



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

## RESOLUCIÓN

N/REF: RT 00238/2017

FECHA: 30 de octubre de 2017

**ASUNTO:** Resolución de Reclamación presentada al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno

En respuesta a la Reclamación presentada por [REDACTED], letrada del Ilustre Colegio de Abogados de La Rioja, actuando en nombre y representación de [REDACTED], el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

### I. ANTECEDENTES

1. Los hechos que han motivado la presente Resolución pueden sistematizarse como sigue.

- a. Mediante escrito registrado el 22 de julio de 2016 en la oficina auxiliar del registro de la Consejería de Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Justicia, [REDACTED] presenta una denuncia por la asistencia prestada a su madre, [REDACTED], en la residencia de Personas Mayores "La Estrella", solicitando que se instruya el correspondiente procedimiento contra dicho centro, teniéndola por interesada en el mismo.

Por Acuerdo de 18 de agosto de 2016 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de referencia se inicia el expediente sancionador por tres presuntas infracciones leves contra la entidad CLECE, S:A, como titular de la residencia. Este Acuerdo se traslada a [REDACTED]

[ctbg@consejodetransparencia.es](mailto:ctbg@consejodetransparencia.es)



indicando expresamente que no puede ser considerada interesada en el mismo al no justificar un derecho o interés legítimo. El posterior 5 de septiembre, por [REDACTED] se remite un escrito a la precitada Consejería en el que solicitan ser consideradas interesadas en el procedimiento administrativo sancionador incoado. El 27 de septiembre siguiente se comunica por la administración autonómica la inexistencia del alegado interés en base a la normativa y jurisprudencia aplicable al caso.

Finalmente, el 9 de enero de 2017 se dicta Resolución de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Justicia que pone fin al procedimiento administrativo sancionador.

- b. Por escrito registrado el 30 de mayo de 2017 en la oficina auxiliar del registro de la Consejería de Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Justicia, [REDACTED] formulan una solicitud de acceso a la siguiente información:
- Copia de denuncia interpuesta por [REDACTED] denuncia que dio lugar a visita de la inspección de Servicios Sociales de la que se derivó la incoación del procedimiento administrativo sancionador 2016-SA-C/0002 frente a la entidad CLECE S.A, como titular de la Residencia de Personas Mayores "La Estrella".
  - Escrito presentado por [REDACTED] solicitando se tengan por interesadas en el citado procedimiento sancionador.
  - Resolución de 9 de enero de 2017 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Justicia que pone fin al procedimiento administrativo sancionador 2016-SA-C/0002.

La Secretaría General Técnica de la Consejería de referencia, por Resolución de 23 de junio de 2017, acuerda conceder parcialmente el acceso a la información solicitada. En concreto, se otorga el acceso al escrito de denuncia y al escrito en que solicitaban ser interesadas en el expediente administrativo sancionador 2016-SA-C/0002. Mientras que, por otra parte, se acuerda denegar el acceso a la Resolución de 9 de enero de 2017. En este caso se argumenta en la Consideración Jurídica Segunda que «el Tribunal Constitucional, en Sentencia 139/1995, de 26 de septiembre, reconoce el derecho al honor de las personas jurídicas, derecho constitucional que podría verse vulnerado si se da un acceso a la Resolución del expediente, más aún cuando no se recoge en ninguna norma la amonestación pública al infractor».

- c. Frente a esta Resolución de 23 de junio de 2017, [REDACTED] letrada del Ilustre Colegio de Abogados de La Rioja, actuando en nombre y representación de [REDACTED], mediante escrito registrado en esta Institución el 11 de julio de 2017 interpone una reclamación al amparo del artículo 24



de la LTAIBG. En breve síntesis, los argumentos que motivan dicha pretensión son: *i)* incongruencia del acto administrativo, por cuanto en dos ocasiones se ha denegado acceso a la Resolución alegando ausencia de interés legítimo en el procedimiento sancionador, siendo que dicho procedimiento fue iniciado a instancia de parte tras denuncia interpuesta por las ahora recurrentes; *ii)* la eventual vulneración del derecho al honor de la mercantil de referencia, considera que la protección férrea de los intereses privados no está amparada en derecho, máxime cuando la propia normativa en materia de servicios sociales de La Rioja establece la especial vulnerabilidad de los destinatarios de las actividades sociales y, en consecuencia, determina la naturaleza de esta materia como de orden público; y, *iii)* por cuanto la información solicitada se trata de información pública a los efectos de la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de transparencia y buen gobierno de La Rioja.

2. El 13 de julio de 2017, por la Oficina de Reclamaciones de las Administraciones Territoriales de este Consejo se trasladó el expediente de referencia, por una parte, a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Administración Pública y Hacienda para conocimiento y, por otra parte, a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Justicia a fin de que, en el plazo de 15 días hábiles, se formularan las alegaciones que se estimasen por conveniente, aportando, asimismo, toda la documentación en la que se fundamenten las alegaciones que pudieran realizarse.

En la fecha en la que se dicta la presente Resolución no se ha recibido en este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno alegación alguna con relación al expediente de referencia.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo previsto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con su artículo 38.2.c) y el artículo 8.2.d) del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, la Presidenta de este organismo es competente para resolver, con carácter potestativo y previo a un eventual recurso contencioso-administrativo, las reclamaciones que se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. A tenor del artículo 24.6 de la LTAIBG, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno tiene competencia para conocer de las reclamaciones que regula dicho precepto *“salvo en aquellos supuestos en que las Comunidades Autónomas atribuyan dicha competencia a un órgano específico, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional cuarta de esta Ley”*. Tal disposición prevé en sus apartados 1 y 2 lo siguiente:



*“1. La resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 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. (...).*

*2. Las Comunidades Autónomas podrán atribuir la competencia para la resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. A tal efecto, deberán celebrar el correspondiente convenio con la Administración General del Estado, en el que se estipulen las condiciones en que la Comunidad sufragará los gastos derivados de esta asunción de competencias”.*

En el caso concreto de la Comunidad Autónoma de La Rioja, el artículo 16 de la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja establece que el órgano competente para conocer las reclamaciones frente a las resoluciones expresas o presuntas de las solicitudes de derecho de acceso a la información pública es el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno integrado en la Administración General del Estado, conforme a lo establecido en el apartado 2 de la Disposición adicional cuarta de la LTAIBG.

En desarrollo de las anteriores previsiones normativas el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Comunidad Autónoma de La Rioja suscribieron el pasado 22 de febrero de 2016 un Convenio para la atribución del ejercicio de la competencia para la resolución de las reclamaciones previstas en el citado artículo 24 LTAIBG respecto de las resoluciones dictadas por aquella Administración Autonómica y por las Entidades Locales incluidas en su ámbito territorial, así como por los organismos y entes vinculados o dependientes de ambas y por las entidades integradas en el sector público autonómico o local.

3. Precisadas las reglas sobre competencia orgánica para dictar esta resolución, cabe advertir que, según se desprende de los antecedentes sumariamente reseñados más arriba, la presente Reclamación se dirige frente a la Resolución de 23 de junio de 2017 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Justicia en cuanto acuerda denegar el acceso a la Resolución de 9 de enero de 2017 de la Secretaria General Técnica de la referida Consejería que pone fin al procedimiento administrativo sancionador 2016-SA-C/0002.

El argumento en virtud del cual se adopta la denegación de facilitar la información consiste en que «el Tribunal Constitucional, en Sentencia 139/1995, de 26 de septiembre, reconoce el derecho al honor de las personas jurídicas, derecho constitucional que podría verse vulnerado si se da un acceso a la Resolución del expediente, más aún cuando no se recoge en ninguna norma la amonestación pública al infractor».



De acuerdo con esta premisa, en consecuencia, examinaremos a continuación cuál es el alcance de los límites al ejercicio del derecho de acceso a la información pública, por cuanto en el presente caso se ha invocado un límite al “derecho al honor” de la mercantil sancionada.

4. Para precisar el alcance de los límites contemplados en el artículo 14.1 de la LTAIBG, como premisa debemos traer a colación que el artículo 14.2 de la LTAIBG contiene algunas reglas y principios específicos para aplicar los mismos al caso concreto de solicitudes de acceso a la información pública: ha de ser “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”.

El alcance de estas reglas y principios ha sido precisado por la reciente jurisprudencia contencioso-administrativa dictada con relación a recursos planteados frente a distintas Reclamaciones de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno pudiendo señalarse, en lo que ahora importa, dos consideraciones de carácter general. La primera de ellas consiste en que el derecho de acceso a la información es un derecho configurado en términos amplios y los límites son la excepción. En este sentido, la Sentencia nº 85/2016, de 14 de junio, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 5 de Madrid, en su Fundamento de Derecho Tercero, tras reproducir diferentes pasajes del preámbulo de la LTAIBG, señala lo siguiente,

«la finalidad, principio y filosofía que impregna la reseñada Ley, es un acceso amplio a la información pública; y los límites a tal acceso han de motivarse, interpretarse y aplicarse de modo razonado, restrictivo y aquilatado a tenor del llamado, test de daño; a la luz de la determinación del perjuicio que el acceso a determinada información puede producir sobre el interés que se pretende salvaguardar con la limitación. Por tanto, el acceso a la información es la regla general, configurado de manera amplia, y los límites, la excepción.

Así se expresa el art. 14.2 de la LTYBU relativo a la aplicación de los límites cuando señala 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.

Se ha de ponderar y aquilatar, por un lado, el interés público en la divulgación de la información y, por otro, los derechos e intereses protegidos por las materias reflejadas en el citado art. 14, para concluir cuál deba ser finalmente objeto de protección, teniendo en consideración que, también cabe el reconocimiento de un acceso parcial como vía para armonizar dichos intereses (art. 16 LTYBG)».



De este modo, la aseveración de que el acceso a la información es la regla general, configurado de una manera amplia por el legislador básico estatal, y los límites son la excepción, se reitera en posteriores fallos como en los Fundamentos de Derecho Segundo de las Sentencias nº 159/2016, de 28 de noviembre de 2016 y nº 162/2016, de 2 de diciembre de 2016, ambas del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 10 de Madrid, en los que, tras aludir al preámbulo de la LTAIBG, se sostiene con relación a la finalidad de la Ley que, «[s]e pretende establecer por lo tanto un derecho de acceso a la información en términos amplios que exige la interpretación restrictiva de sus límites -artículos 14 y 15- [...]». En un sentido similar, en el Fundamento de Derecho Quinto de la Sentencia nº 145/2016, de 28 de octubre de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 5 de Madrid, se indica que la Ley de Transparencia estatal «parte de un derecho amplio y extenso de acceso a la información pública, lo que conlleva que la limitación a tal derecho ha de realizarse a tenor de una interpretación estricta y restrictiva».

Por su parte, la segunda consideración de carácter general deducida del artículo 14.2 de la LTAIBG por la jurisdicción contencioso-administrativa se refiere al hecho de que los límites del apartado 1 de dicho precepto no operan automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación con los contenidos. Esto es, en otros términos, se ha destacado que la aplicación de un límite al caso concreto no se trata de una potestad discrecional de la Administración.

En este sentido, en los Fundamentos de Derecho Cuarto y Sexto de, respectivamente, las Sentencias nº 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 6 de Madrid y nº 39/2017, de 22 de marzo de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 11 de Madrid, se afirma que el artículo 14 no contiene una potestad discrecional a favor de la Administración en los siguientes términos:

«no puede tratarse de una potestad discrecional desde el momento en que, como se ha dicho antes, la ley consagra la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurren causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14. Tales causas constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia deben ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto, como la norma indica, de tal modo que frente a los actos típicamente discrecionales, que admiten varias soluciones justas, en el caso objeto de análisis solamente permite una solución justa».

En atención a ello, es preciso el deber de motivar la resolución en virtud de la cual se aplique un límite al caso concreto a fin de que, entre otras cuestiones, se acredite el daño que pudiera causar facilitar la información pública, pues en caso contrario, “y ante la falta de cualquier justificación”, hay que acceder a la solicitud de información, como expresamente señala el Fundamento de Derecho Tercero de





la Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Séptima, de 7 de noviembre de 2016.

En conclusión, los criterios anteriores se han confirmado en el recurso de casación resuelto por la reciente Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 2017, cuyo Fundamento de Derecho sexto especifica, en primer lugar, que «[l]a 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 [...] sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información» y, en segundo lugar, en definitiva, que «la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley».

De acuerdo con lo expuesto hasta ahora, cabe concluir estimando la Reclamación presentada por cuanto la administración no ha motivado suficientemente en la Resolución de 9 de enero de 2017, que pone fin al procedimiento administrativo sancionador 2016-SA-C/0002, su denegación de facilitar la información en los términos requeridos por el artículo 35 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en relación con el artículo 14.2 de la LTAIBG. En efecto, dados los amplios términos en que se ha configurado por el legislador básico el derecho de acceso a la información, no resulta suficiente para denegar el derecho la mera invocación de la posibilidad de que al acceder a la resolución requerida “podría verse vulnerado” el derecho al honor de la residencia “La Estrella”. En el presente caso no puede operar una limitación al ejercicio del derecho de acceso cuando quien la invoca no justifica y motiva, a través de la técnica de la ponderación de derechos, que facilitar la información solicitada puede suponer un perjuicio objetivable para el honor de una empresa.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

**PRIMERO: ESTIMAR** la Reclamación presentada, por [REDACTED] letrado del Ilustre Colegio de Abogados de La Rioja, actuando en nombre y representación de [REDACTED] frente a la Resolución de 23 de junio de 2017 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Justicia.



**SEGUNDO: INSTAR** a la Consejería de Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Justicia a que, en el plazo de 5 días hábiles, remita a la reclamante la información solicitada y no satisfecha, remitiendo, en igual plazo, a este Consejo copia de la información suministrada a la reclamante.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1 c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

LA PRESIDENTA DEL  
CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO  
Fdo: Esther Arizmendi Gutiérrez