

Resolución RT 0336/2020

N/REF: RT 0336/2020

Fecha: La de la firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Principado de Asturias. Consejería de Derechos Sociales y Bienestar.

Información solicitada: Datos situación de los residentes durante la COVID-19 en residencias de ancianos.

Sentido de la resolución: ESTIMATORIA.

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 7 de mayo de 2020 la siguiente información:

“Expedientes abiertos entre 2014 y 2019, ambos inclusive, a las residencias de mayores de la Comunidad. En concreto, se pide conocer:

- a. La denominación del centro expedientado.*
- b. La empresa titular del centro expedientado.*
- c. La fecha del expediente.*
- d. El motivo del expediente”.*

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

2. En fecha 30 de junio de 2020 se dicta resolución por parte de la Consejería de Derechos Sociales y Bienestar del Principado de Asturias en la que se inadmite la solicitud por considerarse *“demasiado amplia, inconcreta y que exige un volumen de elaboración no asumible para el servicio que ha de facilitar la misma”*.
3. Al no estar conforme con la respuesta recibida, el reclamante presentó, mediante escrito de fecha 15 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.
4. Con fecha 20 de julio de 2020 el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente a la Secretaría General de la Consejería de Derechos Sociales y Bienestar del Principado de Asturias, al objeto de que por el órgano competente pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas.

Con fecha 30 de julio se recibe escrito de alegaciones con el siguiente contenido:

“(....)

Segundo.- En su escrito de reclamación, el interesado argumenta contra la inadmisión de la solicitud (...) aduciendo que las causas invocadas son difíciles de compartir.

El primero de los motivos de denegación se basa en que se trataba de un volumen grande de “información pormenorizada” y el segundo de los motivos era que se trataba de una solicitud demasiado “amplia e inconcreta” de forma que debía realizarse una petición de información “más precisa. (...)

Es al Servicio de Inspección y Calidad al que le corresponde ejercer la función inspectora de servicios y prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales del Principado de Asturias y de acreditación de la calidad de las prestaciones ligadas al Sistema para la Autonomía Personal y Atención a la Dependencia, con independencia de su naturaleza y tipología, con el fin de verificar el exacto cumplimiento de la normativa de aplicación, así como las funciones correspondientes al Registro de entidades, centros y servicios sociales reguladas por la misma, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 8 bis, párrafo primero, en la redacción dada por el Decreto 38/2020, de 2 de julio, de primera modificación del Decreto 84/2019, de 30 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Consejería de Derechos Sociales y Bienestar.

La inconcreción apuntada en la resolución denegatoria de la petición de información formulada por don ██████████ no viene referida a los datos solicitados respecto a la identificación de quién es sujeto u objeto del expediente referido en las letras a) a d) antes

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

apuntadas, sino al tipo de expediente que se genera con la actuación inspectora, o dicho de otro modo, aquellos expedientes en los que el Servicio de Inspección y calidad interviene como gestor, dentro de las competencias asignadas por la Ley del Principado de Asturias 1/2003, de 24 de febrero, de Servicios Sociales.

En su Decreto 43/2011, de 17 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Autorización, Acreditación, Registro e Inspección de Centros y Servicios Sociales (...) se recogen los procedimientos administrativos que tienen soporte en un expediente bien físico o electrónico. Esta actuación inspectora puede actuar de oficio o a solicitud del interesado (...). De modo breve, podemos reseñar las siguientes:

Actuaciones a instancia de parte

- a) Autorización de nuevos centros y servicios de titularidad privada, o de modificaciones sustanciales de centros ya existentes en los términos del artículo 6.1 a) in fine del citado Decreto 43/2011, de 17 de mayo. (...). Conforme establece el artículo 11 del meritado Decreto 43/2011 el primer paso del procedimiento bifásico de la autorización administrativa previa en el Decreto 79/2002). Son dos expedientes en un procedimiento bifásico.*
- b) Cuando el centro de servicios sociales es de titularidad pública el artículo 8.2 del citado Decreto 43/2011 establece un informe preceptivo y vinculante dado que no están sujetos al régimen de autorización (procedimiento y por tanto expediente).*
- c) La acreditación de centros y servicios de titularidad privada en el ámbito del Principado de Asturias. Los procedimientos de acreditación tramitados al amparo de lo dispuesto en los artículos 19 y siguientes del meritado Decreto de 2011 en relación con la resolución de 22 de junio de 2009.*
- d) Los procedimientos/expedientes derivados de cualquiera del resto de supuesto de autorización previa contenidos en el artículo 6 del Decreto 43/2011.*
- e) Los expedientes derivados de las comunicaciones por los interesados recogidas en el artículo 7 del Decreto 43/2011: cambios de titularidad del centro, de director/a, etc.*

Actuaciones de oficio

- f) Inspecciones de oficio completas o monográficas, por denuncia, orden superior o a petición razonada de otros órganos. La inspección también podrá realizarse a solicitud del propio centro a inspeccionar. Esta línea de actuación se regirá por los principios de transparencia, proporcionalidad, eficacia y calidad en la atención de las personas.*

Cuando don [REDACTED] hace referencia en su escrito al "centro expedientado" parece que está haciendo referencia a una actuación de oficio de carácter sancionador o revocatorio,

cuestión que ya fue contestada en la solicitud de acceso a información pública presentada por él con fecha 7 de mayo de 2020 (...) mediante Resolución de la Consejera de Derechos Sociales y Bienestar de fecha 29 de junio de 2020 (...).

Asimismo, no parece adecuado referirse o utilizar el término “centro expedientado” cuando sea él mismo quien solicita de la Administración una autorización de puesta en funcionamiento de un centro o servicio o una acreditación de los anteriores, dando lugar a un procedimiento y, en consecuencia, a un expediente.

En razón de lo anteriormente expuesto, está plenamente justificada la inconcreción invocada por la Administración en la Resolución objeto de la presente reclamación, dado que, al no indicar el interesado directamente en su petición el tipo de expediente del que se requiere información, además de la confusión que genera el uso del término “centro expedientado”, supone una generalización de tal envergadura que llevaría a considerar que toda actuación inspectora que genere un expediente (...), como consecuencia de un procedimiento iniciado de oficio o a instancia d parte, sería susceptible de estar incurso en el concepto de expediente del que se solicita información.

(.....)”

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,

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 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 12⁶ reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la *“información pública”*, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución⁷ y desarrollados por dicha norma legal. Por su parte, en el artículo 13 de la LTAIBG⁸ 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”.

En función de los preceptos mencionados 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.

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, la información se encuentra en poder de una comunidad autónoma, la del Principado de Asturias, que entra en el ámbito de aplicación de la LTAIBG, quien, en segundo lugar, la ha elaborado en el ejercicio de las funciones que tiene legalmente reconocidas.

La Comunidad del Principado de Asturias es competente en materia de asistencia y bienestar social en virtud de lo dispuesto en el artículo 10.1.24 de la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias⁹. En el ejercicio de esa competencia y del resto de competencias que le atribuye el artículo 10.1 *“corresponderá al Principado de Asturias la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, que ejercerá respetando, en todo caso, lo dispuesto en la Constitución”*. Asimismo la Comunidad también

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

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229&tn=1&p=20110927#a105>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a13>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/pdf/1982/BOE-A-1982-634-consolidado.pdf>

dispone de “la potestad de sanción dentro de los límites que establezca el ordenamiento jurídico”, según el artículo 15.2 c) del Estatuto.

Ese régimen sancionador también se reconoce en el Título IX de la Ley del Principado de Asturias 1/2003, de 24 de febrero, de Servicios Sociales¹⁰, con respecto a “las personas físicas o jurídicas titulares o gestores de las entidades, centros o servicios que actúen en las áreas de intervención”, señaladas en esa Ley.

4. Antes de entrar a analizar en el fondo de la reclamación, este Consejo desea realizar una consideración de carácter general sobre la inadmisión a trámite de la solicitud que da origen a esta reclamación. En opinión de este Consejo, no resulta apropiado inadmitir una solicitud de información cuando ésta resulte “demasiado amplia, inconcreta y que exige un volumen de elaboración no asumible para el servicio que ha de facilitar la misma; siendo necesario que el solicitante realice una petición de información al respecto más precisa”. Tal causa de inadmisión no viene recogida en el artículo 18¹¹ de la LTAIBG.

Para un caso como el de esta reclamación resulta más beneficioso para el solicitante, y más acorde con lo dispuesto en la LTAIBG, proceder conforme a lo que dispone su artículo 19.2¹²: *Cuando la solicitud no identifique de forma suficiente la información, se pedirá al solicitante que la concrete en un plazo de diez días, con indicación de que, en caso de no hacerlo, se le tendrá por desistido, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución*. De esta manera el solicitante dispondrá de un plazo para concretar su solicitud, la administración podrá conocer mejor las pretensiones del solicitante y el procedimiento continuará hasta que se dicte una resolución que, sin perjuicio de las diferentes opciones que existen, puede satisfacer las expectativas de aquél.

5. La razón principal esgrimida por la Comunidad Autónoma para inadmitir la solicitud procede del concepto de expediente, que es el término que ha indicado el ahora reclamante cuando solicitó la información. Este Consejo, en idénticas reclamaciones que ha tramitado del mismo reclamante frente a otras administraciones públicas, ha interpretado el término “expediente” equiparándolo a “expediente sancionador”, lo cual permite, en relación con los argumentos de la Comunidad Autónoma, acotar el volumen de la información solicitada.

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/0440/2019¹³, donde se solicitaban la identidad, motivo e importe de sanciones a residencias de mayores públicas,

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/pdf/2003/BOE-A-2003-7404-consolidado.pdf>

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887#a18>

¹² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887#a19>

¹³ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_CCAA_EELL.html

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 junio¹⁴, 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 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

¹⁴ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/criterios.html

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 todo lo expuesto cabe concluir que los datos solicitados constituyen información pública en virtud de la LTAIBG y dado que no ha se aprecia por parte de este Consejo la concurrencia de ningún límite del artículo 14¹⁵ de la LTAIBG, ni de causa de inadmisión de las previstas en el artículo 18¹⁶, procede estimar la reclamación planteada.

¹⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a14>

¹⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a18>

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR 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 Consejería de Derechos Sociales y Bienestar del Principado de Asturias a que, en el plazo de veinte días hábiles, traslade al reclamante la información solicitada consistente en:

- Expedientes sancionadores tramitados entre 2014 y 2019, ambos inclusive, a las residencias de mayores del Principado de Asturias, con independencia de su titularidad. En concreto, se pide conocer:
 - La denominación del centro expedientado.
 - La empresa titular del centro expedientado.
 - La fecha del expediente.
 - El motivo del expediente.

TERCERO: INSTAR a la Consejería de Derechos Sociales y Bienestar del Principado de Asturias, a que en el mismo periodo de tiempo remita a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno copia que acredite el cumplimiento de la presente 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 Gobierno¹⁷, 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 Públicas¹⁸.

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

¹⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

¹⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>

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-Administrativa¹⁹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

¹⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>