, 8/6/94, 21/9/87, 30/5/98, 11/5/91, entre otras), el abuso de derecho:

- presupone carencia de buena fe. La buena o mala fe es un concepto jurídico que se apoya en la valoración de conductas deducidas de unos hechos. Para la apreciación de la buena fe (ésta, según doctrina se presume) o mala fe (que debe acreditarse) hay que tener en cuenta hechos y circunstancias que aparezcan probados.

- impone la exigencia de una conducta ética en el ejercicio de los derechos. El abuso de derecho procede cuando el derecho se ejercita con intención decidida de causar un perjuicio a otro o utilizándolo de modo anormal. Su apreciación exige que la base fáctica ponga de manifiesto las circunstancias objetivas (anormalidad en el ejercicio) y las subjetivas (ausencia de interés legítimo o voluntad de perjudicar).

- El abuso viene determinado por la circunstancia subjetiva de ausencia de finalidad seria y legítima y la objetiva de exceso en el ejercicio del derecho. Una interpretación del derecho de acceso a la información pública regulado en la LTAIBG que implique un ejercicio excesivo e indiscriminado del mismo afectaría en sí mismo, perjudicando el objeto y finalidad de la propia norma.

Consecuentemente, no estará justificada con la finalidad de la ley cualquier solicitud cuando:

- No pueda ser reconducida a ninguna de las finalidades de la misma, y así resulte de acuerdo con una ponderación argumentada y razonada.

- Cuando tenga por finalidad patente y manifiesta obtener información que carezca de la consideración de información pública de acuerdo con la definición del artículo 13 de la LTAIBG.

- Cuando tenga como objeto o posible consecuencia la comisión de un ilícito civil o penal, o una falta administrativa.

En virtud de todo ello, se entiende que se dan las circunstancias citadas por los Tribunales de Justicia y por el criterio interpretativo citado del Consejo de transparencia y Buen Gobierno, para considerar que la solicitud del interesado participa de la condición de abusiva y es contraria al ordenamiento jurídico, puesto que puede entenderse incluida en el concepto de abuso de derecho, y requiere un tratamiento que obligaría a paralizar el resto de la gestión del sujeto obligado a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tiene encomendado».

A juicio de este Consejo, la motivación desarrollada por la Dirección General reclamada hace que quede acreditado el carácter abusivo de la solicitud. Así, nos parecen clarificadoras las apreciaciones de la Administración destinataria de la solicitud de la que trae causa este procedimiento de reclamación sobre las implicaciones de atender las peticiones del reclamante. En este caso, no consideramos que se haga una mera apreciación general o en abstracto de una situación, sino que se aportan detalles de las implicaciones para el órgano reclamado derivadas de satisfacer las pretensiones del solicitante.

Por ende, estas manifestaciones deben ser acogidas favorablemente y, asimismo, se entiende que se dan las circunstancias citadas para considerar que las solicitudes del reclamante participan de la condición de abusivas y son contrarias al ordenamiento jurídico, puesto que requieren un tratamiento que atenta con perturbar e interferir con el normal funcionamiento de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado.

Las solicitudes de acceso a la información pública deben formularse desde la perspectiva del control de la acción de la Administración y la rendición de cuentas por las decisiones públicas. No obstante, como ha quedado acreditado en la Resolución impugnada, podría cuestionarse la utilidad de la información solicitada para garantizar el interés común en conocer la actuación pública o poder participar en la misma; aspectos comprendidos en la finalidad del derecho de acceso a la información regulado en la Ley 19/2013 y en la Ley 10/2019. En este sentido, debe recordarse que es la protección del interés general en la transparencia pública, como bien común de nuestra sociedad, la que debe prevalecer frente a solicitudes de información que persiguen otros intereses que, como ocurre en este caso, no encajan en la finalidad que fundamenta el derecho de acceso a la información pública como ha sido regulado en nuestro ordenamiento. En sentido similar se pronunció el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su Resolución RT/315/2018, de 21 de diciembre de 2018.

Por otra parte, cabe destacar que el interesado no ha incluido ninguna motivación específica en sus solicitudes que justifique el interés que presenta el acceso a la información solicitada desde la perspectiva de las finalidades que fundamentan el derecho de acceso a la información. Si bien es cierto que la Ley 19/2013 no exige que el solicitante razone el porqué de la solicitud, sí puede tenerse en cuenta a efectos de valorar su consistencia con las finalidades que sustentan los derechos de acceso a la información pública regulados en la Ley 19/2013 y en la Ley 10/2019 (artículos 17.3 LTAIPBG y 38.4 LTPCM). En este sentido, se recuerdan los razonamientos expuestos en las Sentencias de la Audiencia Nacional de 30 de mayo de 2019 (núm. rec. 1/2019) y de 10 de diciembre de 2019 (núm. rec. 34/2019).

Por tanto, este Consejo considera que, en el presente caso, concurren los presupuestos para poder catalogar la solicitud del reclamante como abusiva, en la medida en que la petición considerada reviste notas de abusividad no encajables en la finalidad de la normativa de transparencia por suponer un riesgo para los derechos de terceros, por requerir un tratamiento que paralizaría el resto de la gestión de la Dirección General reclamada y por encontrarse incluida en el concepto de abuso de derecho.

OCTAVO. Este Consejo no puede ignorar que el extremo de la solicitud que versa sobre informes técnicos relativos a la atención sanitaria contiene datos de carácter personal, ya que el objeto de la solicitud serían informes de naturaleza clínica de personas físicas. En este sentido, es necesario estar a lo dispuesto en el 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 (en adelante, RGPD) y a la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (en adelante, LOPDGDD).

Los informes individuales de carácter sanitario contienen datos personales, ya que son *«información sobre una persona física identificada o identificable»*, tal y como establece el artículo 4.1 RGPD. En este sentido, el artículo 15 LTAIPBG configura un régimen de acceso a la información que es más estricto en función del nivel de protección de cada dato que se pretende divulgar.

En el artículo 15.1 párrafo primero LTAIPBG se proporciona un nivel máximo de tutela a las categorías especiales de datos (ideología, afiliación sindical, religión y creencias), cuya divulgación solo es posible si *«se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que el afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso»*.

En el artículo 15.1 párrafo segundo LTAIPBG se mencionan los datos especialmente protegidos (origen racial, salud, vida sexual, genética, biometría o aquellos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conlleven la amonestación pública al infractor), circunstancias en las que el acceso solo puede autorizarse en el caso de que *«se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquél estuviera amparado por una norma de rango de ley»*. Si atendemos a los datos personales que pudieran verse expuestos como consecuencia del ejercicio del derecho de acceso a la información por parte del reclamante, sería de aplicación esta disposición, ya que el interesado solicita documentación que contendría datos especialmente protegidos, en este caso vinculados a la salud.

En relación con los datos relativos a la salud de una persona física, el artículo 9 RGPD establece la prohibición del tratamiento de este tipo de datos personales:

«Artículo 9. Tratamiento de categorías especiales de datos personales

1. Quedan prohibidos el tratamiento de datos personales que revelen el origen étnico o racial, las opiniones políticas, las convicciones religiosas o filosóficas, o la afiliación sindical, y el tratamiento de datos genéticos, datos biométricos dirigidos a identificar de manera unívoca a una persona física, datos relativos a la salud o datos relativos a la vida sexual o las orientaciones sexuales de una persona física».

No obstante, el apartado 2 del citado artículo 9 RGPD establece que no es de aplicación la mencionada interdicción en los siguientes supuestos:

«2. El apartado 1 no será de aplicación cuando concorra una de las circunstancias siguientes:

a) el interesado dio su consentimiento explícito para el tratamiento de dichos datos personales con uno o más de los fines especificados, excepto cuando el Derecho de la Unión o de los Estados miembros establezca que la prohibición mencionada en el apartado 1 no puede ser levantada por el interesado;

b) el tratamiento es necesario para el cumplimiento de obligaciones y el ejercicio de derechos específicos del responsable del tratamiento o del interesado en el ámbito del Derecho laboral y de la seguridad y protección social, en la medida en que así lo autorice el Derecho de la Unión de los Estados miembros o un convenio colectivo con arreglo al Derecho de los Estados miembros que establezca garantías adecuadas del respeto de los derechos fundamentales y de los intereses del interesado;

c) el tratamiento es necesario para proteger intereses vitales del interesado o de otra persona física, en el supuesto de que el interesado no esté capacitado, física o jurídicamente, para dar su consentimiento;

d) el tratamiento es efectuado, en el ámbito de sus actividades legítimas y con las debidas garantías, por una fundación, una asociación o cualquier otro organismo sin ánimo de lucro, cuya finalidad sea política, filosófica, religiosa o sindical, siempre que el tratamiento se refiera exclusivamente a los miembros actuales o antiguos de tales organismos o a personas que mantengan contactos regulares con ellos en relación con sus fines y siempre que los datos personales no se comuniquen fuera de ellos sin el consentimiento de los interesados;

e) el tratamiento se refiere a datos personales que el interesado ha hecho manifiestamente públicos;

f) el tratamiento es necesario para la formulación, el ejercicio o la defensa de reclamaciones o cuando los tribunales actúen en ejercicio de su función judicial;

g) el tratamiento es necesario por razones de un interés público esencial, sobre la base del Derecho de la Unión o de los Estados miembros, que debe ser proporcional al objetivo perseguido, respetar en lo esencial el derecho a la protección de datos y establecer medidas adecuadas y específicas para proteger los intereses y derechos fundamentales del interesado;

h) el tratamiento es necesario para fines de medicina preventiva o laboral, evaluación de la capacidad laboral del trabajador, diagnóstico médico, prestación de asistencia o tratamiento de tipo sanitario o social, o gestión de los sistemas y servicios de asistencia sanitaria y social, sobre la base del Derecho de la Unión o de los Estados miembros o en virtud de un contrato con un profesional sanitario y sin perjuicio de las condiciones y garantías contempladas en el apartado 3;

i) el tratamiento es necesario por razones de interés público en el ámbito de la salud pública, como la protección frente a amenazas transfronterizas graves para la salud, o para garantizar elevados niveles de calidad y de seguridad de la asistencia sanitaria y de los medicamentos o productos sanitarios, sobre la base del Derecho de la Unión o de los Estados miembros que establezca medidas adecuadas y específicas para proteger los derechos y libertades del interesado, en particular el secreto profesional,

j) el tratamiento es necesario con fines de archivo en interés público, fines de investigación científica o histórica o fines estadísticos, de conformidad con el artículo 89, apartado 1, sobre la base del Derecho de la Unión o de los Estados miembros, que debe ser proporcional al objetivo perseguido, respetar en lo esencial el derecho a la protección de datos y establecer medidas adecuadas y específicas para proteger los intereses y derechos fundamentales del interesado».

Tras analizar la documentación obrante en el expediente, este Consejo no ha podido constatar que concurra ninguna de las excepciones previstas en el apartado 2 del artículo 9 RGPD. En particular, se han apreciado las siguientes circunstancias:

1. No hay constancia de que en ningún momento las personas físicas vinculadas a los datos solicitados hubieran prestado su consentimiento explícito para que el reclamante accediese a información relacionada con su salud.
2. No ha quedado acreditado que el reclamante deba cumplir obligaciones o ejercer un derecho específico como responsable del tratamiento de datos en el ámbito del derecho laboral o de la seguridad y protección social.

3. No hay constancia de que el acceso a los datos especialmente protegidos en cuestión sea necesario para la protección de intereses vitales de las personas afectadas.
4. El acceso a la información solicitada no se está efectuando por una fundación, una asociación o cualquier otro organismo sin ánimo de lucro en el ámbito de sus actividades legítimas y con las debidas garantías.
5. En ningún momento los afectados habrían hecho manifiestamente públicos los datos relativos a la salud que podrían encontrarse en los informes mencionados.
6. No ha quedado demostrado que el reclamante necesite acceder a los datos solicitados por resultarle estos necesarios para la formulación, el ejercicio o la defensa de reclamaciones o para que los tribunales actúen en el ejercicio de su función judicial.
7. El tratamiento de los datos relativos a la salud en cuestión tampoco parece ser necesario por razones de un interés público de carácter esencial fundamentado en normas legales. Del mismo modo, en ningún momento se ha manifestado un objetivo perseguido que permita realizar una ponderación que arroje que el derecho de acceso a la información prevalece sobre el derecho a la protección de datos personales.
8. No se ha justificado que los datos relativos a la salud a los que pretende acceder el reclamante sean necesarios para fines de medicina preventiva o laboral, evaluación de la capacidad laboral del trabajador, diagnóstico médico, prestación de asistencia o tratamiento de tipo sanitario o social, o gestión de los sistemas y servicios de asistencia sanitaria y social. Asimismo, tampoco ha quedado acreditado que el tratamiento vaya a efectuarse por un profesional sujeto a la obligación de secreto profesional o bajo la responsabilidad de este.
9. No hay constancia de que el acceso a los datos solicitados sea de interés en el ámbito de la salud pública, en el sentido de que no existen actuales amenazas transfronterizas graves para la salud que tengan que ver con la información a la que se pretende acceder. Del mismo modo, se recuerda, por un lado, la existencia del secreto profesional y, por otro, la inexistencia de una relación entre los datos solicitados y los niveles de calidad y de seguridad sanitarios.
10. Por último, no se ha justificado que el acceso deba producirse por ser este necesario con fines de archivo, investigación científica o histórica o fines estadísticos.

Por todo lo expuesto, y en virtud de los artículos 9 RGPD y 15.1 LTAIPBG, este Consejo concluye que el acceso por parte de terceros a datos personales relativos a la salud de personas físicas solo puede efectuarse en el caso de que concurra alguna de las circunstancias señaladas anteriormente. En el presente caso, no ha quedado acreditada ninguna de las excepciones de las previstas en el apartado 2 del artículo 9 RGPD, por lo que no podría estimarse el acceso por parte del reclamante a datos especialmente protegidos de personas físicas.

NOVENO. En su solicitud de acceso a la información, el reclamante señaló que los datos a los que pretendía acceder corresponden a personas fallecidas. En relación con esta apreciación, conviene recordar el artículo 32 del Código Civil, que establece que «*[l]a personalidad civil se extingue por la muerte de las personas*».

La normativa de protección de datos se hace eco de esta cuestión en el Considerando 27 RGPD, que dispone que «*[e]l presente Reglamento no se aplica a la protección de datos personales de personas fallecidas. Los Estados miembros son competentes para establecer normas relativas al tratamiento de los datos personales de estas*». En este mismo sentido se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 292/2000, de 30 de noviembre, en la que señaló lo siguiente:

«[...] si el derecho fundamental a la protección de datos ha de ser considerado como el derecho del individuo a decidir sobre la posibilidad de que un tercero pueda conocer y tratar la información que le es propia, es evidente que dicho derecho desaparece por la muerte de las personas, porque los tratamientos de datos personas fallecidas no podrían considerarse comprendidos dentro del ámbito de aplicación de la Ley».

Asimismo, el artículo 2.2. letra b) LOPDGDD establece que esta Ley Orgánica no es de aplicación «a los tratamientos de datos de personas fallecidas, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 3». Este artículo 3 se encuentra estrechamente vinculado con el artículo 12.5 LOPDGDD, que prevé que «[c]uando las leyes aplicables a determinados tratamientos establezcan un régimen especial que afecte al ejercicio de los derechos previstos en el Capítulo III del Reglamento (UE) 2016/679, se estará a lo dispuesto en aquellas».

Así, el mencionado artículo 3 LOPDGDD dispone lo siguiente en relación con los datos de las personas fallecidas:

«Artículo 3. Datos de las personas fallecidas.

1. Las personas vinculadas al fallecido por razones familiares o de hecho así como sus herederos podrán dirigirse al responsable o encargado del tratamiento al objeto de solicitar el acceso a los datos personales de aquella y, en su caso, su rectificación o supresión. Como excepción, las personas a las que se refiere el párrafo anterior no podrán acceder a los datos del causante, ni solicitar su rectificación o supresión, cuando la persona fallecida lo hubiese prohibido expresamente o así lo establezca una ley. Dicha prohibición no afectará al derecho de los herederos a acceder a los datos de carácter patrimonial del causante.

2. Las personas o instituciones a las que el fallecido hubiese designado expresamente para ello podrán también solicitar, con arreglo a las instrucciones recibidas, el acceso a los datos personales de este y, en su caso su rectificación o supresión [...].».

Por todo lo expuesto, y tras examinar la documentación obrante en el expediente, este Consejo considera que no ha quedado acreditado que la persona reclamante se encuentre vinculada a las personas que menciona en su solicitud por razones familiares o de hecho; ni que ostente la condición de heredero; y tampoco que se le hubiera designado expresamente para acceder a los datos solicitados.

Por tanto, no es posible estimar el acceso del reclamante a informes sanitarios que contienen datos personales especialmente protegidos relacionados con la salud de personas fallecidas, ya que no se ha apreciado la concurrencia de ninguno de los supuestos previstos en el artículo 3 LOPDGDD.

DÉCIMO. Como ya se ha señalado a lo largo de la presente Resolución, parte de la solicitud de información que presentó el reclamante versa sobre una serie de informes técnicos que pueden catalogarse como información sanitaria. En este sentido, conviene recordar el contenido del apartado segundo de la disposición adicional primera LTPCM, cuyo contenido es idéntico al de la disposición adicional primera LTAIPBG:

«Disposición adicional primera. Regulaciones especiales del derecho de acceso.

[...]

2. Se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información».

En relación con los regímenes específicos de acceso a la información, la Sentencia del Tribunal Supremo 748/2020, de 11 de junio de 2020 (Recurso de casación 577/2019) permite definir una serie de requisitos que deben cumplir dichos regímenes específicos para ser considerados como tales. En primer lugar, debe contenerse en una norma de rango legal y, en segundo lugar, debe constituir una regulación autónoma del ejercicio del derecho de acceso a la información pública en la que se establezcan las personas legitimadas, el contenido del acceso y los límites aplicables.

Así, 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 adelante, LAP), prevé un régimen específico de acceso a la información sanitaria. En este caso, esta norma de rango legal configura una regulación autónoma del ejercicio del derecho de acceso a cierta información sanitaria en la que se especifican las tres cuestiones mencionadas en el párrafo anterior.

En relación con las personas legitimadas, el contenido del acceso y las posibles delimitaciones al acceso; la Ley 41/2002 establece en su artículo 1 que esta tiene como objetivo la regulación de los derechos y obligaciones de los pacientes en materia de información y documentación clínica. Esta legitimidad de los pacientes se concreta en el artículo 4.1, que establece que *«[l]os pacientes tienen derecho a conocer, con motivo de cualquier actuación en el ámbito de su salud, toda la información disponible sobre la misma [...]»*; así como en el artículo 5, que delimita la titularidad del derecho a la información asistencial exclusivamente al paciente y a las personas vinculadas a él en la medida que este lo permita. Asimismo, se prevé a lo largo de la norma el acceso a información relativa a la salud de las personas físicas por parte de los propios sanitarios y de otras entidades o personas para finalidades definidas y concretas, como sería el caso de los asuntos judiciales, epidemiológicos o de salud pública, entre otros. Asimismo, se prevén otras limitaciones a lo largo de la norma, como es el caso del artículo 5.4 (relacionado con los estados de necesidad terapéutica); el artículo 18.1 (relativo a los procedimientos y requisitos específicos determinados por cada centro sanitario); y el artículo 18.3 (sobre las reservas condicionantes del ejercicio).

Por tanto, existe un régimen específico de acceso a la información relacionada con la salud de las personas físicas, por lo que sería de aplicación lo previsto en la Ley 41/2002 y, supletoriamente, la normativa de transparencia. Esta circunstancia se encuentra doblemente motivada por la condición de dato especialmente protegido de la que gozan los datos personales relativos a la salud, tal y como ya se ha concretado en los fundamentos jurídicos anteriores.

En sintonía con esta afirmación, la disposición adicional decimoséptima apartado 1 letra c) LOPDPGDD señala específicamente que la mencionada Ley 41/2002 regula tratamientos de datos relativos a la salud:

«Disposición adicional decimoséptima. Tratamientos de datos de salud.

1. Se encuentran amparados en las letras g), h), i) y j) del artículo 9.2 del Reglamento (UE) 2016/679 los tratamientos de datos relacionados con la salud y de datos genéticos que estén regulados en las siguientes leyes y sus disposiciones de desarrollo:

[...]

c) 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».

Una vez confirmada la existencia de este régimen específico de acceso a la información clínica, conviene señalar lo dispuesto en el artículo 18 LAP, relacionado con los datos relativos a personas fallecidas:

«4. Los centros sanitarios y los facultativos de ejercicio individual sólo facilitarán el acceso a la historia clínica de los pacientes fallecidos a las personas vinculadas a él, por razones familiares o de hecho, salvo que el fallecido lo hubiese prohibido expresamente y así se acredite. En cualquier caso el acceso de un tercero a la historia clínica motivado por un riesgo para su salud se limitará a los datos pertinentes. No se facilitará información que afecte a la intimidad del fallecido ni a las anotaciones subjetivas de los profesionales, ni que perjudique a terceros».

Además, conviene recordar el artículo cuarto de la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen:

«Uno. El ejercicio de las acciones de protección civil del honor, la intimidad o la imagen de una persona fallecida corresponde a quien ésta haya designado a tal efecto en su testamento. La designación puede recaer en una persona jurídica.

Dos. No existiendo designación o habiendo fallecido la persona designada, estarán legitimados para recabar la protección el cónyuge, los descendientes, ascendientes y hermanos de la persona afectada que viviesen al tiempo de su fallecimiento».

Por todo lo expuesto, se puede concluir que, salvo que el titular de los datos hubiera expresado una oposición debidamente acreditada, los únicos legitimados para acceder a informes relativos a la salud de personas fallecidas serían los familiares de estos, con el límite de que en ningún caso se facilitarán contenidos que perjudiquen a terceros.

Por tanto, y en aplicación de este régimen específico de acceso a la información, la falta de acreditación del parentesco o vínculo de hecho del reclamante hace que este ostente la condición de tercero, por lo que solo podría acceder a datos sanitarios o informes de personas fallecidas cuando exista un riesgo para su propia salud, circunstancia que en ningún momento ha sido manifestada.

Este criterio en relación con datos y documentos de carácter sanitario de las personas fallecidas ha sido respaldado por otros órganos en diversas ocasiones, como es el caso de la Agencia Española de Protección de Datos en su Informe Jurídico 171/2008 o la Agencia Vasca de Protección de Datos en su Dictamen D19-008.

Asimismo, el régimen específico de acceso aplicado en la presente Resolución ha sido previamente constatado por otros órganos garantes del derecho de acceso a la información, como el Consejo de Transparencia de Aragón en su Resolución 1/2020; así como el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía en su Resolución 787/2024.

UNDÉCIMO. A modo de conclusión, la reclamación presentada por el interesado debe ser desestimada por dos motivos. El primero de ellos, y en relación con los informes administrativos y jurídicos, el carácter impreciso de la solicitud y su carácter abusivo hacen imposible para este Consejo poder conceder el acceso al reclamante a la documentación solicitada, en el caso de que esta existiera. Asimismo, se ha apreciado la concurrencia de suficientes circunstancias para considerar que facilitar la información implicaría una acción previa de reelaboración, tal y como dispone el artículo 18.1 letra c) LTAIPBG.

En relación con los informes técnicos, su naturaleza sanitaria y clínica hacen que sea de aplicación el régimen específico previsto en la Ley 41/2002. En virtud de este, y en relación con el acceso a documentos de carácter sanitario de personas fallecidas, el reclamante no estaría legitimado para acceder a ellos de conformidad con los artículos 18 LAP y 3 LOPDGDD.

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

RESUELVO

DESESTIMAR la reclamación formulada por [REDACTED]

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: GONZÁLEZ GARCÍA JESÚS MARÍA
Fecha: 2025.12.15 09:35