



**Expedient número 26/2021**  
**Informe número 5/2021**

**CONSELL DE TRANSPARÈNCIA, ACCÉS A LA INFORMACIÓ PÚBLICA  
I BON GOVERN DE LA COMUNITAT VALENCIANA**

**COMISSIÓ EXECUTIVA**

President: Sr. Ricardo García Macho

Vocals:

Sra. Emilia Bolinches Ribera

Sr. Carlos Flores Juberías

Sra. Sofía García Solís

València, 16 d'abril de 2021

**ASSUMPTE: Informe sobre consulta formulada per la delegació de protecció de dades de la Generalitat relativa al procediment d'accés per un interessat a dades dels professionals que han accedit a la seua història clínica.**

En resposta a la consulta formulada per la delegació de protecció de dades de la Generalitat, mitjançant escrit presentat el 9 de febrer de 2021 per registre departamental davant el Consell de Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern, la Comissió Executiva d'aquest Consell emet el següent **INFORME:**

**ANTECEDENTS**

El dia 9 de febrer de 2021 es va presentar per part de la delegació de protecció de dades de la Generalitat sol·licitud d'informe al Consell de Transparència, Accés a la Informació i Bon Govern de la Comunitat Valenciana (en endavant CTCV) en relació amb una sol·licitud d'accés a determinada documentació pública en el qual es feia constar el següent:

*Primer.- La Llei 41/2002, de 14 de novembre, bàsica reguladora de l'autonomia del pacient i de drets i obligacions en matèria d'informació i documentació clínica reconeix en l'article 18 el dret d'accés del pacient a la documentació de la història clínica i a obtenir còpia de les dades que hi figuren, i afegeix que els centres sanitaris regularan el procediment que garantisca l'observança d'aquests drets, la qual cosa comporta la necessitat que la Generalitat protocol·litze aquestes qüestions per als seus centres sanitaris.*

*Dins del mateix article d'aquesta norma s'indica expressament que "El dret a l'accés del pacient a la documentació de la història clínica no pot exercitar-se en perjudici del dret de terceres persones a la confidencialitat de les dades que hi estan recollits en interès terapèutic del pacient, ni en perjudici del dret dels professionals participants en la seua elaboració, els quals poden oposar al dret d'accés la reserva de les seues anotacions subjectives".*

*En aquesta mateixa matèria, la Llei 10/2014, de 29 de desembre, de salut de la Comunitat Valenciana, regula en l'article 46 el Dret a la història clínica i el seu accés, i entre els seus apartats, respecte de la qüestió que estem analitzant, podem destacar els següents apartats:*

*2. El pacient, directament o mitjançant representació acreditada com cal, té el dret d'accés als documents i a les dades de la seua història clínica i a obtenir-ne còpia.*

3. La història clínica ha de contindre la informació suficient per a identificar clarament al pacient, justificar el diagnòstic i tractament i documentar els resultats amb exactitud, per a la qual cosa tindrà un número d'identificació i inclourà les dades que, en el marc del que s'estableix en la legislació bàsica estatal, es determine reglamentàriament.

4. La història clínica ha de ser clarament llegible, evitant, en la mesura del que siga possible, la utilització de símbols i abreviatures. Així mateix, s'establiran mecanismes que permeten identificar les accions, intervencions i prescripcions dutes a terme per cada professional.

10. El dret d'accés per part del pacient a la documentació de la història clínica no pot exercitar-se en perjudici del dret de terceres persones a la confidencialitat de les dades que hi estan recollides en interès terapèutic del pacient, ni en perjudici del dret dels professionals participants en la seua elaboració, els quals poden oposar al dret d'accés la reserva de les seues anotacions subjectives.”

Segon. L'Advocacia General de la Generalitat, en un informe jurídic sobre si s'ha de facilitar a un pacient la llista de professionals que han accedit a la seua història clínica, argumenta que: “(...) no es troba fonament legal per a denegar a una persona l'accés a la seua història clínica, inclòs, en la mesura en què aquesta informació es continga en aquella, el registre dels accessos que hi haja tingut lloc per part dels professionals implicats, que podran oposar, únicament i en virtut de norma legal, la reserva de les seues anotacions subjectives.

Atés que aquest registre d'accessos contindrà presumiblement la identificació personal dels professionals que van accedir a la història, i com que les dades merament identificatives no constitueixen dades especialment protegides ex article 9 EL 3/2018, ha de tindre's en compte el que es disposa per a aquests casos en l'article 13 de la Llei valenciana 2/2015 que, en aquest punt es remet a l'article 15 de la Llei bàsica 19/2013, en concret:

Quan la informació sol·licitada no continguera dades especialment protegides, l'òrgan al qual es dirigisca la sol·licitud concediria l'accés amb una ponderació prèvia prou raonada de l'interès públic en la divulgació de la informació i els drets dels afectats les dades dels quals apareguen en la informació sol·licitada, en particular el seu dret fonamental a la protecció de dades de caràcter personal.

Per a la realització de la mencionada ponderació, aquest òrgan prendrà particularment en consideració els següents criteris:

(...) b) La justificació pels sol·licitants de la seua petició en l'exercici d'un dret.

c) El menor perjudici dels drets dels afectats en cas que els documents únicament continguen dades de caràcter merament identificatiu d'aquells.

Pel que, si la sol·licitud d'accés a la història clínica es basa en el dret reconegut per l'article 46 de la Llei 10/2014, i les dades personals dels professionals que van accedir a aquesta i així consta en el registre d'accessos només constitueixen dades de caràcter merament identificatiu, no s'aprecia justificació legal per a denegar l'accés a la informació en qüestió. En cas de no existir una tal justificació, ens remetem al caràcter imperatiu de la Llei de transparència: l'òrgan al qual es dirigisca la sol·licitud concedirà l'accés.”

Dit això, l'Advocacia indica que davant una sol·licitud d'informació relativa al registre d'accessos a la informació continguda en la història clínica d'un interessat haurà d'aplicar-se el procediment i requisits establits amb caràcter general en la normativa de transparència de l'administració conclouent que ha de ser el Consell de Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern de la Comunitat Valenciana l'òrgan que emeta criteris i directrius sobre aquest tema: "Per tant, per a no vulnerar els preceptes al·ludits i d'evitar qualsevol intromissió en una qüestió atribuïda legalment a un altre òrgan, aquesta Advocacia ha d'abstindre's d'emetre el seu parer sobre les circumstàncies que s'indiquen en la sol·licitud

d'informe, més encara quan -com s'ha exposat- aquest Consell és l'òrgan específicament encarregat de vetllar pel compliment de les obligacions en matèria de transparència, així com per a emetre criteris o directrius referides a aquesta”.

En concret, se sol·licita un informe respecte de les següents qüestions:

1. Determinar si el règim jurídic en matèria de transparència i accés a la informació pública resulta d'aplicació subsidiària en tot el que no es determina en el règim jurídic específic que regula els drets d'accés dels pacients a la seua història clínica i si resulta, consegüentment, aplicable a aquest procés d'accés els articles 15 i 19.3 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i registre d'accessos un termini de quinze dies perquè puguem realitzar les al·legacions que estimem oportunes.

2. Sent afirmatives les qüestions anteriors, atés el gran nombre d'accessos de professionals que poden estar registrats en les històries clíniques des que es van digitalitzar aquests registres i per la necessitat de donar audiència a aquests professionals per afectar els seus drets i interessos, la qual cosa dificulta la gestió de la sol·licitud, i amb la finalitat d'atendre els principis d'eficàcia administrativa i de minimització en el tractament de dades personals, seria possible establir un tràmit intermedi en el qual s'informara als sol·licitants de forma anonimitzada de tots els accessos que hi ha hagut a la seua història clínica a l'efecte que poguera precisar els accessos sobre els quals té interès a rebre la informació i, consegüentment, únicament donar l'audiència de l'article 19.3 als professionals que corresponga conformement amb els accessos seleccionats pel sol·licitant?

A la vista d'aquests antecedents i basant-nos en la competència atribuïda en l'article. 42 d) de la Llei 2/2015, de 2 d'abril, de transparència, bon govern i participació ciutadana de la Comunitat Valenciana (d'ara en avant, Llei 2/2015) i en l'article. 82 e) del Decret 105/2017, de 28 de juliol, del Consell, de desenvolupament de la Llei 2/2015, aquest Consell dona resposta a la consulta plantejada segons la següent argumentació:

### FONAMENTACIÓ JURÍDICA

**Primer.** - En primer lloc, cal recordar que l'article 13 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (d'ara en avant, LTAIBG) en relació amb l'article 4 de la Llei 2/2015 aporta la següent definició d'informació pública: *“S'entén per informació pública els continguts o documents, qualsevol que siga el seu format o suport, que estan en poder d'algun dels subjectes inclosos en l'àmbit d'aplicació d'aquest títol i que hagen sigut elaborats o adquirits en l'exercici de les seues funcions”*.

Segons aquest concepte, les sol·licituds d'accés han d'estar basades en informació ja existent i disponible per un organisme o entitat dels subjectes a la llei en el moment en què es produeix la sol·licitud i, a més, ha de ser informació elaborada o adquirida en l'exercici de les seues competències.

**Segon.** - Per part seua, l'article 11 de la Llei 2/2015 garanteix el dret a la informació pública a *“qualsevol ciutadà o ciutadana, a títol individual o en representació de qualsevol organització constituïda legalment, sense que siga necessari motivar la sol·licitud ni invocar la llei”*. Per això qualsevol ciutadà o ciutadana pot exercir el dret d'accés a la informació pública sense que siga necessari justificar o motivar la sol·licitud.

**Tercer.**- Respecte de la qüestió relativa a l'aplicació supletòria de la Llei 19/2013 de 9 de desembre de transparència, accés a la informació pública i bon govern, en avant LTAIPBG, de caràcter bàsic pràcticament íntegrament, i que en la seua DA primera s'estableix: *“2. Es regiran regiran per la seua normativa específica, i per aquesta llei amb caràcter supletori, aquelles matèries que tinguen previst un*

*règim jurídic específic d'accés a la informació*". Així ho va establir amb claredat aquest Consell, entre d'altres en la Resolució 3.4.2017 exp. 21/2016, on el seu FJ 3r conclou: "... Des de la perspectiva de la legislació de transparència, aquest règim jurídic específic pot ser vist sota el principi d'especialitat. En aquest sentit, cal tindre en compte la disposició addicional primera de la Llei 19/2013 sobre "Regulacions especials del dret d'accés a la informació pública", que en l'apartat 2n disposa que "Es regiran per la seua normativa específica, i per aquesta llei amb caràcter supletori, aquelles matèries que tinguen previst un règim jurídic específic d'accés a la informació." En conseqüència, les especialitats en el règim d'accés a la informació pública que hagen de donar-se per la concurrència d'un dret fonamental (dret d'accés de protecció de dades, dret d'accés per raó del dret a participar en assumptes públics, llibertat d'expressió i informació, etc.) han de tindre's en compte com a règim especial, sense perjudici de l'aplicació supletòria i en la mesura del que siga possible de la Llei de transparència; no en va, el dret reclamat és el dret d'accés a la informació reconegut constitucionalment i legalment per aquesta llei i que aquesta autoritat garanteix.". En virtut de tot això, responem afirmativament a la primera qüestió plantejada, i seran per tant aplicables al procediment d'accés sobre el qual s'efectua la consulta els articles 15 i 19.3 de l'LTAIPBG.

**Quart.-** Respecte del dret d'accés del pacient a la informació que apareix en poder de l'Administració sanitària relativa a la seua història clínica, com ja hem avançat, aquesta informació constitueix sense lloc a dubtes informació pública i resulta a més inqüestionable el dret del pacient als documents i dades de la seua història clínica, *ex* article 46 de la Llei 10/2014, de 29 de desembre, de salut de la Comunitat Valenciana que en l'apartat 2 estableix: "El pacient, directament o mitjançant representació acreditada escaientment, té el dret d'accés als documents i dades de la seua història clínica i a obtindre còpia d'aquests". Aquesta situació se ha analitzat especialment pel CTCV en la Resolució exp. 21/2016, 3.4.2017. En el seu FJ 4t s'examina tot el tractament jurídic europeu i nacional de l'accés com a integrant de la protecció de dades, per a afirmar la intensificació de la protecció jurídica de l'accés quan el sol·licitant requereix informació sobre si mateix davant un subjecte obligat per la llei de transparència, el dret d'accés a la informació pública concorre amb el dret d'accés que forma part del dret a la protecció de dades.

**Cinqué.** – Respecte de la informació relativa al registre personal d'accessos, entenem que l'accés per un professional a la història clínica d'un pacient està legitimat en funció del que s'estableix per l'article 16 de la Llei 41/2002, de 14 de novembre, bàsica reguladora de l'autonomia del pacient i de drets i obligacions en matèria d'informació i documentació clínica, quan estableix que "la història clínica és un instrument destinat fonamentalment a garantir una assistència adequada al pacient. Els professionals assistencials del centre que realitzen el diagnòstic o el tractament del pacient tenen accés a la història clínica d'aquest com a instrument fonamental per a la seua adequada assistència, així com que: "Cada centre establirà els mètodes que possibiliten en tot moment l'accés a la història clínica de cada pacient pels professionals que l'assisteixen".

4. El personal d'administració i gestió dels centres sanitaris només poden accedir a les dades de la història clínica relacionades amb les seues pròpies funcions.

6. El personal que accedeix a les dades de la història clínica en l'exercici de les seues funcions queda subjecte al deure de secret.

7. Les Comunitats Autònomes regularan el procediment perquè quede constància de l'accés a la història clínica i del seu ús".

En qualsevol cas l'accés a la història clínica ha de realitzar-se complint uns certs requisits, i per mitjà de mètodes que garantisquen tant el deure de secret dels professionals com el dret a la intimitat del pacient. Així i tot, no podem oblidar el fet que el titular del dret a la informació és el pacient, ni que cada persona té dret al fet que es respecte el caràcter confidencial de les dades referents a la seua salut, i al fet que ningú pugua accedir a aquestes sense autorització prèvia emparada per la Llei.

Al seu torn, els centres sanitaris adoptaran les mesures oportunes per a garantir els drets a què es refereix l'apartat anterior, i elaboraran, quan siga procedent, les normes i els procediments protocol·litzats que garantisquen l'accés legal a les dades dels pacients.

I en aquest sentit, la doctrina del Tribunal Constitucional i la del Tribunal Europeu de Drets Humans en ST 70/2009 de 23 de març i altres, han anat afirmant que *la informació relativa a la salut física o psíquica d'una persona, en suma, és no sols una informació íntima (SSTC 202/1994, de 4 de juliol, FJ 2; i 62/2008, de 26 de maig, FJ 2), sinó a més especialment sensible des d'aquest punt de vista i per tant digna d'especial protecció des de la garantia del dret a la intimitat (article. 6 del Conveni núm. 108 del Consell d'Europa, de 28 de gener de 1981, per a la protecció de les persones respecte al tractament automatitzat de dades de caràcter personal, així com l'article. 8 de la Directiva 95/46/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 24 d'octubre de 1995, relativa a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de dades personals i a la lliure circulació d'aquestes dades). El dret a la intimitat queda així afectat rellevantment quan, sense consentiment del pacient, s'accedeix a dades relatives a la seua salut o a informes relatius a aquesta.*

*I és que el dret fonamental a la intimitat personal pot cedir davant altres drets i béns constitucionalment rellevants, sempre que la limitació que haja d'experimentar estiga fundada en una previsió legal que tinga justificació constitucional, es revele necessària per a aconseguir la finalitat legítima prevista i siga proporcionada per a aconseguir-la, i siga a més respectuosa amb el contingut essencial del dret (per totes, SSTC 57/1994, de 28 de febrer, FJ 6; 143/1994, de 9 de maig, FJ 6, i 25/2005, de 14 de febrer, FJ 6).*

Doncs bé, en el cas que ens ocupa, entenem que formarà part de la història clínica un consentiment informat del pacient, respecte a la cessió de les dades de la seua història clínica i que aquesta cessió i l'accés al us dades, el tractament de les quals ha sigut consentit, estarà limitat per determinades circumstàncies i requisits que hem vingut esmentat en la fonamentació jurídica precedent, així com pels procediments d'accés establits pel centre sanitari o per l'Administració sanitària. Havent dit això, per a conèixer si els accessos a la història compleixen amb el que s'estableix o, per contra, el dret a la intimitat ha quedat afectat, és necessari que el pacient tinga coneixement de qui són els que accedeixen a la seua història clínica. Per tant, i pel que respecta al dret d'accés a les dades dels professionals que han accedit a la història clínica, resulta aplicable l'article 15.2 de l'LTBG: “Amb caràcter general i llevat que en el cas concret prevalga la protecció de dades personals o altres drets constitucionalment protegits sobre l'interés públic en la divulgació que ho impedisca, es concedirà l'accés a la informació que continga dades merament identificatives, relacionats amb l'organització funcionament o activitat pública de l'òrgan..

**Sisé.-** Comptat i debatut, i vist que el que se sol·licita inclou dades merament identificatives, no sembla a priori que l'accés a aquesta informació pugua afectar drets i interessos de tercers, sinó que aquesta informació, (nom dels professionals sanitaris que han accedit a la història clínica) està directament relacionada amb el funcionament de la institució sanitària i no afecta a l'esfera de la intimitat d'ells (STC). En aquesta línia, i quant a la possible aplicació de límits a aquest dret, portem a col·locació el Criteri C2\_2015 del CTBGE, que estableix en l'apartat III “*Si les dades de caràcter personal no foren dades especialment protegides valorar si són o no dades merament identificatives relacionades amb l'organització, el funcionament o l'activitat pública de l'òrgan o entitat corresponent. Si les dades contingudes són exclusivament identificatius, relacionades amb l'activitat pública de l'òrgan o l'entitat la informació es facilitarà amb caràcter general, llevat que en el cas concret prevalga la protecció de dades personals o altres drets constitucionalment protegits sobre l'interés públic en la divulgació*”. Aquesta interpretació ha sigut reforçada per la sentència de la SAN, d'11 de novembre de 2019, Secció 7a, recurs d'apel·lació número 37/2019 (Ref. Iustel: §2048124), ha vingut a precisar que no seria necessària l'audiència a tercers si no es veuen afectats els seus drets o interessos: <<només es concedirà informació referida a la data en què es va sol·licitar l'autorització (de medicament) i no es facilitaran



*dades o els documents que solen adjuntar-se a les sol·licituds, per la qual cosa de cap manera s'estan perjudicant drets de tercers als quals siga necessari donar audiència>>*

**Seté.-** Vist el que s'ha exposat, concloem que la necessitat de donar tràmit d'audiència als tercers afectats, establida en l'article 19.3 de l'LTAIBG està subordinada al fet que la divulgació de la informació sol·licitada (en aquest cas els accessos a l'historial clínic del pacient) poguera afectar els drets o interessos de dites terceres, circumstància que no sembla donar-se en el cas que ens ocupa, ja que els registres d'accés inclouen dades merament identificatives (nom i cognoms del professional i dades relatives al departament del qual forma part, o data i hores d'accés), més encara quan la pràctica habitual i la regla general és que el professional amb el qual tracta el pacient estiga perfectament identificat. De fet, consultades les pàgines web de diversos centres hospitalaris de la Comunitat Valenciana, en aquestes es troba publicada informació identificativa del personal mèdic, així com el lloc que exerceix.

Al seu torn, l'Informe 5/2017, de 29.06.2017 (Exp. 110-2016) sobre la condició d'interessats en un expedient administratiu en resposta a una consulta ha aclarit que si un interessat exerceix el dret d'accés a l'expedient (article 53. 1r a) Llei 39/2015) l'Administració no està obligada a donar trasllat per a al·legacions als possibles afectats en els seus interessos per raó de l'article 19.3r Llei 19/2013 (i article 15.5 Llei 2/2015), mentre la normativa administrativa d'accés a l'expedient no ho regula. Qüestió diferent és que si hi ha una reclamació davant el CTCV, en virtut de l'article 24.3º Llei 19/2013 el Consell sí que haja de procedir a aquest tràmit d'al·legacions.

**Huité.-** Així mateix, cal afegir a la consulta plantejada, que no és descartable el fet que aquesta informació siga sol·licitada perquè el pacient sospita que s'ha dut a terme un accés il·legítim a la seua història clínica, i en aquest cas, el dret d'accés podria estar connectat amb el dret d'accés a la justícia. Aquesta connexió que no és estranya en l'àmbit del TEDH i el CTCV ha afirmat l'efecte de "*potenciació i intensificació de la protecció d'aquest dret al mateix temps que la reducció dels límits o restriccions a aquest*". L'AGPD en algun dels seus informes també secundava fins i tot l'accés a la identitat del denunciant basant-se en el dret de defensa de l'article 24 CE (Informes 0214/2009 o el 0342/2012). Des de la perspectiva de la cessió de dades que implica reconèixer al sol·licitant l'accés a les dades personals d'un tercer, el CTCV ha apuntat en diverses resolucions Resolució 48/2017 (Exp. 66/2016) que "*la connexió de l'accés a la informació pública amb l'accés a la justícia (article 24 CE) pot implicar que siga directament l'article 24 CE la llei que habilita a la cessió de dades. També que l'accés a la justícia és un «interés legítim» que pot legitimar aquesta cessió de dades (article 7 f) de la Directiva 95/46/CE per raó de la STJUE de 24 de novembre de 2011 i les SSTS de 8 de febrer de 2012; article 6 1r f) Reglament (UE) 2016/679*".

**Nové.-** En relació amb la consulta relativa a si seria possible establir un tràmit intermedi, en el qual s'informara als sol·licitants, de forma anonimitzada, de tots els accessos a la seua història clínica, a l'efecte que poguera precisar els accessos sobre els quals té interès a rebre la informació i, en conseqüència, donar l'audiència de l'article 19.3 únicament als professionals que corresponga, conformement amb els accessos seleccionats pel sol·licitant, i vist l'exposat en la fonamentació jurídica prèvia, entenem que no existeix cap motiu pel qual aquesta informació haja de facilitar-se de forma anonimitzada. Com hem manifestat en la fonamentació jurídica precedent, estem parlant de dades merament identificatives de les persones que han accedit a la història clínica, dades que, com ja hem dit, no gaudeixen d'especial protecció, i, si escau, el dret a la protecció de dades personals dels qui hagen accedit o accedisquen a la història clínica, cediria en favor d'altres drets i béns constitucionalment rellevants com a el dret a la intimitat del propietari de la història clínica que pot quedar rellevantment afectat quan, sense consentiment del pacient, s'accedeix a dades relatives a la seua salut o a informes relatius a aquest.

Finalment, i respecte de l'establiment d'un tràmit intermedi, amb la finalitat que els drets del pacient i els drets dels professionals del sector sanitari puguen ser exercits amb les màximes garanties, l'autoritat responsable dels fitxers corresponents pot establir mecanismes per a informar als professionals als qui



està permès l'accés a la història clínica, que l'article 15.2 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern en relació amb l'article 13 de la Llei 2/2015 habilita la comunicació als titulars de la història clínica de la informació referida a la traçabilitat dels accessos a la seua història clínica, incloses la identitat i categoria dels professionals que accedisquen a aquesta. Així mateix podrien establir-se mecanismes que permeten al pacient conèixer de manera immediata, els accessos a la seua història clínica i fins i tot facilitar al pacient la possibilitat de limitar aquests accessos mitjançant un pin personal.

De tot això us informe els efectes oportuns.

**EL PRESIDENT DEL CONSELL DE TRANSPARÈNCIA, ACCÉS  
A LA INFORMACIÓ PÚBLICA I BON GOVERN**

Ricardo García Macho