



Reclamación 36/2020

Resolución 11/2022, de 30 de mayo, del Consejo de Transparencia de Aragón, por la que se resuelve la reclamación presentada al amparo del artículo 36 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, frente a una resolución del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales por la que se concede acceso parcial a la información pública solicitada

VISTA la reclamación en materia de acceso a la información pública presentada por _____, el Pleno del Consejo de Transparencia de Aragón ha adoptado la siguiente resolución,

I. ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 4 de mayo de 2020, _____ presentó varias solicitudes de acceso a la información pública, a través del Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón, que quedaron registradas con los números 126, 131, 132, 147, 148 y 149, dirigidas al Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales del Gobierno de Aragón.

A los efectos de la reclamación que ahora se resuelve, la solicitud nº 126/2020 requería la siguiente información:



«Listado de residencias de mayores autorizadas en la Comunidad Autónoma a fecha 1 de enero de 2020. En cada caso se pide conocer:

- a. El número de registro.*
- b. La denominación del centro.*
- c. La dirección del centro.*
- d. La empresa titular del centro.*
- e. El número de plazas autorizadas del centro.*
- f. El número de plazas ocupadas del centro.*
- g. El tipo de gestión del centro (pública autonómica o municipal, gestión indirecta, concertada, privada)».*

La solicitud nº 149/2020 requería:

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

- a. La denominación del centro sancionado.*
- b. La empresa titular del centro sancionado.*
- c. La fecha de la sanción.*
- d. El motivo de la sanción.*
- e. El importe de la sanción.*
- f. Casos en los que la empresa no abonó la sanción y recurrió a la vía contencioso administrativa.*
- g. En caso de que la empresa haya recurrido a la vía contencioso administrativa, situación en la que se encuentra la causa judicial: ya resuelta o pendiente de resolución.*
- h. En los casos en que ya exista resolución judicial, enumerar la fecha de la resolución, el órgano judicial que la dictó y el número de la resolución».*

SEGUNDO.- Las solicitudes se acumularon y resolvieron conjuntamente por Orden de la Consejera de Ciudadanía y Derechos Sociales de 30 de julio de 2020, una vez que se levantó la suspensión de plazos administrativos derivada del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaró el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (artículo 9 del Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo).



La Orden de 30 de julio de 2020 resuelve conceder acceso parcial a la información pública solicitada, en los siguientes términos:

En el caso de la solicitud nº 126/2020:

«Analizada la petición de información pública nº 126/2020, se considera que a excepción del número de plazas ocupadas y la forma de gestión de los centros, el resto de los datos solicitados se califican como datos registrables en el Registro de Entidades, Centros y Servicios Sociales conforme a lo dispuesto en el Decreto 82/1989, de 20 de junio, de la Diputación General de Aragón, por el que se crea y organiza el Registro de Entidades, Centros y Servicios Sociales y resulta adecuado el acceso a la información solicitada respecto de los datos relativos al número de registro, denominación del centro, dirección, entidad titular y número de plazas autorizadas.

Dicha información puede ser consultada en el siguiente enlace:

<https://www.aragon.es/documents/20127/2523242/WEB+RESIDENCIAS+INSCRITOS+PROVINCIAS+PARA+ENTREGAR+MAYORES+%281%29.pdf/1788ba4d-7943-0c0b-4583-3adf68de00c7?t=1592987210932a>.

La solicitud de información del número de plazas ocupadas en las Residencias de personas mayores y formas de gestión de los centros constituye una información de la que no se tienen todos los datos y que requiere una acción previa de reelaboración, por lo que, estos supuestos estarían comprendidos dentro de las causas de inadmisión recogidas en el artículo 30.1 c) de la Ley 8/2005, de 25 de marzo de



Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, al exigir un trabajo de acción previa de reelaboración.

En este sentido, se ha pronunciado la doctrina del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, expuesta en el Criterio Interpretativo CI/00//2015, de 12 de noviembre: (...)».

En el caso de la solicitud nº 149/2020:

«Analizadas las peticiones de información pública nº 148 y 149/2020, relativa a los expedientes sancionadores tramitados y sanciones económicas impuestas a las residencias para mayores entre 2014 y 2019, se considera adecuado facilitar los datos concretos respecto de actos administrativos sancionadores firmes en vía administrativa que se relacionan a continuación, ya que los procedimientos en curso estarían afectados por los límites del derecho de acceso a la información en los artículos 14.1.e) y g) y 18.1.a) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, en relación con los artículos 26 y 30.1 a) de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana en Aragón, cuya información puede perjudicar las tareas de prevención, investigación de ilícitos penales y administrativos y las funciones de vigilancia y control:

(Se incorpora en este punto de la Orden un cuadro organizado por años —2014 a 2019— en el que figura el nombre del centro residencial, su titular, la infracción cometida de las previstas en la Ley 5/2009 y la fecha).



En relación con los casos en los que inicialmente la empresa no abonó la sanción y recurrió a la vía contencioso administrativa, situación en la que se encuentra la causa judicial: ya resuelta o pendiente de resolución, y en los casos en que ya exista resolución judicial, enumerar la fecha de la resolución, el órgano judicial que la dictó y el número de la resolución:

Dicha solicitud de información constituye una información que requiere una acción previa de reelaboración, por lo que, estos supuestos estarían comprendidos dentro de las causas de inadmisión recogidas en el artículo 30.1 c) de la Ley 8/2005, de 25 de marzo de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, al exigir un trabajo de acción previa de reelaboración».

TERCERO.- El 1 de agosto de 2020, el solicitante presentó reclamación ante el Consejo de Transparencia de Aragón (en adelante CTAR) en la que expone, en síntesis:

- a) En cuanto a la petición de información pública nº 126/2020, entiendo que se ha podido deber a una mala redacción por mi parte en la solicitud, lo que ha podido llevar a la Consejería a pensar que era necesaria una reelaboración de la información. Todas las residencias de mayores tienen una entidad titular y una entidad gestora (que muchas veces coincide, pero otras no). Esa información lógicamente está en posesión del Gobierno aragonés y facilitar el nombre de la entidad gestora de los centros no supone ningún trabajo de reelaboración. De hecho, en la respuesta ya se me facilita el nombre de la entidad titular.



b) En relación con la petición de información pública nº 149/2020, si el hecho de no facilitar el dato del importe de la multa obedece a un olvido es fácilmente subsanable. Y si respondiese a otra razón, que no se explica en la resolución, entiendo que supondría infringir el derecho de acceso a la información pública, en los amplios términos que se formula en la STS 3530/2017, de 16 de octubre, por el Tribunal Supremo.

CUARTO.- El 3 de agosto de 2020, el CTAR solicitó al Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales que, en el plazo de quince días hábiles contados a partir del día siguiente al de la recepción de la comunicación, informara acerca de los fundamentos de la decisión adoptada y realizara las alegaciones oportunas.

QUINTO.- El 14 de agosto de 2020, el Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales remite informe en relación con el objeto de la reclamación, en el que expone lo siguiente:

«En cuanto a la solicitud de acceso a la información pública núm. 126, se ha concedido toda la información obrante y existente en este Departamento respecto de los datos solicitados y enumerados por el solicitante, a excepción de los datos que requerían de una labor previa de reelaboración, entre los que se encuentra el que se solicita expresamente, ya que cada Administración Pública tiene la competencia de auto organización, como la tiene también cada uno de los órganos que la integran, y que no tiene por qué ser igual en todas las Administraciones Públicas existentes en el Estado.

A mayor abundamiento, mediante la Resolución del Director Gerente del Instituto Aragonés de Servicios Sociales de fecha de 31 de julio



de 2020, que resolvió la solicitud del mismo reclamante con número 127/2020, derivada al IASS desde esta Unidad de Transparencia, por ser dicho Instituto el que posee el dato referido a los centros de la Comunidad Autónoma funcionando en régimen de gestión indirecta, existiendo listado, dicho listado ha sido entregado al solicitante.

La Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón en el artículo 82 dispone que:

- 1. El Registro de Entidades, Centros y Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Aragón se configura como un instrumento de ordenación, constatación y publicidad de las entidades de iniciativa privada que hayan obtenido la autorización o acreditación correspondientes para la prestación de servicios sociales, diferenciando aquellas que sean de iniciativa social y las de iniciativa mercantil.*
- 2. El Registro tendrá carácter público, estará adscrito al departamento competente en materia de servicios sociales, y su ordenación será objeto de desarrollo reglamentario.*

Así, en la Comunidad Autónoma de Aragón, el Decreto 82/1989, de 20 de junio, de la Diputación General de Aragón, por el que se crea y organiza el Registro de Entidades, Servicios y Establecimientos de Acción Social (BOA de 10 de julio), es el que determina en el artículo 3 que:

"Se entiende por Entidad de Acción Social toda persona física o jurídica de cualquier clase o naturaleza que tenga por objeto, con voluntad de permanencia, la asunción de la titularidad de un establecimiento o de un servicio social.



No tendrán condición de Entidad de Acción Social las personas físicas o jurídicas que sólo ocasionalmente actúen en el ámbito previsto en el artículo primero de la Ley de Ordenación de la Acción Social, sin perjuicio de que sus actos queden sujetos a la referida Ley y a la normativa que la desarrolla.”

Son dichas entidades las que deben obtener la autorización, ya que, en la Comunidad Autónoma de Aragón, no es requisito previo la autorización para operar en el territorio de la Comunidad Autónoma, y tampoco hay una obligación de publicidad activa de dicho dato específico, sólo existe la figura de la acreditación en el artículo 83 de la Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón que establece en su apartado 1 que:

“Las entidades de iniciativa privada que deseen participar en la provisión de prestaciones sociales públicas deberán contar con la previa acreditación por parte de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón”

Si el solicitante se refería a ese listado, que no concretó expresamente en su solicitud inicial, se encuentra accesible en el siguiente enlace:

<https://www.aragon.es/documents/20127/2523242/ASADYST+Consulta+WEB+%281%29.pdf/ba86e6b0-4576-8828-4394201b1d1542ab?t=1596438551628>

Respecto de centros públicos cuya titularidad no es de la Comunidad Autónoma de Aragón, será cada Administración Pública, la que decida su forma de gestión.



En ese caso, podrán o no ser gestionadas por una entidad gestora, así, la posible variabilidad del propio dato, hace que no sea un dato fijo, por lo que la obligación de comunicación a esta Administración se realiza por el titular y por razones organizativas, se incluye en cada expediente independiente por centro, procediéndose a actualizarlo conforme a la información recibida, en cumplimiento de las obligaciones que establece el ordenamiento jurídico aragonés en esta materia.

Reiterando, que si hay una entidad gestora en un centro concreto, obra dicha documentación en cada expediente de centro concreto, dada la posible variación, no se vuelca a un listado aparte, por tanto, nos encontraríamos ante el primer caso recogido en el Criterio Interpretativo CI/007/2015, sería necesaria una expresa elaboración acudiendo a diversas fuentes de información para elaborar ex profeso dicho listado, siendo de aplicación, por tanto, lo dispuesto en el artículo 30.1 c) de la Ley 8/2005, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón.

Respecto a la solicitud de acceso a la información pública núm. 149, El dato concreto, se encuentra en curso de elaboración al encontrarse en actualización, siendo de aplicación los artículos 14.1.e) y g) y 18.1.a) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, en relación con los artículos 26 y 30.1 a) de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana en Aragón por encontrarse en curso de elaboración y actualización, elaborándose en esta Secretaría General Técnica, no pudiendo indicar en este



momento, un tiempo previsto concreto para su conclusión, tal y como requiere el artículo 30.1 a) de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana en Aragón, en este momento se puede dar acceso a la información sin actualizar en el cuadro que sería la siguiente:

(Se incorpora en este punto del informe un cuadro organizado por años —2014 a 2018— en el que figura el nombre del centro residencial, su titular, la infracción cometida de las previstas en la Ley 5/2009, el importe de la sanción y la fecha).

Quedando acreditado que no se ha procedido a actualizar la información, ya que, de la tabla dada conjuntamente con la Orden de 30 de julio de 2020 a la aportada en el presente informe, se puede comprobar que faltan de actualizar los datos, al menos de 2019».

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El artículo 36 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón (en adelante Ley 8/2015) atribuye al CTAR la función de resolver las reclamaciones que se interpongan contra las resoluciones en materia de acceso a la información pública, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso administrativa, estando sometidas a su competencia las actuaciones en la materia del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales.



SEGUNDO.- La Ley 8/2015 reconoce, en su artículo 25, el derecho de todas las personas a acceder, mediante solicitud previa, a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105 b) de la Constitución Española, en la normativa básica en materia de transparencia y en esa Ley. Por su parte, el artículo 13 de la Ley 19/2013, 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante Ley 19/2013) —y el artículo 3 h) de la Ley 8/2015 en idénticos términos— 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 la norma y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

Todo lo demandado en las solicitudes cuya atención se recurre es información pública, sin perjuicio de que puedan concurrir causas de inadmisión o límites de los previstos en la legislación de transparencia, lo que a continuación se analizará.

TERCERO.- La controversia en la solicitud nº 126/2020 se limita a la información sobre el tipo de gestión de los centros residenciales de personas mayores en Aragón (en la solicitud se ejemplificaba la información requerida con la relación *«pública autonómica o municipal, gestión indirecta, concertada, privada»*).

En la Orden por la que se reconoce el acceso parcial se aludía en este punto a que se trataba de una información *«de la que no se tienen todos los datos y que requiere una acción previa de reelaboración»*. En el informe a la reclamación se acude nuevamente a la necesidad de reelaboración, a la autorganización, a que ya le fue remitido al solicitante en otra respuesta el listado de centros en gestión



indirecta, a que no existe una obligación de publicidad activa y a la regulación y contenido del Registro de Entidades, Centros y Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Respecto al conjunto de la solicitud, la respuesta del Departamento hizo uso de la posibilidad prevista en el artículo 33 de la Ley 8/2015 que establece, en su apartado 2, letra a):

«El órgano competente deberá poner a disposición la información en la forma o formato solicitado, a menos que concurra alguna de las circunstancias que se indican a continuación:

- a) Que la información ya haya sido difundida previamente en otra forma o formato y el solicitante pueda acceder a ella fácilmente. En este caso, se deberá informar al solicitante de dónde y cómo puede acceder a dicha información o, en su caso, remitírsela en el formato disponible. Cuando éste fuera en papel y pudiera convertirse en electrónico sin costes excesivos ni grandes dificultades técnicas, y el solicitante hubiera manifestado su opción por el formato electrónico, se procederá a su conversión y se facilitará en dicho formato».*

Pues bien, en el enlace indicado, (en la actualidad <https://www.aragon.es/documents/20127/2523242/WEB+RESIDENCIAS+INSCRITOS+PROVINCIAS+PARA+ENTREGAR+MAYORES+%283%29.pdf/398785bf-c627-d4c7-bc2016eb6317cbf4?t=1650963347627>), se accede a un documento en formato pdf. en el que con el título "Residencias de mayores inscritas en el Registro de Entidades, Centros y Servicios Sociales" aparecen 261 relacionadas a 26 de abril de 2022, con la información siguiente:



número de registro, denominación, tipo, titular, domicilio, localidad, provincia, teléfono, estancias diurnas y capacidad. Es decir, no se incluye un dato esencial como es el de su condición de centro público (de gestión directa o indirecta) o privado, y dentro de estos últimos su carácter de iniciativa social o mercantil.

Parece incurrir el Departamento en el error, en la respuesta a la solicitud y en el informe a la reclamación, de equiparar las informaciones sometidas a publicidad activa con las que pueden solicitarse a través del derecho de acceso, que tiene un ámbito más amplio al comprender cualquier información que, como hemos dicho, se encuentre en poder de alguno de los sujetos obligados sobre materias sometidas a publicidad activa o sobre cualesquiera otras. Y respecto a las primeras, no solo sobre los extremos contemplados como publicidad activa obligatoria, sino sobre cualquiera. Así se desprende del Criterio Interpretativo (CI/009/2015) de 12 de noviembre de 2015, del CTBG respecto al derecho de acceso y la publicidad activa, —reiterado por este Consejo en varias de sus Resoluciones (entre otras, Resolución 3/2017, de 27 de febrero; Resolución 15/2017, de 27 de julio; y Resolución 17/2017, de 27 de julio)—, cuando establece:

- I. *De acuerdo con la LTAIBG, y teniendo especialmente en cuenta el artículo 1, el artículo 10.2 y la propia estructura sistemática de la norma, la publicidad activa y el derecho a la información son dos caras distintas de una misma realidad: la transparencia de la actividad pública. En un caso –publicidad activa, también llamada transparencia activa- se configura como una obligación de las instituciones y Administraciones públicas; en el otro –*



acceso a la información o transparencia pasiva- se configura como un derecho de las personas, basado en el artículo 105.b) de la Constitución.

En ambos casos la finalidad de la transparencia es garantizar que los ciudadanos conozcan la organización y el funcionamiento de sus instituciones públicas. En este sentido, la publicidad activa ha de entenderse como un elemento facilitador de este conocimiento. A través de ella, las organizaciones y Administraciones públicas sitúan de oficio en régimen de publicidad una serie de datos e informaciones que se entienden de interés general, de manera que puedan ser consultadas por aquellos que lo deseen sin necesidad de hacer una petición expresa.

De este modo, parece claro que no debe limitarse o restringirse el ámbito del derecho de acceso de los ciudadanos exclusivamente a las informaciones o datos que no estén sometidos a publicidad activa. Las obligaciones en esta materia conciernen a la Administración y no delimitan ni prejuzgan en modo alguno el derecho de acceso a la información que asiste a los ciudadanos, antes bien, se hallan al servicio de ese derecho precisamente, para facilitar su ejercicio, abreviando la vía de acceso de los interesados a los datos o informaciones que necesiten».

Pero es que, además, entre la información de publicidad del Registro de Entidades, Centros y Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Aragón se incluye expresamente en el artículo 82 de la Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón, la de las entidades privadas que hayan obtenido la autorización o acreditación correspondientes para la prestación de servicios sociales,



diferenciando aquellas que sean de iniciativa social y las de iniciativa mercantil, por lo que la causa de inadmisión de acción previa de reelaboración es inaplicable en este caso.

Es evidente que Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales dispone del dato del tipo de gestión de todas y cada una de las residencias de mayores en la Comunidad Autónoma de Aragón, en los términos en que fue solicitado, por lo que procede estimar la reclamación en este punto y recomendar al Departamento que en la información disponible en publicidad activa se incluya también este dato, esencial para la ciudadanía que accede a su consulta.

CUARTO.- Sobre la condición de información pública de las infracciones y sanciones en las residencias de mayores en España se han pronunciado ya los Comisionados de Transparencia en varias ocasiones, ante solicitudes similares o idénticas a la que la que ha dado origen a esta Resolución (entre otras, Resoluciones RT 440/2019 y 481/2020 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno —en adelante CTBG—, Resoluciones 214/2020 y 60/2021 del Comisionado de Transparencia de Canarias, Resolución 174/2020 de la Comisión de Transparencia de Castilla y León, o Resolución 164/2020 de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña (en adelante GAIP)).

En todas ellas se concluye el carácter de información pública de lo solicitado.

Son también relevantes las Sentencias 99/2021 y 100/2021, del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, por las que se desestiman los recursos contencioso administrativos interpuestos frente a la



Orden Foral 26/2020, de 14 de enero, de la Consejera de Derechos Sociales del Gobierno de Navarra que acuerda estimar la solicitud de información acerca de las sanciones impuestas por el Departamento de Derechos Sociales, entre 2014 y 2018, a las residencias de personas mayores ubicadas en esa Comunidad Foral.

La controversia del recurso en este punto, respecto de la solicitud nº 149/2020, se circunscribe al importe de las multas impuestas. La Orden de 30 de julio de 2020 por la que se concede acceso parcial ni incluye el dato ni motiva su no entrega. En el informe a la reclamación se incorpora al cuadro de sanciones inicial proporcionado —excepto las de 2019— el campo de importe de la sanción, sin que se acredite que esa nueva información ha sido remitida al solicitante.

Además, se afirma que «el dato concreto, se encuentra en curso de elaboración al encontrarse en actualización, siendo de aplicación los artículos 14.1.e) y g) y 18.1.a) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, en relación con los artículos 26 y 30.1 a) de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana en Aragón por encontrarse en curso de elaboración y actualización, elaborándose en esta Secretaría General Técnica, no pudiendo indicar en este momento, un tiempo previsto concreto para su conclusión, tal y como requiere el artículo 30.1 a) de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana en Aragón, en este momento se puede dar acceso a la información sin actualizar».

Hay que señalar, en primer lugar, que esta supuesta causa de inadmisión y el límite del artículo 14.1 e) de la Ley 19/2013 —la



prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios— han sido invocados por el Departamento en el informe emitido a raíz de la reclamación y no en la resolución de acceso parcial, por lo que estos argumentos no han sido trasladados al reclamante.

A estos efectos, como señaló el CTBG en su Resolución 132/2015 y este Consejo en sus Resoluciones 1/2017, de 27 de febrero, y 17/2017, de 27 de julio —y puede extenderse a las causas de inadmisión de las solicitudes— *«los límites al derecho de acceso no pueden ser alegados, por vez primera y sin que hayan constituido el fundamento para denegar la información en el marco de la solicitud, en la tramitación de la reclamación que se presente al amparo del artículo 24 de la LTAIBG»*, por lo que no procedería el análisis de la concurrencia, o no, en el caso concreto de la causa de inadmisión y el límite alegados en el informe a la reclamación.

Tampoco es admisible aplicar a una misma solicitud una causa de inadmisión y un límite al acceso, ya que una causa de inadmisión implica que no se continúa con la tramitación del procedimiento, en tanto que la aplicación de un límite supone que se está conociendo del fondo del asunto (entre otras muchas, Resolución 78/1017 GAIP).

El periodo de sanciones solicitado (entre 2014 y 2019) y el tiempo transcurrido desde la interposición de la reclamación y su resolución, achacable únicamente a este Consejo de Transparencia, hace innecesario el análisis, siquiera doctrinal, de la causa de inadmisión aplicable cuando se trata de una información en curso de elaboración.



QUINTO.- No obstante lo anterior, y a efectos únicamente didácticos, conviene sintetizar la doctrina emanada de los Comisionados de Transparencia en las Resoluciones citadas, en cuanto a la aplicación a esta información de los límites previstos en los artículos 14 y 15 de la Ley 19/2013:

- a) En cuanto a la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios, de acuerdo con la Memoria explicativa del Convenio Europeo de Acceso a los documentos Oficiales (CEADO), elaborado en el seno del Consejo de Europa, cuya influencia en la conformación del sistema de límites del artículo 14 está fuera de duda, este límite protege el desarrollo eficaz y el buen fin de los procedimientos de investigación y sanción de infracciones, por ejemplo, evitando que los eventuales responsables puedan escamotear o destruir pruebas incriminatorias. En consecuencia, no tiene ningún sentido aplicar este límite a procedimientos sancionadores que ya han finalizado con la imposición de las sanciones cuyo importe se solicita.
- b) Respecto al límite de los intereses económicos y comerciales (artículo 14.1 h) de la Ley 19/2013), las Resoluciones parten de que la difusión en los medios de comunicación de información que señala que una serie de residencias de mayores determinadas ha sido sancionada por la Administración —el solicitante es periodista— puede poner en entredicho la solvencia de éstas y perjudicar su reputación y, en consecuencia, la comercialización de sus servicios, para realizar



a continuación la necesaria ponderación entre los intereses en conflicto, en la que se concluye:

- Existe un interés público que justifica la publicidad de las entidades sancionadas, pues las personas usuarias de estos servicios 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 respecto al cuidado y atención de esas personas.
- La existencia de sanciones a residencias da principalmente la idea de una Administración que controla efectivamente las prestaciones del sector, garantizando los mínimos de calidad requeridos por el ordenamiento jurídico.
- El conocimiento de la información solicitada es relevante para la sociedad, puesto que a través de ésta 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, conocer los resultados del ejercicio de la potestad sancionadora por la Administración competente ante la 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.

- En el contexto de los efectos reputacionales y, en consecuencia, comerciales y económicos de las residencias afectadas, es exigible que las sanciones de las que se informa sean firmes. No merecen este calificativo las que hayan sido revocadas o anuladas administrativa o judicialmente, ni tampoco las que son objeto de recursos administrativos o judiciales no resueltos y que, por lo tanto, son aún susceptibles de revocación.
- La difusión de las residencias sancionadas, si bien causa perjuicio en los intereses de las afectadas, sirve a los intereses de las personas usuarias de sus servicios (a las que de este modo se da, tal vez, una razón objetiva para ser más exigentes) e indirectamente a las residencias que funcionan correctamente, o que por lo menos no han sido sancionadas, que son la mayoría de residencias, pues número de residencias sancionadas en cuatro años es una proporción ínfima respecto a la totalidad del sector.
- Si alguna de las residencias afectadas considera que la difusión del hecho de haber sido sancionada ofrece una imagen distorsionada, ya sea por la irrelevancia de la sanción o porque ha corregido con creces las deficiencias infractoras, puede contrarrestar fácilmente estos efectos negativos informando en su página web de estos hechos y



así recuperar, al menos en parte, la credibilidad eventualmente dañada por la difusión de la información.

- El hecho principal es que determinadas residencias han infringido el ordenamiento jurídico, pues sólo así han podido ser sancionadas, de modo que la sanción impuesta se debe básicamente a su responsabilidad. En estas circunstancias, la invocación de la reputación y de los intereses económicos y comerciales se debilita inevitablemente, pues la posición desde la que se invocan se ha socavado por la actuación antijurídica de quien los invoca.

Los resultados de la ponderación se matizan sensiblemente en aquellos casos en los que se ha producido un cambio en la titularidad de la residencia. Aunque lo solicitado es la residencia sancionada, la difusión de su identidad perjudica a la residencia, pero también a la empresa o entidad titular, que deberá acarrear con las eventuales mala fama y pérdidas o minoraciones resultantes de la divulgación de la información solicitada. Si la empresa o entidad en cuestión perjudicada por la difusión de la sanción es la misma que era titular y responsable del centro en el momento de su imposición, la correlación entre responsabilidad y sus consecuencias es incuestionable; pero si se ha producido una transmisión de la residencia después de haber sido sancionada, la nueva titular del centro seguramente no tiene responsabilidad alguna en los hechos infractores, dato que la sitúa en una posición jurídica sustancialmente diferente a la hora de valorar la integridad en



que deben ser tenidos en cuenta sus intereses reputacionales, económicos y comerciales.

En estos casos de cambio de titularidad de la residencia parece desproporcionado que el nuevo titular deba sufrir las consecuencias negativas de una infracción en la que no tuvo responsabilidad alguna; en consecuencia, es necesario que en estos casos la información se facilite sólo parcialmente, omitiendo el nombre de la residencia sancionada y explicando este hecho.

- c) En cuanto a una posible vulneración de la protección de datos personales, ex artículo 15 de la Ley 19/2013, hay que partir de la premisa de que la legislación de protección de datos personales protege únicamente datos de las personas físicas. La información a la que se refiere la solicitud es de sanciones a “residencias”, de modo que la única referencia identificativa que deberían contener es la del nombre de la residencia; es cierto que a partir de esta denominación se puede llegar a la del titular del centro, pero tal titular suele ser una persona jurídica. Por tanto, la eventualidad de que con la divulgación del nombre de la residencia se pueda conectar con responsabilidades infractoras de personas físicas es remota, pues con la mera indicación de la residencia sancionada la información accesible como mucho permitiría deducir (y no con seguridad, pues no pueden descartarse transmisiones de la titularidad, como se ha señalado) una eventual responsabilidad de personas jurídicas y de ahí intentar valorar responsabilidades de personas físicas sería una especulación sin fundamento.



SEXTO.- Por último, en la ponderación de los intereses en conflicto respecto a la aplicación del límite de los intereses económicos y comerciales, todas las Resoluciones y Sentencias mencionadas tienen en cuenta las alegaciones de las residencias sancionadas, obtenidas como consecuencia del trámite de alegaciones previsto en el artículo 19.3 Ley 19/2013, trámite que no se acredita en este caso.

Pues bien, a juicio de este Consejo y como estableció con claridad la GAIP en su Dictamen 1/2016, de 11 de mayo, en algunos casos concretos se puede omitir el trámite de alegaciones a los interesados, a fin de evitar dilaciones y cargas burocráticas del procedimiento sin causa razonable para su efectividad.

De conformidad con dicha doctrina, podrá omitirse dicho trámite de alegaciones a terceros, licitadores o adjudicatarios, cuando:

- a) La solicitud de acceso pida información contractual que debería haber sido objeto de publicidad activa, bien por aplicación de la normativa de transparencia, bien por aplicación de la normativa de contratación.
- b) Existan otros motivos específicos para denegar el acceso solicitado, además de los derechos e intereses de terceros, ya que si no hay acceso no puede haber afectación de derechos o intereses de terceras personas. Así, por ejemplo, que se trate de categorías especiales de datos personales, o que en la información solicitada concorra otro límite (por ejemplo, que proteja un interés público o, incluso, un interés privado del propio órgano de contratación), a menos que las eventuales alegaciones puedan ser relevantes para decidir la solicitud.



c) Se adopten cautelas para proteger los derechos o intereses afectados, tales como anonimizar o disociar datos personales, o limitar el acceso o vista sin copia de la información, para evitar perjuicios a los derechos de explotación de propiedad intelectual e industrial. Mutatis mutandi, y por aplicación de la doctrina del TACRC, también sería procedente el sombreado u omisión de las partes afectadas por legítimas cláusulas de confidencialidad alegadas por licitadores y adjudicatarios que puedan estar afectadas, por ejemplo, por un secreto técnico o comercial.

d) En general, podría justificar la omisión del traslado, según las circunstancias del caso concreto, la certeza razonable de que las alegaciones de los terceros afectados no serán determinantes para hacer cambiar el sentido de la decisión con que la Administración se propone resolver la solicitud de acceso tanto en sentido estimatorio, como en sentido desestimatorio.

En el supuesto analizado, a la vista de que se trata de sanciones firmes y una vez comprobado que no ha existido cambio de titularidad entre la imposición de la sanción y el traslado de la información al solicitante, este Consejo concluye que nos encontramos ante ese último caso en el que las alegaciones de los terceros no van a ser determinantes en la resolución. Máxime cuando ya existen dos Sentencias que desestiman las pretensiones de dos residencias sancionadas por la difusión de esa información.

Procede, en consecuencia, la estimación de esta pretensión de la reclamación.



En su virtud, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el artículo 37.3. a) de la Ley 8/2015, el Consejo de Transparencia de Aragón:

III. RESUELVE

PRIMERO.- Estimar la reclamación presentada por _____, frente a la resolución del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales por la que se concede acceso parcial a la información pública solicitada.

SEGUNDO.- Instar al Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales a que, en el plazo máximo de un mes, proporcione al reclamante la información solicitada y no entregada, en los términos contenidos en esta Resolución y a enviar a este Consejo de Transparencia de Aragón copia de la información remitida al reclamante.

El dato del importe de las sanciones firmes deberá proporcionarse completo para el periodo solicitado (2014 a 2019).

TERCERO.- Notificar esta Resolución a todos los interesados en este procedimiento, y acordar su publicación en la sede electrónica del Consejo de Transparencia de Aragón, previa disociación de los datos de carácter personal, y comunicarla al Justicia de Aragón.



Esta Resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva, y contra la misma solo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses, a contar desde la notificación de ésta, ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma de Aragón (artículos 10.1 m) y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa).

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO

Consta la firma

Jesús Colás Tenas

LA SECRETARIA

Consta la firma

Ana Isabel Beltrán Gómez