



Resolución 140/2023, de 12 de mayo, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: expediente CT-766/2022 / reclamación frente a la denegación de una solicitud de información pública presentada por D.ª XXX ante la Consejería de Sanidad de la Junta de Castilla y León

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 15 de septiembre de 2022, D.ª XXX presentó una solicitud de información pública dirigida a la Consejería de Sanidad de la Junta de Castilla y León. El objeto de la información se concretaba en lo siguiente:

- “- Número TOTAL de ginecólogos por áreas de salud.*
- Número de ginecólogos OBJETORES DE CONCIENCIA para la práctica de interrupciones voluntarias del embarazo, por áreas de salud.*
- Número de ginecólogos EN DISPOSICIÓN para practicar interrupciones voluntarias del embarazo, por áreas de salud”.*

Dicha solicitud fue respondida mediante la Orden de la Consejería de Sanidad de fecha 2 de diciembre de 2022, en virtud de la cual se resolvió lo siguiente:

“Estimar parcialmente la solicitud formulada por D.ª XXX en los términos recogidos en los fundamentos de derecho tercero y cuarto”.

Los fundamentos de derecho tercero y cuarto de dicha Orden se concretan en los siguientes términos:

“TERCERO.-

(...)

Respecto del primer punto en el que se solicita la información correspondiente al número de ginecólogos por área de salud, se pone en conocimiento de la interesada que en el Portal de Salud de Castilla y León, en el apartado dedicado a transparencia, se publican los datos correspondientes a los efectivos de personal,



actualizados a 31 de diciembre de 2021, entre los que se encuentran el número total de licenciados por especialidad, incluyendo los licenciados en la especialidad de obstetricia y ginecología, por Complejo Asistencial u Hospital, a los que se puede acceder a través del enlace Efectivos de personal | Transparencia Sanidad (saludcastillayleon.es).

En consecuencia, resulta de aplicación lo dispuesto en el artículo 22.3 LTAIBG según el cual «Si la información ya ha sido publicada, la resolución podrá limitarse a indicar al solicitante cómo puede acceder a ella», y en el artículo 11.4 del Decreto 7/2016 que en similares términos dice: «Si la información que se solicita ya ha sido objeto de publicación, se resolverá informando al solicitante el lugar en el que se encuentra disponible e indicando cómo se puede acceder a ella.»

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su criterio interpretativo CI/009/2015 respecto del citado artículo 22.3 reconoce la posibilidad de que la resolución de un procedimiento de acceso referido a una información sometida al régimen de publicidad activa se limite a indicar el lugar o medio de publicación.

CUARTO.- *En los puntos segundo y tercero D.^a XXX solicita el acceso a la información relativa al número de ginecólogos objetores de conciencia para la práctica de interrupciones voluntarias del embarazo, por áreas de salud, así como el número de ginecólogos en disposición para practicar interrupciones voluntarias del embarazo, por áreas de salud.*

(...)

De acuerdo con estos argumentos, en el caso que nos ocupa la información solicitada no se encuentra disponible en los sistemas de información de la Consejería de Sanidad y de la Gerencia Regional de Salud, ya que las declaraciones de los profesionales sanitarios no se encuentran sistematizadas, por lo que sería necesario llevar a cabo una acción previa de reelaboración, resultando aplicable la previsión contenida en el citado artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de acuerdo con la interpretación realizada por el CTBG, y procede inadmitir a trámite de la solicitud de información realizada por la interesada.

(...)”.

Segundo.- Con fecha 2 de diciembre de 2022, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por D.^a XXX frente a la Orden de la Consejería de Sanidad, de fecha 2 de diciembre de 2022, a la que se ha hecho referencia en el expositivo anterior, mostrando su disconformidad con el hecho de que se le haya denegado la información relativa al “*número de ginecólogos que realizan interrupción voluntaria del embarazo en Castilla y León*”.



Tercero.- Recibida la reclamación anterior, esta Comisión de Transparencia se dirigió a la Consejería de Sanidad poniendo de manifiesto su recepción y solicitando que informase sobre la actuación que había dado lugar a la citada impugnación.

Con fecha 20 de marzo de 2023, se recibió la contestación de la Consejería de Sanidad a la solicitud de informe, con la que se reproducen por remisión los argumentos de la Orden de la Consejería de Sanidad de fecha 2 de diciembre de 2022, añadiéndose a tales argumentos lo siguiente:

“A mayor abundamiento y respecto de esta cuestión, queremos informar a esa Comisión que el artículo 19 de la Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo posibilita la objeción de conciencia de los profesionales sanitarios directamente implicados en la interrupción voluntaria del embarazo.

Este artículo únicamente exige que la objeción de conciencia se lleve a cabo mediante una declaración expresa de la que quede constancia y garantice la adecuada confidencialidad respecto de su titular, por lo que puede hacerse efectiva a través de registros parciales en cada centro hospitalario, declaraciones particulares no sistematizadas, etc.

Hay que tener en cuenta, por un lado, que los profesionales sanitarios pueden ejercer su derecho a la objeción de manera sobrevenida, es decir, «ad casum», en las circunstancias, en el lugar o en el tiempo que cada caso plantee, y también pueden existir supuestos de reversibilidad en la decisión, esto es, que el profesional solicite cambiar su decisión inicial.

Y por otro lado que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 9 del 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, los datos relativos a la objeción de conciencia son datos referidos a las convicciones religiosas o filosóficas, que se encuentran entre las categorías especiales de datos personales (nivel alto ENS Real Decreto 311/2022)”.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero.- El artículo 12 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), reconoce a todas las personas el derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105. b) de la Constitución Española, desarrollados por la propia Ley. Añade este precepto que, en el ámbito de sus respectivas competencias, será de aplicación la correspondiente normativa autonómica.



El artículo 24 de la misma norma dispone que frente a toda resolución expresa o presunta en materia de acceso a la información pública podrá interponerse una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG), con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa.

Segundo.- La disposición adicional cuarta de la misma LTAIBG establece que la resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 citado corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas. En Castilla y León ese órgano es esta Comisión de Transparencia a quien corresponde la tramitación y resolución de aquella reclamación, ajustándose a lo dispuesto en materia de recursos en la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En efecto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8 y 12 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, se crea la Comisión de Transparencia para el conocimiento y resolución de las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a su impugnación contencioso-administrativa, se presenten contra las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información pública dictadas por los organismos y entidades del sector público autonómico relacionadas en el artículo 2.1 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León; por las corporaciones de derecho público cuyo ámbito de actuación se circunscriba exclusivamente a todo o parte del territorio de la Comunidad Autónoma; por las Entidades Locales de Castilla y León y su sector público; y por las asociaciones constituidas por las referidas entidades y organismos.

En consecuencia, esta Comisión es competente para resolver la reclamación antes identificada.

Tercero.- La reclamación ha sido presentada por quien se encuentra legitimada para ello, puesto que su autora es la misma persona que presentó la solicitud de información pública que dio lugar a esta impugnación.

Cuarto.- Por lo que respecta al tiempo y forma de presentación de la reclamación, hay que tener en consideración lo dispuesto en el artículo 24.2 de la LTAIBG, según el cual:

“La reclamación se interpondrá 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”.



Por otro lado, el artículo 20.1 de la LTAIBG establece:

“La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver.

Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo haga necesario y previa notificación al solicitante”.

En este supuesto concreto, la reclamación fue registrada ante esta Comisión de Transparencia el 2 de diciembre de 2022, frente a la Orden de la Consejería de Sanidad notificada de ese mismo día, a pesar de que el plazo para poder formularla comenzaba a contar a partir del día siguiente al de la notificación de la Resolución tal como se indicaba en esta.

No obstante lo anterior, como se señala en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 2ª, de 17 marzo de 2010 (Rec. 403/2008):

“...es reiterada la doctrina jurisprudencial -referida al recurso contencioso-administrativo, pero que es aplicable, mutatis mutandis, al recurso de reposición- que sostiene que la interposición anticipada de un recurso es un defecto subsanable si transcurre el plazo establecido, y ello atendido el principio de interpretación conforme a la Constitución de todo el ordenamiento jurídico, reiteradamente proclamado tanto por el Tribunal Supremo como por el Tribunal Constitucional, el cual impone que las normas relativas al ejercicio de los derechos fundamentales hayan de ser interpretadas en el sentido más favorable a la efectividad de tales derechos. Por ello, aplicado la referida doctrina al caso enjuiciado resulta preciso rechazar la inadmisibilidad que se confirma en la resolución recurrida”.

Esta doctrina es aplicable a la reclamación formulada ante esta Comisión de Transparencia, en la medida que la misma es sustitutiva de los recursos administrativos, en los términos previstos en el artículo 23.1 de la LTAIBG.

Al margen de ello, el principio “*pro actione*” para procurar dar a la impugnación administrativa el cauce adecuado para su definitivo examen y resolución, por encima de meras deficiencias no sustantivas que no han de llevar consigo un perjuicio para la tutela que los ciudadanos deben obtener a través de los recursos, nos lleva a estimar que la reclamación presentada en el supuesto que nos ocupa reúne los requisitos para obtener la debida respuesta a través de esta Resolución.



Quinto.- En cuanto a la cuestión de fondo de la reclamación formulada, hay que partir de que el artículo 13 de la LTAIBG define la información pública 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”*.

En este caso, el objeto de la reclamación, después de la estimación parcial de la solicitud de información pública por parte de la Consejería de Sanidad, se circunscribe al número de ginecólogos que se han declarado objetores de conciencia para la práctica de interrupciones voluntarias del embarazo por áreas de salud en Castilla y León, y al número de ginecólogos con los que se cuenta, también por áreas de salud, para llevar a cabo dichas interrupciones. En efecto, a través del enlace facilitado a la ahora reclamante, en el momento de la adopción de la Orden impugnada se podía concretar la existencia de un total de 222 licenciados especialistas en obstetricia y ginecología a fecha 31 de diciembre de 2021, con la distribución por áreas de salud dispuesta en la tabla Excel a la que lleva el mismo enlace (los datos que se proporcionan a fecha de 31 de diciembre de 2022, es de 216 licenciados especialistas en obstetricia y ginecología).

En la propia Orden de la Consejería de Sanidad de 1 de diciembre de 2022 contra la que se formula la reclamación, se señala, en su fundamento de derecho tercero, que nos encontramos ante información pública, resultando de aplicación las previsiones de la LTAIBG. Por ello, en este concreto punto no existe controversia sobre ese carácter de información pública que tienen los datos solicitados por la reclamante.

Con todo, cierto es que, aunque el derecho de acceso a la información pública no es un derecho ilimitado o absoluto, en el sentido de que garantice el acceso a toda la información pública en cualquier materia a cualquier persona, los posibles límites o causas de inadmisión son los previstos en los artículos 14, 15 y 18 de la LTAIBG.

Y, precisamente, el motivo por el que se desestima el acceso a la información señalada es, a juicio de la Consejería de Sanidad, la causa de inadmisión contemplada en la letra c) del artículo 18.1 de la LTAIBG, referida a solicitudes *“relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”*.

A tal efecto, el Criterio interpretativo CI/007/2015 del CTBG, relativo a la *“Causas de inadmisión de solicitudes de información: relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración. (Artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013)”* señala:

“- En cuanto al concepto de reelaboración, debe entenderse desde el punto de vista literal que reelaborar es, según define la Real Academia de la Lengua:



«volver a elaborar algo». Es esta circunstancia la que es exigible para entender que estamos ante un supuesto de reelaboración.

- Si por reelaboración se aceptara la mera agregación, o suma de datos, o el mínimo tratamiento de los mismos, el derecho de acceso a la información se convertirá en derecho al dato o a la documentación, que no es lo que sanciona el artículo 12 al definir el derecho como «derecho a la información»».

Con ello, cabe incidir en que la información solicitada está directamente relacionada con el deber del Sistema Público de Salud de Castilla y León de hacer efectivo el derecho a la prestación sanitaria de la interrupción voluntaria del embarazo incluida en la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud, en los supuestos y con los requisitos establecidos en la Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo (artículo 18 de esta Ley).

Y, para hacer efectivo dicho derecho, el Sistema Público de Salud de Castilla y León tiene que contar, tanto con centros de la red sanitaria pública o vinculados a la misma, como con los profesionales que puedan llevar a cabo la interrupción voluntaria del embarazo. En cuanto a este punto, el artículo 19 bis de la mencionada Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, introducido por el apartado diecinueve del artículo único de la Ley Orgánica 1/2023, de 28 de febrero, por la que se modifica la anterior establece lo siguiente:

“1. Las personas profesionales sanitarias directamente implicadas en la práctica de la interrupción voluntaria del embarazo podrán ejercer la objeción de conciencia, sin que el ejercicio de este derecho individual pueda menoscabar el derecho humano a la vida, la salud y la libertad de las mujeres que decidan interrumpir su embarazo.

El rechazo o la negativa a realizar la intervención de interrupción del embarazo por razones de conciencia es una decisión siempre individual del personal sanitario directamente implicado en la realización de la interrupción voluntaria del embarazo, que debe manifestarse con antelación y por escrito.

La persona objetora podrá revocar la declaración de objeción en todo momento por los mismos medios por los que la otorgó.

2. El acceso o la calidad asistencial de la prestación no se verán afectados por el ejercicio individual del derecho a la objeción de conciencia. A estos efectos, los servicios públicos se organizarán siempre de forma que se garantice el personal sanitario necesario para el acceso efectivo y oportuno a la interrupción voluntaria del embarazo. Asimismo, todo el personal sanitario dispensará siempre



tratamiento y atención médica adecuados a las mujeres que lo precisen antes y después de haberse sometido a una interrupción del embarazo”.

Asimismo, el artículo 19 ter, también introducido por el apartado diecinueve del artículo único de la Ley Orgánica 1/2023, de 28 de febrero, se refiere al Registro de personas objetoras de conciencia en los siguientes términos:

“1. A efectos organizativos y para una adecuada gestión de la prestación se creará en cada comunidad autónoma y en el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (INGESA) un registro de personas profesionales sanitarias que decidan objetar por motivos de conciencia respecto de la intervención directa en la práctica de la interrupción voluntaria del embarazo.

2. Quienes se declaren personas objetoras de conciencia lo serán a los efectos de la práctica directa de la prestación de interrupción voluntaria del embarazo tanto en el ámbito de la sanidad pública como de la privada.

3. En el seno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, se acordará un protocolo específico que incluya las condiciones mínimas para garantizar el cumplimiento de los objetivos perseguidos con la creación de este Registro, junto a la salvaguarda de la protección de datos de carácter personal, conforme a lo previsto en la disposición adicional cuarta.

4. Se adoptarán las medidas organizativas necesarias para garantizar la no discriminación tanto de las personas profesionales sanitarias no objetoras, evitando que se vean relegadas en exclusiva a la práctica de la interrupción voluntaria del embarazo, como de las personas objetoras para evitar que sufran cualquier discriminación derivada de la objeción”.

Por otro lado, el apartado veinticinco del artículo único de la Ley Orgánica 1/2023, de 28 de febrero añadió una nueva disposición adicional cuarta a la Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, sobre la protección de datos de carácter personal en los Registros de personas objetoras de conciencia en la que se dispone lo siguiente:

“1. Los datos personales que contengan los Registros de personas objetoras de conciencia regulados en el artículo 19 ter se llevarán a cabo conforme 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 (Reglamento General de Protección de Datos), y en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

2. El fundamento jurídico de legitimación para el tratamiento de los datos que recoja el Registro de personas objetoras, de acuerdo con su objetivo y finalidad,



se encuentra en las letras g) e i) del apartado 2 de los artículos 9 y concordantes del Reglamento General de Protección de Datos, así como en las letras c) y e) del apartado 1 de su artículo 6.

3. Los datos de las personas objetoras recogidos en cada uno de los Registros serán aquellos que resulten estrictamente necesarios para identificar al personal sanitario que desarrolle su actividad en centros sanitarios acreditados para la realización de la interrupción voluntaria del embarazo cuyas funciones conlleven su participación directa en las citadas intervenciones. Los datos objeto de tratamiento deberán ser adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son recogidos, no debiendo incluirse, en ningún caso, el motivo de la objeción.

4. La finalidad perseguida con el tratamiento de los datos recabados en virtud del artículo 19 ter es la garantía de la prestación de la interrupción voluntaria del embarazo, adecuando los recursos humanos a la correcta programación de las intervenciones de interrupción voluntaria del embarazo. Los datos no podrán ser utilizados en ningún caso con fines distintos a los establecidos en este precepto.

5. Son responsables del tratamiento las Consejerías competentes en materia de sanidad de las comunidades autónomas y el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (INGESA), de acuerdo con sus respectivos ámbitos competenciales.

6. Las personas titulares de las Direcciones o Gerencias de los centros sanitarios acreditados para la realización de la interrupción voluntaria del embarazo tienen la consideración de destinatarias de los datos que sean estrictamente necesarios para la correcta planificación del servicio. Asimismo, tendrán esta condición respecto de los datos personales que sean estrictamente necesarios para conocer el número de personas objetoras en cada centro sanitario, acreditado quienes sean responsables de planificar los recursos humanos en cada Comunidad Autónoma y en el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (INGESA), con el fin de garantizar la prestación de la interrupción voluntaria del embarazo.

7. Las personas responsables y encargadas del tratamiento, así como todas las personas que intervengan en cualquier fase del mismo, estarán sujetas al deber de confidencialidad regulado por el artículo 5.1.f) del Reglamento general de protección de datos, sin perjuicio de los deberes de secreto profesional que, en su caso, resulten de aplicación.

8. La recolección de datos se hará conforme a la legislación vigente, con especial atención a:

a) La confidencialidad y la autenticidad de la identificación de la persona titular de los datos mediante certificado electrónico o instrumento similar de identificación segura.



b) *El cumplimiento del deber de información previa a los interesados en los términos previstos en el artículo 13 del Reglamento general de protección de datos.*

9. *De acuerdo con la finalidad del tratamiento, se conservarán los datos recogidos durante el tiempo necesario para el cumplimiento del fin para el cual fueron recogidos y, en su caso, podrán conservarse, debidamente bloqueados, por el tiempo necesario para atender a las responsabilidades derivadas de su tratamiento ante los órganos administrativos o jurisdiccionales competentes. Una vez transcurrido dicho periodo de conservación, los datos serán suprimidos definitivamente.*

10. *Las administraciones públicas que sean responsables del tratamiento deberán implementar la protección de datos desde el diseño, de acuerdo con lo previsto en el artículo 25 del Reglamento general de protección de datos, realizando, desde el momento de la concepción del tratamiento, el correspondiente análisis de riesgos y evaluación de impactos para determinar las medidas técnicas y organizativas adecuadas. Estas medidas garantizarán los derechos y libertades de la persona interesada, así como la confidencialidad, integridad, disponibilidad, autenticidad y trazabilidad de los accesos a los datos, teniendo en cuenta, en todo momento, lo previsto en el Real Decreto 311/2022, de 3 de mayo, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad.*

11. *La persona titular de los datos podrá ejercer todos los derechos regulados en los artículos 13 a 22 del Reglamento General de Protección de Datos, excepto el de oposición, al basarse el tratamiento en el cumplimiento de una obligación legal, conforme al artículo 6.1.c) del Reglamento General de Protección de Datos”.*

Aunque los artículos 19 bis y 19 ter y la disposición adicional cuarta de la Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, han comenzado a tener vigencia a partir del día 2 de marzo de 2023 conforme a la disposición final decimoséptima de la Ley Orgánica 1/2023, de 28 de febrero, en todo caso, el artículo 19 de la Ley Orgánica 2/2010, según la redacción anterior, ya establecía lo siguiente:

“1. Con el fin de asegurar la igualdad y calidad asistencial de la prestación a la interrupción voluntaria del embarazo, las administraciones sanitarias competentes garantizarán los contenidos básicos que el Gobierno determine, oído el Consejo Interterritorial de Salud. Se garantizará a todas las mujeres por igual el acceso a la prestación con independencia del lugar donde residan.

2. La prestación sanitaria de la interrupción voluntaria del embarazo se realizará en centros de la red sanitaria pública o vinculados a la misma.



Los profesionales sanitarios directamente implicados en la interrupción voluntaria del embarazo tendrán el derecho de ejercer la objeción de conciencia sin que el acceso y la calidad asistencial de la prestación puedan resultar menoscabadas por el ejercicio de la objeción de conciencia. El rechazo o la negativa a realizar la intervención de interrupción del embarazo por razones de conciencia es una decisión siempre individual del personal sanitario directamente implicado en la realización de la interrupción voluntaria del embarazo, que debe manifestarse anticipadamente y por escrito. En todo caso los profesionales sanitarios dispensarán tratamiento y atención médica adecuados a las mujeres que lo precisen antes y después de haberse sometido a una intervención de interrupción del embarazo.

Si excepcionalmente el servicio público de salud no pudiera facilitar en tiempo la prestación, las autoridades sanitarias reconocerán a la mujer embarazada el derecho a acudir a cualquier centro acreditado en el territorio nacional, con el compromiso escrito de asumir directamente el abono de la prestación”.

En definitiva, al margen del cambio operado en la Ley Orgánica de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo con posterioridad a la Orden de la Consejería de Sanidad de 1 de diciembre de 2022 contra la que se dirige esta reclamación, es cierto que, incluso a tenor de la normativa vigente cuando esta Orden fue emitida, los centros de las distintas áreas de salud de Castilla y León tenían que contar con especialistas en obstetricia y ginecología para practicar interrupciones voluntarias del embarazo, lo que incluye una relación de aquellos que hubieran ejercido su derecho de objeción de conciencia, puesto que, de otra forma, no podrían establecerse las medidas organizativas que permitieran garantizar la prestación aludida.

La Consejería de Sanidad, para argumentar que es necesaria una acción previa de reelaboración para facilitar la información solicitada, señala que la objeción de conciencia se debe llevar a cabo mediante una declaración expresa de la que quede constancia y que garantice la adecuada confidencialidad respecto al titular, la cual debe hacerse a través de registros parciales en cada centro hospitalario, declaraciones particulares no sistematizadas, etc.

Frente a ello, al margen de que la debida prestación del servicio sanitario exige una previa organización del personal disponible (que esté formado, que no se haya declarado objetor de conciencia, etc.), tanto antes como después de la obligación impuesta a las Comunidades Autónomas de crear un registro de profesionales sanitarios que decidan objetar por motivos de conciencia respecto de la intervención directa en la práctica de la interrupción voluntaria del embarazo según lo dispuesto en el artículo 19 ter introducido por la Ley Orgánica 1/2023, de 28 de febrero, para obtener la información solicitada sería necesaria una mera agregación de los datos que habrían de obtenerse de



los registros parciales a los que se hace referencia en el informe de la Consejería de Sanidad, lo que no puede identificarse como una acción de reelaboración en los términos ya indicados según el Criterio interpretativo CI/007/2015 del CTBG al que ya se ha hecho referencia, sin perjuicio de que, en su caso, pudiera tener aplicación el artículo 20.1 de la LTAIBG, según el cual, el plazo máximo de un mes, desde la recepción de la solicitud de información pública, para la notificación de la resolución correspondiente, puede ser ampliado por otro mes “*en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante*”.

Por otro lado, cierto es que la declaración de objeción de conciencia es reversible en todo momento para los profesionales de ginecología y obstetricia, pero la solicitud de información se refiere a los datos existentes en el momento en el que se hace la solicitud, por lo que dicha reversibilidad no es motivo suficiente para impedir el acceso a la información solicitada.

En consecuencia, los motivos expuestos por la Consejería de Sanidad para denegar el acceso a la información solicitada, en particular la causa de denegación relativa a la necesidad de una acción previa de reelaboración, no pueden ser compartidos por esta Comisión de Transparencia, considerando que, en relación con la aplicación de las causas de inadmisión que se enumeran en el artículo 18 de la LTAIBG, el Tribunal Supremo ha puesto de manifiesto, en su Sentencia núm. 1547/2017, de 16 de octubre, lo siguiente:

“Cuarto.- Cualquier pronunciamiento sobre las causas de inadmisión que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, (...) debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013.

Resultan por ello enteramente acertadas las consideraciones que se exponen en el fundamento jurídico tercero de la sentencia del Juzgado Central n.º 6 cuando señala que: en la Ley 19/2013 queda reconocido el derecho de acceso a la información pública como auténtico derecho público subjetivo, al establecer 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, desarrollados por esta Ley» (Artículo 12); que la Exposición de Motivos de la Ley configura de forma amplia este derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud; que este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información - derivado de lo dispuesto en la Constitución Española- o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos; y, en fin, que en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso



concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad.

Esta formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1 (...)”.

Sexto.- En el informe remitido por la Consejería de Sanidad a esta Comisión de Transparencia, se señala que los datos referidos a la objeción de conciencia pueden ser considerados datos referidos a las convicciones religiosas o filosóficas que se encuentran entre las categorías especiales de datos personales, cuyo tratamiento con carácter general queda prohibido en los términos dispuestos en el artículo 9 del 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 (Reglamento general de protección de datos); ahora bien, en la solicitud de información no se pide la identificación de los profesionales médicos disponibles para la práctica de la interrupción voluntaria del embarazo y de aquellos que han ejercido su derecho a la objeción de conciencia con relación a esta práctica, sino el número de estos profesionales por áreas de salud.

Por tanto, los términos de la solicitud de información excluyen que, en principio, podamos hablar de datos personales cuya divulgación pueda estar en entredicho. Debemos insistir en que lo que se pide en la solicitud de información es el “número” de profesionales de obstetricia y ginecología disponibles para llevar a cabo la prestación de interrupción voluntaria del embarazo y de aquellos que han declarado su objeción de conciencia para realizar dicha práctica, no su identificación. En consecuencia, en principio sería aplicable aquí lo dispuesto en el artículo 15.4 de la LTAIBG, de conformidad con el cual no se aplicará lo previsto en este artículo 15 acerca de la protección de datos de carácter personal, cuando el acceso a la información pública se efectúa previa disociación de estos, de modo que se impida la identificación de las personas afectadas

Ahora bien, cabe plantearse qué se entiende por “datos disociados” a estos efectos. Al significado y alcance del procedimiento de disociación se refirió la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, entre otras, en sus Sentencias de 8 de marzo de 2002 (rec. 948/2000), y de 3 de marzo de 2014 (rec. 549/2012). En el fundamento de derecho quinto de la primera de ellas se afirmaba lo siguiente:



“En línea con lo anterior el artículo 2. a) de la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, considera identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un número de identificación o uno o varios elementos específicos características de su identidad física, fisiológica, psíquica, económica, cultural o social. No hay datos de carácter personal, y por tanto no es posible aplicar la Ley de Protección de Datos a los llamados «datos disociados» y así el mismo artículo 3 de la Ley, pero en su apartado f), define como «Procedimiento de disociación: Todo tratamiento de datos personales de modo que la información que se obtenga no pueda asociarse a persona determinada o determinable».

Procedimiento de disociación que consiste en eliminar la conexión entre el dato y la persona, en «despersonalizar» el dato, actuando como barrera que impide la identificación y entrañando en definitiva un elemento protector de la intimidad o privacidad del afectado. Sin embargo, y para que exista dato de carácter personal (en contraposición con dato disociado) no es imprescindible una plena coincidencia entre el dato y una persona concreta, sino que es suficiente con que tal identificación pueda efectuarse sin esfuerzos desproporcionados, tal y como se desprende del mencionado artículo 3 de la Ley, en sus apartados a) y f) y también el Considerando 26 de la invocada Directiva 95/46/CE que expresamente señala que, para determinar si una persona es identificable, hay que considerar el conjunto de los medios que puedan ser razonablemente utilizados por el responsable del tratamiento o por cualquier otra persona, para identificar a dicha persona; que los principios de la protección no se aplicarán a aquellos datos hechos anónimos de manera tal que ya no sea posible identificar el interesado; que los códigos de conducta con arreglo al art. 27 pueden constituir un elemento útil para proporcionar indicaciones sobre los medios gracias a los cuales los datos pueden hacerse anónimos y conservarse de forma tal que impida identificar al interesado”.

En la actualidad, el artículo 4 (1) del 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, define, a estos efectos, a una “persona física identificable” en los siguientes términos:

“(…) toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona”.



Esta previsión debe completarse con la definición del procedimiento de “seudonimización” contenida en el artículo 4 (5) del Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, procedimiento que se define en esta norma en los siguientes términos:

“El tratamiento de datos personales de manera tal que ya no puedan atribuirse a un interesado sin utilizar información adicional, siempre que dicha información adicional figure por separado y esté sujeta a medidas técnicas y organizativas destinadas a garantizar que los datos personales no se atribuyan a una persona física e identificable”

Este procedimiento de “seudonimización” también ha sido denominado “disociación reversible”.

A la relación entre ambas definiciones y a las consecuencias de las mismas sobre el tratamiento de la información se refiere en el Considerando 26 del Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, donde se señala lo siguiente:

“Los principios de la protección de datos deben aplicarse a toda la información relativa a una persona física identificada o identificable. Los datos personales seudonimizados, que cabría atribuir a una persona física mediante la utilización de información adicional, deben considerarse información sobre una persona física identificable. Para determinar si una persona física es identificable, deben tenerse en cuenta todos los medios, como la singularización, que razonablemente pueda utilizar el responsable del tratamiento o cualquier otra persona para identificar directa o indirectamente a la persona física. Para determinar si existe una probabilidad razonable de que se utilicen medios para identificar a una persona física, deben tenerse en cuenta todos los factores objetivos, como los costes y el tiempo necesarios para la identificación, teniendo en cuenta tanto la tecnología disponible en el momento del tratamiento como los avances tecnológicos. Por lo tanto los principios de protección de datos no deben aplicarse a la información anónima, es decir información que no guarda relación con una persona física identificada o identificable, ni a los datos convertidos en anónimos de forma que el interesado no sea identificable, o deje de serlo. En consecuencia, el presente Reglamento no afecta al tratamiento de dicha información anónima, inclusive con fines estadísticos o de investigación”.

En el supuesto planteado en la presente reclamación, esta Comisión no dispone de los datos necesarios para poder determinar si proporcionar la información solicitada por la reclamante de forma desagregada por áreas de salud, como fue solicitada por ella, permitiría la identificación de los titulares de los datos solicitados en el sentido señalado.



Por lo tanto, si la Consejería de Sanidad, a la vista de los datos sobre el número de ginecólogos que se han declarado objetores de conciencia para la práctica de interrupciones voluntarias del embarazo y sobre el porcentaje que ese número supone sobre el total de los existentes en cada área de salud, considerara que proporcionar esta información desagregada por áreas de salud haría posible la identificación de aquellos mediante medios que pueden ser razonablemente utilizados por quien conozca tal información desagregada, debe facilitar la información solicitada para toda la Comunidad pero sin desagregar, evitando así, en todo caso, la identificación de los profesionales que se hayan declarado objetores de conciencia para la práctica de interrupciones voluntarias del embarazo en Castilla y León.

Séptimo.- En el supuesto aquí planteado, la solicitante de la información reúne la condición de profesional de los medios de comunicación tal y como dejó constancia en el formulario a través del cual solicitó la información. Sin perjuicio de que el artículo 12 de la LTAIBG reconozca el derecho de acceso a la información pública a todas las personas, la condición de profesional de los medios de comunicación no es indiferente a los efectos que aquí nos ocupan.

En este sentido, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha reconocido en numerosas Sentencias, desde sus Sentencias en el caso Barthold contra Alemania de 25 de marzo de 1985 y el caso Lingens contra Austria de 8 de julio de 1986, la importancia del papel de la prensa para reforzar su ejercicio a la libertad de expresión e información recogida en el artículo 10 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

Más en concreto, en la Sentencia de la Gran Sala del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 8 de noviembre de 2016 caso Magyar, se reconoce que “... *el acceso a la información es fundamental para el ejercicio individual del derecho a la libertad de expresión, en particular, de la libertad de recibir y difundir informaciones (artículo 10 CEDH) y su negación constituye una interferencia con este derecho*” (§156). Sobre esta base, el Tribunal elabora un test o escrutinio de cuatro preguntas cuya respuesta afirmativa en un caso de acceso a la información pública determina que este cuenta con la protección “*iusfundamental*” de la libertad de expresión e información (§ 158-169). Una de estas cuatro preguntas es si quien pide la información desarrolla efectivamente un papel de “*perro guardián*” de la democracia frente a los abusos de poder, papel atribuido a la prensa y extendido por el Tribunal en esta Sentencia a “*otros organismos de control social*” u Organizaciones no Gubernamentales (§ 165).

Por tanto, se reconoce una posición cualificada de los periodistas en cuanto a su acceso a la información pública al vincular este en determinados casos al derecho a la libertad de recibir y difundir informaciones reconocido en el artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.



En el supuesto planteado en la presente reclamación, el resto de preguntas del test sistematizado por el TEDH en la citada Sentencia, relacionadas con el interés público de la información solicitada, y con el hecho de que esta se encuentre disponible para ser facilitada en los términos que más arriba se ha argumentado, también obtendrían una respuesta positiva, motivo por el cual se puede afirmar que, de acuerdo con la interpretación realizada del artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos por el TEDH, el acceso a la información pública que ha sido denegado goza de la protección del derecho a la libertad de recibir y difundir informaciones recogido en aquel precepto, de aplicación en el orden nacional de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.2 de la Constitución Española.

Octavo.- El artículo 22.1 de la LTAIBG establece que:

“El acceso a la información se realizará preferentemente por vía electrónica, salvo cuando no sea posible o el solicitante haya señalado expresamente otro medio. Cuando no pueda darse el acceso en el momento de la notificación de la resolución deberá otorgarse, en cualquier caso, en un plazo no superior a diez días”.

Asimismo, el artículo 22.4 de la misma Ley dispone que:

“El acceso a la información será gratuito. No obstante, la expedición de copias o la transposición de la información a un formato diferente al original podrá dar lugar a la exigencia de exacciones en los términos previstos en la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, o, en su caso, conforme a la normativa autonómica o local que resulte aplicable”.

En consecuencia, el precepto señalado establece como preferente el acceso a la información por vía electrónica, salvo que el solicitante señale expresamente otro medio, y prevé, de forma específica, la posibilidad de que tal acceso se produzca a través de la expedición de copias, sin perjuicio de que la misma se realice, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.4 de la LTAIBG, previa disociación de los datos de carácter personal que, en su caso, aparezcan en los documentos, y pueda dar lugar a la exigencia de exacciones en los términos previstos en la normativa aplicable.

En el caso que aquí nos ocupa, en la solicitud de acceso a la información pública se opta por el acceso a la información a través de soporte electrónico, por lo que habrá de ser por esta vía por la que se ha de remitir la información a la reclamante.

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos expuestos, la Comisión de Transparencia de Castilla y León, por unanimidad de sus miembros,



RESUELVE

Primero.- Estimar parcialmente la reclamación frente a la denegación de una solicitud de información pública presentada por D.^a XXX ante la Consejería de Sanidad de la Junta de Castilla y León.

Segundo.- Para dar cumplimiento a esta Resolución, la Consejería de Sanidad debe emitir una Resolución en la que, estimando parcialmente la solicitud de información pública presentada, se ponga a disposición de la reclamante los datos solicitados sobre el número de ginecólogos con los que contaba el Servicio Sanitario de Castilla y León para la práctica de interrupciones voluntarias del embarazo, así como acerca del número de ginecólogos que hubieran ejercido el derecho a declarar su objeción de conciencia con relación a dicha práctica.

En el supuesto de que la información señalada no se pudiera proporcionar de forma desagregada por áreas de salud debido a la protección de datos personales, en la Resolución en la que se facilite la información en relación con todo el territorio de la Comunidad se debe motivar la imposibilidad de conceder el acceso a la información en la forma pedida por la reclamante en los términos señalados en el fundamento jurídico sexto de esta Resolución.

Tercero.- Notificar esta Resolución a D.^a XXX, como autora de la reclamación, y a la Consejería de Sanidad.

Cuarto.- Una vez realizadas las notificaciones señaladas, publicar la presente Resolución en la página web de esta Comisión, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Esta Resolución es ejecutiva. Frente a la misma, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de León que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

Tomás Quintana López