

# Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

**N/REF:** RT 0339/2022 [Expte. 1188-2023]

**Fecha:** La de la firma

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha/  
Consejería de Bienestar Social

**Información solicitada:** Informes de inspección en residencias de mayores, y expedientes sancionadores, en su caso.

**Sentido de la resolución:** RETROACCIÓN DE ACTUACIONES.

**Plazo de ejecución:** 10 días hábiles

RA CTBG  
Número: 2023-0210 Fecha: 29/03/2023

## I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación que obra en el expediente, en fecha 8 de junio de 2022 el reclamante solicitó a la Consejería de Bienestar Social de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, al amparo de la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*<sup>1</sup> (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

*Me pongo en contacto con ustedes con el fin de solicitar los datos relativos a las inspecciones realizadas a las residencias de mayores y centros de día durante el año 2021 y 2022.*

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

Me gustaría conocer los detalles de cada una de las inspecciones realizadas en el periodo mencionado, incluyendo:

- Nombre de cada centro
  - Fecha en la que se realizó la inspección
  - La evaluación/informe de cada inspección, especificando los aspectos analizados (limpieza, alimentación en el centro, y cualquier aspecto que tengan en cuenta al realizar dichas inspecciones...) así como el resultado obtenido en cada uno de ellos según los criterios que haya utilizado el órgano responsable de la inspección al realizar la misma. También quería saber si se ha abierto algún expediente sancionador en alguna de las residencias de mayores, conocer en cuál, el resultado del mismo y si conllevó sanción (y en su caso, de que tipo y magnitud) o no.
2. En respuesta a esta solicitud, el 9 de junio de 2022 la Secretaria General de la Consejería de Bienestar Social dictó Resolución, en los siguientes términos:

*“Vista la solicitud de acceso a la información pública planteada por Don (...) se informa de lo siguiente:*

*PRIMERO. El interesado solicita los datos relativos a las inspecciones realizadas a las residencias de mayores y centros de día durante el año 2021 y 2022, en concreto interesa “conocer los detalles de cada una de las inspecciones realizadas en el período mencionado, incluyendo: nombre de cada centro, fecha en la que se realizó la inspección, la evaluación/informe de cada inspección, especificando los aspectos analizados (limpieza, alimentación en el centro, y cualquier aspecto que tengan en cuenta al realizar dichas inspecciones...) así como el resultado obtenido en cada uno de ellos según los criterios que haya utilizado el órgano responsable de la inspección al realizar la misma”.*

*Se adjunta listado de las actuaciones inspectoras realizadas a las residencias, viviendas y centros de día destinados a la atención de personas mayores en el período comprendido entre el 1 de enero de 2021 a 31 de mayo de 2022, en el que se incluye el nombre del centro, localidad, provincia, fecha de la visita de inspección y programa normalizado de trabajo supervisado, cuyo resumen total es:*

AÑO	Nº INSPECCIONES
2021	983
2022	322

TOTAL	1305
-------	------

*Respecto a la petición de conocer la evaluación/informe de cada inspección, se considera que no procede proporcionar esta información al tener un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.*

*SEGUNDO. El interesado solicita también conocer “si se ha abierto algún expediente sancionador en alguna de las residencias de mayores, conocer en cual, el resultado del mismo y si conllevó sanción (y en su caso, de qué tipo y magnitud) o no.”*

*El número de sanciones impuesta hasta la fecha desagregado año y tipo de infracción es:*

AÑO	Nº SANCIONES	TIPO DE INFRACCIÓN
2021	8	15 graves y 1 muy grave
2022	4	2 leves, 7 graves y 1 muy grave

*Señalar que los datos van referidos a los expedientes sancionadores finalizados mediante la imposición de sanción, considerando que no procede proporcionar datos relativos a los expedientes sancionadores iniciados que no finalizaron mediante la imposición de sanción.*

*Respecto a la petición de conocer en cuál de las residencias de mayores se ha impuesto sanción, en virtud del artículo 14.1.h) de la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, se considera que esta información puede suponer un perjuicio para los intereses económicos y comerciales de la entidad titular y/o gestora del centro residencial.*

- Disconforme con esta Resolución por considerar insuficiente la información proporcionada, el solicitante presentó, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 24<sup>2</sup> de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) a la que se da entrada el 6 de julio de 2022, con número de expediente RT/0339/2022.

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

4. En esta misma fecha, el CTBG remitió el expediente a la Secretaría General de la Consejería de Bienestar Social al objeto de que se pudieran presentar las alegaciones que se considerasen oportunas.
5. Con fecha 18 de julio de 2022 se expide informe de alegaciones a la reclamación presentada ante este Consejo, en los siguientes términos:
  - a) *Por lo que respecta a la petición de conocer la evaluación/informe de cada inspección, no procede proporcionar esta información al tener un carácter abusivo no justificado con la finalidad de la transparencia de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, dado que se trata de un total de 1305 inspecciones realizadas en el período comprendido entre el 1 de enero de 2021 y el 31 de mayo de 2022.*
  - b) *Finalmente y respecto a la petición de conocer en cuál de las residencias de mayores se ha impuesto sanción, en virtud del artículo 14.1.h) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, esta información puede suponer un perjuicio para los intereses económicos y comerciales de la entidad titular y/o gestora del centro residencial. Se considera que este límite es plenamente aplicable en este caso concreto, puesto que los centros destinados a personas mayores tienen habitualmente cambios tanto en la entidad titular como en la entidad que lo gestiona. Proporcionar el dato perjudicaría los intereses económicos y comerciales de la entidad titular o gestora que posteriormente a la imposición de sanción se esté haciendo cargo del mismo.*

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2.c) de la LTAIBG y en el artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno<sup>3</sup>, el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. En virtud del apartado 2 de la disposición adicional cuarta de la LTAIBG<sup>4</sup>, las comunidades autónomas pueden atribuir la competencia para la resolución de las reclamaciones al CTBG mediante la celebración del correspondiente convenio con la

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

<sup>4</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#dacuaa>

Administración General del Estado. En desarrollo de dicha previsión, existe convenio<sup>5</sup> vigente suscrito con las comunidades autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Extremadura, Castilla-La Mancha e Illes Balears, así como con las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

3. La LTAIBG, en su artículo 12<sup>6</sup>, regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como *«los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.»*

Por lo tanto, la ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación con información que ya existe, por cuanto está en posesión de un organismo incluido en su ámbito de aplicación, bien porque él mismo la ha elaborado, bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

La documentación solicitada en el caso de esta reclamación se refiere a información relativa a inspecciones realizadas en residencias para personas mayores, así como a expedientes sancionadores incoados, en su caso, a estas entidades. Esta información tiene la consideración de información pública, puesto que obra en poder de un sujeto obligado por la LTAIBG, quien la ha elaborado en el ejercicio de las funciones que el Decreto 86/2019, de 16 de julio<sup>7</sup>, de estructura orgánica y competencias de la Consejería de Bienestar Social, confiere a esta Consejería.

4. Como se ha indicado en los antecedentes, la Consejería de Bienestar Social alega, en su contestación al reclamante, que la solicitud que se refiere al acceso a la información detallada de cada una de las inspecciones tiene la consideración de abusiva, de acuerdo con el artículo 18.1 e)<sup>8</sup> de la LTAIBG.

Cabe indicar, a este respecto, que el ejercicio abusivo de un derecho ha sido analizado por reiterada jurisprudencia (por todas, se destaca la Sentencia de 1 de febrero de 2006 (rec. núm. 1820/2000). Esta doctrina jurisprudencial se basa en la existencia de unos límites impuestos al ejercicio de los derechos, límites de orden moral, teleológico y social.

---

<sup>5</sup> <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/es/transparencia/portal-transparencia/informacion-econ/convenios/conveniosCCAA.html>

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

<sup>7</sup> [Funciones y Competencias | Gobierno de Castilla-La Mancha \(castillalamancha.es\)](https://www.gob.es/funciones-y-competencias)

<sup>8</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a18>

Se trata de una institución de equidad que, para poder ser apreciada, exige la verificación de que la conducta valorada cumple los siguientes requisitos:

(1) Aparentemente es correcta pero representa, en realidad, una extralimitación a la que la ley no concede protección alguna; y (2) Genera unos efectos negativos, normalmente daños y perjuicios.

Además de la base fáctica debe resultar patente: (a) una circunstancia subjetiva de ausencia de finalidad seria y legítima (voluntad de perjudicar o ausencia de interés legítimo); y (b) una circunstancia objetiva de exceso en el ejercicio del derecho (anormalidad en el ejercicio del derecho).

Aplicada esta doctrina al derecho de acceso a la información, este Consejo, en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas por el art. 38.2 a), aprobó el criterio interpretativo CI/3/2016, de 14 de julio, que se pronuncia en los siguientes términos:

#### *2.2. Respecto del carácter abusivo de la petición de información.*

*El artículo 18.1. e) de la LTAIBG asocia el carácter abusivo de la solicitud a la condición de que la petición “no esté justificada con la finalidad de la Ley”.*

*De este modo hay dos elementos esenciales para la aplicación de esta causa de inadmisión:*

*A) Que el ejercicio del derecho sea abusivo cualitativamente, no en sentido cuantitativo: el hecho de que una misma persona presente un número determinado de solicitudes no determina necesariamente un ejercicio abusivo del derecho, y*

*B) Que el ejercicio del derecho pueda considerarse excesivo, es decir, cuando no llegue a conjugarse con la finalidad de la Ley.*

*1. Así, una solicitud puede entenderse ABUSIVA cuando se encuentre en alguno de los supuestos o se den alguno de los elementos que se mencionan a continuación:*

*Con carácter general, en aquellos casos en que pueda considerarse incluida en el concepto de abuso de derecho recogido en el artículo 7.2 del Código Civil y avalado por la jurisprudencia, esto es: “Todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho”.*

*Cuando, de ser atendida, requiriera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen*

*encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos*

*Cuando suponga un riesgo para los derechos de terceros.*

*Cuando sea contraria a las normas, las costumbres o la buena fe.*

2. *Se considerará que la solicitud está JUSTIFICADA CON LA FINALIDAD DE LA LEY cuando se fundamenta en el interés legítimo de:*

*Someter a escrutinio la acción de los responsables públicos*

*Conocer cómo se toman las decisiones públicas*

*Conocer cómo se manejan los fondos públicos*

*Conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas*

*Consecuentemente, NO ESTARÁ JUSTIFICADA CON LA FINALIDAD DE LA LEY cuando:*

*No pueda ser reconducida a ninguna de las finalidades señaladas con anterioridad y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.*

*Cuando tenga por finalidad patente y manifiesta obtener información que carezca de la consideración de información pública de acuerdo con la definición del artículo 13 de la LTAIBG.*

*Cuando tenga como objeto o posible consecuencia la comisión de un ilícito civil o penal o una falta administrativa.*

*Por otro lado debe señalarse que el artículo 7 del Código Civil dispone que:*

*Los derechos deberán ejercitarse conforme a las exigencias de la buena fe. La ley no ampara el abuso del derecho o el ejercicio antisocial del mismo. Todo acto u omisión que:*

- *por la intención de su autor,*
- *por su objeto o*
- *por las circunstancias en que se realice, sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho, con daño para tercero, dará lugar... a la adopción de las medidas... administrativas que impidan la persistencia en el abuso.*

Según numerosas sentencias (SS 14/2/86, 29/11/85, 7/5/93, 8/6/94, 21/9/87, 30/5/98, 11/5/91, entre otras), el abuso de derecho:

- *Presupone carencia de buena fe. La buena o mala fe es un concepto jurídico que se apoya en la valoración de conductas deducidas de unos hechos. Para la apreciación de la buena fe (ésta, según doctrina se presume) o mala fe (que debe acreditarse) hay que tener en cuenta hechos y circunstancias que aparezcan probados.*
- *Impone la exigencia de una conducta ética en el ejercicio de los derechos. El abuso de derecho procede cuando el derecho se ejercita con intención decidida de causar daño a otro o utilizándolo de modo anormal. Su apreciación exige que la base fáctica ponga de manifiesto las circunstancias objetivas (anormalidad en el ejercicio) y las subjetivas (ausencia de interés legítimo o voluntad de perjudicar).*
- *El abuso viene determinado por la circunstancia subjetiva de ausencia de finalidad seria y legítima y la objetiva de exceso en el ejercicio del derecho.*

Una interpretación del derecho de acceso a la información pública regulado en la LTAIBG que implique un ejercicio excesivo e indiscriminado del mismo afectaría en sí mismo, perjudicándolo, el objeto y finalidad de la propia norma.

5. Realizada esta exposición sobre el carácter abusivo de una solicitud de derecho de acceso a la información pública procede indicar, en primer lugar, que la solicitud del reclamante no tiene un carácter indiscriminado, sino que versa sobre una información acotada e identificada, generada en un periodo de tiempo inferior a dos años. En segundo lugar, y a juicio de este Consejo, facilitar la citada información, dado su naturaleza, no parece que necesariamente haya de paralizar el resto de la actividad del órgano administrativo, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tiene encomendado, dado que la puesta a disposición del reclamante de la información solicitada no parece revestir una excesiva complejidad, especialmente si se realiza a través de medios electrónicos.

Asimismo, se ha de señalar que tampoco se puede concluir que la solicitud de información no se compadezca con la finalidad de la LTAIBG puesto que, de conformidad con el criterio de este Consejo (CI/3/2016, de 14 de julio), la solicitud está justificada con la finalidad de la Ley cuando se fundamenta, entre otros, en el interés legítimo de someter a escrutinio la acción de los responsables públicos. En este caso, tal acción está plasmada en intervenciones y procedimientos de control efectuados por la Administración a residencias para personas mayores, formando parte de uno de los pilares para medir la calidad de estos servicios siendo un aspecto fundamental para su buen funcionamiento.

Por estas razones, y dado que, de conformidad con el criterio indicado, la solicitud abusiva no solo debe serlo cualitativamente sin que además no debe estar justificada con la finalidad de la Ley, a juicio de este Consejo, no resulta suficientemente probado el carácter abusivo de la solicitud que da origen a esta reclamación.

Asimismo, como ha sido manifestado en reiteradas ocasiones y ha sido corroborado por la citada jurisprudencia del Tribunal Supremo, en su Sentencia de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017, los límites y las causas de inadmisión previstos en la LTAIBG son limitaciones de un derecho y, en cuanto tales, se han de interpretar restrictivamente y justificar razonadamente su aplicación, lo que a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no ocurre en el presente supuesto. Por tanto, no se considera de aplicación la causa de inadmisión invocada.

En cuanto a la información solicitada relativa a los expedientes sancionadores incoados a residencias para personas mayores, cabe indicar, respecto de las alegaciones formuladas por la Consejería de Bienestar Social, que tampoco parece procedente admitir como motivo de desestimación el límite establecido en el artículo 14.1 h) de la LTAIBG, en el sentido de apreciar la concurrencia de un perjuicio para los intereses económicos y comerciales de las residencias. En este sentido, es doctrina de este Consejo de Transparencia, en el caso de que se invoque este límite en defensa de los intereses del sector privado, como ha ocurrido en este supuesto, que no parece suficiente con que la Administración alegue unos hipotéticos perjuicios que la revelación de la información pueda irrogar en estos intereses privados, sino que, en estos casos, es necesario, por regla general, que antes de la aplicación del límite se consulte al tercero potencialmente afectado, recurriendo al trámite de alegaciones previsto en el artículo 19.3 de la LTAIBG. Pues resulta evidente que si el tercero no se muestra preocupado por la divulgación de la información, no podría válidamente esgrimirse el límite indicado para denegar el acceso a una información que, en principio, ha de ser pública.

En este sentido, LTAIBG prevé, en su artículo 19.3, un específico trámite de audiencia a los afectados que se regula en los siguientes términos:

*«Si la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, debidamente identificados, se les concederá un plazo de quince días para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas. El solicitante deberá ser informado de esta circunstancia, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución hasta que se hayan recibido las alegaciones o haya transcurrido el plazo para su presentación.»*

A la vista de lo anteriormente señalado, parece razonable concluir que una correcta aplicación de las previsiones de la LTAIBG por parte del órgano administrativo concernido hubiese entrañado, en el momento de tramitar la solicitud de derecho de acceso a la información, la aplicación de lo dispuesto en el artículo 19.3<sup>9</sup> de la LTAIBG, con el consiguiente traslado de la solicitud a las entidades sancionadas.

Teniendo en consideración que el artículo 119 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, dedicado a la «Resolución» de los recursos administrativos, prevé en su apartado 2 que «[...]cuando existiendo vicio de forma no se estime procedente resolver sobre el fondo se ordenará la retroacción del procedimiento al momento en el que el vicio fue cometido [...]», de acuerdo con el criterio contenido en la Sentencia nº 136/2017 del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 9 de Madrid, procede retrotraer las actuaciones al momento en que, en función del artículo 19.3 de la LTAIBG, la Consejería de Bienestar Social debió haber remitido la solicitud de acceso a la información a las residencias para personas mayores a las que les se haya sido incoado algún expediente sancionador en los años 2021 y 2022, a los efectos previstos en dicho artículo.

Esta Consejería deberá, una vez cumplido el trámite contemplado en el artículo 19.3 de la LTAIBG, dictar resolución expresa, ponderando el interés público en el acceso de acuerdo con lo dispuesto en la LTAIBG (en particular, en su artículo 14.2) y en la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha<sup>10</sup>.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **RETROTRAER** las actuaciones a fin de que la Consejería de Bienestar Social de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha remita, en el plazo de diez días hábiles, la solicitud de acceso a la información pública a las residencias para personas mayores a las que haya sido incoado algún expediente sancionador durante los años 2021 y 2022, en virtud de lo dispuesto en el artículo 19.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno y una

<sup>9</sup> [BOE-A-2013-12887 Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.](#)

<sup>10</sup> [BOE-A-2017-1373 Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha.](#)

vez recibidas las alegaciones o transcurrido el plazo en él previsto, resuelva sobre la solicitud de acceso de conformidad con lo dispuesto en esa ley.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*<sup>11</sup>, 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 octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*<sup>12</sup>.

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-administrativa<sup>13</sup>.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

RA CTBG  
Número: 2023-0210 Fecha: 29/03/2023

---

<sup>11</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

<sup>12</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>

<sup>13</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>