



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF:

N/REF: R/0192/2017

FECHA: 25 de julio de 2017

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] [REDACTED] (en nombre y representación de La Casa del Tomillar, S.L.) con entrada el 5 de mayo 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] [REDACTED] (en nombre y representación de La Casa del Tomillar, S.L.) dirigió al MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD el 28 de abril de 2017 una comunicación con el siguiente contenido :

Estaba interesada en conocer la posibilidad de acceso a la base de datos del Índice Nacional de Defunciones (INDEF). Nuestros clientes nos cederían de forma expresa el derecho a acceder a sus datos de carácter personal de cara a comprobar su fallecimiento y, de este modo, poder completar el servicio contratado. Se trataría de una consulta regular y periódica, y exclusivamente dirigida a comprobar el fallecimiento de nuestros clientes. No nos interesa el resto de información incluida en el INDEF. No estamos acogidos a ninguno de los supuestos contemplados en la legislación que regula el acceso a los datos del INDEF.

En su correo electrónico indicaba que la petición la había realizado ya con anterioridad

ctbg@consejodetransparencia.es



2. Ese mismo día, el MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD le comunicó lo siguiente:

Tal como usted señala, su empresa no se puede encuadrar entre las entidades que, según la legislación que regula el funcionamiento de este Índice, pueden tener acceso a realizar consultas del mismo. Por dicho motivo, lamentamos no poder acceder a su solicitud.

3. Mediante escrito de entrada el 5 de mayo, [REDACTED] [REDACTED] (en nombre y representación de La Casa del Tomillar, S.L.) presentó escrito de reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, al amparo de lo dispuesto en el art. 24 de la LTAIBG, en el que indicaba lo siguiente:

El Índice Nacional de Defunciones es un sistema de información creado por Orden del Ministerio de la Presidencia de 25 de febrero de 2000, que contiene los datos personales de cada una de las defunciones que han sido inscritas en los Registros Civiles de todo el Estado, con nombre y apellidos, DNI, etc. Incluye la información nominal sobre las personas fallecidas en España desde 1987 y se incorporan nuevos registros con una periodicidad mensual. Se elabora a partir de los ficheros de datos que son cedidos por los Ministerios de Justicia y de Economía y Hacienda (Registros Civiles) por medio del Instituto Nacional de Estadística, al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Los datos personales contenidos en el INDEF pueden ser cedidos únicamente a entidades, organismos o instituciones pertenecientes a alguno de los grupos considerados en la legislación que lo regula (centros sanitarios, centros de investigación, empresas aseguradoras, etc)

LA CASA DEL TOMILLAR S.L. es una empresa privada que, a través de la Marca HASTA SIEMPRE, presta servicios de grabación, edición, custodia y entrega de videos con mensajes personalizados para su entrega a destinatarios designados por nuestros clientes en un momento posterior a su fallecimiento. Nuestros clientes nos otorgarían el consentimiento expreso y por escrito para acceder a sus datos de carácter personal de cara a comprobar su fallecimiento y, de este modo, poder completar el servicio contratado. Se trataría de una consulta regular y periódica, y exclusivamente dirigida a comprobar de forma individualizada el fallecimiento de nuestros clientes. No nos interesa el resto de información incluida en el INDEF.

Entendemos que, por una parte, se trata de una base de datos pública elaborada con datos procedentes de todos los Registros Civiles de España y por otra, consideramos que el derecho de acceso de todos los ciudadanos a información de carácter personal recogida en bases de datos debe prevalecer sobre las restricciones de acceso recogidas en la legislación que regula el INDEF.

4. El 8 de mayo de 2017, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la documentación obrante en el expediente a la Unidad de Información de





Transparencia del MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD para que, a la vista de las mismas, se efectuaran las alegaciones que se estimaran convenientes.

El escrito de alegaciones tuvo entrada el 2 de junio y en el mismo se indicaba lo siguiente:

1.- *La reclamante señala que la base de datos Índice Nacional de Defunciones (INDEF) es de carácter pública, elaborada con datos procedentes de todos los Registros Civiles de España.*

2.- *Considera que el derecho de acceso de todos los ciudadanos a la información de carácter personal recogida en bases de datos debe prevalecer sobre las restricciones de acceso recogidas en la normativa reguladora del INDEF.*

En relación con esta reclamación se puede señalar:

1.- *El Índice Nacional de Defunciones es una base de datos pública, creado mediante Orden Ministerial del Ministerio de Presidencia, de 25 de febrero de 2000.*

En su artículo segundo, se prevé que su finalidad y uso sean "proveer de datos sobre el estado vital de las personas a los sistemas de información utilizados para la gestión de pacientes, para la gestión y el control sanitario, para el mantenimiento de registros de enfermedades, para la vigilancia en salud pública, para la obtención de estadísticas y para la ejecución de estudios epidemiológicos o de investigación sanitaria; verificar la supervivencia de los beneficiarios de rentas vitalicias o temporales derivadas de operaciones de seguro, y agilizar el pago de las prestaciones a los beneficiarios de seguros en caso de fallecimiento del asegurado".

Derivado de lo anterior, la Orden Ministerial sólo permite la cesión de los datos a una categoría determinada de entidades, organismos o instituciones, que deben pertenecer obligatoriamente a una de las siguientes categorías (artículo 6):

"a) Centros o establecimientos sanitarios de titularidad pública o privada, destinados al diagnóstico y/o tratamiento médico y/o quirúrgico de enfermos ingresados o atendidos de forma ambulatoria.

b) Administraciones públicas sanitarias.

e) Centros de investigación de carácter público.

d) Las entidades aseguradoras autorizadas para operar en España en los ramos de vida o accidentes".

Tal y como reconoció la propia sociedad reclamante en su solicitud de acceso al INDEF, de 28 de abril de 2017, La Casa del Tomillar, S.L. no se encuentra recogida en ninguno de los supuestos contemplados, ya que su



finalidad es la realización de una actividad comercial, si bien lícita, ajena completamente al destino de los datos previsto por la normativa mencionada.

Asimismo, entiende este centro Directivo que la empresa reclamante debería dirigir la solicitud de comprobación de fallecimientos al Registro Civil, donde se inscriben todos los hechos y actos que se refieren a la identidad, estado civil y demás circunstancias de la persona, entre ellas, la defunción (artículo 4.15° de la Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil).

2.- Por otra parte, la solicitud del acceso a los datos del INDEF invocando la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso la Información Pública y Buen Gobierno, es en este caso un abuso por parte de la reclamante.

Tal y como se señala en el Informe Conjunto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y de la Agencia Española de Protección de Datos, de 23 de marzo de 20151, página 5, "la finalidad de las normas de transparencia según se expresa en la {Ley 19/2013, de 9 de diciembre} es la de permitir a las personas conocer los mecanismos que intervienen en los procesos de toma de decisión por parte de los poderes públicos[. . .], garantizándose así la mejor participación de los ciudadanos en los asuntos públicos mediante un mejor conocimiento de la acción del Estado". Esta idea se opondría frontalmente a la motivación última del recurrente para acceder a los datos recogidos en el INDEF.

Su fin no es la realización de ninguna labor de control a la actividad política o administrativa del Estado, ni la divulgación de los mismos a la ciudadanía para conseguir su mayor participación en los asuntos públicos. Tal y como informó en su solicitud y reitera en su recurso, el acceso al INDEF no tiene otra motivación que el desarrollo de una actividad comercial. Esta actividad, como se ha indicado anteriormente, es completamente lícita, pero el acceso a los datos al amparo de la normativa de transparencia para un fin que carece de interés general supondría una adulteración de su propósito.

Así pues, la sociedad recurrente no intenta más que hacer pasar como una vulneración del principio de transparencia lo que no es más que una mera desestimación de su solicitud de acceso a una base de datos del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad por carecer de los requisitos que se recogen en la Orden Ministerial reguladora del INDEF y que la propia recurrente reconoce carecer.

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, la Presidenta de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter



previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.

2. La LTAIBG, en su artículo 12, regula 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"*.

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

3. En el caso que nos ocupa, el objeto de la presente reclamación es acceder a la base de datos gestionada por el MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD (Índice Nacional de Defunciones, ÍNDEF) donde se inscriben los fallecimientos para, según indica la propia entidad solicitante acceder a los datos de carácter personal de sus clientes *de cara a comprobar su fallecimiento y, de este modo, poder completar el servicio contratado*.

La Orden de 25 de febrero de 2000 por la que se crea y regula el Índice Nacional de Defunciones, modificada por última vez el 2 de diciembre de 2015 indica que *El conocimiento de algunas características ligadas al estado vital, particularmente la fecha y el lugar de la defunción, es de importancia capital desde el punto de vista de la gestión de los sistemas de información sanitaria, tanto de aquellos ligados a actividades asistenciales, como aquellos otros que proporcionan información para la gestión, planificación y evaluación sanitaria; sin olvidar aquellos otros enfocados a labores de investigación y docencia*

Índice Nacional de Defunciones, que se constituirá en el instrumento estable encargado de suministrar información sobre el estado vital de las personas a los distintos sistemas de información sanitaria.

La Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, establece un conjunto de normas de carácter general, a las que deben someterse los ficheros que contengan datos de carácter personal, entre los que se encuentra el Índice Nacional de Defunciones. Por ello, en la presente Orden se prevén toda una serie de medidas tendentes a garantizar que el tratamiento de los datos personales se haga respetando los derechos protegidos por la mencionada Ley Orgánica y sus normas de desarrollo.

Primero.

Se crea el Índice Nacional de Defunciones, que contendrá los datos personales de todas y cada una de las defunciones, que hayan sido inscritas en el Registro Civil correspondiente. Los datos contenidos en el mismo serán los que constan en la



correspondiente inscripción de la defunción en el Registro Civil. La estructura básica de este fichero automatizado será la de una base de datos.

Segundo.

Su finalidad y uso será proveer de datos sobre el **estado vital de las personas** a los sistemas de información utilizados para la gestión de pacientes, para la gestión y el control sanitario, para el mantenimiento de registros de enfermedades, para la vigilancia en salud pública, para la obtención de estadísticas y para la ejecución de estudios epidemiológicos o de investigación sanitaria; verificar la supervivencia de los beneficiarios de rentas vitalicias o temporales derivadas de operaciones de seguro, y agilizar el pago de las prestaciones a los beneficiarios de seguros en caso de fallecimiento del asegurado.

Sexto.

Los datos personales contenidos en el Índice Nacional de Defunciones podrán ser cedidos para los fines y usos previstos en el apartado segundo únicamente a entidades, organismos o instituciones pertenecientes a alguno de los grupos siguientes:

- a) Centros o establecimientos sanitarios de titularidad pública o privada, destinados al diagnóstico y/o tratamiento médico y/o quirúrgico de enfermos ingresados o atendidos de forma ambulatoria.
- b) Administraciones públicas sanitarias.
- c) Centros de investigación de carácter público.
- d) Las entidades aseguradoras autorizadas para operar en España en los ramos de vida o accidentes.

Para ello deberán formular la correspondiente solicitud motivada, que deberá ser resuelta en un plazo máximo de un mes a contar desde su recepción, advirtiendo expresamente a los cesionarios de su obligación de dedicarlos exclusivamente a la finalidad para la que se ceden.

Los centros o establecimientos sanitarios que sean de titularidad privada deberán, además, estar autorizados por la comunidad autónoma correspondiente para los fines señalados, y constar en el Registro General de centros, servicios y establecimientos sanitarios del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad

Séptimo.

Las solicitudes de cesión se resolverán tras la evaluación correspondiente, realizada de acuerdo al procedimiento que establezca el Comité Técnico de Seguimiento a que hace referencia el apartado decimotercero.

4. Como hemos indicado previamente, la LTAIBG reconoce el derecho a *todas las personas* a obtener información en poder de los organismos y entidades incluidos en el ámbito de aplicación de la norma. A juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, la información contenida en el INDEF, al reunir los requisitos del art. 13 de la LTAIBG, debe ser considerada información pública y, por lo tanto y en consecuencia, puede ser objeto de una solicitud de información al amparo del derecho de acceso reconocido en la LTAIBG.



Por otro lado, como se prevé en la Ley y ha reconocido reiteradamente este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, el derecho de acceso no puede entenderse en términos absolutos y debe conjugarse con otros bienes e intereses cuya protección también compete a los organismos públicos.

Entre ellos se encuentra el derecho a la protección de datos de carácter personal, de relevancia en el caso que nos ocupa, como pone de manifiesto el hecho de que la propia regulación de la base de datos cuyo acceso se solicita regule la información que contiene teniendo en cuenta la protección de este derecho, y cuya relación con el acceso a la información pública se regula en el art. 15 de la LTAIBG.

Dicho precepto dispone lo siguiente:

Artículo 15. Protección de datos personales.

1. Si la información solicitada contuviera datos especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 2 del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso.

Si la información incluyese datos especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 3 del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, o datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevaran la amonestación pública al infractor, el acceso sólo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquél estuviera amparado por una norma con rango de Ley.

2. Con carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano.

3. Cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.

Para la realización de la citada ponderación, dicho órgano tomará particularmente en consideración los siguientes criterios:



a) *El menor perjuicio a los afectados derivado del transcurso de los plazos establecidos en el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.*

b) *La justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho o el hecho de que tengan la condición de investigadores y motiven el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos.*

c) *El menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos únicamente contuviesen datos de carácter meramente identificativo de aquéllos.*

d) *La mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad.*

4. *No será aplicable lo establecido en los apartados anteriores si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas.*

5. *La normativa de protección de datos personales será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso.*

5. Según se indica en el manual de usuarios del INDEF que figura en la página web del MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD *A partir del alta, los accesos a la base de datos del INDEF lo efectúan los petitionarios mediante un procedimiento electrónico, de forma que son los usuarios quienes realizan las búsquedas directamente contra la base de datos (no se remiten ficheros con los datos personales al Ministerio).*

Es decir, la búsqueda de información se realiza por el propio usuario, lo que implica que, a pesar de que la entidad reclamante asegura que sólo desea conocer información sobre las personas con las que ha establecido una relación comercial, lo cierto es que tendría acceso a otras con las que no tiene tal relación, que ese acceso implica una cesión de datos y que, en definitiva, supondría una vulneración de los datos personales de los otros afectados.

Por otro lado, y como también afirma la entidad reclamante, el objetivo de acceder a la información solicitada es, únicamente, completar el servicio contratado. Por lo tanto, un interés puramente privado que entiende este Consejo de Transparencia que no debe prevalecer frente a la protección de datos de carácter personal de los afectados y que no se ve avalado por la finalidad de transparencia de la actividad pública en la que se basa la LTAIBG.

Por todo lo anterior, la presente reclamación debe ser desestimada.



III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** Reclamación presentada por [REDACTED] (en nombre y representación de La Casa del Tomillar, S.L.), con entrada el 5 de mayo de 2017, contra el MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD.

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, de 1 de octubre, de 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.

LA PRESIDENTA DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

POR SUPLENCIA (RESOLUCION de 19 de junio de 2017)

EL SUBDIRECTOR GENERAL DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda