

Resolución RT 0401/2020

N/REF: RT 0401/2020

Fecha: La de la firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Junta de Extremadura. Vicepresidencia Segunda y Consejería de Sanidad y Servicios Sociales.

Información solicitada: Sanciones, multas o penalidades impuestas entre 2014 y 2019 a las residencias de mayores de la Comunidad Autónoma.

Sentido de la resolución: ESTIMATORIA PARCIAL.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó al amparo de la Lev 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno ¹(en adelante, LTAIBG) y con fecha 4 de mayo de 2020, la siguiente información:

“Sanciones, multas o penalidades impuestas entre 2014 y 2019, ambos inclusive, a las residencias de mayores de la Comunidad. En concreto, se pide conocer:

- a. La denominación del centro sancionado.*
- b. La empresa titular del centro sancionado.*
- c. La fecha de la sanción.*
- d. El motivo de la sanción.*
- e. El importe de la sanción.*

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

f. Casos en los que la empresa no abonó la sanción y recurrió a la vía contencioso administrativa.

g. En caso de que la empresa haya recurrido a la vía contencioso administrativa, situación en la que se encuentra la causa judicial: ya resuelta o pendiente de resolución.

h. En los casos en que ya exista resolución judicial, enumerar la fecha de la resolución, el órgano judicial que la dictó y el número de la resolución.”

2. Al no recibir respuesta, el reclamante presentó, mediante escrito de fecha 31 de julio de 2020, y al amparo de lo dispuesto en el artículo 24² de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.
3. El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió con fecha 4 de agosto de 2020, el expediente al Secretario General de Administración Digital de la Consejería de Hacienda y Administración Pública de la Junta de Extremadura, al objeto de que por el órgano competente pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. A fecha en que se procede a dictar la presente reclamación no se han recibido alegaciones.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con 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 Gobierno³, la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. En virtud del apartado 2 de la disposición adicional cuarta de la LTAIBG⁴, las Comunidades Autónomas pueden atribuir la competencia para la resolución de las reclamaciones al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno mediante la celebración del correspondiente convenio con la Administración General del Estado. En desarrollo de esta previsión, han suscrito convenio⁵ con este Organismo las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja,

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

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

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

⁵ [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/transparencia/portal transparencia/informacion econ pres esta/convenios/conveniosCCAA.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/transparencia/portal%20transparencia/informacion%20econ%20pres%20esta/convenios/conveniosCCAA.html)

Extremadura, Comunidad de Madrid y Castilla-La Mancha, así como las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

3. La LTAIBG, en su artículo 12⁶, 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 del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

4. Partiendo de ello, lo cierto es que debe advertirse que el objeto de solicitud por parte del reclamante se trata de "información pública" a los efectos de la LTAIBG, dado que en ella concurren las dos circunstancias previstas en el artículo 13 de la LTAIBG para alcanzar dicha calificación. En primer lugar, las Comunidades Autónomas están incluidas en el ámbito de aplicación de esta Ley, tanto en la vertiente de publicidad activa, como en el derecho de acceso a la información. Y, en segundo lugar, la Junta de Extremadura es competente en materia de asistencia social y bienestar social en virtud de lo dispuesto en el artículo 7.1.20 del Estatuto de Autonomía aprobado por Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, actual artículo 9.1.27 del Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, que recoge entre las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma de Extremadura⁷, la de *"Acción social. En particular, la promoción y protección de los mayores y la prevención, atención e inserción social de los colectivos afectados por cualquier tipo de discapacidad, dependencia o cualesquiera otras circunstancias determinantes de exclusión social. Prestaciones económicas de asistencia social diferentes de las de seguridad social"*.

Igualmente, se debe mencionar la Ley 2/1994, de 28 de abril, de Asistencia Social Geriátrica⁸, que regula las condiciones básicas y las normas de organización de los centros y establecimientos residenciales para mayores y el Decreto 4/1996, de 23 de enero⁹, que regula los establecimientos de asistencia social geriátrica y desarrolla la anterior norma citada. Asimismo, cabe citar el Decreto 298/2015, de 20 de noviembre¹⁰, por el que se aprueba el Reglamento de autorización, acreditación y Registro de Centros de Atención a personas

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

⁷ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2011-1638>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1994-13809>

⁹ <http://doe.gobex.es/pdfs/doe/1996/140o/96040015.pdf>

¹⁰ <http://doe.gobex.es/pdfs/doe/2015/2280o/15040328.pdf>

mayores de la Comunidad Autónoma de Extremadura donde se procede, por un lado, a adecuar el régimen de funcionamiento y registro de entidades, centros, servicios para personas mayores recogido en el Decreto 4/1996, manteniendo un régimen de autorización previa a su funcionamiento, de acuerdo con lo exigido en el artículo 52 de la Ley 14/2015, de 9 de abril, de Servicios Sociales de Extremadura¹¹ y, de manera más concreta para este tipo de centros, en la Ley 2/1994, de 28 de abril, de Asistencia Social Geriátrica.

En concreto, en lo que respecta a las inspecciones y sanciones a las residencias de mayores, objeto de la solicitud de información, resultan de aplicación los artículos 54 y siguientes que regulan los servicios de inspección y los artículo 69 y siguientes que indican las sanciones, de la anteriormente citada Ley 14/2015, de 9 de abril, de Servicios Sociales de Extremadura.

5. No es la primera ocasión que este Consejo de Transparencia ha tratado una cuestión semejante. Así cabe citar la reclamación con número de expediente [RT/0440/2019](#)¹², donde se solicitaban la identidad, motivo e importe de sanciones a residencias de mayores públicas, privadas y concertadas en los últimos 5 años, en la Comunidad de Madrid. En dicha resolución se indicaba lo siguiente:

“Asimismo, la administración autonómica alega el artículo 14.1 h) de la LTAIBG al indicar en sus alegaciones que “Es más, esta regulación, si bien no puede ser entendida como un mecanismo de protección de las personas jurídicas, por no ser estas strictu sensu titulares del derecho fundamental a la intimidad o al honor, sí supone, respecto de ellas, una limitación del derecho a obtener información sobre determinados datos de las mismas en la medida en que pueda verse perjudicado el buen nombre comercial de la empresa o su prestigio, afectando a su proyección pública y consideración ajenas, con la consiguiente trascendencia de todo ello en el mercado.”.

A este respecto, cabe señalar que tal y como ha declarado este Consejo en el criterio interpretativo CI/002/2015, de 24 de junio¹³, los límites previstos en el artículo 14 de la LTAIBG, a diferencia de lo que sucede con el relativo a la protección de datos, no se aplican directamente, sino que de acuerdo con el apartado 1 de dicho precepto “podrán” ser aplicados por el órgano administrativo que tramita la solicitud de acceso a la información y bajo cuya responsabilidad ha de dictarse la correspondiente Resolución. De este modo se indica en dicho Criterio, en primer lugar, que “los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos”. En segundo lugar, la invocación de los motivos de interés público para limitar el acceso a la información debe

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-5017>

¹² https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_CCAA_EELL.html

¹³ <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html>

estar ligada con la protección concreta de un interés racional y legítimo. En tercer lugar, “su aplicación no será en ningún caso automática”, por el contrario, “deberá analizarse si la estimación de la petición de información supone un perjuicio (test del daño) concreto, definido y evaluable. Este, además, no podrá afectar o ser relevante para un determinado ámbito material, porque de lo contrario se estaría excluyendo un bloque completo de información”. Y, en cuarto lugar, “es necesaria una aplicación justificada y proporcional atendiendo a las circunstancias del caso concreto y siempre que no exista un interés que justifique la publicidad o el acceso (test del interés público)”.

En este mismo sentido, según ha declarado la jurisdicción contencioso-administrativa al delimitar el alcance y naturaleza de los límites del artículo 14 de la LTAIBG, «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» -Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº. 6, de 18 de mayo de 2016, F.D. Cuarto-.

Criterio que, por lo demás, ha sido respaldado por el Tribunal Supremo precisamente al analizar el alcance del límite contemplado en la letra h) del artículo 14.1 de la LTAIBG, al razonar en el Fundamento 6 de su Sentencia de 16 de noviembre de 2017, dictada en el recurso de casación número 75/2017, 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; de manera que la limitación prevista en el artículo 14.1.h/ de la Ley 19/2013 no opera cuando quien la invoca no justifica que facilitar la información solicitada puede suponer perjuicio para los intereses económicos y comerciales».

En el presente caso no se ha realizado por parte de la Administración autonómica ninguna ponderación o test del daño, directamente se ha denegado la identidad de los infractores en base a lo dispuesto por el artículo 30.2 de la Ley 11/2002, y la facultad –podrá– que otorga a la administración a dar publicidad o no de los sancionados. Este Consejo entiende que existe un interés público que justifica la publicidad de los sancionados en base a; i) Las personas usuarias de dichos servicios -tercera edad- forman un colectivo especialmente vulnerable que merece una especial protección, superior al honor o buen nombre comercial de una empresa que ha sido sancionada de manera firme, precisamente por no cumplir con la legalidad con respecto al cuidado y atención de dichas personas y ii) La Ley 11/2002, de Ordenación de la

actividad de los centros y servicios de acción social y de mejora de la calidad en la prestación de los servicios sociales de la Comunidad de Madrid, en ningún caso prohíbe la publicación de la identidad de los sancionados.

Por todo lo anteriormente expuesto procede estimar la presente reclamación.”

De igual forma, y sobre la base de los mismos argumentos, existen otros precedentes en los que el Consejo de Transparencia también ha estimado las reclamaciones que solicitaban los resultados detallados de todas y cada una de las inspecciones sanitarias y/o higiénicas hechas en bares, restaurantes, cafeterías, discotecas, pubs, clubs, comedores, cafeterías y bares de hospitales, clínicas y otros centros médicos, centros públicos, centros educativos (colegios, universidades, colegios mayores, institutos, guarderías...) y otros locales de restauración o alimentación de distintas Comunidades Autónomas. Así, y a título de ejemplo, se citan los procedimientos RT/0034/202¹⁴, RT/0035/2020, RT/0036/2020, RT/0037/2020, RT/0134/2020, RT/0135/2020 y RT/0137/2020.

6. No obstante lo anterior, este Consejo entiende que se debe realizar una salvedad. En el presente caso, no solamente se piden la denominación del centro sancionado, la empresa titular del centro sancionado, la fecha de la sanción, el motivo de la sanción y el importe de la sanción, sino que también se solicitan los *casos en los que la empresa no abonó la sanción y recurrió a la vía Contencioso Administrativa y en caso de que la empresa haya recurrido a la vía Contencioso Administrativa, situación en la que se encuentra la causa judicial: ya resuelta o pendiente de resolución.*

Entendemos que dar esta información puede suponer una acción previa de reelaboración, que es una causa de inadmisión de la solicitud de acceso, conforme señala el artículo 18.1 c) de la LTAIBG.

Dicho precepto debe analizarse en los términos del criterio interpretativo nº 7 de 2015, aprobado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas por el art. 38.2 a) de la LTAIBG y que se pronuncia en los siguientes términos:

“En cuanto al concepto de reelaboración, debe entenderse desde el punto de vista literal que reelaborar es, según define la Real Academia de la Lengua: “volver a elaborar algo”. Es esta circunstancia la que es exigible para entender que estamos ante un supuesto de reelaboración.

¹⁴ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_CCAA_EELL/CCAA_2020/06.html

Si por reelaboración se aceptara la mera agregación, o suma de datos, o el mínimo tratamiento de los mismos, el derecho de acceso a la información se convertirá en derecho al dato o a la documentación, que no es lo que sanciona el artículo 12 al definir el derecho como "derecho a la información".

Dicho lo anterior, el concepto de reelaboración como causa de inadmisión ha sido interpretado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en diversas resoluciones de tal manera que puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba: a) Elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información, o b) Cuando dicho organismo o entidad carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada."

Por su parte, los Tribunales de Justicia también han tenido ocasión de analizar dicha causa de inadmisión.

En este sentido, la Sentencia nº 60/2016, dictada por el Juzgado Central de lo contencioso-Administrativo nº 6 de Madrid el 25 de abril de 2016: *"El artículo 13 de la citada Ley, que reconoce el derecho de los ciudadanos al acceso a la información, pero a la información que existe y que está ya disponible, lo que es distinto, de reconocer el derecho a que la Administración produzca, aunque sea con medios propios, información que antes no tenía".*

Igualmente, la Sentencia de la Sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 24 de enero de 2017 dictada en el recurso de apelación nº 63/2016 *"El derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancias de un particular. Es por ello por lo que el mencionado art. 18.1 c permite la inadmisión de una solicitud cuando la información que se solicita requiere una elaboración y tarea de confección por no ser fácilmente asequible acceder a ella, pero sin que ello signifique deba ser objeto de una interpretación amplia".*

Asimismo, no debe dejar de mencionarse la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017, que indica lo siguiente: *"Cualquier pronunciamiento sobre las "causas de inadmisión" que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y, en particular, sobre la prevista en el apartado 1 c) de dicho artículo (que se refiere a solicitudes "relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración") debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013." (...) Por ello, la causa de inadmisión de las solicitudes de información que se contempla en el artículo 18.1 c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no opera cuando quien*

invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información (...).

Finalmente, la reciente Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo, de 3 de marzo de 2020, manifiesta en su fundamento quinto, que *“la acción previa de reelaboración, en la medida que se anuda a su concurrencia tan severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que los datos y documentos tengan un carácter complejo, que puede deberse a varias causas, como pueda ser que la documentación no se encuentre en su totalidad en el propio órgano al que se solicita.*

De modo que en el caso examinado, por muy restrictiva que sea la interpretación de la causa de inadmisión, como corresponde a este tipo de causas que impiden el acceso, se encuentra justificada por la concurrencia de la acción previa de reelaboración, pues se trata de volver a elaborar a partir de una información pública dispersa y diseminada, mediante una labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información. Además, incluso la información del Ministerio de Defensa, teniendo en cuenta que la solicitud alcanza hasta el año 1976, se encuentra en diferentes soportes, tanto físicos como informáticos que precisan también de una previa reelaboración.”

Atendiendo a lo anterior, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno entiende que para dar la información a que se refiere este apartado de la solicitud de acceso y de la reclamación, la Administración tiene, por una parte, que elaborarla expresamente, acudiendo a todos los expedientes en papel a nombre de la empresa o residencia concreta sancionada y comprobar si ha recurrido o no la sanción, elaborando una información que previamente no tenía y, por otra parte, entendemos que informar sobre la situación en la que se encuentra la causa judicial no es información cuyo acceso quede amparado por la LTAIBG, al formar parte de causas judiciales en expedientes no administrativos.

De todo lo expuesto por los argumentos señalados cabe concluir que la reclamación presentada debe ser estimada parcialmente.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la reclamación presentada por entender que su objeto se trata de información pública a los efectos de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

SEGUNDO: INSTAR a la Vicepresidencia Segunda y Consejería de Sanidad y Servicios Sociales a que, en el plazo máximo de 20 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

Sanciones, multas o penalidades impuestas entre 2014 y 2019, ambos inclusive, a las residencias de mayores de la Comunidad. En concreto, se pide conocer:

- a. La denominación del centro sancionado.
- b. La empresa titular del centro sancionado.
- c. La fecha de la sanción.
- d. El motivo de la sanción.
- e. El importe de la sanción.

TERCERO: INSTAR a la Vicepresidencia Segunda y Consejería de Sanidad y Servicios Sociales 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, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno¹⁵, 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 Públicas¹⁶.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, 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-Administrativa¹⁷.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

¹⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

¹⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>

¹⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>