



## **Reclamación 66/2018**

**Resolución 1/2020, de 17 de febrero, del Consejo de Transparencia de Aragón, por la que se resuelve la reclamación presentada al amparo del artículo 36 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, frente a las actuaciones del Servicio Aragonés de Salud respecto a la información solicitada.**

**VISTA** la reclamación en materia de acceso a la información pública presentada por D<sup>a</sup>. , el Pleno del Consejo de Transparencia de Aragón ha adoptado la siguiente resolución,

### **I. ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El 9 de noviembre de 2018, D<sup>a</sup>. presentó una solicitud de información pública, al amparo de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón (en adelante Ley 8/2015), dirigida al Subdirector Provincial de Salud Pública de Huesca con el fin de obtener la siguiente información *«que por parte del Salud del Gobierno de Aragón se le facilite copia del Expediente Médico General, Historial e información... que tenga de . También la información que exista en los Hospitales de Jaca y S. Jorge de*



*Huesca, tanto de Urgencias, como de asistencia interna. También los que puedan existir en Consultas Externas de Jaca, Huesca o en la documentación de su médico asignado por el Salud (Consulta de Villanúa), del mismo».*

En la solicitud aludía a su condición de viuda del paciente.

**SEGUNDO.-** El 12 de diciembre de 2018, la solicitante manifiesta que, transcurrido más de un mes desde el registro de la solicitud de información, sólo ha recibido dos informes parciales del Centro Médico de Villanúa y del Hospital de Jaca, por lo que presenta reclamación ante el Consejo de Transparencia (en adelante CTAR) solicitando se le aporte *«el resto de la documentación solicitada (Hospital General S. Jorge, Consultas Externas de ambos hospitales, historial médico completo del Salud de Aragón...)* y en caso de no facilitarse, se acredite que no existe».

**TERCERO.-** El 14 de diciembre de 2018, el CTAR solicitó informe al Servicio Aragonés de Salud para que realizara las alegaciones oportunas, en el plazo de quince días hábiles contados a partir del día siguiente al de la recepción de la comunicación.

**CUARTO.-** El 5 de enero de 2019, la interesada presenta nuevo escrito dirigido al Servicio Provincial de Sanidad de Huesca, en el que señala que *«A fecha 11 de diciembre de 2018, sólo se habían recibido informes parciales del Centro Médico de Villanúa y del Hospital de Jaca, lo cual motivó una Reclamación ante el Consejo de Transparencia de Aragón. Posteriormente a la presentación de ésta, se recibió información del Hospital S. Jorge de Huesca, pero todavía*



*está pendiente parte de lo solicitado de recibirse. Analizada la documentación recibida, aparentemente pudieran existir diferencias entre el contenido de la información del Consultorio Médico de Villanúa, el Hospital de Jaca (incluidas Consultas Externas) y el Hospital de Huesca (incluidas Consultas Externas), por ello y a efectos de poder tener una información correcta y clarificar les solicitamos:*

- 1. Copia del Historial Médico único del paciente, en el cual aparezca toda su información y que ha existido, existe. Que sea accesible a todos los profesionales médicos en ejercicio de su trabajo. Con justificación que esa es toda la información existente y nos ha sido facilitada.*
- 2. En caso de no existir lo solicitado en el punto 1, o ser parcial, que se informe de las razones.*
- 3. Que se me facilite el resto de la información solicitada (que no se ha remitido) y en caso de no existir, que se acredite por informe que no existe. Así como las causas de ello».*

Se insiste en la petición que ésta se realiza al amparo de la Ley 8/2015 y que no concurre un supuesto de reelaboración.

**QUINTO.-** El 5 de febrero de 2019, el Centro de Gestión Integrada de Proyectos Corporativos del Servicio Aragonés de Salud (en adelante CGIPC) remite escrito en contestación a la petición de informe del CTAR, en el que alega, en síntesis, lo siguiente:



1. Que el CGIPC se puso en contacto con la Secretaria del CTAR y con el Consultorio de Villanúa para poder recabar toda la información sobre la solicitud original.
2. Posteriormente este mismo Centro se puso en contacto con el Servicio de Archivos y Documentación Clínica de Huesca y obtuvo copia de dos solicitudes con fecha 7/11/2018 y 5/1/2019, respectivamente.
3. Además, se puso en contacto con la solicitante para verificar si había recibido en esa fecha lo requerido inicialmente, de lo que resultó que aparentemente había discrepancias en lo recepcionado, ya que había recibido la documentación de manera parcial.
4. La información a la que se solicita acceso, no es pública, tal y como se califica en las solicitudes, sino que son los datos personales de la historia clínica de otra persona. El derecho de acceso a este tipo de información se encuentra regulado en el artículo 15 del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016; en el artículo 3 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales y en el artículo 18.4 de la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica.
5. En cumplimiento de las leyes anteriormente citadas y de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley



39/2015) y del procedimiento de solicitud de derechos del Servicio Aragonés de Salud, es necesario que la interesada subsane su solicitud, aportando la documentación pertinente, para poder ser cursada convenientemente en los diferentes centros y Hospitales del Servicio Aragonés de Salud.

6. Por todo ello se le envió a la interesada un escrito, del que se adjunta copia, con las instrucciones necesarias para subsanar su solicitud inicial, aportando la información requerida.
7. El CGIPC se compromete a que realizará un seguimiento de la solicitud con los diferentes centros implicados para facilitar el ejercicio del derecho de la interesada y que se pueda resolver favorablemente.

**SEXTO.-** En la documentación aportada consta que el 5 de febrero de 2019 se remitió, por parte del Servicio Aragonés de Salud, escrito a la solicitante, en el que se le insta a que subsane su solicitud. En concreto, se le informa acerca de la normativa de aplicación y se le requiere la documentación que debe aportar para acceder a la historia clínica de las personas fallecidas, en el supuesto concreto, el certificado de defunción, Libro de familia y el DNI del solicitante y del paciente. Se le remite, además, para sucesivas ocasiones, el modelo para el ejercicio del derecho de acceso a la historia clínica, disponible en la web [www.saludinforma.es](http://www.saludinforma.es)

## **II. FUNDAMENTOS DE DERECHO**



**PRIMERO.-** El artículo 36 de la Ley 8/2015, atribuye al CTAR la función de resolver las reclamaciones que se interpongan contra las resoluciones en materia de acceso a la información pública, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso administrativa, estando sometidas a su competencia las actuaciones en la materia del Servicio Aragonés de Salud.

**SEGUNDO.-** Procede abordar, en primer lugar, si como afirma el CGIPC en su informe a la reclamación, nos encontramos ante una materia (el acceso a la historia clínica de un paciente) que tenga previsto un régimen específico de acceso a la información, a los que alude la Disposición Adicional primera de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante Ley 19/2013), cuando establece:

*«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».*

Así lo ha entendido, con argumentación que comparte el CTAR, el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía en varias Resoluciones, entre otras, en su Resolución 132/2016, de 21 de diciembre, en la que señala:

*«El derecho de los pacientes a acceder a la información existente sobre sus datos de salud se reconoció ya en la versión inicial de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, si bien en unos términos muy genéricos, toda vez que prácticamente se ceñía a*



*establecer que estaría "a disposición de los enfermos" la "historia clínico-sanitaria" (artículo 61).*

*El tránsito hacia un sistema mucho más perfilado y completo del derecho de información de los pacientes tiene su desencadenante en las innovaciones jurídicas producidas en el ámbito de la protección de datos personales. En contraste con la Directiva 95/46/CE, que se limitó a incluir los datos de salud en su artículo 8 ("Tratamiento de categorías especiales de datos"), la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal (en adelante, LOPD), optó por regular con más detalle esta cuestión, que tiene una presencia recurrente a lo largo de su articulado: aparece entre los "datos especialmente protegidos" (art. 7.3 y 6); cuentan los "datos relativos a la salud" con un específico precepto (art. 8); se mencionan estos datos en el art. 11.2 f) al regular la comunicación a terceros; y, en fin, aparece como una excepción a la regla general sobre movimiento internacional de datos [art. 34 c)]. Más concretamente, el citado art. 8 LOPD establece que "las instituciones y los centros sanitarios públicos y privados y los profesionales correspondientes podrán proceder al tratamiento de los datos de carácter personal relativos a la salud de las personas que a ellos acudan o hayan de ser tratados en los mismos, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación estatal o autonómica sobre sanidad."*

*En este nuevo marco normativo en el que la tutela de los datos relativos a la salud adquirió una relevancia y una proyección innegables, se hizo evidente la necesidad de acometer una más elaborada regulación general de la información en el sector sanitario,*



*incluyendo, claro está, el derecho a la información de los propios pacientes. A la consecución de este objetivo se incardinó en buena medida 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 Ley que, según establece su artículo 1, tiene como objetivo, entre otros, "la regulación de los derechos y obligaciones de los pacientes... en materia de... información y documentación clínica", y vino a derogar el arriba citado art. 61 de la Ley General de Sanidad, introduciendo un nuevo régimen al respecto. Así viene expresamente a reconocerlo su Exposición de Motivos:*

*"[...] la presente Ley completa las previsiones que la Ley General de Sanidad enunció como principios generales. [...] el derecho a la información, como derecho del ciudadano cuando demanda la atención sanitaria, ha sido objeto en los últimos años de diversas matizaciones y ampliaciones por Leyes y disposiciones de distinto tipo y rango, que ponen de manifiesto la necesidad de una reforma y actualización de la normativa contenida en la Ley General de Sanidad. Así, la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, califica a los datos relativos a la salud de los ciudadanos como datos especialmente protegidos, estableciendo un régimen singularmente riguroso para su obtención, custodia y eventual cesión." [...]*

*"Todas estas circunstancias aconsejan una adaptación de la Ley General de Sanidad con el objetivo de aclarar la situación jurídica*





*y los derechos y obligaciones de los profesionales sanitarios, de los ciudadanos y de las instituciones sanitarias.”*

*Esta Ley 41/2002, por ceñirnos a los aspectos más directamente conectados con el presente caso, reconoce en primer término a los pacientes el “derecho a conocer, con motivo de cualquier actuación en el ámbito de su salud, toda la información disponible sobre la misma, salvando los supuestos exceptuados por la Ley” (art. 4.1), determina la titularidad de este derecho de información asistencial (art. 5.1) y establece el régimen de límites aplicable al mismo (art. 5.4). Y, por otra parte, consagra el derecho de los pacientes a acceder “a la documentación de la historia clínica y a obtener copia de los datos que figuran en ella”, previéndose que los “centros sanitarios regularán el procedimiento que garantice la observancia de estos derechos” (art. 18.1), y apunta a continuación determinadas reservas condicionantes de su ejercicio (art. 18.3).*

*Como se desprende ya con toda evidencia de la lectura de las disposiciones mencionadas, la Ley 41/2002 contiene un específico régimen de acceso a la información pública en materia de salud - justificado, entre otras motivaciones, en su condición de dato especialmente protegido-, que abarca la fijación del contenido del derecho de acceso, la delimitación de los titulares, así como los límites y condicionantes a los que debe sujetarse su ejercicio; criterios cuya concurrencia permite sostener que nos hallamos en presencia de la “normativa específica” a la que alude el apartado segundo de la Disposición adicional cuarta de la LTPA (así, por ejemplo, nuestra Resolución 78/2016, de 3 de agosto, FJ 3º). En*



*suma, no podemos sino convenir con el órgano reclamado en que la pretensión del recurrente no puede sustanciarse a través de la legislación en materia de transparencia, sino a través de lo dispuesto en la reiterada Ley 41/2002».*

Las referencias que esta Resolución realiza a la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, deben entenderse hechas, en la actualidad, a la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, sin que se altere la conclusión de que nos encontramos ante un régimen específico de acceso a la información.

**TERCERO.-** Que el acceso al historial clínico tenga un régimen específico no determina la incompetencia del Consejo de Transparencia de Aragón para resolver la reclamación planteada, como se argumentará a continuación.

Es la primera vez que se suscita esta cuestión ante el CTAR, pero son numerosos los pronunciamientos de los Comisionados de transparencia, con planteamientos y posiciones no siempre coincidentes.

El CTBG y el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, en una interpretación literal y estricta de la Ley, consideran que de la DA 1ª, y su remisión a la normativa reguladora específica, se desprende que no es de aplicación en estos casos la garantía pre-contenciosa de la Ley 19/2013, remiten a las vías de recurso reguladas (expresa o implícitamente) en esa normativa



específica e inadmiten, en consecuencia, las reclamaciones formuladas en estos casos.

Por su parte, la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (en adelante GAIP) —Comisionado de transparencia en Cataluña— y otros Comisionados autonómicos, se han pronunciado en diversas ocasiones sobre la admisibilidad de reclamaciones presentadas sobre materias que disponen de un régimen específico de acceso, siempre que no tengan un régimen singular y propio de recursos, o se limiten a no decir nada, o a remitirse a los recursos administrativos generales. Postura que comparte el CTAR.

Así, por ejemplo, la Resolución 189/2017 GAIP, relativa a una solicitud de información de los representantes del personal de la Administración, señala:

*«...la propia legislación de transparencia ha previsto su aplicación supletoria a las materias que tienen un régimen de acceso especial regulado por su normativa específica (disposición adicional 1ª LTAIPBG). En este caso, el EBEP y la legislación sindical constituyen el régimen especial de acceso a la información solicitada por la entidad sindical reclamante; sin embargo, la aplicación sustantiva de este régimen de acceso no impide que en lo no regulado por esta normativa sea de aplicación supletoria la legislación de transparencia, supletoriedad que incluye la vía especial de reclamación ante la GAIP, ya que el régimen especial que hay que aplicar*



*preferentemente a este caso no prevé una vía específica de garantía.*

*La vía especial de reclamación ante la GAIP, que es voluntaria y gratuita para los interesados, tiene efectos beneficiosos indiscutibles para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y no tendría ninguna lógica que no se pudieran acoger sujetos como las organizaciones y los representantes sindicales, en ejercicio de sus derechos constitucionales y legales ya que, de no aceptarlo, se podría llegar al absurdo de proteger el derecho de cualquier persona ajena a la información objeto de esta reclamación que el de una entidad sindical que ostenta mucha mayor legitimidad para obtenerla.*

*En consecuencia, el hecho de que el acceso de la entidad reclamante a la información solicitada deba regirse preferentemente por el artículo 40 EBEP y por la legislación sindical, no excluye que sea plenamente admisible esta Reclamación y la competencia de la GAIP para resolverla, con la condición de que el derecho material aplicable a estos efectos será el sectorial citado y solo supletoriamente el definido por la legislación de transparencia».*

El régimen específico de acceso contenido en la Ley 41/2002 no tiene un régimen singular propio de recursos, por lo que debe reconocerse el derecho a contar con una vía adicional, voluntaria, rápida y gratuita de reclamación, ante un órgano especializado e



independiente como el CTAR, que no excluye el recurso contencioso-administrativo posterior.

Procede, en consecuencia, la admisión a trámite de la reclamación.

**CUARTO.-** Determinada la aplicación del régimen especial de acceso contenido en la Ley 41/2002 y la competencia del CTAR para resolver la reclamación, se analizarán las actuaciones del Servicio Aragonés de Salud en la atención de la solicitud.

Como consta en los antecedentes de hecho, la solicitud inicial, amparada en la normativa de transparencia, se presenta el 9 de noviembre de 2018 y no es hasta el 5 de febrero de 2019 cuando se responde a la solicitante con indicación del régimen legal aplicable y requiriendo la subsanación de la documentación exigida por éste para el acceso a la historia clínica de personas fallecidas.

Este es el único reproche que debe hacer el Consejo de Transparencia de Aragón a la tramitación de la solicitud, la forma y el plazo de atenderla. La solicitud de acceso a la historia clínica de una persona fallecida debió inadmitirse por transparencia al amparo de la previsión contenida en la Disposición Adicional primera de la Ley 19/2015 en el plazo de veinte días (artículo 30.2 de la Ley 8/2015), advirtiéndole a la solicitante en ese momento tanto de la existencia de un régimen específico de acceso, como de la necesidad de subsanar la presentación de los documentos exigidos por la norma (certificado de defunción, Libro de familia y DNI de solicitante y paciente). Sin embargo, no es hasta el 5 de febrero de 2019, una vez presentada la reclamación ante el CTAR y requerido el Servicio Aragonés de Salud a



presentar informe sobre ésta, cuando se informa a la solicitante de todos estos extremos. En consecuencia, el Servicio Aragonés de Salud no ha incumplido su obligación de resolver, pero no lo ha hecho ni en la forma ni en los plazos previstos en la norma. Lo que debe ser tenido en cuenta en próximas actuaciones.

Ello no obstante, el reproche sobre la forma y plazo de atender la solicitud no puede llevar a la estimación del fondo de la reclamación, pues la información demandada no podía proporcionarse sin que la solicitante acreditara documentalmente su condición de familiar con derecho a acceder a la historia clínica requerida.

Procede, en consecuencia, la desestimación de la reclamación.

En su virtud, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el artículo 37.1 a) de la Ley 8/2015, el Consejo de Transparencia de Aragón:

### **III. RESUELVE**

**PRIMERO.-** Desestimar la reclamación presentada por D<sup>a</sup>. frente a las actuaciones del Servicio Aragonés de Salud respecto a la información solicitada.

**SEGUNDO.-** Notificar esta Resolución a todos los interesados en este procedimiento, y acordar su publicación en la sede electrónica del



Consejo de Transparencia de Aragón, previa disociación de los datos de carácter personal, y comunicarla al Justicia de Aragón.

Esta Resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva, y contra la misma solo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses, a contar desde la notificación de ésta, ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma de Aragón (artículos 10.1 m) y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa).

#### **EL PRESIDENTE DEL CONSEJO**

*Consta la firma*

**Jesús Colás Tenas**

#### **LA SECRETARIA**

*Consta la firma*

**Ana Isabel Beltrán Gómez**