- **Expediente N.º: EXP202415439**

RESOLUCIÓN DE ARCHIVO DE ACTUACIONES

De las actuaciones practicadas por la Agencia Española de Protección de Datos y en base a los siguientes

HECHOS

PRIMERO: Con fecha 10 de octubre de 2024 se interpuso reclamación ante la Agencia Española de Protección de Datos por una posible infracción imputable a ***A.A.A.*** con NIF ******NIF.1*** (en adelante, ***A.A.A.*** o la parte reclamada), en tanto que ostenta la condición de titular de una oficina de farmacia.

Los hechos que se pone en conocimiento de esta autoridad son:

La parte reclamante señala que la parte reclamada ***(…)*** ha accedido sin autorización a sus datos personales consagrados en el aplicativo IPAF (Identificación de Pacientes y aportación farmacéutica) de la Comunidad de Madrid.

A estos efectos, presenta junto a su reclamación copia de dos informes del Comité Delegado de Protección de Datos del Servicio Madrileño de salud por el que le confirma que desde la IP de la farmacia de la parte reclamada se habrían producido 5 accesos entre enero y febrero de 2024 y otros dos accesos entre los meses de marzo y mayo de 2024, datando el último de ellos de 12 de mayo de 2024.

SEGUNDO: De conformidad con el artículo 65.4 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (en adelante LOPDGDD), se dio traslado de dicha reclamación a la parte reclamada para que procediese a su análisis e informase a esta Agencia en el plazo de un mes, de las acciones llevadas a cabo para adecuarse a los requisitos previstos en la normativa de protección de datos.

La notificación del traslado de la reclamación, que se practicó conforme a las normas establecidas en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP), fue realizada en fecha 07/11/2024 como consta en el acuse de recibo que obra en el expediente.

Con fecha 04/12/2024 se recibe en esta Agencia escrito de respuesta en el que, en síntesis, se señala el funcionamiento del aplicativo IPAF, se sostiene que todo el personal de la farmacia estaba legitimado para el acceso al sistema y se concluye que no se puede determinar que empleado concreto accedió a los datos de la parte reclamante.

TERCERO: Con fecha 10 de enero de 2025, de conformidad con el artículo 65 de la LOPDGDD, se admitió a trámite la reclamación.

CUARTO: La Subdirección General de Inspección de Datos procedió a la realización de actuaciones previas de investigación para el esclarecimiento de los hechos en cuestión, en virtud de las funciones asignadas a las autoridades de control en el artículo 57.1 y de los poderes otorgados en el artículo 58.1 del Reglamento (UE) 2016/679 (Reglamento General de Protección de Datos, en adelante RGPD), y de conformidad con lo establecido en el Título VIII, de la LOPDGDD.

Como consecuencia de las actuaciones realizadas, se ha tenido conocimiento de los siguientes extremos tras los requerimientos de información formulados a la parte reclamada, así como al Colegio Oficial de Farmacéuticos de la Comunidad de Madrid (COFM):

- IPAF es una herramienta digital desarrollada por la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid, en colaboración con el Colegio Oficial de Farmacéuticos de Madrid (COFM), con el objetivo de optimizar la gestión del sistema de copago farmacéutico de acuerdo con el Real Decreto-Ley 16/2012 sobre la aportación de los ciudadanos en la Oficina de Farmacia. Para su funcionamiento es necesario que el paciente aporte su tarjeta sanitaria, sin perjuicio de que también se puedan hacer búsquedas en el sistema mediante los datos identificativos sanitarios como el CIP o CIPA (datos de salud) y personales del paciente como el DNI.

- De acuerdo con la Guía titulada Aplicación del Real Decreto-Ley 16/2012 sobre la aportación de los ciudadanos en la Oficina de Farmacia de 10 de julio de 2012, IPAF permite realizar dos acciones: (i) identificar al paciente y el nivel de aportación farmacéutica (ii) impresión de etiquetas para su pegado, en determinados supuestos.

  El acceso al sistema se realiza mediante usuario y contraseña, facilitado por el COFM de forma individualizada a cada usuario de farmacia. De acuerdo con las normas del propio aplicativo: (i) a IPAF solo pueden acceder farmacéuticos colegiados (no técnicos de farmacia) (ii) las claves son personales e intransferibles.

- De acuerdo con la parte reclamada, en el momento en el que se produjeron los accesos a los datos personales de la parte reclamante en el aplicativo, su farmacia contaba con una plantilla integrada por tres farmacéuticos adjuntos, el farmacéutico titular y personal técnico de farmacia (tres personas, si bien únicamente dos se encontraban en activo en el momento de los hechos).

  Asegura que sus empleados están sujetos a un acuerdo de confidencialidad, del que adjunta copia, en el que se incluyen instrucciones por los que se prohibía expresamente *"acceder a recursos que no sean necesarios para el desarrollo y cumplimiento de su labor, así como consultar, copiar, reproducir, transmitir, editar, modicar, (…) información sin estar autorizado para estas funciones".*

  En el mismo documento se recoge, asimismo, un apartado relativo a la *"salvaguarda y protección de las contraseñas personales"*, por el que se

establece de forma expresa la prohibición de compartición de claves entre los miembros de la plantilla.

- Los farmacéuticos colegiados (titular y adjuntos) contaban con sus propias credenciales de acceso individualizadas. Remarca la parte reclamada que los farmacéuticos adjuntos utilizaban inicialmente sus credenciales individualizadas del COFM pero que, en ese periodo, ante incidencias técnicas que bloqueaban el acceso en IPAF y sin posibilidad de restaurar usuarios (puesto que no había un equipo técnico del aplicativo al que dirigirse), en determinadas ocasiones todo el personal, incluidos adjuntos y técnicos, recurría excepcionalmente a las credenciales del titular para garantizar la dispensación de medicamentos prescritos y cumplir con su deber asistencial, evitando la afectación del derecho a la salud de los pacientes. Por lo anterior, ha resultado imposible la identificación del empleado concreto que accedió a los datos de la parte reclamante.

  Por último, la parte reclamada informa de que, con posterioridad a los hechos, y al menos a octubre de 2025, se han realizado modificaciones en el funcionamiento del aplicativo IPAF por parte de los responsables de su gestión, como la modificación de la URL en la que se alojaba, el acceso mediante VPN, así como la creación de un call center para la solución de incidencias técnicas, lo que permite la "*resolución de incidencias como el desbloqueo de credenciales bloqueadas y otras cuestiones relacionadas". A*segura que estos cambios favorecen un mejor funcionamiento y *"reflejan una respuesta a las limitaciones técnicas que motivaron las actuaciones descritas"* y que, en consecuencia, "*(..) como farmacia cumplimos estrictamente sus directrices [del COFM]"* respecto a la configuración actual del aplicativo y su uso.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

I
Competencia

De acuerdo con las funciones que el artículo 57.1 a), f) y h) del Reglamento (UE) 2016/679 (Reglamento general de protección de datos, en adelante RGPD) confiere a cada autoridad de control y según lo dispuesto en los artículos 47 y 48.1 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (en lo sucesivo LOPDGDD), es competente para resolver estas actuaciones de investigación la Presidencia de la Agencia Española de Protección de Datos.

Asimismo, el artículo 63.2 de la LOPDGDD determina que: *"Los procedimientos tramitados por la Agencia Española de Protección de Datos se regirán por lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2016/679, en la presente ley orgánica, por las disposiciones reglamentarias dictadas en su desarrollo y, en cuanto no las contradigan, con carácter subsidiario, por las normas generales sobre los procedimientos administrativos."*

II

Tratamiento de categorías especiales de datos personales

El artículo 9 del RGPD, que regula el tratamiento de categorías especiales de datos personales, establece lo siguiente:

"1. Quedan prohibidos el tratamiento de datos personales que revelen el origen étnico o racial, las opiniones políticas, las convicciones religiosas o filosóficas, o la afiliación sindical, y el tratamiento de datos genéticos, datos biométricos dirigidos a identificar de manera unívoca a una persona física, datos relativos a la salud o datos relativos a la vida sexual o la orientación sexual de una persona física.

2. El apartado 1 no será de aplicación cuando concurra una de las circunstancias siguientes:
a) el interesado dio su consentimiento explícito para el tratamiento de dichos datos personales con uno o más de los fines especificados, excepto cuando el Derecho de la Unión o de los Estados miembros establezca que la prohibición mencionada en el apartado 1 no puede ser levantada por el interesado;

b) el tratamiento es necesario para el cumplimiento de obligaciones y el ejercicio de derechos específicos del responsable del tratamiento o del interesado en el ámbito del Derecho laboral y de la seguridad y protección social, en la medida en que así lo autorice el Derecho de la Unión o de los Estados miembros o un convenio colectivo con arreglo al Derecho de los Estados miembros que establezca garantías adecuadas del respeto de los derechos fundamentales y de los intereses del interesado;

c) el tratamiento es necesario para proteger intereses vitales del interesado o de otra persona física, en el supuesto de que el interesado no esté capacitado, física o jurídicamente, para dar su consentimiento;

d) el tratamiento es efectuado, en el ámbito de sus actividades legítimas y con las debidas garantías, por una fundación, una asociación o cualquier otro organismo sin ánimo de lucro, cuya finalidad sea política, filosófica, religiosa o sindical, siempre que el tratamiento se refiera exclusivamente a los miembros actuales o antiguos de tales organismos o a personas que mantengan contactos regulares con ellos en relación con sus fines y siempre que los datos personales no se comuniquen fuera de ellos sin el consentimiento de los interesados;

e) el tratamiento se refiere a datos personales que el interesado ha hecho manifiestamente públicos;

f) el tratamiento es necesario para la formulación, el ejercicio o la defensa de reclamaciones o cuando los tribunales actúen en ejercicio de su función judicial;

g) el tratamiento es necesario por razones de un interés público esencial, sobre la base del Derecho de la Unión o de los Estados miembros, que debe ser proporcional al objetivo perseguido, respetar en lo esencial el derecho a la protección de datos y

establecer medidas adecuadas y específicas para proteger los intereses y derechos fundamentales del interesado;

h) el tratamiento es necesario para fines de medicina preventiva o laboral, evaluación de la capacidad laboral del trabajador, diagnóstico médico, prestación de asistencia o tratamiento de tipo sanitario o social, o gestión de los sistemas y servicios de asistencia sanitaria y social, sobre la base del Derecho de la Unión o de los Estados miembros o en virtud de un contrato con un profesional sanitario y sin perjuicio de las condiciones y garantías contempladas en el apartado 3;

i) el tratamiento es necesario por razones de interés público en el ámbito de la salud pública, como la protección frente a amenazas transfronterizas graves para la salud, o para garantizar elevados niveles de calidad y de seguridad de la asistencia sanitaria y de los medicamentos o productos sanitarios, sobre la base del Derecho de la Unión o de los Estados miembros que establezca medidas adecuadas y específicas para proteger los derechos y libertades del interesado, en particular el secreto profesional;

j) el tratamiento es necesario con fines de archivo en interés público, fines de investigación científica o histórica o fines estadísticos, de conformidad con el artículo 89, apartado 1, sobre la base del Derecho de la Unión o de los Estados miembros, que debe ser proporcional al objetivo perseguido, respetar en lo esencial el derecho a la protección de datos y establecer medidas adecuadas y específicas para proteger los intereses y derechos fundamentales del interesado.

3. Los datos personales a que se refiere el apartado 1 podrán tratarse a los fines citados en el apartado 2, letra h), cuando su tratamiento sea realizado por un profesional sujeto a la obligación de secreto profesional, o bajo su responsabilidad, de acuerdo con el Derecho de la Unión o de los Estados miembros o con las normas establecidas por los organismos nacionales competentes, o por cualquier otra persona sujeta también a la obligación de secreto de acuerdo con el Derecho de la Unión o de los Estados miembros o de las normas establecidas por los organismos nacionales competentes.

4. Los Estados miembros podrán mantener o introducir condiciones adicionales, inclusive limitaciones, con respecto al tratamiento de datos genéticos, datos biométricos o datos relativos a la salud."

III

Seguridad del tratamiento

El artículo 32 del RGPD estipula lo siguiente:

"1. Teniendo en cuenta el estado de la técnica, los costes de aplicación, y la naturaleza, el alcance, el contexto y los fines del tratamiento, así como riesgos de probabilidad y gravedad variables para los derechos y libertades de las personas físicas, el responsable y el encargado del tratamiento aplicarán medidas técnicas y organizativas apropiadas para garantizar un nivel de seguridad adecuado al riesgo, que en su caso incluya, entre otros:
a) la seudonimización y el cifrado de datos personales;

b) la capacidad de garantizar la confidencialidad, integridad, disponibilidad y resiliencia permanentes de los sistemas y servicios de tratamiento;
c) la capacidad de restaurar la disponibilidad y el acceso a los datos personales de forma rápida en caso de incidente físico o técnico;
d) un proceso de verificación, evaluación y valoración regulares de la eficacia de las medidas técnicas y organizativas para garantizar la seguridad del tratamiento.

2. Al evaluar la adecuación del nivel de seguridad se tendrán particularmente en cuenta los riesgos que presente el tratamiento de datos, en particular como consecuencia de la destrucción, pérdida o alteración accidental o ilícita de datos personales transmitidos, conservados o tratados de otra forma, o la comunicación o acceso no autorizados a dichos datos.

3. La adhesión a un código de conducta aprobado a tenor del artículo 40 o a un mecanismo de certificación aprobado a tenor del artículo 42 podrá servir de elemento para demostrar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el apartado 1 del presente artículo.

4. El responsable y el encargado del tratamiento tomarán medidas para garantizar que cualquier persona que actúe bajo la autoridad del responsable o del encargado y tenga acceso a datos personales solo pueda tratar dichos datos siguiendo instrucciones del responsable, salvo que esté obligada a ello en virtud del Derecho de la Unión o de los Estados miembros."

IV
Conclusión

La reciente STJUE de 24 de septiembre de 2024, en el asunto C-768/2021, señala (el subrayado es de la AEPD):

"37 A este respecto, ha de señalarse que el RGPD deja a la autoridad de control un margen de apreciación en cuanto a la manera en que debe subsanar la deficiencia constatada, puesto que el artículo 58, apartado 2, del mismo confiere a dicha autoridad la facultad de adoptar diversas medidas correctoras. Así, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que la elección del medio adecuado y necesario corresponde a la autoridad de control, que debe realizar tal elección tomando en consideración todas las circunstancias del caso concreto y cumpliendo con toda la diligencia requerida su misión consistente en velar por el pleno respeto del RGPD (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de julio de 2020, Facebook Ireland y Schrems, C-311/18, EU:C:2020:559, apartado 112).
38 Sin embargo, este margen de apreciación está limitado por la necesidad de garantizar un nivel coherente y elevado de protección de los datos personales mediante una aplicación rigurosa de las normas, como se desprende de los considerandos 7 y 10 del RGPD
…
41 En consecuencia, no puede deducirse ni del artículo 58, apartado 2, del RGPD ni del artículo 83 de este la existencia de una obligación a cargo de la autoridad de control de adoptar, en todos los casos, cuando constate una violación de la seguridad de datos personales, una medida correctora, en particular una multa administrativa, siendo su obligación, en tales circunstancias, reaccionar adecuadamente para

subsanar la deficiencia constatada. (…) En estas circunstancias, como señaló el Abogado General en el punto 81 de sus conclusiones, el autor de una reclamación cuyos derechos han sido vulnerados no dispone de un derecho subjetivo a que la autoridad de control imponga una multa administrativa al responsable del tratamiento.
(…)
43 A este respecto, no se excluye que, con carácter excepcional y habida cuenta de las circunstancias particulares del caso concreto, la autoridad de control pueda abstenerse de adoptar una medida correctora aunque se haya constatado una violación de la seguridad de datos personales. Tal puede ser el caso, en particular, cuando la violación constatada no haya persistido, por ejemplo cuando el responsable del tratamiento, que, en principio, había aplicado medidas técnicas y organizativas apropiadas en el sentido del artículo 24 del RGPD, haya adoptado, tan pronto como haya tenido conocimiento de dicha violación, las medidas adecuadas y necesarias para que la violación finalice y no vuelva a producirse, habida cuenta de las obligaciones que le incumben, en particular, en virtud de los artículos 5, apartado 2, y 24 del mencionado Reglamento.
44 La interpretación según la cual la autoridad de control, cuando constata una violación de la seguridad de datos personales, no está obligada a adoptar en todos los casos una medida correctora con arreglo al artículo 58, apartado 2, del RGPD se ve corroborada por los objetivos perseguidos por este artículo 58, apartado 2, y por el artículo 83 de dicho Reglamento, respectivamente.
45 Por lo que respecta al objetivo perseguido por el artículo 58, apartado 2, del RGPD, del considerando 129 de este se desprende que esta disposición tiene por objeto garantizar la conformidad del tratamiento de datos personales con dicho Reglamento y la regularización de las situaciones de incumplimiento de este para que se ajusten al Derecho de la Unión, mediante la intervención de las autoridades de control nacionales (sentencia de 14 de marzo de 2024, Újpesti Polgármesteri Hivatal, C-46/23, EU:C:2024:239, apartado 40).
46 De lo anterior se infiere que la adopción de una medida correctora puede, con carácter excepcional y habida cuenta de las circunstancias particulares del caso concreto, no imponerse, siempre que la situación de infracción del RGPD ya haya sido subsanada y que se garantice la conformidad de los tratamientos de datos personales con dicho Reglamento por su responsable y que tal abstención de la autoridad de control no menoscabe la exigencia de una aplicación rigurosa de las normas, tal como se ha recordado en el apartado 38 de la presente sentencia.".

El TJUE incide, por tanto, en el margen de apreciación que tienen las autoridades de control para, en el ejercicio de sus funciones, desarrollar y optar entre los poderes atribuidos por el artículo 58 del RGPD, teniendo en cuenta las circunstancias del caso concreto, así como velando por el pleno respeto del RGPD. La consigna que debe regir siempre la actuación de una autoridad de control es asegurar un nivel alto de protección de los datos personales.

Así, cabe que, aun cuando se hubiera constatado o se tuvieran indicios de que se ha producido una vulneración en materia de protección de datos, las autoridades de control se abstengan de ejercitar sus poderes correctivos cuando esta presunta infracción hubiera sido subsanada y se garantice la conformidad de los tratamientos de datos personales con el RGPD.

Lo señalado por el TJUE en la sentencia antes citada, refuerza la idea de proporcionalidad de actuación de las autoridades de control que se recoge, con anterioridad a que fuera dictada la mencionada sentencia, en los artículos 65.4 y 65.6 de la LOPDGDD, por los que se permite a la AEPD, en atención a las circunstancias del caso concreto, la inadmisión a trámite o el archivo de reclamaciones, cuando, tras el traslado de las mismas al responsable del tratamiento, este demostrara haber adoptado medidas para el cumplimiento de la normativa aplicable.

En el presente caso, los hechos que impulsaron el inicio de actuaciones previas de investigación conforme al artículo 67 de la LOPDGDD se referían a accesos indebidos a datos de salud de la parte reclamante contenidos en el aplicativo IPAF. Durante las actuaciones previas de investigación se ha comprobado que tales accesos se produjeron desde la farmacia de la parte reclamada, quien contaba con instrucciones para sus empleados que prohibían el tratamiento de datos de pacientes salvo para el estricto ejercicio de sus funciones.

No obstante, no ha podido identificarse a la persona que habría vulnerado esas instrucciones puesto que, durante el periodo correspondiente a los hechos, en la farmacia de la parte reclamada se habrían compartido credenciales para el acceso al mencionado aplicativo por el personal de la farmacia, incluyendo el personal técnico.

Tal compartición se realizó, según indica la parte reclamada, en supuestos excepcionales y ante la existencia de incidencias técnicas del sistema que ya han sido solventadas por el órgano competente. Por ello, señala la parte reclamada que a octubre de 2025 cumple estrictamente las directrices de uso de IPAF.

En consecuencia, de conformidad con la STJUE de 24 de septiembre de 2024, en el asunto C-768/2021 y atendiendo a las singulares circunstancias que conforman este caso, esta Agencia considera que no procede el despliegue de sus poderes correctivos previstos en el artículo 58 del RGPD.

Todo ello sin perjuicio de las posibles actuaciones posteriores que esta Agencia pudiera llevar a cabo, aplicando los poderes de investigación y correctivos que ostenta.

Por lo tanto, a tenor de lo anteriormente expuesto, por la Presidencia de la Agencia Española de Protección de Datos,
SE ACUERDA:

PRIMERO: PROCEDER AL ARCHIVO de las presentes actuaciones ***A.A.A.***, con NIF ******NIF.1***.

SEGUNDO: NOTIFICAR la presente resolución a ***A.A.A.***, con NIF ******NIF.1***, y a la parte reclamante.

De conformidad con lo establecido en el artículo 50 de la LOPDGDD, la presente Resolución se hará pública. La publicación se realizará una vez haya sido notificada a los interesados.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa según lo preceptuado por el art. 114.1.c) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y de conformidad con lo establecido en los arts. 112 y 123 de la citada Ley 39/2015, de 1 de octubre, los interesados podrán interponer, potestativamente, recurso de reposición ante la Presidencia de la Agencia Española de Protección de Datos en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente a la notificación de esta resolución o directamente recurso contencioso administrativo ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 25 y en el apartado 5 de la disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la notificación de este acto, según lo previsto en el artículo 46.1 de la referida Ley.

1479-200126

Lorenzo Cotino Hueso
Presidente de la Agencia Española de Protección de Datos