



Resolución 477/2020

S/REF:

N/REF: R/0477/2020; 100-004004

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030

Información solicitada: Denuncias o quejas contra residencias de mayores en 2019

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó al GOBIERNO DE MELILLA, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante LTAIBG), con fecha 6 de mayo de 2020, la siguiente información:

Denuncias o quejas recibidas en 2019 en el órgano competente de la Comunidad contra residencias de mayores. En concreto, se pide conocer:

- a. Número de quejas o denuncias recibidas, desglosadas por residencia, en 2019.*
- b. Motivo de las denuncias o quejas, desglosadas por residencia, en 2019.*

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

c. Casos en los que se derivó la apertura de un expediente administrativo contra la empresa titular de la residencia, como consecuencia de la denuncia o queja recibida en el órgano competente de la Comunidad, en 2019.

2. El 14 de mayo de 2020, el GOBIERNO DE MELILLA, receptor de la solicitud de información en atención a la naturaleza de lo solicitado, remitió la solicitud al IMSERSO en MELILLA, previa comunicación al interesado y de acuerdo con lo establecido en el artículo 22.3 del Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública (RTIP) de la Ciudad Autónoma de Melilla (BOME 5357, de 19 de julio de 2016), redactado conforme al artículo 19 de la Ley 19/2013 de 10 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.
3. Mediante escrito de entrada el 6 de agosto de 2020, el interesado presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24](#)² de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno con base en los siguientes argumentos:

Primero.– *Con fecha de 6 de mayo de 2020, se plantearon ante el Gobierno de Melilla 11 solicitudes de información, de acuerdo con el derecho de acceso a la información pública, cuyo contenido literal era el siguiente: (...)*

Segundo.– *Las solicitudes de información se presentaron durante el estado de alarma, cuando estaban suspendidos los plazos administrativos. Sin embargo, el Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, por el que se prorrogaba el estado de alarma, levantó la suspensión de los plazos procesales, administrativos y de prescripción y caducidad desde el 1 de junio.*

Tercero.– *El Gobierno de Melilla no ha respondido a ninguna de las 11 solicitudes de acceso a la información pública planteadas. Ni siquiera ha comunicado el inicio de la tramitación del expediente.*

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, establece en su artículo 20.1 que “la resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver”. Y en el artículo 20.4 se determina que “transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada”. Por tanto, se debe entender que el Gobierno de Melilla ha desestimado las 11 solicitudes de acceso a la información pública planteadas.

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

Por todo lo expuesto, se SOLICITA al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que atienda la presente reclamación, al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, e inste al Gobierno de Melilla a cumplir con su obligación de facilitar la información solicitada y responder a las 11 solicitudes planteadas.

4. Con fecha 11 de agosto de 2020, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES Y AGENDA 2030, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. La respuesta a la solicitud de alegaciones tuvo entrada el 1 de septiembre de 2020, e indicaba lo siguiente:

Con fecha 11-08-2020, la Unidad de Información de Transparencia del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 nos informa que tuvieron entrada a través del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, 11 solicitudes de requerimiento por no contestación por parte de la Dirección Territorial de Melilla del Imsero, (Nº de entrada 100-003999 a 100-004009), a una serie de solicitudes de información, que según el reclamante fueron remitidas al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Las solicitudes se presentaron ante la Oficina de Registro de la Ciudad Autónoma de Melilla, y desde la D.T de Melilla se informa que solo 2 de estas solicitudes han tenido entrada en el Registro de dicha Entidad, y se constata que han sido recibidas a través de GEISER, no a través del cauce legal establecido para llevar a cabo este tipo de solicitudes.

La D.T de Melilla está recopilando la información solicitada que esté relacionada con la Residencia del Imsero de Melilla, concretamente la solicitada con respecto a los datos de mortalidad de personas residentes y el nº de plazas ocupadas en la misma y tipo de Centro.

Todas las solicitudes de información recibidas por nuestro Organismo se encauzan a través de la Unidad de Información de Transparencia del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 y del aplicativo GESAT, siendo contestadas en plazo todas ellas.

En este caso, desde los Servicios Centrales del Imsero no se ha tenido constancia de dichas solicitudes de información, ni tampoco desde la D.T de Melilla por los cauces legalmente establecidos para su contestación a través de las prescripciones recogidas en la Ley 19/2013.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG](#)³, 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 Gobierno](#)⁴, 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. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)⁵, 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 a 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.

3. Como cuestión de carácter formal que ha afectado a la tramitación de la presente reclamación, cabe aludir a la suspensión de términos y plazos administrativos establecida en el apartado 1, de la Disposición Adicional Tercera, del [Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el Estado de alarma](#)⁶ para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, suspensión que ha finalizado mediante el Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, que señala en relación con los plazos: *[Artículo 9. Plazos administrativos suspendidos en virtud del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo. Con efectos desde el 1 de junio de 2020, el cómputo de los plazos administrativos que hubieran sido suspendidos se reanudará, o se reiniciará, si así se hubiera previsto en una norma con rango de ley aprobada durante la vigencia del estado de alarma y sus prórrogas.](#)*

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

⁶ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-3692

No obstante esta situación excepcional, la Administración ha dispuesto de tiempo suficiente para contestar desde la reanudación de los términos y plazos administrativos, el 1 de junio de 2020.

A este respecto, debe indicarse que el artículo 20.1 de la LTAIBG señala que *La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.*

En el caso que nos ocupa, tal y como se ha indicado en los antecedentes de hecho y consta en el expediente, la Administración no respondió al solicitante en el plazo de un mes para resolver.

En este sentido, se recuerda que la Administración debe prever y realizar las actuaciones que internamente sean necesarias para evitar demoras innecesarias y perjudiciales para los derechos de los solicitantes. La LTAIBG establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta y dispone la creación de unidades de información en la Administración General del Estado, lo que facilita el conocimiento por parte del ciudadano del órgano ante el que deba presentarse la solicitud así como del competente para la tramitación.

Este Consejo de Transparencia ya se ha pronunciado en casos precedentes (por ejemplo, en el expediente [R/0100/2016](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2016/06.html)⁷ o más recientes [R/0234/2018](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018/07.html)⁸ y [R/0543/2018](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018/11.html)⁹) sobre esta dilación en la tramitación de la solicitud por parte de la Administración, llegando a la conclusión de que este lapso de tiempo, no achacable al solicitante sino a la Administración, corre en contra de los intereses del primero, lo que contradice el principio de eficacia administrativa del artículo 103.1 de la Constitución española, según el cual *"La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho"*. La categorización como principio por la Constitución del deber de ser eficaz, comporta que la Administración ha de ajustarse en su actuación, no sólo al principio de legalidad, sino que, además, deberá poner todos los medios materiales y humanos para llevar a cabo el fin que la propia Constitución le asigna: la consecución del interés general.

⁷ [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2016/06.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2016/06.html)

⁸ https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018/07.html

⁹ https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018/11.html

4. Asimismo, alega la Administración que la solicitud no fue enviada a través del cauce legal, pudiéndose entender de esta afirmación que la única vía que considera *legal* es el Portal de Transparencia.

En este punto, cabe decir que el Portal de Transparencia se crea, según dispone el Preámbulo de la Ley de Transparencia (LTAIBG) para favorecer de forma decidida el acceso de todos a la información e incluirá, además de la información sobre la que existe una obligación de publicidad activa, aquella cuyo acceso se solicite con mayor frecuencia.

Además de las funcionalidades destinadas al cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, el Portal de la Transparencia tiene la naturaleza de vía de presentación de solicitudes de acceso dirigidas a organismos de la Administración General del Estado y entidades dependientes. A tal fin, incorpora un gestor de expedientes que facilita la gestión de las solicitudes de acceso así como el desarrollo de las funciones encomendadas a las Unidades de Información recogidas en el art. 21 de la LTAIBG.

No obstante, el Portal de la Transparencia no puede configurarse como el único medio para poder presentar una solicitud de información, de tal manera que se excluyan otras vías, sin ir más lejos, la presentación presencial, circunstancia que propiciaría un perjuicio a los interesados que no deseen o no les sea posible usar la vía electrónica del Portal de la Transparencia u otra vía diferente.

En este sentido, no puede dejar de recordarse lo previsto en el [art. 16.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#)¹⁰ en el siguiente sentido

4. Los documentos que los interesados dirijan a los órganos de las Administraciones Públicas podrán presentarse:

a) En el registro electrónico de la Administración u Organismo al que se dirijan, así como en los restantes registros electrónicos de cualquiera de los sujetos a los que se refiere el artículo 2.1.

b) En las oficinas de Correos, en la forma que reglamentariamente se establezca.

c) En las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero.

d) En las oficinas de asistencia en materia de registros.

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565#a14>

e) En cualquier otro que establezcan las disposiciones vigentes.

Los registros electrónicos de todas y cada una de las Administraciones, deberán ser plenamente interoperables, de modo que se garantice su compatibilidad informática e interconexión, así como la transmisión telemática de los asientos registrales y de los documentos que se presenten en cualquiera de los registros.

En el caso que nos ocupa, consta en el expediente que la solicitud de información fue presentada en el Sistema de Registro Único de la Ciudad Autónoma de Melilla y, según se informa, fue remitida a la Delegación del IMSERSO en la mencionada Ciudad Autónoma. En consecuencia, hablamos de una solicitud de información presentada a través de un medio legalmente válido y frente a la que no se puede alegar ningún defecto formal.

5. A continuación, hay que analizar el objeto material de la solicitud de acceso a que se refiere la presente resolución, habida cuenta de que existen otras 10 peticiones distintas agrupadas en un solo escrito que han sido divididas en varios expedientes de reclamación.

En el presente expediente, nos centraremos en analizar la solicitud de información relativa a *Denuncias o quejas recibidas en 2019 en el órgano competente de la Comunidad contra residencias de mayores. En concreto, se pide conocer:*

a. Número de quejas o denuncias recibidas, desglosadas por residencia, en 2019.

b. Motivo de las denuncias o quejas, desglosadas por residencia, en 2019.

c. Casos en los que se derivó la apertura de un expediente administrativo contra la empresa titular de la residencia, como consecuencia de la denuncia o queja recibida en el órgano competente de la Comunidad, en 2019.

Hay que advertir que, aunque la solicitud de acceso se remitió inicialmente a la Ciudad Autónoma de Melilla, tal y como hemos hecho constar, ésta lo reenvió al IMSERSO en Melilla, organismo competente en materia de residencias de mayores, según se desprende del elenco de normas vigentes:

– Real Decreto 1600/2004, de 2 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y se transforma el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales en Instituto de Mayores y Servicios Sociales (B.O.E nº 160, de 03.07.04).

– Real Decreto 1226/2005, de 13 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica y funciones del Instituto de Mayores y Servicios Sociales (B.O.E nº 246, de 14.10.05).

- Orden de 17 de enero de 1980, por la que se aprueba el Reglamento de Régimen y Funcionamiento de los Consejos Generales del INSS, INSALUD e INSERSO (B.O.E de 22.01.80).
- Orden de 16 de noviembre de 1981, por la que se aprueba el Reglamento de Régimen y Funcionamiento de las Comisiones Ejecutivas Provinciales y de los Consejos Generales del INSS, INSALUD e INSERSO (B.O.E de 25.11.81).
- Orden TAS /2268 de 11 de julio 2006, por la que se delega y aprueban las delegaciones del ejercicio de competencias en los organismos administrativos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y sus organismos públicos dependientes (B.O.E nº 166, de 13.07.06).
- Resolución de 26 de agosto de 1987, de la Dirección General del Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO), por la que se regulan los ingresos, traslados y permutas en los centros Residenciales para la Tercera Edad.
- Orden de 8 de enero de 1986, por la que se aprueban los nuevos baremos de admisiones, traslados y permutas en los Centros residenciales para la tercera edad del Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO), de la Seguridad Social.
- Circular 11/1/92 de 18/11/92 del IMSERSO, sobre estancias diurnas en centros.
- Circular 2/1/88 de 23 de febrero de liquidación de estancias en centros residenciales del INSERSO.
- Circular 6/1/92 de 1 de julio de 1992, normas para la resolución de solicitudes de estancia temporal en centros residenciales del INSERSO.

En la Ciudad Autónoma de Melilla, la Dirección Provincial del IMSERSO es la encargada de la gestión del acceso a las plazas residenciales públicas o concertadas que no han sido transferidas a la Ciudad Autónoma, además de la gestión de los servicios y prestaciones relativos a la aplicación de la Ley 39/2006 de 14 de diciembre, de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. Dichos centros de la Ciudad Autónoma, se clasifican en «residencias de válidos», destinadas a usuarios que mantienen condiciones personales que les permiten realizar por sí mismos las actividades de la vida diaria; «residencias de asistidos», destinadas a usuarios que presentan una incapacidad permanente que les impida desarrollar las actividades de la vida diaria; y «residencias mixtas», que cuentan con servicios e instalaciones para poder acoger tanto a usuarios que pueden valerse por sí mismos, como a aquellos que no. (Ver <https://www.imserso.es/InterPresent2/groups/imserso/documents/binario/grpmmel.pdf>)

6. Aclarado lo anterior, se debe analizar el fondo de la cuestión planteada que, tal y como se ha expuesto en los antecedentes de hecho, viene referida a la obtención de una serie de datos- referidos a 2019- sobre las residencias de mayores que tienen autorizado el desarrollo de su actividad en la Ciudad Autónoma de Melilla y, en concreto, a las quejas o denuncias recibidas en relación a su funcionamiento.

En primer lugar, destacamos que, entendida la información pública en los términos citados en el artículo 13 de la LTAIBG, parece claro que lo pretendido por el reclamante, al existir y estar en poder de la Administración- existirían residencias de mayores en la Ciudad Autónoma-, constituye información pública.

Por su parte, recordemos que la *Ratio iuris* o razón de ser de la LTAIBG está contenida en su *Preámbulo: La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.*

No obstante, el derecho de acceso a la información no puede concebirse como un valor absoluto o sin restricciones sino que, como dispone el artículo 14.1 de la norma, podrá ser limitado en algunos supuestos que, no obstante, han de interpretarse de forma justificada y proporcionada. Así, conviene citar, en este punto los criterios mantenidos por los Tribunales de Justicia en cuanto a la aplicación de los límites contenidos en la LTAIBG:

- Sentencia nº 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Madrid, dictada en el PO 57/2015: *"(...) Este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española– o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. En todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad"*.

"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, (...). En el supuesto litigioso se exige que se acredite que el acceso a la información suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales.

- En la Sentencia de 7 de noviembre de 2016, dictada en el Recurso de Apelación presentado frente a la Sentencia de instancia indicada previamente, la Audiencia Nacional expresamente señaló que *"Y si concurre alguno de los límites del art. 14 reseñado deberá de acreditarlo"*
- Sentencia nº 85/2016, de 14 de junio de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 5 de Madrid, dictada en el PO 43/2015: *"Pues bien, a la hora de interpretar tal precepto - 14.1 h-, hemos de tener presente que, la citada Ley, en su Preámbulo, expresamente afirma que la misma configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública y que dicho derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos"*.

"Así, 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".

- Sentencia nº 46/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Madrid, dictada en el PO 38/2016: *"El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental reconocido a nivel internacional como tal, debido a la naturaleza representativa de los gobiernos democráticos; es un derecho esencial para promover la transparencia de las instituciones públicas y para fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones. Además las Administraciones Públicas se financian con fondos procedentes de los contribuyentes y su misión principal consiste en servir a los ciudadanos por lo que toda la información que generan y poseen pertenece a la ciudadanía.*

Pueden distinguirse dos aspectos en cuanto al derecho al acceso a la información: Transparencia proactiva, como aquella obligación de los organismos públicos de publicar y dar a conocer la información sobre sus actividades, presupuestos y políticas y la Transparencia reactiva: Es el derecho de los ciudadanos de solicitar a los funcionarios públicos cualquier tipo de información de y el derecho a recibir una respuesta documentada y satisfactoria". "Las diferentes y numerosas menciones a este derecho coinciden en

resaltar la creciente importancia que está cobrando, ya que el mismo supone una herramienta indispensable para adquirir aquellos conocimientos que permiten controlar la actuación de los gobiernos y prevenir y luchar contra la corrupción así como contrarrestar la violación de derechos. De estos preceptos se desprende que el derecho de acceso a la información debe ser destacado como un valor intrínseco al concepto de democracia."

- Sentencia nº 98/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 11 de Madrid, dictada en el PO 49/2016: *"La ley consagra pues 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, causas que constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia han de ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto (...)"*.

- Asimismo, destaca la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en procedimiento de casación, que razona lo siguiente:

"Esa 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 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1." (...)

"En cuanto a la limitación del acceso a la información prevista en el artículo 14.1. h/ de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre (cuando el acceso a la información suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales), ya hemos señalado que las limitaciones contempladas en el artículo 14 de la Ley 19/2013, lo mismo que sucede con las causas de inadmisión de solicitudes de información que enumera el artículo 18, deben ser interpretadas de forma estricta y partiendo de la premisa de que el derecho de acceso a la información aparece configurado en nuestro ordenamiento con una formulación amplia, de manera que sólo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas.

Finalmente, la reciente sentencia también del Tribunal Supremo nº 748/2020, de 11 de junio de 2020, dictada en el recurso de casación 577/2019 concluye lo siguiente: *"la aplicación de los límites al acceso a la información requiere su justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida".*

En definitiva, hay que tener en cuenta que la regla general debe ser la de entregar la información solicitada y la excepción la aplicación de límites debidamente justificados.

7. Teniendo en cuenta estas premisas, debemos analizar si en el presente caso pueden aplicarse alguno de los límites legales que marca la LTAIBG que, por otra parte, tampoco han sido alegados por la Administración. En concreto, merece especial atención el límite reseñado en el artículo 14.1 h) de la Ley, relativo a los intereses económicos y comerciales de las empresas que dirigen las residencias de mayores. Y ello toda vez que se solicita que se identifiquen las quejas o denuncias- que demostrarían eventualmente y al menos desde el punto de vista de su promotor- un deficiente funcionamiento en todos o parte de los servicios ofrecidos por la residencia. Una información que, por lo tanto, pudiera perjudicar la imagen o marca comercial del establecimiento y ponerle en una posición menos destacada respecto de otros centros que ofrezcan el mismo servicio.

Para analizar el concepto de intereses económicos y comerciales debemos tener presente el reciente [Criterio Interpretativo 1/2019, de 24 de septiembre](#)¹¹, dictado en función de las potestades otorgadas por el artículo 38.2 a) de la LTAIBG y en el que se alcanza las siguientes conclusiones:

“1. El art. 14.1, apartado h), de la LTAIBG utiliza la conjunción copulativa “y” para la vinculación de los conceptos de “intereses económicos” y de “intereses comerciales”, lo que induce a pensar que en el ánimo de los redactores de la Ley había un entendimiento separado de ambos, según el cual los dos términos serían independientes y designarían realidades diferentes. No obstante, gramática y conceptualmente, los intereses comerciales son un sector de los intereses económicos que, por su relevancia son destacados al mismo nivel.

2. En cualquier caso, por “intereses económicos” se entienden las “conveniencias, posiciones ventajosas o de importancia de un sujeto individual o colectivo en el terreno de la producción, distribución y consumo de bienes y servicios” y por “intereses comerciales” las “conveniencias, posiciones ventajosas o de importancia en el materias relativas al ámbito del intercambio de mercancías o servicios en un ámbito de mercado”.

3. Se trata de un supuesto de hecho totalmente diferente de los de “política económica y monetaria”, “secreto profesional” y “propiedad intelectual e industrial”, la “confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión” y “protección del medio ambiente”, que son objeto de distintos apartados del art. 14.1 de la LTAIBG.

4. La categorización de las posiciones de un sujeto o sujetos como intereses económicos y comerciales debe hacerse caso por caso y en atención a las circunstancias concretas de cada

¹¹ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/criterios/1-2019.html

supuesto. Pero cuando se está en presencia de secretos comerciales o de cláusulas de confidencialidad debe entenderse en todo caso que dichos intereses concurren en el caso.

En todo caso, a la hora de calificar una determinada información como secreta o confidencial, han de tenerse en cuenta los siguientes criterios:

Ha de ser relativa a circunstancias u operaciones que guarden conexión directa con la actividad económica propia de la empresa.

La información no ha de tener carácter público, es decir, que no sea ya ampliamente conocida o no resulte fácilmente accesible para las personas pertenecientes a los círculos en que normalmente se utilice ese tipo de información.

Debe haber una voluntad subjetiva del titular de la información de mantener alejada del conocimiento público la información en cuestión.

La voluntad de mantener secreta la información ha de obedecer a un legítimo interés objetivo que debe tener naturaleza económica, y que cabrá identificar. Por ejemplo, cuando la revelación de la información produzca el detrimento de la competitividad de la empresa titular del secreto frente a sus competidores, debilite la posición de esta en el mercado o le cause un daño económico al hacer accesible a los competidores conocimientos exclusivos de carácter técnico o comercial.

5. La protección de los intereses económicos y comerciales de un sujeto determinado opera tanto en el ámbito de la publicidad activa como en el del ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

6. En el ámbito de la publicidad activa, la presencia de intereses económicos y comerciales susceptibles de protección puede darse preferentemente en la información de carácter contractual, la relativa a las encomiendas de gestión o subvenciones, la información presupuestaria y las cuentas de resultados e informes de auditoría y fiscalización. Es en estos sectores o áreas informativas donde, a juicio de este CTBG, podría suscitarse el conflicto y sería adecuado establecer controles, automatizados en su caso, para evitar la divulgación indebida de informaciones que pudieran revelar secretos comerciales, quebrantar cláusulas de confidencialidad o secreto o revelar posiciones ventajosas

7. En el ámbito del ejercicio del derecho de acceso, deben tenerse en cuenta las siguientes reglas para la aplicación del límite:

El límite referido al perjuicio para los intereses económicos y comerciales de una organización, empresa o persona como el resto de los límites del artículo 14, no opera de manera

automática ni supone per se una exclusión directa del derecho de acceso a la información o de las obligaciones en materia de publicidad activa.

Antes al contrario tal como establece el propio art. 14, la aplicación de los límites será potestativa, justificada y proporcionada con el objeto y finalidad de protección y atender a las circunstancias del caso concreto (art. 14.2).

Cada caso debe ser objeto de un estudio individualizado, de la aplicación del test del daño, y de la ponderación de sus circunstancias tal como rige en el Preámbulo de la Ley.

No es suficiente argumentar que la existencia de una posibilidad incierta pueda producir un daño sobre los intereses económicos y comerciales para aplicar el límite con carácter general. El perjuicio debe ser definido indubitado y concreto.

Dicho daño debe ser sustancial, real, manifiesto y directamente relacionado con la divulgación de la información.

Constatada la existencia del daño y su impacto, deberá procederse a la ponderación de la existencia de un interés prevalente que marcará, en última instancia, el peso de dicho daño en los intereses económicos y comerciales frente al interés legítimo existente en conocer la información concreta a divulgar.”

Atendiendo a lo anterior, debemos recordar que la Administración no ha alegado que exista un daño indubitado y concreto, sustancial, real, manifiesto y directamente relacionado con la divulgación de la información.

Por otro lado, en atención a la naturaleza de la información que se solicita y al interés público en que se conozca dicha información- toda vez que es relativa a la prestación de un servicio público de un innegable carácter social- a juicio de este Consejo de Transparencia, la información sobre denuncias o quejas por el funcionamiento de las residencias de mayores debe ser pública, y ha de prevalecer el interés público en su divulgación.

En apoyo de esta conclusión y de la prevalencia del derecho de acceso frente a posibles daños a esos intereses económicos y comerciales, se debe citar un precedente tramitado en el Consejo de Transparencia ([RT/0440/2019](#)¹²), en el que se solicitaban la identidad, motivo e importe de sanciones a residencias de mayores públicas, privadas y concertadas en los últimos 5 años. Si bien la información solicitada en ambos expedientes no es coincidente, no

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

podemos dejar de observar que las quejas o denuncias presentadas guardan, en cuanto a su finalidad de controlar la prestación de un servicio por las autoridades competentes- una estrecha e íntima relación con las sanciones impuestas, por lo que entendemos que los argumentos utilizados en el mencionado precedente son de interés en el caso que nos ocupa.

En esta resolución se razonaba 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 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

¹³ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/criterios.html

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.”

En cumplimiento de esta resolución, la Comunidad de Madrid entregó al reclamante la información solicitada.

Dada la similitud evidente que existe entre el precedente citado y la reclamación actual, en lo relativo a la necesidad de dar prevalencia al derecho de acceso frente a límites no justificados

debidamente, entendemos que deben aplicarse los mismos criterios y que ha de garantizarse igualmente el acceso a la información solicitada y que, por lo tanto, la presente reclamación ha de ser estimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 6 de agosto de 2020, contra la Delegación del IMSERSO en MELILLA, dependiente del MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES Y AGENDA 2030.

SEGUNDO: INSTAR a la Delegación del IMSERSO en MELILLA, dependiente del MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES Y AGENDA 2030, a que, en el plazo máximo de 20 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

Denuncias o quejas recibidas en 2019 en el órgano competente de la Comunidad contra residencias de mayores. En concreto, se pide conocer:

a. Número de quejas o denuncias recibidas, desglosadas por residencia, en 2019.

b. Motivo de las denuncias o quejas, desglosadas por residencia, en 2019.

c. Casos en los que se derivó la apertura de un expediente administrativo contra la empresa titular de la residencia, como consecuencia de la denuncia o queja recibida en el órgano competente de la Comunidad, en 2019.

TERCERO: INSTAR a la Delegación del IMSERSO en MELILLA, dependiente del MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES Y AGENDA 2030, 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 1¹⁴](#), 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 octubre¹⁵](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

¹⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

¹⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

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-Administrativa](#)¹⁶.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez.

¹⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>