



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

N/REF: RT 0284/2017

ASUNTO: Resolución de Reclamación presentada al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

En respuesta a la Reclamación con número de referencia RT/0284/2017 presentada por [REDACTED], el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

I. ANTECEDENTES

1. En fecha 27 de julio de 2017 tuvo entrada en este Consejo Reclamación formulada por la interesada al amparo de lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante, la LTAIBG), al no estar conforme con la respuesta recibida a la solicitud de información dirigida a la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid.
2. La presente Reclamación trae causa en la solicitud de información formulada el 20 de junio de 2017, por la interesada, en concreto, se trataba de la siguiente:

“solicito copia de las resoluciones y órdenes sobre la mercantil Catalysis que se detallan a continuación: 1. Resolución de la Dirección General de Ordenación e Inspección de fecha 1 de febrero de 2011. 2. Resolución de la Viceconsejera de Ordenación Sanitaria e Infraestructuras de la Consejería, de la Comunidad de Madrid, de 12 de junio de 2013, por la que se desestimó el recurso de reposición formulado contra la resolución de 15 de octubre de 2012, en el

ctbg@consejodetransparencia.es



expediente sancionador 11/2012/CON. 3. Orden 420/11 de 21 de junio de 2011, de la Viceconsejería de Ordenación Sanitaria e Infraestructuras.”.

El 11 de julio recibe la resolución del Director General de Salud Pública de la Comunidad de Madrid a su solicitud en la que se concluye que, una vez analizada la información solicitada se comprueba que afectan a materias sobre las que actúan los límites recogidos en el artículo 14 e) y h) y en el artículo 15 de la ley 19/2013 LTAIBG y, por lo tanto, deniega el acceso a la información solicitada.

- Tras la interposición de la reclamación por parte de la interesada, mediante escrito de 8 de agosto de 2017, por la Oficina de Reclamaciones de las Administraciones Territoriales de este Consejo, se remitió copia del expediente para conocimiento a la Directora General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano de la Comunidad de Madrid y se dio traslado del expediente al Secretario General Técnico de la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid a fin de que, en el plazo de quince días hábiles, formulase las alegaciones que estimase por conveniente, aportando, asimismo, toda la documentación en la que fundamentar las alegaciones que pudieran realizar.

A través de un escrito del Director General de Salud Pública de la Comunidad de Madrid, con fecha de registro de entrada en esta Institución de 5 de septiembre de 2017, presenta las alegaciones que tiene por conveniente donde pone de manifiesto que:

“En el presente caso la denegación del acceso a la información, se fundamenta en el los artículos 14.1.e), 14.1h) y 15.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, ya que se ha comprobado que el acceso a la información afecta a materias sobre las que actúan los límites como el límites al derecho de acceso y la protección de datos de carácter personal.

La restricción del derecho de acceso a una solicitud de información tiene como causa la debida protección que debe aplicarse a los expedientes, de carácter penal, administrativo o disciplinario, establecida en el art. 14.1 e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y en la limitación de acceso cuando el mismo afecte a intereses económicos o comerciales, establecida en el art. 14.1 h) de la misma Ley.

Por otra parte, el órgano sancionador no puede facilitar el acceso a documentación contenida en un expediente sancionador a quien no tenga la condición de interesado en el procedimiento, pues de lo contrario vulneraría lo establecido en el artículo 4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. En el presente caso, [REDACTED] no tiene la condición interesada en los procedimientos sancionadores de los que traen causa las resoluciones solicitadas y no consta la conformidad expresa del afectado a permitir dicho acceso, por todo ello, acceder a su petición causaría un daño o perjuicio al verdadero interesado, que no tiene el deber jurídico de soportar ya que no



existe un interés superior que justifique la divulgación de la información protegida.”

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo previsto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con su artículo 38.2.c) y el artículo 8.2.d) del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, el Presidente de este organismo es competente para resolver, con carácter potestativo y previo a un eventual recurso contencioso-administrativo, las reclamaciones que se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. A tenor del artículo 24.6 de la LTAIBG, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno tiene competencia para conocer de las reclamaciones que regula dicho precepto *“salvo en aquellos supuestos en que las Comunidades Autónomas atribuyan dicha competencia a un órgano específico, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional cuarta de esta Ley”*. Tal disposición prevé en sus apartados 1 y 2 lo siguiente:

“1. La resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas. (...).

2. Las Comunidades Autónomas podrán atribuir la competencia para la resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. A tal efecto, deberán celebrar el correspondiente convenio con la Administración General del Estado, en el que se estipulen las condiciones en que la Comunidad sufragará los gastos derivados de esta asunción de competencias”.

En desarrollo de las anteriores previsiones normativas el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Comunidad de Madrid (Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno) suscribieron el pasado 2 de noviembre de 2016 un *Convenio para el traslado del ejercicio de la competencia para la resolución de las reclamaciones previstas en el citado artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno* -BOE, n. 13, de 16 de enero de 2017- en los supuestos de resoluciones dictadas por aquella Administración Autonómica y por las Entidades Locales incluidas en su ámbito territorial, así como por los entes, organismos y entidades integrados en el sector público autonómico o local.



3. Precisadas las reglas generales sobre competencia orgánica para dictar esta resolución, por lo que respecta al fondo del asunto planteado cabe recordar que, según se desprende de su preámbulo, la LTAIBG tiene por objeto *“ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento”*.

A estos efectos, su artículo 12 reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la *“información pública”*, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución y desarrollados por dicha norma legal. Por su parte, en el artículo 13 de la LTAIBG se define la *“información pública”* 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”.

A tenor de los preceptos mencionados cabe concluir afirmando que la LTAIBG reconoce y regula el derecho a acceder a información pública que esté en posesión del organismo al que se dirige bien porque él mismo la ha elaborado, bien porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas con el requisito de que se trate de un sujeto incluido en el ámbito de aplicación de la propia Ley.

4. En el caso que nos ocupa, la administración autonómica, tanto en la resolución ahora recurrida como en la fase de alegaciones, ha considerado, que la denegación del acceso a la información, se fundamenta en el los artículos 14.1.e), 14.1h) y 15.1 de la LTAIBG, *«ya que se ha comprobado que el acceso a la información afecta a materias sobre las que actúan los límites como el límites al derecho de acceso y la protección de datos de carácter personal»*.

En primer lugar y antes de entrar a valorar los límites alegados del artículo 14 de la LTAIBG, cabe indicar que la solicitud se centra en resoluciones dictadas en procedimientos administrativos sancionadores abiertos a una persona jurídica, no física, por lo que no sería de aplicación la Ley Orgánica 15/1999 de Protección de Datos de Carácter Personal, y por tanto tampoco le afectaría los límites recogidos en el artículo 15 de la LTAIBG.

Para precisar el alcance de los límites contemplados en el artículo 14.1 de la LTAIBG, como premisa debemos traer a colación que el artículo 14.2 de la LTAIBG contiene algunas reglas y principios específicos para aplicar los mismos al caso concreto de solicitudes de acceso a la información pública: ha de ser *“justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias*



del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso”.

El alcance de estas reglas y principios ha sido precisado por la reciente jurisprudencia contencioso-administrativa dictada con relación a recursos planteados frente a distintas Reclamaciones de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno pudiendo señalarse, en lo que ahora importa, dos consideraciones de carácter general. La primera de ellas consiste en que el derecho de acceso a la información es un derecho configurado en términos amplios y los límites son la excepción. En este sentido, la Sentencia nº 85/2016, de 14 de junio, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 5 de Madrid, en su Fundamento de Derecho Tercero, tras reproducir diferentes pasajes del preámbulo de la LTAIBG, señala lo siguiente,

«la finalidad, principio y filosofía que impregna la reseñada Ley, es un acceso amplio a la información pública; y los límites a tal acceso han de motivarse, interpretarse y aplicarse de modo razonado, restrictivo y aquilatado a tenor del llamado, test de daño; a la luz de la determinación del perjuicio que el acceso a determinada información puede producir sobre el interés que se pretende salvaguardar con la limitación. Por tanto, el acceso a la información es la regla general, configurado de manera amplia, y los límites, la excepción.

Así se expresa el art. 14.2 de la LTYBG relativo a la aplicación de los límites cuando señala que, la aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso.

Se ha de ponderar y aquilatar, por un lado, el interés público en la divulgación de la información y, por otro, los derechos e intereses protegidos por las materias reflejadas en el citado art. 14, para concluir cuál deba ser finalmente objeto de protección, teniendo en consideración que, también cabe el reconocimiento de un acceso parcial como vía para armonizar dichos intereses (art. 16 LTYBG)».

De este modo, la aseveración de que el acceso a la información es la regla general, configurado de una manera amplia por el legislador básico estatal, y los límites son la excepción, se reitera en posteriores fallos como en los Fundamentos de Derecho Segundo de las Sentencias nº 159/2016, de 28 de noviembre de 2016 y nº 162/2016, de 2 de diciembre de 2016, ambas del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 10 de Madrid, en los que, tras aludir al preámbulo de la LTAIBG, se sostiene con relación a la finalidad de la Ley que, «[s]e pretende establecer por lo tanto un derecho de acceso a la información en términos amplios que exige la interpretación restrictiva de sus límites -artículos 14 y 15- [...]». En un sentido similar, en el Fundamento de Derecho Quinto de la Sentencia nº 145/2016, de 28 de octubre de 2016, del Juzgado Central de lo



Contencioso-Administrativo nº 5 de Madrid, se indica que la Ley de Transparencia estatal «parte de un derecho amplio y extenso de acceso a la información pública, lo que conlleva que la limitación a tal derecho ha de realizarse a tenor de una interpretación estricta y restrictiva».

Por su parte, la segunda consideración de carácter general deducida del artículo 14.2 de la LTAIBG por la jurisdicción contencioso-administrativa se refiere al hecho de que los límites del apartado 1 de dicho precepto no operan automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación con los contenidos. Esto es, en otros términos, se ha destacado que la aplicación de un límite al caso concreto no se trata de una potestad discrecional de la Administración.

En este sentido, en los Fundamentos de Derecho Cuarto y Sexto de, respectivamente, las Sentencias nº 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 6 de Madrid y nº 39/2017, de 22 de marzo de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 11 de Madrid, se afirma que el artículo 14 no contiene una potestad discrecional a favor de la Administración en los siguientes términos:

«no puede tratarse de una potestad discrecional desde el momento en que, como se ha dicho antes, la ley consagra la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurran causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14. Tales causas constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia deben ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto, como la norma indica, de tal modo que frente a los actos típicamente discrecionales, que admiten varias soluciones justas, en el caso objeto de análisis solamente permite una solución justa».

En atención a ello, es preciso el deber de motivar la resolución en virtud de la cual se aplique un límite al caso concreto a fin de que, entre otras cuestiones, se acredite el daño que pudiera causar facilitar la información pública, pues en caso contrario, “y ante la falta de cualquier justificación”, hay que acceder a la solicitud de información, como expresamente señala el Fundamento de Derecho Tercero de la Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Séptima, de 7 de noviembre de 2016.

En conclusión, los criterios anteriores se han confirmado en el recurso de casación resuelto por la reciente Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 2017, cuyo Fundamento de Derecho sexto especifica, en primer lugar, que «la formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 [...] sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información» y, en segundo lugar, en definitiva, que «la posibilidad de limitar el derecho de acceso a



la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley».

5. En el caso que nos ocupa, esa motivación se ha basado por la administración autonómica en el hecho de que “La restricción del derecho de acceso a una solicitud de información tiene como causa la debida protección que debe aplicarse a los expedientes, de carácter penal, administrativo o disciplinario, establecida en el art. 14.1 e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y en la limitación de acceso cuando el mismo afecte a intereses económicos o comerciales, establecida en el art. 14.1 h) de la misma Ley.”

A este respecto, debe comenzarse diciendo que la previsión del límite analizado dentro de los que pueden restringir el acceso a una solicitud de información tiene como causa la debida protección que debe aplicarse a los expedientes, de carácter penal, administrativo o disciplinario, principalmente mientras estén siendo tramitados, de tal manera que la correcta sanción de las infracciones o ilícitos cuya comisión quede acreditada no se vea impedida por la divulgación de información.

Asimismo, se ha limitado a indicar “limitación de acceso cuando el mismo afecte a intereses económicos o comerciales, establecida en el art 14.1 h) de la misma Ley”. Sin motivar lo suficiente en la Resolución denegatoria de acceso de información el posible perjuicio que se puede causar a la entidad mercantil si se accede a la información solicitada. Por todo lo anteriormente expuesto, cabe concluir que la presente reclamación debe ser estimada al no haberse acreditado motivadamente la concurrencia de los límites invocados.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la Reclamación presentada, por [REDACTED], frente a la Resolución de 11 de julio de 2017 del Director General de Salud Pública de la Comunidad de Madrid.

SEGUNDO: INSTAR a la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid a que en el plazo de quince días facilite la información solicitada y no satisfecha, así como que en el mismo plazo de tiempo traslade a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno copia de la información solicitada que acredite el cumplimiento de esta resolución.



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, 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.

En consecuencia, contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, únicamente cabe, en caso de disconformidad, la interposición de recurso contencioso-administrativo ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid en plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1, c), de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

EL PRESIDENTE DEL CTBG
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo.: Francisco Javier Amorós Dorda

