

RESOLUCIÓN DEL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS POR LA QUE SE RESUELVE LA RECLAMACIÓN FORMULADA POR

ANTECEDENTES

PRIMERO. El día 27 de enero de 2025 tuvo entrada en el Registro Electrónico de la Comunidad de Madrid una reclamación formulada por [REDACTED] de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, LTPCM).

El reclamante manifestaba no estar de acuerdo con el contenido de la Resolución de 9 de enero de 2025 de la Dirección General de Coordinación Socio-Sanitaria de la Consejería de Sanidad, por la que se resolvió su solicitud de acceso a la información pública presentada el 22 de noviembre de 2024. En ella, se solicitaba, en síntesis, lo siguiente:

«[...] Solicito una copia de todas y cada una de las comunicaciones profesionales llamadas, WhatsApps, SMS, emails, etc y protocolos realizados entre el Ministerio de Servicios Sociales, Sanidad y el mando único creado durante la pandemia del coronavirus en el Gobierno central, con la Consejería Políticas Sociales y la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid sobre la responsabilidad en la gestión de las residencias de ancianos durante el estado de alarma desde el 14 de marzo hasta el 20 de junio de 2020.

Para ello solicito que se me indique en cada una de las comunicaciones:

-Persona que lo envió.

-Día y hora del envío, así como el contenido del mensaje.

-Día, hora y respuesta emitida.

[...] Es un suceso que ha terminado, por lo que no se trata de documentación interna auxiliar. Sobre él ya se han realizado investigaciones judiciales en las que se han recabado estos protocolos y comunicaciones para determinar las decisiones tomadas por los responsables políticos, por lo que se trata de un tema de indudable interés público sobre la toma de decisiones.

Además, solicito conocer también durante cuánto tiempo la Comunidad de Madrid no dispuso de las competencias en materia de residencias de mayores durante la pandemia del coronavirus en 2020.

En caso de que la información no se encuentre tal y como la demando, solicito que se me entregue tal y como consta en los registros públicos, para evitar así cualquier acción previa de reelaboración. Recuerdo también el derecho de acceso de forma parcial. En el caso de que no se me entregue parte de lo solicitado o se deniegue, no es óbice para no entregar el resto de lo pedido. Se trata de información de indudable interés público sobre la que no prevalecen límites para denegar lo solicitado. [...]»

SEGUNDO. El día 20 de febrero de 2025 se envió al reclamante la comunicación de inicio del procedimiento, según lo dispuesto en el artículo 21.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC).

Ese mismo día se trasladó la documentación a la Consejería de Sanidad para que remitiera un informe en relación con el asunto objeto de la reclamación y formulara las alegaciones que considerase oportunas de conformidad con lo dispuesto en los artículos 79 y 82 LPAC.

TERCERO. La Dirección General de Coordinación Socio-Sanitaria resolvió la solicitud de acceso presentada por el reclamante mediante una Resolución de fecha 9 de enero de 2025. En ella, se estimaba parcialmente el acceso a la información solicitada en los siguientes términos:

«Que de acuerdo con la solicitud presentada se procede a responder y facilitar la información solicitada:

El 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud elevó la situación de emergencia de salud pública ocasionada por la COVID-19 a pandemia internacional. Para hacer frente a esta crisis sanitaria, el Gobierno de España declaró el 14 de marzo de 2020 el estado de alarma en todo el territorio español para afrontar la situación de emergencia sanitaria provocada por la COVID-19. En este sentido, mediante Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, y al amparo de lo dispuesto en los apartados b) y d) del artículo 4 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, se declara el estado de alarma con el fin de hacer frente a la situación de emergencia sanitaria y proteger la salud y la seguridad de los ciudadanos.

En el artículo 4.2. del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, señala que en las áreas de responsabilidad que no recaigan en la competencia de los Ministros de Defensa, Interior y Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, será autoridad competente delegada el Ministro de Sanidad. Y en el apartado 3:

“3. Los Ministros designados como autoridades competentes delegadas en este real decreto quedan habilitados para dictar las órdenes, resoluciones, disposiciones e instrucciones interpretativas que, en la esfera específica de su actuación, sean necesarios para garantizar la prestación de todos los servicios, ordinarios o extraordinarios, en orden a la protección de personas, bienes y lugares, mediante la adopción de cualquiera de las medidas previstas en el artículo once de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio”

Al amparo de esta norma y con el objetivo de proteger a la población más vulnerable de la infección por COVID-19, se establecen medidas organizativas para la atención sanitaria de los residentes afectados por el COVID-19 y de quienes conviven con ellos mediante la Orden SND/265/2020, de 19 de marzo, de adopción de medidas relativas a las residencias de personas mayores y centros socio-sanitarios, ante la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

En ese momento la situación del sistema sanitario era de colapso ante la elevada carga asistencial de pacientes infectados por la COVID-19 y la situación de desconocimiento de la enfermedad. Desde la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid, y siguiendo las directrices nacionales, se aprueban protocolos de prevención y actuación ante casos de infección por SARS-CoV-2 para centros Sociosanitarios. Estos documentos son dinámicos en base al conocimiento disponible y la evolución de la situación epidemiológica de la enfermedad. Todos los protocolos y la legislación aprobada durante la pandemia en centros Sociosanitarios está disponible y se puede consultar en el siguiente enlace:

<https://www.comunidad.madrid/servicios/servicios-sociales/covid-19entidades-centros-servicios-atencion-social#panel-325954>

En relación a la petición de las comunicaciones profesionales que solicita le informamos que no están disponibles al no existir un registro formal de las mismas.»

CUARTO. En uso del trámite de audiencia conferido al órgano reclamado, este envió al Consejo un escrito de alegaciones firmado el 18 de marzo de 2025. En él, la Dirección General de Coordinación Socio-Sanitaria indicaba que la solicitud de información fue resuelta satisfactoriamente, ya que se proporcionó al reclamante el marco jurídico vigente en el momento de declararse el estado de alarma. Asimismo, la Consejería de Sanidad recordó que facilitó al reclamante un enlace a través del cual se podía acceder a los principales protocolos y textos aprobados durante la pandemia. Finalmente, y en relación con la petición de las copias de las comunicaciones profesionales solicitadas, el órgano reclamado señala que no es posible facilitar esa información porque, por un lado, no existen registros de esas comunicaciones, ya que recabarlas implicaría una acción previa de reelaboración, y, por otro lado, porque dichas comunicaciones contienen datos sensibles sobre la salud de las personas.

QUINTO. Mediante un escrito de la Secretaría General de este Consejo, de fecha 21 de marzo de 2025, se dio traslado de las alegaciones al reclamante y se le confirió el trámite de audiencia previsto en el artículo 82 LPAC con un plazo máximo de diez días para que presentara alegaciones. En el presente expediente de reclamación obra un acuse de recibo de notificación telemática que refleja que el reclamante aceptó la notificación ese mismo día. No obstante, no consta en el expediente que el reclamante haya efectuado alegaciones en uso del trámite de audiencia conferido.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. De conformidad con lo establecido en el artículo 77.1 a) de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, el Consejo de Transparencia y Protección de Datos tiene atribuida la resolución de las reclamaciones que se interpongan contra los actos expresos o presuntos resolutorios de las solicitudes de acceso a la información de los sujetos relacionados en el ámbito de aplicación de esta Ley. El mismo artículo, en su punto 3, atribuye al Presidente del Consejo de Transparencia y Protección de Datos la resolución de las citadas reclamaciones.

SEGUNDO. La reclamación ha sido formulada dentro del plazo establecido en el artículo 48 LTPCM, según el cual «se interpondrá por escrito 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».

TERCERO. En su solicitud de acceso a la información, el reclamante pedía que le fuera facilitada la siguiente información:

«[...] una copia de todas y cada una de las comunicaciones profesionales llamadas, WhatsApps, SMS, emails, etc)

Para ello solicito que se me indique en cada una de las comunicaciones:

-Persona que lo envió.

-Día y hora del envío, así como el contenido del mensaje.

-Día, hora y respuesta emitida.»

En la Resolución impugnada, la Dirección General de Coordinación Socio-Sanitaria indicó al reclamante, en relación con esta petición, que las comunicaciones mencionadas «no están disponibles al no existir un registro formal de las mismas». El artículo 5.b) LTPCM define la información pública como «los contenidos o documentos, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley y que hayan sido elaborados, adquiridos o conservados en el ejercicio de sus funciones». Al no existir un registro como tal de las comunicaciones solicitadas por el reclamante, sería difícil poder incardinar en el concepto de información pública una relación en la que aparecieran todas las comunicaciones compiladas, ya que para poder facilitarlas sería necesaria una acción previa de reelaboración, circunstancia también alegada por el órgano reclamado.

De acuerdo con el artículo 18.1. letra c) LTAIPBG, serán inadmitidas a trámite las solicitudes «relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración». El Criterio Interpretativo 007/2015, dictado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, determina lo siguiente en relación con la reelaboración como causa de inadmisión de una solicitud de acceso a la información:

«el concepto de reelaboración como causa de inadmisión ha sido interpretado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en diversas resoluciones de tal manera que puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba: a) Elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información [...]»

Para elaborar una relación de las comunicaciones que solicita el reclamante, sería necesario acudir a diversas fuentes de información que obran no solo en poder de la Administración de la Comunidad de Madrid, Consejería de Sanidad y Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, sino también en la Administración General del Estado (Ministerio de Sanidad y Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones). Para obtener la información, sería necesario un primer proceso específico de trabajo por el que todos los órganos implicados deberían facilitar a la Dirección General de Coordinación Socio-Sanitaria todas las comunicaciones profesionales disponibles, para después este órgano proceder con un segundo proceso de trabajo de ordenación y transformación de la información. Además, este Consejo presupone que las comunicaciones a las que se refiere el reclamante fueron realizadas a través de canales diversos (correos electrónicos, llamadas o mensajes de texto, entre muchos otros), lo que haría aún más ardua la labor de recopilación de la información.

En atención a estas consideraciones, este Consejo concluye que, en la medida en que la información solicitada requiere realizar una labor de recopilación, clasificación y análisis no amparada por la normativa de transparencia, atender la petición de información del solicitante requeriría realizar una labor de procesamiento de la información disponible de magnitudes considerables, por lo que podría subsumirse en el concepto de reelaboración establecido en el artículo 18.1.c) LTAIPBG.

En consecuencia, este Consejo coincide con las apreciaciones del órgano informante en el sentido de que, en el presente caso, concurren los presupuestos de aplicación de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIPBG, referida a las solicitudes de acceso a la información pública cuya divulgación requiera de una acción previa de reelaboración.

Este Consejo no ha podido acceder al contenido de las comunicaciones, pero por la naturaleza de estas se sobreentiende que han sido intercambiadas por una amplia gama de personas y que podrían contener datos de carácter personal. En este sentido, es necesario estar 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 (en adelante, RGPD) y a la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (en adelante, LOPDGDD).

Los datos identificativos de las personas que intercambiaron las comunicaciones mencionadas por el reclamante —así como otros contenidos de las comunicaciones— son datos personales, ya que son «información sobre una persona física identificada o identificable», tal y como establece el artículo 4.1 RGD. En este sentido, el artículo 15 LTAIPBG configura un régimen de acceso a la información que es más estricto en función del nivel de protección de cada dato que se pretende divulgar.

En el artículo 15.1 párrafo primero LTAIPBG se proporciona un nivel máximo de tutela a las categorías especiales de datos (ideología, afiliación sindical, religión y creencias), cuya divulgación solo es posible si «se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que el afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso». En el artículo 15.1 párrafo segundo LTAIPBG se mencionan los datos especialmente protegidos origen racial, salud, vida sexual, genética, biometría o aquellos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conlleven la amonestación pública al infractor), circunstancias en las que el acceso solo puede autorizarse en el caso de que «se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquél estuviera amparado por una norma de rango de ley».

Si atendemos a los datos personales que pudieran verse expuestos como consecuencia del ejercicio del derecho de acceso a la información por parte del reclamante, sería posible que en las comunicaciones mencionadas hubiera datos relacionados con la salud. En este caso, no se cuenta con el consentimiento expreso de las personas afectadas ni tampoco se encuentra la cesión de estos datos amparada por una norma de rango de ley, tal y como se indica en el artículo 8.1 LOPDGD.

Asimismo, proporcionar las comunicaciones al reclamante podría conllevar la vulneración de otros derechos protegidos por nuestra Constitución, como el derecho a la intimidad personal (artículo 18.1) o el secreto de las comunicaciones (artículo 18.3), situación constatada ya por la Dirección General de Coordinación Socio-Sanitaria en su escrito de alegaciones.

Por todo lo expuesto, este Consejo considera que, en relación con la petición de acceso a las comunicaciones profesionales, esta debe ser desestimada no solo por la concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 letra c) LTAIPBG, relativa a la reelaboración; sino también por la prevalencia del derecho fundamental de protección de los datos personales de los afectados sobre el derecho de acceso a la información del reclamante.

CUARTO. En su solicitud de acceso a la información, el reclamante pedía acceder a los «[...] protocolos realizados entre el Ministerio de Servicios Sociales, Sanidad y el mando único creado durante la pandemia del coronavirus en el Gobierno central, con la Consejería Políticas Sociales y la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid sobre la responsabilidad en la gestión de las residencias de ancianos durante el estado de alarma desde el 14 de marzo hasta el 20 de junio de 2020».

En la Resolución impugnada, el órgano reclamado estimó el acceso a esta petición y facilitó al interesado un enlace a través del cual podía acceder a «todos los protocolos y la legislación aprobada durante la pandemia en centros sociosanitarios», circunstancia confirmada por este en su formulario de reclamación. Este proceder a la hora de facilitar la información se encuentra amparado por la normativa de transparencia, ya que de acuerdo con el artículo 43.6 LTPCM «si la información ya ha sido publicada, la resolución podrá limitarse a indicar al solicitante cómo puede acceder a ella». No obstante, este Consejo ha consultado el enlace facilitado y este permite acceder a una página que no existe.

Si tenemos en cuenta que en la Resolución impugnada se estimó el acceso a la información en relación con este punto y que los protocolos referidos por el reclamante pueden incardinarse en el concepto de información pública del artículo 5.b) LTPCM, este Consejo no ve motivo para que se deniegue el acceso a la información relativa a los protocolos. Por ello, se insta a la Dirección General de Coordinación Socio-Sanitaria a que indique al reclamante cómo acceder al repositorio de los protocolos y la normativa aprobada durante la pandemia en relación con los centros sociosanitarios, lo que podría satisfacerse mediante un enlace web actualizado, manera en la que ya procedió el órgano reclamado en un primer momento.

QUINTO. En su formulario de solicitud el reclamante pedía «conocer también durante cuánto tiempo la Comunidad de Madrid no dispuso de las competencias en materia de residencias de mayores durante la pandemia del coronavirus en 2020». En la Resolución impugnada, el órgano reclamado señaló la normativa aprobada durante la pandemia y explicó brevemente al reclamante en qué momentos estuvieron delegadas las competencias, respuesta con la que el interesado no se mostró conforme.

Para poder dar una respuesta más concreta al reclamante, sería necesaria la elaboración de un documento y análisis *ad hoc* en el que figurasen las fechas exactas en las que la Comunidad de Madrid disponía de competencias, su delimitación y el marco normativo por el que estas se vieron afectadas. En este sentido, la Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso, Sección 7ª, de 24 de enero de 2017, Recurso de apelación 63/2016, en su Fundamento de Derecho Cuarto 1 indicó lo siguiente:

«Pero el derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancia de un particular. Es por ello por lo que el mencionado art.18.1.c permite la inadmisión de una solicitud cuando la información que se solicita requiere una elaboración y tarea de confección por no ser fácilmente asequible acceder a ella, pero sin que ello signifique deba ser objeto de una interpretación amplia. Por consiguiente, es indiferente que dicha información obre en poder de la Administración o ente público encargada de dispensarla. Y en estos términos hay que interpretar el art.13 de dicha Ley. De lo contrario se estaría alterando el objeto y espíritu de dicha Ley, que no parece haber convertido el derecho a la información pública en el derecho a obtener un informe solicitado sin previa tramitación de un procedimiento administrativo y con la finalidad de preparar la resolución que ponga término al mismo [...]».

Asimismo, y de conformidad con el ya mencionado Criterio Interpretativo 007/2015, se recuerda que la reelaboración puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita deba elaborarse expresamente para dar una respuesta. Este mismo parecer ha sido confirmado en otras resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, como es el caso de la Resolución R/0792/2021, de 28 de marzo de 2022, y de la Resolución R/0437/2021, de 14 de octubre de 2021, en las que se concluye que no resulta exigible a la Administración la elaboración de informes específicos a medida.

Por todo lo expuesto, este Consejo estima que, en relación con esta petición, sería también de aplicación la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIPBG, referida a las solicitudes de acceso a la información pública cuya divulgación requiera de una acción previa de reelaboración; ya que satisfacerla implicaría la confección de un informe o análisis específico.

Las competencias y sus delegaciones en materia sociosanitaria durante el estado de alarma, así como los titulares, pueden ser consultados en la normativa aprobada en el marco temporal referido por el reclamante. La autoridad competente delegada en materia sanitaria y social fue el Ministerio de Sanidad durante toda la vigencia del estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, así como por sus sucesivas prórrogas, de conformidad con su artículo 4:

■

«Artículo 4. Autoridad competente.

1. A los efectos del estado de alarma, la autoridad competente será el Gobierno.

2. Para el ejercicio de las funciones a que se hace referencia en este real decreto, bajo la superior dirección del Presidente del Gobierno, serán autoridades competentes delegadas, en sus respectivas áreas de responsabilidad:

a) La Ministra de Defensa.

b) El Ministro del Interior.

c) El Ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

d) El Ministro de Sanidad.

Asimismo, en las áreas de responsabilidad que no recaigan en la competencia de alguno de los Ministros indicados en los párrafos a), b) o c), será autoridad competente delegada el Ministro de Sanidad.»

Algunos de los textos normativos que podrían resultar de interés para el reclamante podrían ser, por un lado, la Orden SND/265/2020, de 19 de marzo, de adopción de medidas relativas a las residencias de personas mayores y centros socio-sanitarios, ante la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 y, por otro lado, la Orden SND/275/2020, de 23 de marzo, por la que se establecen medidas complementarias de carácter organizativo, así como de suministro de información en el ámbito de los centros de servicios sociales de carácter residencial en relación con la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

Por todo lo expuesto, este Consejo estima que, en relación con la petición relativa a las competencias de la Comunidad de Madrid durante la pandemia, la Dirección General de Coordinación Socio-Sanitaria resolvió satisfactoriamente la solicitud al indicar al reclamante los textos normativos en los que podía consultar la información relativa a esta petición.

En virtud de los antecedentes y fundamentos jurídicos anteriores y de acuerdo con lo establecido en las normas citadas

RESUELVO

PRIMERO.- ESTIMAR la reclamación formulada por ■ en el sentido de dar acceso a los protocolos y la normativa aprobada durante la pandemia en relación con los centros sociosanitarios.

SEGUNDO.- Instar a la Dirección General de Coordinación Socio-Sanitaria a facilitar a la persona reclamante la información indicada en el punto anterior en el plazo de veinte días a contar desde el día siguiente a la notificación de esta Resolución; así como a remitir a este Consejo tanto las actuaciones realizadas como la acreditación del resultado de las notificaciones practicadas

TERCERO.- DESESTIMAR la reclamación en todo lo demás.

Según establece el artículo 47.1 LTPCM, la reclamación prevista en este artículo tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos según lo dispuesto en el artículo 112.2 LPAC.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa artículo 114 1.b LPAC), podrá interponerse recurso contencioso administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el plazo de dos meses contados a partir del día siguiente a la fecha en que reciba la notificación de esta resolución, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1.a) y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de Julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LRJCA). Todo ello, sin perjuicio de interponer cualquier otro recurso que estime pertinente, según dispone el artículo 40.2 LPAC.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS
Jesús María González García

Firmado digitalmente por: GONZÁLEZ GARCÍA JESÚS MARÍA
Fecha: 2025.08.04 16:22