



Roj: **SAN 3678/2021 - ECLI:ES:AN:2021:3678**

Id Cendoj: **28079230012021100381**

Órgano: **Audiencia Nacional. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **1**

Fecha: **16/09/2021**

Nº de Recurso: **2354/2019**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **Procedimiento ordinario**

Ponente: **MARIA LUZ LOURDES SANZ CALVO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

AUDIENCIA NACIONAL

Sala de lo Contencioso-Administrativo

SECCIÓN PRIMERA

Núm. de Recurso: 0002354 /2019

Tipo de Recurso: PROCEDIMIENTO ORDINARIO

Núm. Registro General: 16874/2019

Demandante: Maximino

Procurador: NURIA FELIU SUAREZ

Letrado: JOSE CARLOS VILLAVIEJA ESCRIBANO

Demandado: AGENCIA ESPAÑOLA DE PROTECCIÓN DE DATOS

Codemandado: JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA EN TOLEDO

Abogado Del Estado

Ponente Ilma. Sra.: D^a. LOURDES SANZ CALVO

SENTENCIA Nº :

Ilmo. Sr. Presidente:

D. EDUARDO MENÉNDEZ REXACH

Ilmos. Sres. Magistrados:

D^a. FELISA ATIENZA RODRIGUEZ

D^a. LOURDES SANZ CALVO

D. FERNANDO DE MATEO MENÉNDEZ

Madrid, a dieciséis de septiembre de dos mil veintiuno.

Vistos por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional el recurso contencioso administrativo número **2354/2019** interpuesto por la Procuradora de los Tribunales Sra. Feliu Suárez, en nombre y representación de **D. Maximino**, frente a la Resolución de la Directora de la Agencia Española de Protección de Datos de fecha 12 de agosto de 2019, dictada en el expediente NUM000, que inadmite a trámite de la reclamación presentada; han sido partes en autos, la Administración demandada representada y defendida por el Abogado del Estado, y la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, representada y defendida por el Letrado de dicha Administración.



AN TECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Interpuesto el recurso Contencioso-administrativo ante esta Sala de lo Contencioso administrativo de la Audiencia Nacional y turnado a esta Sección, fue admitido a trámite, reclamándose el expediente administrativo, para, una vez recibido emplazar a la actora para que formalizara la demanda, lo que así se hizo en escrito en la que tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que consideró oportunos, terminó suplicando que se dicte sentencia por la que se declare nula la resolución recurrida " *acordando la tramitación sancionadora ante la denegación del SESCAM*", y auto *rizando* el acceso a la documentación solicitada.

SEGUNDO.- El Abogado del Estado, en su escrito de contestación a la demanda, tras alegar los hechos y fundamentos de derecho que consideró aplicables, solicitó se dicte sentencia por la que se inadmita el presente recurso por falta de legitimación o, subsidiariamente, se desestime el mismo, confirmando íntegramente la resolución impugnada por ser conforme a Derecho.

TERCERO.- El letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en igual trámite de contestación a la demanda, presentó escrito solicitando se dicte sentencia por la que se inadmita el recurso o, subsidiariamente, se desestime la demanda, con condena en costas a la demandante.

CUARTO.- No se solicitó el recibimiento del recurso a prueba, y habiéndose dado trámite de audiencia a la actora sobre la causa de inadmisibilidad opuesta por el Abogado del Estado y el Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, se señaló para votación y fallo para el día 7 de septiembre de 2021, en que tuvo lugar.

Ha sido Ponente la Magistrada Ilma. Sra. D^a. María Lourdes Sanz Calvo.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Constituye el objeto del presente recurso contencioso-administrativo, la Resolución de la Directora de la Agencia Española de Protección de Datos de fecha 12 de agosto de 2019, dictada en el expediente NUM000 , que acuerda la inadmisión a trámite de la reclamación presentada por D. Maximino .

Reclamación con entrada en la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) el 12 de agosto de 2019, en la que D. Maximino pide que por el Servicio de Salud de Castilla La Mancha (SESCAM) se le entregue el informe médico solicitado de su hijo mayor de edad, que fue denegado por dicho Servicio de Salud al considerar que el poder notarial aportado por el padre y que su hijo le había otorgado, no le autorizaba específicamente para el acceso a dichos datos médicos, extremo con el que discrepa el recurrente al entender que dicho poder si le autoriza para acceder al informe de junio de 2019 solicitado. A dicha reclamación se aportaba el citado poder, los escritos presentados ante el SESCAM y las contestaciones recibidas.

La Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) tras el análisis de los documentos aportados, dicta la resolución recurrida en la que a la vista de dicho análisis y de efectuar referencia al tratamiento de categorías especiales de datos personales y al ejercicio del derecho de acceso, señala que en el presente caso no se aprecian indicios racionales de la existencia de una infracción en el ámbito competencial de la Agencia Española de Protección de Datos, por lo que de acuerdo con lo previsto en el artículo 65.2 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD), acuerda inadmitir la reclamación.

SEGUNDO.- Di conforme con dicha resolución, aduce la actora que conforme las facultades que otorga a la AEPD, entre otros, el artículo 63.1 de la Ley Orgánica 3/2018, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, la Resolución recurrida " *debió entrar a investigar y resolver sobre la procedencia de castigar la negativa del SESCAM a facilitar los datos de su hijo a mi mandante*".

Señala, que se trata de la solicitud efectuada por el recurrente de información médica de su hijo, acompañando poder general de representación, que es un documento público en el que su hijo ha otorgado su consentimiento de modo voluntario, acorde con lo que el artículo 6 de la LOPDGDD entiende por consentimiento, tratándose de un documento público. Por lo cual, a juicio de la actora, la resolución de la AEPD debió entrar a conocer del asunto y proceder a investigar las circunstancias de la negativa a obtener los datos solicitados resolviendo sobre la pertinencia de sanción correspondiente ante tan infundada negativa.

Finalmente solicita que se declare nula la resolución recurrida " *acordando la tramitación sancionadora ante la denegación del SESCAM*" y auto *rizando* el acceso a la documentación solicitada.

Frente a dicha pretensión opone el Abogado del Estado, en primer lugar, la inadmisibilidad del recurso por falta de legitimación del recurrente, ex artículo 69.b) de la Ley Jurisdiccional.



Subsidiariamente, alega la conformidad a derecho de la resolución recurrida, al no apreciar indicios de infracción en materia de protección de datos, por cuanto es preciso la aportación de un poder de representación específico, y no general como el aportado, para el ejercicio del derecho concreto, no siendo necesario que se otorgue ante notario pero sí que sea específico, por tratarse de datos especialmente sensibles, sin que en el actuar del SESCOAM se haya producido infracción alguna en materia de protección de datos, siendo su actuación ajustada a derecho.

El letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en igual sentido que el Abogado del Estado esgrime, en primer término, la inadmisibilidad del recurso por falta de legitimación activa, ex artículo 69.b) de la Ley Jurisdiccional.

Subsidiariamente, alega que el acceso a datos de la historia clínica supone acceder a información especialmente protegida (artículo 9 del Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016, general de protección de datos (RGPD). Añade, que la historia clínica se encuentra regulada y protegida por una normativa específica y el artículo 18 de la Ley 41/2002 recoge el derecho de acceso del paciente a la historia clínica, que dicho derecho puede ejercerse también por representación debidamente acreditada y que los centros sanitarios regularán el procedimiento que garantice la observancia de dichos derechos. Y para Castilla-La Mancha, la Circular 1/2009, en desarrollo del artículo 29 de la Ley 5/2010, sobre derechos y deberes en materia de salud de Castilla-La Mancha, exige para el acceso a la historia clínica por persona autorizada, que la autorización sea e inequívoca para el ejercicio de este derecho y para el caso en concreto. En el caso de autos, conforme a dicha normativa, e incluso acudiendo a la teoría general de la representación, no puede un poder general ser título bastante para acceder al historial clínico de un paciente, teniendo en cuenta que se estaría afectando un derecho personalísimo. Por último, indica, que esta Sala y Sección ha señalado en la Sentencia de 20 de mayo de 2010 (Rec. 106/2009) que los apoderamientos genéricos no son suficientes para el ejercicio de los derechos como el de acceso, de carácter personalísimo.

TERCERO.- En primer lugar se va a examinar la causa de inadmisibilidad del artículo 69 b) de la Ley de la Jurisdicción, opuesta por el Abogado del Estado y el letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, basada en la falta de legitimación de la recurrente, denunciante ante la AEPD.

Inadmisibilidad a la que se ha opuesto la parte demandante, alegando que el objeto del recurso se basa en el ejercicio del derecho del recurrente sobre pretensiones que son propias.

Debemos tomar como punto de partida, para examinar dicha causa de inadmisibilidad, que la legitimación constituye un presupuesto inexcusable de proceso, disponiendo el artículo 19. 1. a) de la LJCA, que " *Están legitimados ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo: a) Las personas físicas o jurídicas que ostenten un derecho o interés legítimo*".

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Constitucional 52/2007, de 12 de marzo, ha precisado que el interés legítimo, al que se refiere el artículo 24.1 de la Constitución " *se caracteriza como una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión (acto o disposición impugnados), de tal forma que su anulación produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio) actual o futuro pero cierto, debiendo entenderse tal relación referida a un interés en sentido propio, cualificado y específico, actual y real (no potencial o hipotético). Se trata de la titularidad potencial de una ventaja o de una utilidad jurídica, no necesariamente de contenido patrimonial, por parte de quien ejercita la pretensión, que se materializaría de prosperar ésta. O lo que es lo mismo, el interés legítimo es cualquier ventaja o utilidad jurídica derivada de la reparación pretendida (SSTC 252/2000, de 30 de octubre, FJ 3 ; 173/2004, de 18 de octubre, FJ 3 y 73/2006, de 13 de marzo , FJ ; con relación a un sindicato, STC 28/2005, de 14 de febrero , FJ 3)*".

El Tribunal Supremo ya en Sentencia de 26 de noviembre de 2002 ha afirmado que " *el denunciante ni es titular de un derecho subjetivo a obtener una sanción contra los denunciados, ni puede reconocérsele un interés legítimo a que prospere su denuncia, derecho e interés que son los presupuestos que configuran la legitimación, a tenor del artículo 24.1 de la Constitución y del artículo 31 de la Ley 30/92 , sin que valgan como sostenedores de ese interés argumentos referidos a que se corrijan irregularidades o a que en el futuro no se produzcan, o a la satisfacción moral que comportaría la sanción, o la averiguación de los hechos, para el denunciante (...)*" Criterio que ha permanecido constante en las SSTs de 12 de diciembre de 2012, de 19 de diciembre de 2017 y de 14 de junio de 2018 (Rec. 474/2017) entre otras muchas, afirmándose que no se ostenta legitimación para la imposición o no de una sanción por entender que " *no produce efecto positivo alguno en la esfera jurídica del denunciante, ni elimina cargo o gravamen de esa esfera*".

En el ámbito propio de protección de datos en el que nos encontramos, cabe citar la STS de 6 de octubre de 2009 (Rec. 4.712/2005) que expresa que " *quien denuncia hechos que considera constitutivos de infracción de legislación de protección de datos carece de legitimación activa para impugnar en vía jurisdiccional lo que*



resuelva la Agencia. Así se desprende de las sentencias de esta Sala de 6 de noviembre de 2007 y, con mayor nitidez aún, de 10 de diciembre de 2008".

La razón de dicha falta de legitimación radica, según la citada sentencia de 6 de octubre de 2009, en que el denunciante carece de la condición de interesado en el procedimiento sancionador que se pueda incoar a resultas de su denuncia, pues ni la LOPD, ni su Reglamento de desarrollo le reconocen esa condición. Y por lo que se refiere a los principios generales del derecho administrativo sancionador prosigue la citada sentencia " aunque en algunas ocasiones esta Sala ha dicho que el denunciante puede impugnar el archivo de la denuncia por la Administración, no se admite que el denunciante pueda impugnar la resolución administrativa final. El argumento crucial en esta materia es que el denunciante, incluso cuando se considere a sí mismo "víctima" de la infracción denunciada, no tiene un derecho subjetivo ni un interés legítimo a que el denunciado sea sancionado. El poder punitivo pertenece únicamente a la Administración que tiene encomendada la correspondiente potestad sancionadora -en este caso, la Agencia Española de Protección de Datos- y por consiguiente, sólo la Administración tiene un interés tutelado por el ordenamiento jurídico en que el infractor sea sancionado. Es verdad que las cosas no son así en el derecho penal propiamente dicho, donde existe incluso la acción popular, pero ello es debido a que hay normas que expresamente establecen excepciones que no aparecen en el derecho administrativo sancionador y, por lo que ahora específicamente interesa, en la legislación sobre protección de datos. Es más, aceptar la legitimación activa del denunciante no sólo conduciría a sostener que ostenta un interés legítimo que el ordenamiento jurídico no le reconoce ni protege, sino que llevaría también a transformar los tribunales contencioso administrativos en una especie de órganos de apelación en materia sancionadora (...)En otras palabras, los tribunales contencioso-administrativos pueden y deben controlar la legalidad de los actos administrativos en materia sancionadora; pero no pueden sustituir a la Administración en el ejercicio de las potestades sancionadoras que la ley encomienda a aquélla.

Cuanto se acaba de decir debe ser objeto de una precisión: el denunciante de una infracción de la legislación de protección de datos carece de legitimación activa para impugnar la resolución de la Agencia en lo que concierne al resultado sancionador mismo (imposición de una sanción, cuantía de la misma, exculpación, etc); pero llegado el caso, puede tener legitimación activa con respecto a aspectos de la resolución distintos del específicamente sancionador siempre que, por supuesto, pueda mostrar algún genuino interés digno de tutela".

Según señala la STS de 9 de junio de 2014 (Rec. 526/2011), es de aplicación la doctrina jurisprudencial de dicha Sala del Tribunal Supremo recaída en relación con expedientes sancionadores del Consejo General del Poder Judicial, que también ha sido aplicada en el ámbito que nos ocupa del ejercicio de las potestades sancionadoras de la AEPD, en sentencia de 24 de enero de 2013 (Rec. 51/2010) que "reconoce legitimación al denunciante para demandar el desarrollo de la actividad investigadora que resulte conveniente para la debida averiguación de los hechos que hayan sido denunciados, pero no para que esa actividad necesariamente finalice en una resolución sancionadora y esto último porque la imposición de una sanción a la persona denunciada, al no producir efecto positivo alguno en la esfera jurídica del denunciante, ni elimina carga ni gravamen de clase alguna en dicha esfera, no encarna el interés real que resulta necesario para que pueda ser apreciada la legitimación que, como inexcusable presupuesto del proceso contencioso administrativo exige el artículo 19 de la Ley Jurisdiccional." Criterio que se reitera en la STS de 18 de mayo de 2015 (Rec. 277/2013) y en la posterior STS de 1 de enero de 2018 (Rec. 2368/2016) recaídas en esta misma materia de protección de datos.

En el caso de autos, se solicita en el suplico de la demanda que se declare nula la resolución recurrida " acordando la tramitación sancionadora" ante la denegación del SESCAM (...)"

Así las cosas, y pretendiendo la recurrente el ejercicio de la potestad sancionadora o lo que es igual, la incoación de un expediente sancionador, no resulta acreditada su legitimación para impugnar la decisión de la AEPD, pues como señala la citada STS de 1 de febrero de 2018 (Rec. 2368/2016), " La pretensión de la defensa de la legalidad ---al margen de su regulación en el ámbito del derecho penal---requiere, en el ámbito que nos afecta del derecho administrativo, de una específica y concreta habilitación que no se percibe ni se acredita en la materia de la protección de datos de carácter personal, debiendo recordarse que el poder punitivo pertenece únicamente a la Administración que es quien tiene encomendada la correspondiente potestad sancionadora --- en este caso, la Agencia Española de Protección de Datos-, y, por consiguiente, sólo la Administración tiene un interés tutelado por el Ordenamiento jurídico en que el infractor sea sancionado; lo contrario implicaría sustituir a la Administración en el ejercicio de la potestad sancionadora".

En definitiva, en aplicación de la jurisprudencia expuesta, careciendo la recurrente tanto de un derecho subjetivo como de un interés legítimo a que prospere su denuncia, derechos e intereses que son los presupuestos que configuran la legitimación, a tenor del artículo 24.1 de la Constitución, procede dictar sentencia de inadmisibilidad del recurso contencioso administrativo al amparo del artículo 69. b) de la Ley Jurisdiccional.



A mayor abundamiento, hay que señalar que el poder notarial de 17 de enero de 2012 que D. Damaso (nacido en 1988), otorgó en favor de su padre D. Maximino y que éste aportó ante el SESCOAM para que se le concediera el acceso a un informe médico de su hijo, de junio de 2019, no puede servir de cobertura para ello, por cuanto de su lectura y de una interpretación sistemática del mismo, se desprende que se trata de un poder general para practicar cualesquiera actos y negocios de " *administración, adquisición, enajenación, gravamen y disposición, sin limitación alguna*", como se indica en la página 6 del mismo, en sentido amplio.

Es decir, se trata de un poder general comúnmente conocido como de administración, pero no en él no se faculta por el poderdante de modo específico a su padre, para que en su representación pueda acceder a sus datos médicos.

Téngase en cuenta que los datos médicos o datos relativos a la salud, entran dentro de una categoría especial de datos personales, ex artículo 9 del Reglamento General de Protección de Datos, para cuyo tratamiento se requiere el " *consentimiento explícito*" del interesado, según el apartado 2.a) de dicho precepto, salvo que resulte de aplicación alguna de las excepciones que se recogen en los restantes apartados del citado artículo 9.2, que aquí no concurren.

Por tanto, si bien el artículo 12.1 de la LOPDGDD establece que los derechos reconocidos en los artículos 15 a 22 del RGPD podrán ejercitarse directamente o por medio de representante legal o voluntario, cuando se ejercite el derecho de acceso (al que se refiere el artículo 15 del RGPD) a datos de salud por representante, deberá contar éste con el consentimiento explícito del titular de los datos para ello, consentimiento que no consta de forma específica en el poder notarial aportado, por lo que la denegación del informe solicitado resulta, en suma, ajustada a Derecho.

CUARTO.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.1 de la Ley Jurisdiccional, procede la imposición de costas a la parte actora.

Vistos los artículos citados y demás de pertinente y general aplicación

FALLAMOS

DECLARAR LA INADMISIBILIDAD del recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Procuradora de los Tribunales Sra. Feliu Suárez, en nombre y representación de **D. Maximino**, frente a la Resolución de la Directora de la Agencia Española de Protección de Datos de fecha 12 de agosto de 2019, dictada en el expediente E/08508/2020, que acuerda la inadmisión a trámite de la reclamación presentada; con imposición de costas a la parte demandante.

La presente sentencia es susceptible de recurso de casación ante el Tribunal Supremo que deberá prepararse ante esta Sala en el plazo de 30 días contados desde el siguiente al de su **notificación**; en el escrito de preparación del recurso deberá acreditarse el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 89.2 de la Ley de la Jurisdicción justificando el interés casacional que presenta.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACIÓN.- Dada, leída y publicada fue la anterior Sentencia en Audiencia Pública. Doy fe.

Madrid a

EL LETRADO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA