



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-017910

N/REF: R/0491/2017

FECHA: 1 de febrero de 2018

ASUNTO: Resolución de Reclamación presentada al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

En respuesta a la Reclamación presentada por [REDACTED] con entrada el 13 de noviembre de 2017, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, [REDACTED] solicitó al MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, con fecha 3 de octubre de 2017, en base a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno (en adelante LTAIBG), el acceso a la siguiente información, *sobre las historias clínicas informatizadas, software informático, mediante el cual se anotan las sucesivas asistencias sanitarias en las historias clínicas informatizadas -, tanto en el ámbito ambulatorio como hospitalario:*
 - *Que he solicitado información a diversas comunidades autónomas en relación al asunto que nos ocupa, ,adjuntando las respuestas dadas a mi solicitud de información, siendo que las Comunidades Autónomas, en las historias clínicas identifican a los médicos intervinientes por un lado, y de otro lado, el software informático de las diversas Consejerías de Sanidad/Salud, no permite la exportación de los datos a Word, viniendo a preguntar y solicitar,*
 - *¿Las instituciones sanitarias, cuando entregan la historia clínica a los pacientes, u a cualquier organismo, están o no están obligadas al cumplimiento del artículo 14 de la meritada Ley 41/2002, de 14 de*

reclamaciones@consejodetransparencia.es



noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica identificando a los médicos intervinientes?

- Si cualquier programa informático donde se anotan las sucesivas asistencias sanitarias en las instituciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud, permitiera la edición de los datos exportando los datos a Word, u a otro procesador de textos, esto es, que se pudieran alterar los datos antes de la impresión. ¿El programa informático, a criterio de esta Subdirección General de Ordenación Jurídica de la Seguridad Social, cumplirá o no cumplirá con lo dispuesto en la meritada Ley 15/1999, de protección de datos y con lo dispuesto en la meritada Ley 41/2002, de 14 de noviembre?
- Si el programa informático permitiera exportar los datos a Word, o a cualquier otro procesador de textos, ¿el programa informático cumpliría o no cumpliría lo determinado en un sistema de gestión de seguridad de la información (SGSI)?, esto es, si se exportan los datos a Word o a otro procesador de textos, ¿es posible la alteración de los datos, por tanto el proceso garantizaría o no garantizaría la integridad de los datos?
- Al amparo de la legislación vigente, las instituciones sanitarias para acceder a los datos en las historias clínicas informatizadas, están obligadas a disponer y conservar un registro de acceso, en este caso, si un ciudadano está siendo atendido en una Institución sanitaria, desde el año 2004 hasta la actualidad, sin que entre una asistencia sanitaria a otra asistencia sanitaria, hayan transcurrido más de 5 años ¿la Institución sanitaria está obligada a conservar el registro de accesos, desde el año 2004 hasta la actualidad?

2. Mediante Resolución, de fecha 26 de octubre de 2017, el MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, comunicó a [REDACTED] lo siguiente:

- *Dado que la solicitud versa sobre el criterio de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social en lo relativo a aspectos técnicos del programa informático empleado para la tramitación de historias clínicas, esta Dirección General considera que procede denegar el acceso a la información en base a lo establecido en el artículo 18.1. b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno, en virtud del cual "Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas."*

3. El 13 de noviembre de 2017, tuvo entrada Reclamación presentada por [REDACTED] ante este Consejo de Transparencia, en aplicación de lo dispuesto en el art. 24 de la LTAIBG. en la que manifestaba lo siguiente:



- *La finalidad de la transparencia es garantizar que los ciudadanos conozcamos la organización y el funcionamiento de nuestras instituciones. La Administración General del Estado -Ministerio de Empleo y Seguridad Social, en el caso que nos ocupa-, debe de abrir el acceso a la información solicitada, o en su lugar, debe motivar debidamente y convenientemente la denegación del contenido de la información, por cuanto el contenido solicitado obra en poder de la Administración, ya que necesito saber y conocer de forma real y efectiva, como se tratan los datos personales, de salud y sexualidad en las historias clínicas informatizadas, si cumplen los datos con la seguridad e integridad.*
 - *Por lo expuesto solicito a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que teniendo por presentado este escrito, se tenga por interpuesta Reclamación contra el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, y por hechas las consideraciones que contiene este escrito de reclamación, se sirvan acordar de conformidad con las mismas, tutelándome el derecho a la información, instando a que facilite la información solicitada, subsidiariamente, motive debidamente y convenientemente la denegación del contenido de la información, lo que en definitiva es acatar y cumplir con lo dispuesto en la meritada Ley 19/2013, así como dar cumplimiento al artículo 105 de la Constitución Española.*
4. El 17 de noviembre de 2017, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la documentación obrante en el expediente al MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, a través de su Unidad de Información de Transparencia, para que, a la vista de la misma, se efectuaran las alegaciones que se estimaran convenientes. El escrito de alegaciones tuvo entrada el 1 de diciembre de 2017 y en el mismo se indicaba lo siguiente:
- *La solicitud de acceso no se trata de información cierta ni determinable. En primer lugar, se desconocen los aspectos técnicos del programa informático encargado del registro de las historias clínicas, en concreto, si es posible la edición de los datos exportando los datos a Word u a otro procesador de textos. Por otro lado, utiliza una fórmula condicional de pregunta, mediante la expresión "sí permitiera la edición de los datos exportando los datos a Word u a otro procesador de textos... ". Este Centro Directivo entiende que no se trataría de acceso a información pública.*
 - *Tanto la petición como la presente reclamación se presentan frente a esta Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, órganos cuyas competencias vienen especificadas en el artículo 6 del Real Decreto 703/2017, de 7 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Empleo y Seguridad Social y se modifica el Real Decreto 424/2016, de 11 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. De la lectura de este precepto, se evidencia que este Centro Directivo carece de toda competencia sobre la materia objeto de la pregunta: programa informático y/o historias clínicas.*



- *Por todo lo anteriormente expuesto, se reitera que procedería denegar el acceso a la información pública por cuanto la petición quedaría fuera del ámbito objetivo de aplicación de la LTAIBG, con motivación en la argumentación esgrimida por este Órgano.*
- *De forma subsidiaria, y para el caso de entender que la solicitud versa sobre información pública, se solicitar se acepte como causa de inadmisión la comprendida en el artículo 18.1 d) LTAIBG, en virtud del cual debe inadmitirse la solicitud por encontrarse dirigida a un órgano en cuyo poder no obra la información, desconociéndose el competente.*

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con el artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, el Presidente de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que se presenten, con potestativo y carácter previo a un eventual potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su artículo 12 el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como “los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”.

Es decir, la LTAIBG reconoce y regula el derecho a acceder a información pública que esté en posesión del Organismo al que se dirige la solicitud bien porque él mismo la ha elaborado bien porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

3. En el presente caso, la Administración deniega la información en un primer momento, ya que el escrito de alegaciones recoge otros argumento, porque considera de aplicación, la causa de inadmisión del artículo 18.1 b) de la LTAIBG, según la cual *Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.*

Posteriormente, en fase de alegaciones, la Administración sostiene que *la petición quedaría fuera del ámbito objetivo de aplicación de la LTAIBG.*

La interpretación de dicho precepto ha sido realizada por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Así, el Criterio Interpretativo CI/006/2015, aprobado por este Consejo en virtud de las facultades conferidas por el artículo 38.2 a) de la LTAIBG, indica lo siguiente:



- *En primer lugar, es preciso señalar que la redacción del artículo 18 de la Ley 19/2013, establece una serie de causas que permiten declarar la inadmisión de una solicitud de información que, al tener como consecuencia inmediata la finalización del procedimiento, habrán de operar, en todo caso, mediante resolución motivada.*

Por tanto, será requisito que la resolución por la que se inadmita la solicitud especifique las causas que la motivan y la justificación, legal o material aplicable al caso concreto.

- *En segundo lugar, y teniendo en cuenta la redacción del artículo 18.1.b), cabe concluir que es la condición de información auxiliar o de apoyo la que permitirá, de forma motivada y concreta invocar un aplicación de la causa de exclusión, siendo la enumeración referida a “notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos” una mera ejemplificación que, en ningún caso, afecta a todos los conceptos enumerados sino a aquellos que tenga la condición principal de auxiliar o de apoyo.*

Así pues, concluimos que es el carácter auxiliar o de apoyo de este tipo de información y no el hecho de que se denomine como una nota, borrador, resumen o informe interno lo que conlleva la posibilidad de aplicar la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1. b), de la Ley 19/2013.

- *En tercer lugar, este Consejo de Transparencia entiende que una solicitud de información auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, podrá ser declarada inadmitida a trámite cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:*

- 1. Cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad.*
- 2. Cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final.*
- 3. Cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud.*
- 4. Cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento.*
- 5. Cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.*

- *Por último, debe tenerse en cuenta que la motivación que exige la Ley 19/2013, para que operen las causas de inadmisión tiene la finalidad de evitar que se deniegue información que tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas, y*



su aplicación. Éstas en ningún caso tendrán la condición de informaciones de carácter auxiliar o de apoyo.

4. Por su parte, los tribunales de justicia han señalado que *“El art. 12 expone que, todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105. b) de la Constitución Española (acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, con la salvedad establecida en tal precepto) (.....) Aquello que es relevante en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, como los informes que ayudan a conformar el criterio final y definitivo del Gobierno; (.....) y que deben responder a criterios principalmente objetivos, son imprescindibles para la elaboración del informe de autoevaluación; y en consecuencia, no se está ante información auxiliar (.....) A la hora de interpretar qué se entiende por información auxiliar o de apoyo, no podemos considerar como tal, sólo y sin más, los supuestos reseñados en la aludida causa de inadmisión; sino que se ha de determinar si en el presente caso, la información consistente en los informes generados por el Ministerio (...) y los entregados a dicho Ministerio sobre la implementación de los dos planes de acción de la Alianza, han de entenderse como secundarios e irrelevantes en el establecimiento, desarrollo e implementación del plan de acción pública. Estamos ante conceptos indeterminados que han de integrarse a la luz de la normativa reguladora del derecho pretendido y demás disposiciones de aplicación; donde no puede dejarse de tenerse en cuenta la finalidad y naturaleza de la información solicitada.”* (Sentencia nº 41/2017, de fecha 6 de abril., del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 5 de Madrid)
5. En el presente caso, a nuestro juicio, lo que realmente se solicita es información para comprobar el grado de cumplimiento de la normativa de protección de datos personales por parte de los responsables del tratamiento de datos de salud contenidos en los historiales clínicos y del artículo 14 de la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente, relativo a la *definición y archivo de la historia clínica.*

Las 4 preguntas que realiza el Reclamante versan sobre el cumplimiento de medidas de seguridad de las contempladas en el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de protección de datos personales. Algunas de las preguntas están orientadas a conocer la posición u opinión de la Administración en los casos en los que se transfieren datos personales a soportes diferentes de aquellos en los que se encuentran almacenados, lo que no constituye, en nuestra opinión, información pública en los términos señalados en el artículo 13 de la LTAIBG, sino una valoración apriorística de la posible posición de la Administración ante casos planteados por el solicitante.

En efecto, no se solicitan documentos o contenidos que se hallen en poder de la Administración, sino opiniones o hipótesis que deben encuadrarse dentro de lo que la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas denomina, en su artículo 13. h), derecho a la



protección de datos de carácter personal, y en particular a la seguridad y confidencialidad de los datos que figuren en los ficheros, sistemas y aplicaciones de las Administraciones Públicas.

Estas cuestiones no pueden ser abordadas en una Reclamación ante este Consejo de Transparencia, sino que pueden y deben ser tratadas directamente entre los responsables de los tratamientos de datos y los afectados por los mismos. En caso de controversia, el afectado se puede dirigir a la Agencia Española de Protección de Datos, organismo encargado de velar por la protección de los datos personales en España.

En definitiva, por todos los argumentos anteriormente expuestos, la presente Reclamación debe ser inadmitida, al no resultar de aplicación la LTAIBG.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **INADMITIR** la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 13 de noviembre de 2017, contra el MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2, de la Ley 39/2015, 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En consecuencia, contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, únicamente cabe, en caso de disconformidad, la interposición de Recurso Contencioso-Administrativo ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid en plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1, c), de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

EL PRESIDENTE DEL CTBG
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

