



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 00001-00094595

N/REF: 1595/2024

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DE SANIDAD.

Información solicitada: Composición grupo de trabajo Registro IVE.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 30 de julio de 2024 el reclamante solicitó al MINISTERIO DE SANIDAD, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

«Solicito conocer la composición del grupo de trabajo interno que se ha constituido en junio de 2024 para elaborar el protocolo específico para garantizar el cumplimiento de los objetivos perseguidos con la creación de los Registros de personas objetoras de conciencia en el procedimiento de las IVE y la salvaguarda de la protección de los datos personales. Solicito que se me indique el nombre y cargo de todos los miembros.

Solicito también conocer cómo se ha decidido la composición del grupo y si se ha ofrecido formar parte del mismo a todas las comunidades autónomas. Solicito

¹ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887>



conocer de las comunidades autónomas que se les ha ofrecido formar parte, cuáles han accedido a entrar al grupo interno y cuáles no.

Por último, solicito conocer también el funcionamiento del grupo interno, cuándo se va a reunir y cuándo se pretende que tengan el borrador del protocolo elaborado para presentarlo al SNS».

2. Mediante resolución de 6 de septiembre de 2024, el Ministerio responde lo siguiente:

« (...) Una vez analizada su solicitud, sobre grupo interno IVE, este centro directivo informa que la Ley Orgánica 1/2023, de 28 de febrero, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo, reconoce expresamente el derecho a la objeción de conciencia a las personas profesionales sanitarias en el artículo 19 bis, y se regula los registros de personas objetoras de conciencia en el artículo 19 ter.

El nuevo artículo 19 ter. Registros de personas objetoras de conciencia en su apartado 3, establece que 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”.

Consideramos que la participación de aquellas comunidades autónomas que ya hubieran iniciado el desarrollo de registros 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, sería positivo para el Grupo de Trabajo y por ello solicitamos su colaboración.

El Grupo se viene reuniendo periódicamente con objeto de tener definido ese protocolo específico que se deberá aprobar en el CISNS».

3. Mediante escrito registrado el 10 de septiembre de 2024, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG en la que pone de manifiesto lo siguiente:

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24>



« (...) El ministerio no me ha facilitado la composición como solicitaba y no alega nada para no entregar esa información que es de indudable interés público y serviría para la rendición de cuentas de la Administración. (...)

Solicito conocer de las comunidades autónomas que se les ha ofrecido formar parte, cuáles han accedido a entrar al grupo interno y cuáles no". El ministerio tampoco ha facilitado esa información, solo ha informado de que invitó de forma genérica a las comunidades que ya habían empezado la elaboración de los registros, pero ni específica cuáles eran ni cuáles han aceptado y cuáles han declinado formar parte, información que yo solicitaba.

Por último, también pedía conocer "cuándo se pretende que tengan el borrador del protocolo elaborado para presentarlo al SNS", información sobre la que Sanidad tampoco ha aportado nada. (...)».

4. Con fecha 10 de septiembre de 2024, el Consejo trasladó la reclamación al Ministerio requerido solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 30 de septiembre de 2024 tuvo entrada en este Consejo escrito en el que se señala lo siguiente:

« (...) Para este fin, se ha creado un grupo de trabajo interno y colaborativo entre varias subdirecciones generales del Ministerio de Sanidad y representantes de varias comunidades autónomas que ya tenían diseñado el desarrollo del Registro y que habían participado previamente en la creación del Registro de objetores previsto en la Ley Orgánica 3/2021, de 24 de marzo, de regulación de la eutanasia. El grupo se ha creado con las personas que se consideraba, que podían contribuir más significativamente, en base a su experiencia, perfil técnico y disponibilidad actual. En cualquier caso, se trata de trabajadores de las administraciones públicas que, como todo ciudadano, tienen derecho a la protección de sus datos personales. Este grupo de trabajo se viene reuniendo periódicamente con objeto de alcanzar un texto consensuado que defina un protocolo específico atendiendo a aspectos puramente técnicos, y, finalmente, presentarlo para su aprobación en el CISNS.

Atendiendo al reglamento interno del CISNS, éste está constituido por la Ministra de Sanidad y los Consejeros competentes en materia de sanidad de las comunidades autónomas, es decir, están representadas todas las comunidades autónomas que deberán alcanzar un acuerdo por consenso y ejercer su derecho a voto, por lo que tiene escasa relevancia quién ha participado más o menos activamente en el proceso de desarrollo del texto particular que se debate.



En cuanto a los plazos para la presentación del protocolo del Registro de objetores al CISNS, todavía no están totalmente definidos, pero lo verdaderamente relevante para la ciudadanía, es que la prestación de la IVE está garantizada en todo el territorio nacional durante el proceso».

5. El 1 de octubre de 2024, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibíéndose escrito el 30 de octubre de 2024 en el que señala:

«Que el Ministerio de Sanidad sigue sin entregar la información solicitada. Ahora para no detallar la composición del grupo de trabajo alega la protección de datos personales de los miembros. Para ello podría haber entrega la composición indicando únicamente los cargos y administración de cada miembro pero tampoco lo ha hecho.

Además, no cabe la aplicación de la protección de datos personales en este caso. Solo se solicita conocer el nombre y cargo de quienes forman ese grupo de trabajo, no es ningún tipo de dato especialmente protegido. Así lo ha estimado en multitud de ocasiones el Consejo de Transparencia para equipos similares, como en el caso de los comités de expertos y grupos de trabajo durante la pandemia o en el caso reciente de qué personas del CIS han elaborado un cuestionario para una encuesta concreta. Lo mismo debe aplicar en este caso. Más cuando el ministerio sigue sin desarrollar su argumentación, cita la protección de datos personales pero en ningún caso argumenta por qué hay que aplicarla o por qué debería pasar por encima del interés público de lo solicitado.

La ciudadanía tiene derecho a conocer qué trabajadores públicos se están encargando de un asunto tan importante como la elaboración de ese protocolo que servirá para la creación de los registros de objetores de conciencia. Más aún cuando el protocolo está llegando con retraso. (...)».

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) y en el [artículo 13.2.d\) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del](#)

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#α38>



Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.⁴, el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG⁵, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

2. La LTAIBG reconoce en su artículo 12⁶ el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo por tal, según dispone en el artículo 13, «*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*».

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de “*formato o soporte*”. Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza “*pública*” de las informaciones: (a) que se encuentren “*en poder*” de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “*en el ejercicio de sus funciones*”.

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a información sobre el grupo de trabajo interno constituido en el Ministerio, en junio de 2024, para la elaboración de un protocolo específico para garantizar el cumplimiento de los objetivos perseguidos con la creación de los Registros de personas objetoras de conciencia en el procedimiento de las IVE y la salvaguarda de la protección de los datos personales. En concreto, solicita (i) la composición del grupo, especificando nombre y cargo, y cómo se ha decidido esa composición; (ii) si participan comunidades autónomas, y cuáles lo hacen; (iii) funcionamiento interno y régimen de reuniones; y (iv) cuándo entrará en vigor el protocolo.

El Ministerio dictó resolución en la que informa de la constitución del grupo, entiende positiva la participación de comunidades autónomas, y señala que se viene

⁴ <https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>



reuniendo periódicamente con el objetivo de preparar el mencionado protocolo. En fase de alegaciones en este procedimiento de reclamación realiza algunas precisiones suplementarias.

4. De acuerdo con lo reflejado en los antecedentes, el punto de partida de esta resolución es que el Ministerio requerido dictó una resolución en la que acordaba conceder el acceso a la información solicitada, si bien únicamente reconocía la existencia de ese grupo de trabajo interno y delimitaba el marco normativo que regía el Registro y la aprobación del protocolo en el seno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud. Sin embargo, no se respondía a ninguna de las cuestiones que había planteado el solicitante.

Es en fase de alegaciones cuando el Ministerio precisa algo más su respuesta y, por primera vez, invoca un límite al acceso, aunque sin citarlo expresamente, cuando señala que las personas que integran el grupo de trabajo son *«trabajadores de las administraciones públicas que, como todo ciudadano, tienen derecho a la protección de datos personales»*, sugiriendo la aplicación del artículo 15 LTAIBG.

Por otro lado, en relación a las cuestiones planteadas por el reclamante, únicamente puede entenderse respondida, y de forma tardía, la referida a la entrada en vigor del protocolo (iv), al señalar que los plazos para la presentación del protocolo *«no están totalmente definidos»*, por lo que puede concluirse que esa información no existe en este momento.

En relación con el resto de información que se solicita, no puede desconocerse que la respuesta que se facilita ha sido claramente insuficiente. Así, respecto a las partes (i) y (iii), no se menciona la composición exacta del grupo de trabajo, limitándose la respuesta a señalar que hay representantes del Ministerio y de varias comunidades autónomas, sin definir cuáles —cuestión diferente es la Comisión Interministerial del Sistema Nacional de Salud, en cuyo seno se aprobará el protocolo y en la que están representadas todas las comunidades autónomas—. En cuanto a la cuestión de los factores que se han tenido en cuenta para su composición, se señala que únicamente que se trata de personas que se consideró que podían contribuir más significativamente, por razón de su experiencia, perfil técnico y disponibilidad actual. Se trata, nuevamente, de una respuesta excesivamente genérica y, por ello, insuficiente. En este sentido, no se detalla qué experiencia o tipo de perfil técnico se requería.



En relación con la parte (iii), la solicitud de acceso se refiere al régimen de funcionamiento interno y de reuniones. Sobre la primera parte no se responde nada, y sobre la segunda se limita a señalar que las reuniones son periódicas, sin especificar nada más.

5. Sentado lo anterior, es preciso recordar que, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 13 LTAIBG, se entiende por información pública todo contenido o documento, cualquiera que sea su formato o soporte, que obre en poder de los sujetos obligados por la norma, y que haya sido elaborada o adquirida en ejercicio de sus funciones.

Por tanto, el primer presupuesto necesario para que el ejercicio del derecho de acceso prospere es que esa información exista previamente y se encuentre en el ámbito de disposición de los órganos o entidades sometidas a la LTAIBG por haber sido elaborada o adquirida en el ejercicio de sus funciones y en el ámbito de sus competencias; presupuesto que aquí concurre, y no sido negado por el Ministerio requerido.

Por otro lado, hay que volver a subrayar que la formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información (artículos 12 y 13 LTAIBG) obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto los límites a este derecho que se contemplan en el artículo 14.1 LTAIBG como las causas de inadmisión enumeradas en el artículo 18.1 LTAIBG (en este caso ni siquiera han sido invocados, con una salvedad que se examina más adelante), sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información, tal como exige reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo —por todas, Sentencia (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI: ES:TS:2017:3530)—.

En este caso no se ha invocado ninguna causa de inadmisión o límite alguno, a salvo de lo que se dirá en el siguiente fundamento jurídico, limitándose la Administración a citar la existencia del grupo de trabajo y algunas consideraciones genéricas relacionadas con el mismo que no resultan suficientes para considerar satisfecho el derecho de acceso a la información pública del reclamante.

6. En relación con la invocación del derecho a la protección de los datos personales de los componentes del grupo de trabajo, debe partirse de que el artículo 15.2 de la LTAIBG dispone que, *«[c]on carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el*



acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano».

Este precepto establece una presunción *iuris tantum* a favor de la concesión del acceso a la identificación de quienes prestan servicio en el sector público, entre los que se encuentran los que obtengan un nombramiento para la participación de un grupo de trabajo, cuyo alcance ha sido precisado, entre otras, por la Sentencia de la Audiencia Nacional de 16 de marzo de 2021 [ECLI:ES:AN:2021:956] al manifestar lo siguiente en su F.J.2º:

«La identificación de quienes ostentan un empleo público es la regla general. Los nombramientos de prácticamente todos los funcionarios públicos son publicados en los diarios oficiales y de general conocimiento. Solo cuando una ley expresamente autoriza la confidencialidad de la identidad del empleado público puede mantenerse ésta reservada, así como cuando pueda comprometer otros derechos constitucionales prevalentes.

El artículo 15.2 de la Ley de Transparencia, corroborando las anteriores afirmaciones, “con carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano”.

Puede mantenerse la confidencialidad sobre datos personales, especialmente aquellos que faciliten la localización de las personas o de su centro de trabajo, cuando pueda comprometerse la integridad física de los empleados públicos, por ejemplo, en los casos de empleadas que tengan protección por razones de violencia de género.

Pero fuera de estos casos, no puede hablarse de que la identidad del empleado sea un dato personal que pueda el afectado oponerse a que se divulgue».

En aplicación de todo lo expuesto, este Consejo viene reconociendo regularmente el derecho a conocer la identidad de los empleados públicos con carácter general salvo en aquellos casos en los que, justificadamente, deba prevalecer la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación, como aquellos supuestos en los que la revelación indiscriminada de la identidad de un empleado público pueda afectar a su seguridad



o a su integridad personal, como sucede con las víctimas de violencia de género, o los integrantes de las fuerzas y cuerpos de seguridad.

En este caso no se ha acreditado por el Ministerio la concurrencia de causa alguna que pueda justificar la denegación del acceso a la identidad de los miembros del grupo de trabajo. Exclusivamente se ha mencionado, de forma genérica, su derecho a la protección de datos personales, sin que conste ponderación o razonamiento alguno, ni una exposición de los motivos siquiera, por los que deba preservarse la identidad de los mismos frente al principio general de publicidad aludido. En consecuencia, al no haberse justificado ni apreciarse la concurrencia de alguna de las situaciones que, excepcionalmente, pueden justificar la restricción del derecho de acceso a la información pública por afectar a la seguridad o la integridad de las personas, ha de prevalecer el interés público en el acceso.

7. De acuerdo con lo expuesto, teniendo en cuenta el carácter de información pública de lo solicitado —que no ha sido cuestionado por ninguna de las partes—, así como la falta de invocación de causa de inadmisión o límite alguno al acceso con respecto a la mayor parte de la información, y la no justificación de la concurrencia de las excepciones al acceso basadas en el artículo 15 LTAIBG con respecto a la relación nominativa de integrantes del grupo de trabajo, procede la estimación de esta reclamación, a fin de que el Ministerio requerido proporcione el acceso a la información solicitada, a salvo de la parte (iv) ya facilitada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación interpuesta por [REDACTED] frente a la resolución del MINISTERIO DEL SANIDAD.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DEL SANIDAD a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

Solicito conocer la composición del grupo de trabajo interno que se ha constituido en junio de 2024 para elaborar el protocolo específico para garantizar el cumplimiento de los objetivos perseguidos con la creación de los Registros de personas objetoras de conciencia en el procedimiento de las IVE y la salvaguarda de la protección de los datos personales. Solicito que se me indique el nombre y cargo de todos los miembros.



Solicito también conocer cómo se ha decidido la composición del grupo y si se ha ofrecido formar parte del mismo a todas las comunidades autónomas. Solicito conocer de las comunidades autónomas que se les ha ofrecido formar parte, cuáles han accedido a entrar al grupo interno y cuáles no.

Por último, solicito conocer también el funcionamiento del grupo interno, cuándo se va a reunir (...).

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DEL SANIDAD a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre⁸](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>