

Resolución 174/2020, de 23 de septiembre, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: expediente CT-167/2020 / reclamación frente a la denegación parcial de una solicitud de información pública presentada por D. XXX ante la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de la Junta de Castilla y León

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 4 de mayo de 2020, D. XXX presentó en el Registro Electrónico de la Junta de Castilla y León una solicitud de información pública dirigida a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades. El objeto de esta petición se formuló en los siguientes términos:

“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”.*

Segundo.- Con fecha 16 de junio de 2020, se adopta por el Secretario General de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades la Orden por la que se resuelve la solicitud de acceso a la información pública referida en el expositivo anterior. En la parte dispositiva de esta Orden se resolvió lo siguiente:

“Estimar parcialmente la solicitud formulada por D. XXX y:

- Conceder el acceso a la información solicitada relativa a los expedientes abiertos a residencias de mayores de la Comunidad que dieron lugar a la imposición de sanción firme a la residencia, **comunicando** al solicitante que puede acceder a ella en la contestación dada el 15 de junio de 2020 a su*

solicitud sobre las sanciones, multas o penalidades impuestas a las residencias de mayores de la Comunidad en el mismo período de 2014-2019.

- Denegar el acceso a la información solicitada relativa a los expedientes abiertos a residencias de mayores de la Comunidad en el mismo período de 2014-2019”.

A través de una Orden de 15 de junio de 2020, por la que se estimó otra petición de información presentada por el mismo solicitante se proporcionó a este la información correspondiente a las sanciones firmes impuestas en el período 2015-2019 a residencias de personas mayores, indicando la residencia sancionada, la empresa titular de esta, el motivo de la sanción, su importe y, en fin, la fecha de su imposición.

En el fundamento de derecho cuarto de la Orden de 16 de junio de 2020 aquí impugnada se expresó lo siguiente:

*“**CUARTO.**- El Informe de los Servicios Jurídicos de la Junta de Castilla y León DSJ-28-2020 de 15 de abril, relativo a la Información pública sobre el número de fallecimientos en residencias de personas mayores de la Comunidad de Castilla y León, recuerda en sus consideraciones que «la actividad residencial de personas mayores privada está protegida por el derecho a la propia imagen y al honor -entendido como prestigio- como cualquier otra actividad empresarial, donde el interés legítimo de la propiedad al desarrollar la actividad es la ganancia económica, por lo que toda aquella actuación de terceros -en este caso la Administración Autonómica- que pueda incidir o trasladar directa o indirectamente una imagen social de mala praxis o defectuosa gestión empresarial en el producto o servicio que se vende o se presta, puede estar sujeta a reproche jurídico».*

Proporcionar los datos de todos los expedientes abiertos a residencias privadas de mayores, puede afectar al derecho a la imagen y al honor de estos centros y suponer un perjuicio para sus intereses económicos y comerciales, ya que se haría pública una situación sin tener la certeza de la comisión de una infracción administrativa por parte de la residencia. La mera apertura de un expediente administrativo no confirma la existencia de una infracción, ésta solamente queda acreditada cuando adquiere firmeza la sanción impuesta en su caso.

*Cuando queda acreditada la infracción cometida por la residencia, **concorre un interés superior de los ciudadanos que justifica el acceso** frente al perjuicio a los intereses económicos y comerciales que pueda suponer a la empresa titular de la residencia, por lo que procede su puesta a disposición*

Esta información que coincide plenamente con la información solicitada por D. XXX, en otra solicitud de acceso a información pública sobre las sanciones,

multas o penalidades impuestas a las residencias de mayores de la Comunidad en el mismo periodo de 2014-2019, que ha sido puesta a disposición del solicitante con fecha 15 de junio de 2020”.

Tercero.- Con fecha 29 de junio de 2020, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por D. XXX frente a la denegación parcial de la solicitud de información pública indicada en el expositivo primero, contenida en la citada Orden de 16 de junio de 2020.

Cuarto.- Una vez recibida esta reclamación nos dirigimos, a través de la Dirección General de Transparencia y Buen Gobierno, a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades poniendo de manifiesto su recepción y solicitando que nos informase sobre la actuación que había dado lugar a esta impugnación, pidiendo expresamente una copia del expediente administrativo tramitado para resolver la solicitud de información pública señalada (inclusión hecha del Informe DSJ-28-2020, de 15 de abril, de los Servicios Jurídicos de la Junta de Castilla y León, citado en la Orden de 16 de junio de 2020).

Con fecha 3 de agosto de 2020, se recibió la respuesta de la Administración autonómica a la petición de informe formulada por esta Comisión con motivo de la tramitación de esta reclamación. A la citada contestación se acompañaron tres informes:

1.- Informe emitido, con fecha a 31 de julio de 2020, por el Jefe de Servicio de Estudios y Documentación de la Secretaría General de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, sobre la actuación de este centro directivo en relación con la presente reclamación. En este informe se expone lo siguiente:

*“1. Se ha denegado el acceso a los expedientes abiertos a residencias de mayores de la Comunidad en el periodo 2014-2019 **que no dieron lugar a la imposición de sanción firme a la residencia.** La información sobre expedientes abiertos a residencias de mayores de la Comunidad que dieron lugar a la imposición de sanción firme a la residencia ya obra en poder del reclamante ya que se le concedió en la solicitud 260/2020 de 4 de mayo de 2020 (...).*

*2. El artículo 14.1 h) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), establece como límite al derecho de acceso cuando dicho acceso pueda suponer **un perjuicio para los intereses económicos y comerciales.***

En su apartado 2 establece 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.

3. (...) (se reproduce el fundamento de derecho cuarto de la Orden de 16 de junio de 2020, transcrito en el expositivo segundo de estos antecedentes)

*6. Habiéndose valorado la aplicación del límite del perjuicio para los intereses económicos y comerciales para esta solicitud en concreto, se **considera justificado y proporcionado aplicarlo para los expedientes administrativos abiertos que tras la finalización del expediente sancionador no ha dado lugar a la correspondiente sanción firme, al no quedar acreditados los hechos o situaciones denunciados y por tanto no concurrir un interés superior de los ciudadanos que justifica el acceso frente al perjuicio a los intereses económicos y comerciales que pueda suponer a la empresa titular de la residencia**”.*

2.- Informe núm. DSJ-28-2020 sobre “Información pública sobre el número de fallecimientos en residencias de personas mayores de la Comunidad de Castilla y León”.

Este informe fue emitido con fecha 15 de abril de 2020 por el Director General de los Servicios Jurídicos y, como se señala en la propia Orden de 4 de junio de 2020 impugnada, se utiliza como uno de los fundamentos jurídicos de la decisión adoptada en el supuesto aquí planteado. El informe se formuló como respuesta a una petición de la Gerencia Regional de Servicios Sociales de la Junta de Castilla y León de un informe jurídico sobre la “posibilidad de proporcionar información pública sobre el número de fallecimientos en residencias de personas mayores de la Comunidad de Castilla y León”.

Este Informe de los Servicios Jurídicos ha sido transcrito parcialmente en el fundamento de derecho cuarto de la Orden, de 16 de junio de 2020, de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades (fundamento a su vez transcrito en el expositivo segundo de los antecedentes de la presente Resolución).

3.- Informe sobre las reclamaciones CT-157/2020 y CT-174/2020 emitido, con fecha 16 de julio de 2020, por el Director General de Transparencia y Buen Gobierno.

La Dirección General de Transparencia y Buen Gobierno señala en el correo electrónico a través del cual se ha remitido esta información que si bien su informe “se centra más directamente en las reclamaciones 157 y 174/2020, parte de sus fundamentos, tal como se advierte, son aplicables a esta reclamación”. Así mismo, en el punto primero del Informe se indica en relación con esta reclamación y con la registrada con el número CT-166/2020, que si bien albergan elementos diferenciales a los de las reclamaciones indicadas en su encabezamiento, se abordan conjuntamente todas ellas debido a que las decisiones de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades adoptadas en todas ellas se adoptaron con base en los mismos argumentos.

Este informe fue emitido en el ejercicio de la competencia que le corresponde a la Dirección General de Transparencia y Buen Gobierno de “diseño, impulso, coordinación y supervisión de actuaciones en materia de publicidad activa, acceso a la información pública y reutilización de la información”, contemplada en el artículo 7 a) del Decreto 20/2019, de 1 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior.

En el informe de la citada Dirección General, si bien se señala expresamente que no está en su ánimo “contradecir los juicios o decisiones que emanan de otros órganos de esta administración”, se realiza un análisis crítico del Informe núm. DSJ-28-2020 de los Servicios Jurídicos en el que se fundamenta la decisión que se ha impugnado.

Así, en primer lugar, se señala que no se ha tenido en cuenta en el citado Informe la aplicación de los límites al acceso a la información pública de una forma justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atendiendo a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14.2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. En concreto, se indica expresamente que *“no se aprecia ponderación alguna de donde se deduzca que la decisión tomada ha valorado debidamente el propósito y razón de ser de la propia ley, que propugna la mayor difusión posible de la información pública relevante”*, así como que *“el informe de los Servicios Jurídicos presupone que la información solicitada no goza de relevancia pública e interés general para los ciudadanos”*.

También se refiere el informe de la Dirección General al trámite de alegaciones previsto en el artículo 19.3 de la LTAIBG, exponiendo lo que a continuación se indica:

“Procedería, por tanto, la realización del trámite de alegaciones prescrito por la LTAIBG, aun en vía de reclamación, para subsanar el defecto advertido, a riesgo de que la Comisión pueda ordenar la retroacción del procedimiento al momento en el que debió evacuarse dicho trámite para sea practicado válidamente. Una vez practicado dicho trámite y a resultas de lo que pueda ser alegado por los terceros afectados, deberá incorporarse como fundamento a la nueva orden que se adopte por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, cualquiera que sea su sentido, las alegaciones efectuadas de las que se desprenda una oposición al acceso solicitado junto con la identificación del centro que la efectúa. También es importante poner de relieve que la oposición al acceso manifestada por terceros afectados no veta, bloquea o condiciona la decisión final que la Consejería debe tomar (...)”.



Finalmente, en el informe se hace referencia a la condición de profesional de un medio de comunicación del autor de la presente reclamación. Al respecto, se señala lo siguiente:

“Aunque el derecho de acceso a la información pública pertenece a cualquier persona tal como reza el art. 12 de la citada ley, parece claro tal y como han reconocido algunos comisionados y el propio Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que el ejercicio de este derecho por parte de profesionales de los medios de comunicación puede revestir ciertas características especiales dada su vinculación a la garantía del derecho fundamental a comunicar o recibir libremente información veraz, derecho consagrado en el art. 20.1 d) de la Constitución. Esta especialidad es tal pues este derecho está esencialmente orientado a asegurar una institución política capital, a saber, la «opinión pública libre». Para que esto sea posible, las Administraciones debemos hacer una correcta gestión del derecho de acceso a la información pública e, igualmente, aquellos que la obtienen en ejercicio del mismo, deberían hacer igualmente un uso responsable de ella para asegurar lo dicho más arriba, una opinión pública libre que permita a las personas estar debidamente informadas para poder ejercer sus derechos en condiciones óptimas”.

El Informe concluye solicitando a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades que “se tome debidamente en consideración lo manifestado” y anunciando su remisión a la Comisión de Transparencia conjuntamente con el resto de documentación que sea enviada por aquella Consejería.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero.- El artículo 12 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), reconoce a todas las personas el derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105. b) de la Constitución Española, desarrollados por la propia Ley. Añade este precepto que, en el ámbito de sus respectivas competencias, será de aplicación la correspondiente normativa autonómica.

El artículo 24 de la misma norma dispone que frente a toda resolución expresa o presunta en materia de acceso a la información pública podrá interponerse una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG), con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa.

Segundo.- La disposición adicional cuarta de la misma Ley 19/2013, de 9 de diciembre, establece que la resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 citado 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. En Castilla y León ese órgano es esta Comisión de Transparencia a quien corresponde la tramitación y resolución de aquella reclamación, ajustándose a lo dispuesto en materia de recursos en la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC).

En efecto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8 y 12 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, se crea la Comisión de Transparencia para el conocimiento y resolución de las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a su impugnación contencioso-administrativa, se presenten contra las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información pública dictadas por los organismos y entidades del sector público autonómico relacionadas en el artículo 2.1 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León; por las corporaciones de derecho público cuyo ámbito de actuación se circunscriba exclusivamente a todo o parte del territorio de la Comunidad Autónoma; por las Entidades Locales de Castilla y León y su sector público; y por las asociaciones constituidas por las referidas entidades y organismos.

En consecuencia, esta Comisión es competente para resolver la reclamación antes identificada.

Tercero.- La reclamación ha sido presentada por quien se encuentra legitimado para ello, puesto que su autor es quien se dirigió en solicitud de información pública a la Administración autonómica, viendo denegada expresamente y de forma parcial su petición.

Cuarto.- La reclamación ha sido formulada dentro del plazo establecido para ello en el artículo 24.2 de la LTAIBG, ya que tuvo entrada en esta Comisión antes de que transcurriera un mes desde la notificación de la Orden de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades impugnada.

Quinto.- Comenzando con el análisis de la actuación administrativa objeto de esta reclamación, debemos, en primer lugar, determinar la normativa aplicable a la solicitud cuya denegación parcial se impugna, para lo cual es preciso dilucidar si lo solicitado puede ser conceptuado o no como “información pública”, sin perjuicio de que esta cuestión no haya sido discutida por la Administración autonómica.

El artículo 13 de la LTAIBG 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*”.

La información aquí solicitada es la correspondiente a los “expedientes abiertos” a los centros residenciales para personas mayores en el período comprendido entre los años 2014 y 2019, indicando la denominación del centro y la empresa titular, así como la fecha y el motivo del expediente. Se trata de la información correspondiente a procedimientos sancionadores incoados a aquellos centros, con indicación de la fecha de su incoación y de la infracción cuya presunta comisión ha motivado esta.

No se pone en duda aquí que esta información pueda ser calificada como información pública en el sentido previsto en el citado artículo 13 de la LTAIBG, puesto que se trata de información que debe encontrarse en poder de la Administración autonómica, a quien corresponde el ejercicio de la potestad sancionadora en este ámbito material, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 54, letra d), de la Ley 5/2003, de 3 de abril, de Atención y Protección de las Personas Mayores de Castilla y León, y en el artículo 47.2, letra i), de la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León.

En consecuencia, resulta aplicable a la solicitud de esta información la LTAIBG. Esta Ley regula en la sección 2.^a del capítulo III de su título I un procedimiento que da comienzo con la presentación de la correspondiente solicitud, la cual podrá ser inadmitida por alguna de las causas previstas en el artículo 18; continúa con la tramitación de la citada solicitud de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 19, en cuyo tercer apartado se prevé que, cuando la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de un tercero, se le debe conceder a este un plazo para que pueda realizar las alegaciones que estime oportunas; y finaliza con una resolución recurrible directamente ante la Jurisdicción contencioso-administrativa y potestativamente a través de la reclamación sustitutiva del recurso administrativo. En esta resolución se debe reconocer el derecho del ciudadano de que se trate a acceder a la información pública solicitada, salvo que este derecho se vea afectado por los límites previstos en los artículos 14 y 15 de la LTAIBG.

En este caso, además, resulta de aplicación lo dispuesto en el Decreto 7/2016, de 17 de marzo, por el que se regula el procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en la Comunidad de Castilla y León, al tratarse de una solicitud de información dirigida a la Administración General de la Comunidad.

Sexto.- Desde un punto de vista formal, la información cuya denegación se impugna puede “afectar a derechos e intereses de terceros”, considerando como tales a las personas jurídicas titulares de los centros residenciales para personas mayores respecto a los que se haya incoado en el período temporal indicado un procedimiento sancionador y, por tanto, con carácter previo a la adopción de una decisión relativa al acceso a aquella debe realizarse el trámite de audiencia recogido en el artículo 19.3 de la

LTAIBG. En relación con este trámite, en la Sentencia de la Audiencia Nacional, de 20 de septiembre de 2019 (fundamento de derecho cuarto), se señala lo siguiente:

“Ciertamente este precepto anuda la obligación de dar traslado a los interesados a la solicitud misma de la información sensible y no a que dicha información se vaya a facilitar efectivamente (...).

Es más, el incumplimiento de la obligación de audiencia a los interesados impuesta al órgano administrativo podría fundar la estimación de una reclamación frente a una resolución que accediese a la solicitud de información a la que se reprochase precisamente aquella infracción. Pero lo que resulta indudable es que si la resolución denegatoria que es objeto de reclamación ante el Consejo encuentra fundamento en el compromiso de intereses de terceros (como es el caso, aunque no sea su único fundamento), el trámite de audiencia a estos resulta insoslayable cuando se interpone una reclamación frente a la denegación de acceso a la información, y, desde luego, su exigencia no resulta enervada por el pretendido incumplimiento por el órgano requerido de información de su obligación de oír a los concernidos por la información solicitada.

Casi resulta innecesario advertir que el trámite de audiencia impuesto en el art. 24.3 de la Ley 19/2013, deriva del fundamento de la denegación de la solicitud por el órgano al que se le pide información, pero no impide de ningún modo que el Consejo considere que los intereses de terceros no están comprometidos o que la ponderación con otros intereses en presencia pueda conllevar el sacrificio de aquellos. A este fin la STS de 16 de octubre de 2017 (casación n.º 75/2017) proporciona importantes pautas interpretativas”.

Esta Sentencia se hacía eco de otra Sentencia anterior también de la Audiencia Nacional, de 17 de julio de 2017, donde se señala expresamente que *“... al haberse omitido dicho trámite, lo que procede es dejar sin efecto la resolución de la reclamación y volver sobre el procedimiento para subsanar el defecto de forma cometido (art. 113.2, Ley 30/1992), es decir para sustanciar el trámite omitido, antes de resolver aquella. Y al no haberlo resuelto así la sentencia de instancia, procede su revocación, sin que la eventual infracción del art. 19.3 de la Ley 19/2013, pueda servir de fundamento para prescindir posteriormente del trámite prevenido en el art. 24.3 de la indicada Ley”* (la referencia al artículo 113.2 de la Ley 30/1992, debe entenderse realizada al artículo 119.2 de la LPAC).

En el supuesto aquí planteado, la Orden impugnada mediante la cual se denegó una parte de la información solicitada fue adoptada sin que tuviera lugar el trámite de audiencia impuesto. Considerando, por tanto, la omisión del trámite señalado, debemos ordenar la retroacción del procedimiento de acceso a la información pública al momento

en el cual tuvo lugar este vicio formal, de forma tal que se realice el trámite de audiencia previsto en el artículo 19.3 de la LTAIBG a los titulares, públicos y privados, de centros residenciales de personas mayores afectados por procedimientos sancionadores incoados entre los años 2014 y 2019, concediendo a estos un plazo de quince días para que puedan realizar las alegaciones oportunas e informando de esta circunstancia al solicitante.

Séptimo.- Sin perjuicio de lo señalado en el expositivo anterior acerca del procedimiento tramitado para la adopción de la Orden de 16 de junio de 2020 que se ha impugnado, esta contiene una decisión material acerca del derecho del solicitante a acceder a la información acerca de todos los procedimientos sancionadores incoados entre 2014 y 2019 a centros residenciales para personas mayores, que ha de ser objeto de un análisis crítico en la presente Resolución.

Para ello, se debe partir de la propia finalidad perseguida por la LTAIBG, en cuyo preámbulo se declara su triple alcance consistente en *“incrementar y reforzar la transparencia de la actividad pública, reconocer y garantizar el derecho de acceso a la información -regulado como un derecho de amplio ámbito subjetivo y objetivo- y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento”*.

En similares términos, la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, recoge en su exposición de motivos el siguiente razonamiento:

“La transparencia de la actuación de los poderes públicos al permitir el acceso de la ciudadanía a las fuentes de información administrativa, frente a la idea de secreto y reserva, refuerza el carácter democrático de las Administraciones Públicas, que quedan sujetas al control ciudadano. El conocimiento de la actuación de los poderes públicos, de sus objetivos, motivaciones, resultados y valoración permite a la ciudadanía formarse una opinión crítica y fundada sobre el estado de la sociedad y sobre las autoridades públicas, favorece su participación en los asuntos públicos y fomenta la responsabilidad de las autoridades públicas”.

Partiendo de lo anterior, debemos analizar la causa jurídica que se explicita en la Orden de 16 de junio de 2020 para denegar una parte de la información solicitada, que no es otra que la vulneración del límite establecido en el artículo 14.1 h) de la LTAIBG (“intereses económicos y comerciales”).

Pues bien, en relación con la aplicación general de los límites y de las causas de inadmisión recogidas en los artículos 14 y 18 de la LTAIBG, respectivamente, el

Tribunal Supremo puso de manifiesto, en su Sentencia núm. 1547/2017, de 16 de octubre, lo siguiente:

“Cuarto.- Cualquier pronunciamiento sobre las causas de inadmisión que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, (...) 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.

Resultan por ello enteramente acertadas las consideraciones que se exponen en el fundamento jurídico tercero de la sentencia del Juzgado Central n.º 6 cuando señala que: en la Ley 19/2013 queda reconocido el derecho de acceso a la información pública como auténtico derecho público subjetivo, al establecer que «Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105 b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley» (Artículo 12); que la Exposición de Motivos de la Ley configura de forma amplia este derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud; que 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; y, en fin, que 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.

Esta 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 (...).

Esta interpretación “estricta, cuando no restrictiva” de las limitaciones al derecho de acceso a la información pública, que ha sido de nuevo mantenida por el Tribunal Supremo en sus Sentencias núm. 1768/2019, de 16 de diciembre, núm. 306/2020, de 3 de marzo, y núm. 748/2020, de 11 de junio, debe ser debidamente considerada al efecto de realizar una valoración crítica de la denegación parcial de información que se encuentra en el origen de la presente reclamación.

En relación con la aplicación del primero de los límites señalados (“intereses económicos y comerciales”), en el fundamento jurídico quinto de la Sentencia núm. 1547/2017, de 16 de octubre, del Tribunal Supremo, antes citada, se señala lo que a continuación se indica:



“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.

Claramente lo deja así señalado el artículo 14.2 de la Ley 19/2013 cuando dispone: « (...) 2. 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». Por tanto, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración -o, en este caso, de la Corporación RTVE-, pues hemos visto que aquel es un derecho reconocido de forma amplia y que solo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley.

Partiendo de esas premisas, y centrándonos en la concreta limitación prevista en el artículo 14.1.h/ de la Ley 19/2013, lo cierto es que en el caso que nos ocupa no ha quedado justificado que el acceso a la información solicitada pudiese suponer perjuicio para los intereses económicos y comerciales.

No se cuestiona aquí que la Corporación RTVE sea un operador que concurre en un mercado competitivo como es el audiovisual; pero, aceptando ese dato, no ha quedado justificado que facilitar información sobre los gastos efectuados para participar en el festival de Eurovisión 2015 pueda acarrear un perjuicio para los intereses económicos y comerciales, teniendo en cuenta que no se pide información sensible sobre el funcionamiento interno de la Corporación, ni sobre su sistema de producción de programas o estructura de costes; y la solicitud ni siquiera se refiere a un programa de producción propia. En definitiva, no se alcanza a comprender, ni se ha intentado justificar por la recurrente, en qué forma la facilitación de esa información puede perjudicar los intereses comerciales de RTVE o favorecer a sus competidores en el mercado audiovisual.

Siendo ese así, no cabe aceptar una limitación que supondría un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información”.

Así mismo, la aplicación de este límite concreto ha dado lugar a la emisión por el CTBG del Criterio Interpretativo 1/2019, de 24 de septiembre, en cuyas conclusiones se señala lo siguiente:

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

*a) 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.*

b) 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).

*c) **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.*

*d) 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.*

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

*f) 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”.*

En el mismo Criterio Interpretativo se señala que a la hora de determinar cuál es el perjuicio que se produce, en este caso para los titulares de los centros residenciales de personas mayores por la difusión de la información (realización del denominado “test del daño”), se deben “*aportar datos concretos, objetivos, evaluables y efectivos que avalen la posible aplicación del límite y su incidencia en la posición competitiva de la entidad afectada*”, así como “*determinar el nexo causal entre el acceso a la información solicitada y el daño a los intereses económicos y comerciales de la entidad presuntamente perjudicada*”.

En cuanto a la ponderación del interés legítimo existente en conocer la información en el Criterio Interpretativo del CTBG se expone lo siguiente:



“Mediante el test del interés público, el órgano u organismo responsable de la información debe ponderar el peso de la aplicación del límite frente al interés público existente en la divulgación de la información.

Al llevar a la práctica este test, el órgano u organismo responsable debe tener en cuenta las circunstancias concretas del momento en que tiene lugar la solicitud, ya que estas pueden variar con el transcurso del tiempo.

Con carácter general se puede considerar que se cumple con el interés público cuando el acceso a la información:

- Impulsa y promueve el conocimiento de la información y la participación en el debate sobre temas importantes que conciernen a la sociedad.*
- Facilita la rendición de cuentas y transparencia acerca de las decisiones tomadas por las administraciones públicas.*
- Facilita la rendición de cuentas y la transparencia en la utilización del dinero público.*
- Permite que los ciudadanos tengan un mejor conocimiento de decisiones que toman las administraciones públicas y que afectan a sus vidas, hasta el punto de que tal conocimiento les sirve para cuestionar dichas decisiones.*
- Permite que la sociedad conozca información relevante desde el punto de vista de la seguridad pública”.*

En el supuesto planteado en la presente reclamación, la propia Orden de 16 de junio de 2020 impugnada señala que se deniega la información solicitada desagregada en relación con los procedimientos sancionadores incoados que no hayan dado lugar a la imposición de una sanción firme, de acuerdo con una interpretación de la letra h) del apartado 1.º del artículo 14 de la LTAIBG que atiende a lo señalado en el Informe de los Servicios Jurídicos de la Junta de Castilla y León DSJ-28-2020 de 15 de abril.

Pues bien, a juicio de esta Comisión (quien ya ha interpretado la aplicación de este límite, entre otras, en sus Resoluciones 5/2020, de 29 de enero -expte. CT-80/209, y 136/2020, de 19 de junio -expte. CT-73/2019-), en este Informe de los Servicios Jurídicos, que se utiliza como fundamento de la decisión impugnada, no se realiza una ponderación adecuada entre el perjuicio causado a los “intereses económicos y comerciales” de los titulares de los centros por la divulgación de la información y el interés público de esta, sino que únicamente se tiene en cuenta el primero (exponiendo su materialización en términos generales a través de su vinculación con el derecho a la propia imagen y al honor de aquellos), y se presume, simplemente, que el segundo solo alcanza al conocimiento de los datos correspondientes a los procedimientos sancionadores incoados que han finalizado con la imposición de una sanción (de acuerdo con la aplicación realizada por la Consejería de Familia e Igualdad de

Oportunidades de la interpretación contenida en este Informe al supuesto concreto que ha dado lugar a la presente reclamación). En efecto, en el precitado Informe de los Servicios Jurídicos se puede afirmar que el test del daño se concreta en la siguiente argumentación:

“Aunque resulte obvio, es bueno recordar que la actividad residencial privada de personas mayores está protegida por el derecho a la propiedad privada, y por el derecho a la propia imagen y al honor -entendido como prestigio-, como cualquier otra actividad empresarial, donde el interés legítimo de la propiedad al desarrollar la actividad es la ganancia económica, por lo que toda aquella actuación de terceros -en este caso de la Administración Autonómica- que pueda incidir o trasladar directa o indirectamente una imagen social de mala praxis o defectuosa gestión empresarial en el producto o servicio que se vende o se presta, puede estar sujeta a reproche jurídico.

Y este reproche puede conllevar por parte de su titular, desde una posible exigencia de responsabilidad patrimonial por daños y perjuicios, que comprenderán no sólo la de los perjuicios materiales, sino también la de los morales, de especial relevancia en este tipo de actos ilícitos, hasta la interposición de una querrela o denuncia por la presunta comisión de un delito o falta de injurias.

El derecho al honor se encuentra expresamente previsto en el apartado primero del artículo 18 de la Constitución Española, que constituye un concepto dependiente de las normas, valores e ideas sociales vigentes en cada momento, y cuyo desarrollo se ha producido en la Ley Orgánica 1/1982 de 5 de mayo, de Protección Civil del Derecho al Honor, a la Intimidación Personal y Familiar y a la Propia Imagen. En todo caso, el denominador común de todos los ataques e intromisiones ilegítimas en el ámbito de protección de este derecho es el desmerecimiento en la consideración ajena (art. 7.7 LO 1/1982) como consecuencia de expresiones proferidas en descrédito o menosprecio de alguien o que fueren tenidas en el concepto público por afrentosas.

En las disposiciones de la precitada Ley Orgánica nada se recoge en relación a la posibilidad de que las personas jurídicas sean titulares del derecho al honor. No obstante, el hecho de que tal previsión no se halle expresamente prevista en la ley, ni en la Constitución, no trae como ineludible consecuencia la negativa a su reconocimiento.

Así, el Tribunal Constitucional ha reconocido expresamente la titularidad del derecho al honor por parte de las personas jurídicas de Derecho Privado, ya desde la Sentencia 139/1995, de 26 de septiembre (...).

Por tanto, las personas jurídicas también son titulares del derecho al honor, en la vertiente de buen nombre comercial de la empresa o de prestigio de la misma,



que suponen una proyección pública del buen nombre y consideración ajenas, con trascendencia en el mercado. Las personas jurídicas pueden ser titulares, así, de un reconocimiento que los demás hacen de su dignidad, seriedad, probidad, solvencia, etc., por lo que también son susceptibles de sufrir un ataque o infracción de su honor o prestigio. (...)

Pero, el reconocimiento a la titularidad del derecho al honor de las personas jurídicas no se concreta en que cualquier expresión comporta una intromisión ilegítima del derecho al honor, sino que habrá que estar a la entidad del hecho para determinar su pertinencia. En el conflicto entre el derecho al honor de una persona jurídica y el derecho a la información pública/libertad de expresión, habrá que aplicar a las circunstancias del caso concreto la técnica de «ponderación de relevancia constitucional», y que exigirá analizar, como mínimo y entre otros, elementos tales como que la información cumpla el requisito de la veracidad, que esa información precisa y concreta tenga relevancia pública o interés general, y que la información ofrecida sea proporcionada.

En este sentido, el artículo 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, establece en su apartado 1.h) que el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales, añadiendo en su apartado 2 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”.

Partiendo de esta argumentación general, en la Orden que aquí se impugna se concluye que el daño se produciría de una forma no justificada en aquellos casos en los que los procedimientos sancionadores incoados no han dado lugar a la imposición de una sanción firme, puesto que “se haría pública una situación sin tener la certeza de la comisión de una infracción administrativa por parte de la residencia”.

Pero, en realidad, divulgar la información solicitada no implica lo que se afirma en la Orden objeto de la presente reclamación, puesto que es obvio que la incoación de un procedimiento sancionador por la presunta comisión de unos determinados hechos constitutivos de una infracción administrativa no equivale a dar veracidad a tales hechos; más bien al contrario, ya que si el procedimiento sancionador no finaliza con la imposición de una sanción la conclusión, en principio, es que no ha sido posible constatar la efectiva comisión de aquellos. Por tanto, la divulgación de la información solicitada no produce el daño a los intereses económicos y comerciales de los centros en la forma indicada en la Orden que se impugna.

Por otra parte, frente a esta valoración jurídica del daño que puede generar la divulgación de la información que se ha denegado, a la hora de confrontar aquel con el interés público en la obtención de tal información en la Orden impugnada se viene a considerar que este interés público alcanza a conocer los datos sobre las sanciones impuestas a los titulares de centros residenciales para personas mayores, pero no así sobre los procedimientos incoados que no han dado lugar a una sanción.

No comparte esta Comisión la afirmación anterior que, además, únicamente valora el posible daño causado a los titulares de los centros con la divulgación de la información solicitada y no el interés público de su obtención por el solicitante. Por el contrario, sí consideramos que concurre un interés público en la divulgación de la información correspondiente a todos los procedimientos sancionadores incoados, hayan finalizado o no con la imposición de una sanción, atendiendo a la hora de dimensionar tal interés a algunas de las pautas que se contienen en el Criterio Interpretativo 1/2019, de 24 de septiembre, antes citado.

En efecto, el conocimiento de la información solicitada es relevante para la sociedad puesto que a través de esta se puede obtener una imagen más fiel de la conflictividad generada en relación con un servicio público de cuya adecuada prestación depende el bienestar de las personas mayores, principio rector recogido en el artículo 50 de la Constitución, y la garantía de sus derechos fundamentales; e incluso, más importante si cabe, es conocer los resultados del ejercicio de la potestad sancionadora por la Administración competente ante la presunta comisión de infracciones administrativas en este ámbito. De esta manera, se puede realizar una valoración del ejercicio de esta potestad respecto al sistema de protección de las personas mayores articulado a través de los centros residenciales.

Ponderado así el interés público en la divulgación de los datos solicitados sobre expedientes abiertos a centros residenciales para personas mayores y considerando además el amplio reconocimiento del derecho de acceso a la información pública al que antes hemos hecho referencia, parece prevalecer aquel, en términos generales, sobre el presunto daño que supondría la divulgación de tal información sobre los intereses económicos y comerciales de los titulares de los centros. En cualquier caso, en la Orden impugnada esta ponderación no se ha llevado a cabo correctamente, de forma tal que, a nuestro juicio, se ha restringido el derecho de acceso a la información pública de una forma injustificada y sin amparo en lo dispuesto en la normativa aplicable.

Octavo.- En el supuesto planteado en la presente reclamación, el solicitante de la información reúne la condición de profesional de los medios de comunicación. Esta circunstancia es conocida y así se pone de manifiesto en el Informe emitido por la Dirección General de Transparencia y Buen Gobierno con referencia a un trabajo publicado por aquel en el diario digital XXX ([xxx](#)).

Sin perjuicio de que el artículo 12 de la LTAIBG reconozca el derecho de acceso a la información pública a todas las personas, la condición de profesional de los medios de comunicación no es indiferente a los efectos de llevar a cabo la ponderación en la aplicación del artículo 14.1 h) en la que nos hemos detenido en el expositivo anterior. En este sentido, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha reconocido en numerosas Sentencias, desde sus Sentencias en el caso Barthold contra Alemania de 25 de marzo de 1985 y el caso Lingens contra Austria de 8 de julio de 1986, la importancia del papel de la prensa para reforzar su ejercicio a la libertad de expresión e información recogida en el artículo 10 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

Más en concreto, en la Sentencia de la Gran Sala del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 8 de noviembre de 2016 caso Magyar, se reconoce que “... *el acceso a la información es fundamental para el ejercicio individual del derecho a la libertad de expresión, en particular, de la libertad de recibir y difundir informaciones (artículo 10 CEDH) y su negación constituye una interferencia con este derecho*” (§156). Sobre esta base, el Tribunal elabora un test o escrutinio de cuatro preguntas cuya respuesta afirmativa en un caso de acceso a la información pública determina que este cuente con la protección “iusfundamental” de la libertad de expresión e información (§ 158-169). Una de estas cuatro preguntas es si quien pide la información desarrolla efectivamente un papel de “perro guardián” de la democracia frente a los abusos de poder, papel atribuido a la prensa y extendido por el Tribunal en esta Sentencia a “otros organismos de control social” u Organizaciones no Gubernamentales (§ 165).

Por tanto, se reconoce una posición cualificada de los periodistas en cuanto a su acceso a la información pública al vincular este en determinados casos al derecho a la libertad de recibir y difundir informaciones reconocido en el artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

En el supuesto planteado en la presente reclamación, el resto de preguntas del test sistematizado por el TEDH en la citada Sentencia, relacionadas con el interés público de la información solicitada (al que ya se ha hecho referencia en el expositivo anterior) y con el hecho de que esta se encuentre disponible para ser facilitada (cuestión que no resulta controvertida aquí), también obtendrían una respuesta positiva, motivo por el cual se puede afirmar que, de acuerdo con la interpretación realizada del artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos por el TEDH, el acceso a la información pública que ha sido denegado goza de la protección del derecho a la libertad de recibir y difundir informaciones recogido en aquel precepto, de aplicación en el orden nacional de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.2 de la Constitución Española.

Noveno.- A modo de conclusión, procede señalar que la Orden, de 16 de junio de 2020, de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, por la que se denegó parcialmente la información pública solicitada por D. XXX, adolece de vicios formales y materiales que la invalidan.

Desde un punto de vista formal, la citada Orden fue adoptada sin la realización del trámite de audiencia a los titulares de los centros residenciales para personas mayores respecto a los que se haya incoado un procedimiento sancionador entre 2014 y 2019, exigido por el artículo 19.3 de la LTAIBG. En consecuencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 119.2 de la LPAC, se ordena la retroacción del procedimiento al momento de la adopción de aquel trámite. El principio de racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos (artículo 3.1 d) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público) exige que este trámite se realice de forma conjunta para otros procedimientos en los que también deba tener lugar el mismo trámite de audiencia a los titulares de los centros.

Desde un punto de vista material, la decisión denegatoria contenida en la Orden impugnada se ha adoptado aplicando de forma irregular el límite recogido en el artículo 14.1 h) de la LTAIBG, al no haberse ponderado adecuadamente el daño a los intereses económicos y comerciales de los titulares de los centros que presuntamente causaría la divulgación de la información y el interés público de su conocimiento por el solicitante. Por tanto, una vez realizado el trámite de audiencia y a la vista de las alegaciones formuladas en el mismo, se debe adoptar la decisión que corresponda, ponderando el daños a los intereses económicos y comerciales y el interés público en la divulgación de la información denegada en los términos expuestos en los fundamentos jurídicos séptimo y octavo de la presente Resolución, considerando la amplitud del derecho de acceso a la información pública reconocido en la LTAIBG, el carácter estricto cuando no restrictivo con el que deben ser interpretados sus límites, y la cualificación como periodista del solicitante de la información.

La resolución que se adopte será recurrible directamente ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa y ante esta Comisión en los términos previstos en el artículo 20.5 de la LTAIBG y si en la misma se reconociera el derecho de acceso a la información, este se encontrará sujeto al límite previsto en el artículo 22.2 de la LTAIBG.

En cualquier caso, se debe poner de manifiesto que los vicios formales y materiales antes señalados, y la necesidad de retrotraer el procedimiento, están generando un retraso temporal en el acceso a la información, caso de que este, finalmente, deba tener lugar. Por este motivo y con la finalidad de que la decisión sobre el acceso a la información solicitada se adopte lo antes posible, resulta conveniente que el trámite de audiencia que debe ser realizado, de conformidad con lo dispuesto en el

artículo 19.3 de la LTAIBG, se comuniquen a través de medios electrónicos a las personas jurídicas titulares de los centros afectados (artículo 14.2 a) de la LPAC) o mediante publicación por aconsejarlo así razones de interés público que deben ser apreciadas por el órgano competente (artículo 45.1 de la LPAC).

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos expuestos, la Comisión de Transparencia de Castilla y León, por unanimidad de sus miembros

RESUELVE

Primero.- Estimar la reclamación frente a la Orden, de 4 de junio de 2020, por la que se denegó parcialmente la información solicitada por D. XXX, sobre procedimientos sancionadores incoados a centros residenciales de personas mayores de la Comunidad en el período comprendido entre los años 2014 y 2019, con indicación de la fecha de su incoación y de la infracción cuya presunta comisión ha motivado esta.

Segundo.- Para dar cumplimiento a esta Resolución, retrotraer el procedimiento al momento de realizar el trámite de audiencia a los titulares de los centros respecto a los que haya incoado algún procedimiento sancionador entre 2014 y 2019, exigido por el artículo 19.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y a la vista de las alegaciones formuladas en este, adoptar la decisión que corresponda, ponderando adecuadamente el daño a los intereses económicos y comerciales de los titulares de los centros que presuntamente causaría la divulgación de la información solicitada y el interés público de su conocimiento por el solicitante de la información en los términos expuestos en los fundamentos jurídicos séptimo y octavo de la presente Resolución, y considerando la amplitud del derecho de acceso a la información pública reconocido en aquella Ley, el carácter estricto, cuando no restrictivo, con el que deben ser interpretados sus límites, y la cualificación como periodista del solicitante de la información.

Tercero.- Notificar esta Resolución al autor de la reclamación y a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades.

Cuarta.- Una vez realizadas las notificaciones señaladas, publicar la presente Resolución en la página web de esta Comisión, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Esta Resolución es ejecutiva. Frente a la misma, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de León que por turno corresponda en el plazo de dos



COMISIONADO DE TRANSPARENCIA
DE CASTILLA Y LEÓN

meses a contar desde el día siguiente a su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN
Tomás Quintana López