



Comunidad de Madrid

Exp.: 08-OPEN-00038.2/2019

ASUNTO: ACCESO PARCIAL A LA INFORMACIÓN

Con fecha 18 de abril de 2019 tuvo entrada en el registro de esta Consejería la siguiente solicitud de acceso a la información pública, referida a:

- 1) Acceso anonimizado con las 41 sanciones impuestas a residencias para personas mayores en el año 2018, con la cuantía impuesta, estado de la sanción y descripción de los motivos de la sanción y entidad o sociedad gestora del establecimiento.
- 2) Solicita además acceso a las actas de inspección y expedientes sancionadores que derivaron en las sanciones.
- 3) Solicita misma información para 2017.

Valoradas todas las circunstancias concurrentes y de conformidad con lo establecido en los artículos 12, 14, 15, y 20 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, esta Secretaría General Técnica

Una vez analizada la información solicitada, se informa cuanto sigue:

Las actuaciones de inspección, control y sanción a residencias de mayores se encuentran reguladas por la Ley 11/2002, de 18 de diciembre, de ordenación de la actividad de los centros y servicios de acción social y de mejora de la calidad en la prestación de los servicios sociales de la Comunidad de Madrid.

El artículo 30.2 de la Ley 11/2002 determina que *“Por razones de ejemplaridad y siempre que concurra alguna de las circunstancias de riesgo o daño efectivo para los usuarios de los Centros de Servicios Sociales y Servicios de Acción Social, reincidencia o intencionalidad acreditada el órgano competente para resolver el procedimiento sancionador podrá acordar que se dé publicidad a las sanciones impuestas, una vez firmes en vía administrativa, mediante la publicación del nombre de las personas físicas o jurídicas responsables, con indicación expresa de las infracciones cometidas”*.

Conforme al razonamiento defendido por la Audiencia Nacional en su Sentencia de apelación 71/2016, de 6 de febrero, podemos afirmar que, en materia de transparencia en la actuación de la Administración a través de la información de tal actuación, el artículo 30.2 de la Ley madrileña 11/2002, de 18 de diciembre, tiene preferencia sobre la regulación del acceso a la información contenida en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. Así se entiende a la vista de algunas de las consideraciones que dicha Sentencia contiene:



Comunidad de Madrid

«Sabido es, que el orden de aplicación jerárquico de las normas, va desde el derecho de la Unión Europea, los Tratados Internacionales, la Constitución Española, las Leyes Orgánicas, las ordinarias...

Ordenan los artículos de la L.O.P.J. 4 bis.1. Los Jueces y Tribunales aplicarán el Derecho de la Unión Europea de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, y 5 1. La Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico, y vincula a todos los Jueces y Tribunales, quienes interpretarán y aplicarán las leyes y los reglamentos según los preceptos y principios constitucionales, conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en todo tipo de procesos.

Que los criterios de interpretación de las normas se establecen con carácter general y supletorio, en el artículo 3 del Código Civil.

(...)

La Ley 19/2013, no contiene remisión ni precepto expreso sobre interpretación de sus artículos, encontrándose las líneas básicas y particulares de su aplicación en su Preámbulo, sin perjuicio de su sometimiento a la Constitución y a las normas interpretativas recogidas en el Código Civil.

Que la interpretación y aplicación de las normas, no debe hacerse con única referencia del precepto o de la norma directamente aplicable, sino en relación sistemática, con el conjunto del Ordenamiento Jurídico en la medida en que sea de aplicación».

Partiendo de esta base, la Audiencia Nacional en su Sentencia afirma:

«El derecho de información, constituye un derecho de elaboración legal, recogido en la Constitución, artículo 105 b), pero fuera de la regulación contenida en los artículos 14 al 30, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 20. 1 d) de la Constitución.

El artículo 105.b) de la Constitución, afirma que "La Ley regulará el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas".

Vemos, pues, que el precepto constitucional perfila un derecho de configuración legal que precisa de desarrollo en la oportuna normativa. Pero ya avanza como su límite, inicialmente, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas, por lo que no lo consagra como un derecho absoluto

(...)

Este precepto constitucional, 105.b), remite expresamente a la configuración legal del ejercicio del derecho de acceso a los archivos y registros administrativos, como derecho no fundamental, aunque relacionado con el derecho de participación política, con el de libertad de información y con el de tutela judicial efectiva. Refleja una concepción de la información que obra en manos del poder público acorde con los principios inherentes al Estado democrático (en cuanto el acceso a los archivos y registros públicos implica una potestad de participación del ciudadano y facilita el ejercicio de la crítica del poder) y al Estado de derecho (en cuanto dicho acceso constituye un procedimiento indirecto de fiscalizar la



Comunidad de Madrid

sumisión de la Administración a la ley y de permitir con más eficacia el control de su actuación por la jurisdicción contencioso-administrativa).

En concreto en el caso del 105.b), que interesa al recurso que nos ocupa, es de valorar que hay cierta conexión con el derecho fundamental establecido en el artículo 20.1.d) de la Constitución, o derecho a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión en cuanto incluye el derecho a acceder a la fuente de información si bien en el presente caso al ser la fuente de información la Administración Pública que se rige en sus actuaciones por el principio del interés público, el derecho tiene las limitaciones propias derivadas de ese interés público tanto en su alcance individual velando en la observancia al facilitar el acceso a la información de que es depositaria por los derechos propios de la esfera particular y de la intimidad de las personas como el general de las instituciones de gobierno del Estado.

Pero no se deja al criterio de la Administración, ni de los Tribunales de Justicia, fijar las facultades y los límites que deben configurar este derecho a la información, sino que los mismos deben establecerse por Ley. El rango de la misma se deja al criterio del Legislador que en definitiva es el que tiene la obligación de la regulación de la existencia y reconocimiento del mismo, así como su ejercicio, y límites.

El legislador, es el obligado a implantar en el Ordenamiento Jurídico los principios de transparencia e información que inspiran la Ley 19/2013 en todas las ramas sectoriales.

El rango de la Ley 19/2013, que configura el derecho de información, es el de una Ley ordinaria, no es una Ley Orgánica, de especial elaboración, y de desarrollo garantista de determinadas situaciones y especialmente de los conocidos como derechos fundamentales de las personas recogidos en el Capítulo II del Título I de la Constitución, más el artículo 30 de la misma, ni se declara alguno de sus preceptos como normas básicas.

No puede afirmarse que el Derecho de Información se regula solamente por la Constitución y la Ley 19/2013, y que constituye el único derecho absoluto que debe reconocerse en nuestro ordenamiento jurídico frente a cualquier otro derecho individual o colectivo, incluso frente a los declarados derechos fundamentales en la Constitución, que son objeto de una regulación y protección especial, no solamente para su defensa, artículo 53, de la Constitución, como en su desarrollo, que deberá efectuarse mediante una Ley Orgánica.

Fijado por tanto, que no se trata de un derecho absoluto, y que tiene las preferencias que deba tener frente a la existencia de otros derechos, debe tenerse en cuenta que sus límites, siempre deberán ser establecidos por normas con rango de Ley ordinaria, por lo menos.

Que dichos límites, no se encuentran únicamente regulados en la Constitución y en la Ley 19/2013, sino en todas las Leyes sectoriales que regulen o puedan regular todas y cada una de las materias relacionadas con la Administración».

Sobre la base de estos argumentos, puede afirmarse que la Ley 11/2002 tiene el mismo rango (ordinario) que la Ley 19/2003, que está vigente, pues no ha sido derogada por Ley posterior, y que no parece incompatible con la regulación establecida en la Ley 19/2003, habida cuenta que la Disposición



Comunidad de Madrid

Adicional Primera de la Ley 19/2003 contempla y admite, no de forma taxativa o cerrada, regímenes especiales del derecho de acceso a la información pública.

Por ello se entiende que la declaración restrictiva del derecho de información del artículo 30.2 de la Ley 11/2002 supone una limitación sobre el régimen general de acceso a la información pública previsto en la Ley 19/2003, siendo el órgano competente para imponer las sanciones establecidas en esta Ley, el único al que corresponde acordar que se dé publicidad a las sanciones impuestas y siempre dentro del margen al que le habilita el mencionado precepto.

Es evidente que esta regulación supone una restricción para obtener determinados datos de aquellos infractores que tienen la condición de persona física en cuanto titulares de derechos fundamentales al honor, la intimidad, la dignidad. Es más, esta regulación, si bien no puede ser entendida como un mecanismo de protección de las personas jurídicas, por no ser estas strictu sensu titulares del derecho fundamental a la intimidad o al honor, sí supone, respecto de ellas, una limitación del derecho a obtener información sobre determinados datos de las mismas en la medida en que pueda verse perjudicado el buen nombre comercial de la empresa o su prestigio, afectando a su proyección pública y consideración ajenas, con la consiguiente trascendencia de todo ello en el mercado.

En este sentido, se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en su Sentencia nº 139/1995, de 26 de septiembre: *“ninguna norma constitucional ni de rango legal impide que las personas jurídicas puedan ser sujetos de los derechos fundamentales; la Constitución contiene un reconocimiento de derechos fundamentales para determinados tipos de organizaciones; aunque el honor es un valor referible a personas individualmente consideradas, el derecho a su propia estimación no es patrimonio exclusivo de las mismas; el significado del derecho al honor ni puede ni debe excluir de su ámbito de protección a las personas jurídicas; la persona jurídica puede ver lesionado su derecho al honor a través de la divulgación de hechos concernientes a su entidad, cuando la difame o la haga desmerecer en la consideración ajena”*.

De otra parte, es evidente que los documentos contenidos en procedimientos sancionadores incorporan datos relativos a la comisión de infracciones administrativas, lo que nos lleva a plantearnos si el límite del artículo 14.1.e) de la Ley 19/2013 –*“prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios”*– opera solo en relación con los documentos integrantes del procedimiento sancionador propiamente dicho o se extiende a los previos a su incoación y a los posteriores a su resolución.

Sobre esta cuestión, la Comisión de Transparencia de Castilla y León en su Resolución 41/2018, de 2 de marzo, ha señalado lo siguiente:

«(...) la amplitud con la que está recogida esta previsión en el artículo 15.2 de la LTAIBG (“datos relativos a la comisión de infracciones administrativas”) nos conduce a concluir que la misma debe aplicarse sin restringirse de forma estricta al expediente o procedimiento sancionador, puesto que esta restricción parece más acorde con el régimen anterior de acceso a la información administrativa recogido en artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las



Comunidad de Madrid

Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que con el actual donde el derecho de acceso a la información no se articula tomando como referencia los procedimientos o expedientes administrativos, sino que lo hace partiendo de una definición de la información pública que incluye todos los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder, en este caso, de la Administración. Por tanto, no parece responder a esta concepción de la información pública que se aplicara la previsión recogida en el artículo 15.2 de la LTAIBG a la resolución adoptada en un procedimiento sancionador y no a su ejecución».

Dicho en otras palabras, la aplicación de la limitación prevista en el artículo 14.1.e) de la Ley 19/2003 ha de extenderse desde el acuerdo de inicio del procedimiento sancionador hasta, al menos, la firmeza de la sanción en vía administrativa. De no entenderse así, podría ocurrir que, al no ser la resolución sancionadora inmediatamente ejecutiva hasta tanto se resuelva el recurso interpuesto de acuerdo con el artículo 98.1.b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, si la sanción fuera anulada por vía de recurso, el buen nombre comercial de la empresa o su prestigio finalmente no se verían afectados, lo que sí habría acontecido de no ser interpretada en estos términos esta limitación.

En cuanto al acceso a las actas de inspección hay que tener en cuenta que las actas cuyo acceso solicita la interesada pueden contener la siguiente información que afecta a datos personales: nombre y apellidos o razón social y NIF de la persona titular del establecimiento; domicilio de la persona titular, si es diferente del establecimiento; nombre y apellidos o relación social, NIF y dirección de la empresa que gestiona la actividad inspeccionada, si es diferente del titular del establecimiento; nombre y apellidos del personal de inspección; nombre y apellidos y DNI de la persona o personas delante de las cuales se levanta el acta, así como numerosos datos personales y médicos de los usuarios de los centros inspeccionados.

El acceso a las mismas, por tanto, implicaría disociar los datos de carácter personal de todas las personas afectadas. Para ello, en la gran mayoría de los casos, se deberá proceder a la expurgación de un considerable número de este tipo de datos por acta, lo que evidentemente afectará al núcleo esencial de la información a la que se accede.

En estos casos, el Convenio nº 205 del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos, adoptado en Tromsø (Noruega) el 18 de junio de 2009 –que encuentra su fundamento en los principios recogidos en la Recomendación Rec (2002) 2, del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre acceso a documentos públicos y es considerado un estándar europeo del contenido básico que ha de tener el derecho de acceso a la información pública pese a no haber entrado en vigor todavía al no haber sido ratificado por el mínimo previsto de diez Estados–, prevé, en su artículo 6, “*Formas de acceder a los documentos públicos*”, lo siguiente:

« 2) Si una limitación se aplica a parte de la información de un documento oficial, la autoridad pública debe, sin embargo, conceder el acceso al resto de la información que contiene [el documento oficial]. Cualquier omisión debe ser indicada claramente. Sin embargo, si la versión parcial del



Comunidad de Madrid

documento es engañosa o carece de sentido, o si supone una carga manifiestamente irrazonable que la autoridad entregue el resto del documento, tal acceso puede ser rechazado”.

En otras palabras, si la omisión de estos datos distorsiona la información hasta el punto que carece de sentido o bien poner a disposición lo que queda del documento es una carga manifiestamente irrazonable para la autoridad pública, lo procedente sería denegar el acceso.

En aras a otorgar a estas actuaciones la mayor transparencia posible sin omitir el carácter privado y de protección del que son merecedoras las personas jurídicas implicadas, valoradas todas las circunstancias concurrentes y de conformidad con lo establecido en los artículos 12, 14, 15, y 20 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, esta Secretaría General Técnica

RESUELVE

Conceder el acceso parcial a la siguiente información solicitada:

- Importe y motivo de las sanciones puestas en los años 2017 y 2018 a titulares de residencias de mayores de la Comunidad de Madrid.

Nº RESOLUCIÓN SANCIONADORA	SANCIÓN (importe total)	MOTIVO (arts. 27, 28 y 29 Ley 11/2002, de 18 de diciembre, de ordenación de la actividad de los centros y servicios de acción social y de mejora de la calidad en la prestación de los servicios sociales de la Comunidad de Madrid)
601/2017	30.001,00 € Prohibición ejercicio de actividades	Art. 29.b
931/2017	4.800,00 €	Art. 28.d
936/2017	3.600,60 €	Art. 28.d
1266/2017	132.006,00 €	Art. 29.a Art. 29.g Art. 28.c



Comunidad de Madrid

Nº RESOLUCIÓN SANCIONADORA	SANCIÓN (importe total)	MOTIVO (arts. 27, 28 y 29 Ley 11/2002, de 18 de diciembre, de ordenación de la actividad de los centros y servicios de acción social y de mejora de la calidad en la prestación de los servicios sociales de la Comunidad de Madrid)
		Art. 28.j
879/2017	6.001,00 €	Art. 28.i
932/2017	6.001,00 €	Art. 28.d
878/2017	7.200,00 €	Art. 28.d
1004/2017	12.002,00 €	Art. 28.e Art. 28.c
849/2017	800,00 €	Art. 27
848/2017	3.600,60 €	Art. 28.b
1028/2017	4.800,80 €	Art. 28.d
791/2017	14.400,00 €	Art. 28.d
2153/2017	8.000,00 €	Art. 28.c
1310/2017	12.000,00 €	Art. 28.d
2924/2017	6.001,00 €	Art. 28.d



Comunidad de Madrid

Nº RESOLUCIÓN SANCIONADORA	SANCIÓN (importe total)	MOTIVO (arts. 27, 28 y 29 Ley 11/2002, de 18 de diciembre, de ordenación de la actividad de los centros y servicios de acción social y de mejora de la calidad en la prestación de los servicios sociales de la Comunidad de Madrid)
2981/2017	7.200,00 €	Art. 28.e
2154/2017	18.003,00 €	Art. 28.c Art. 28.d Art. 28.e
2409/2017	6.001,00 €	Art. 28.b
103/2018	6.001,00 €	Art. 28.e
2289/2017	4.800,80 €	Art. 28.d
1206/2018	4.800,80 €	Art. 28.d
1670/2018	12.002,00 €	Art. 28.d Art. 28.b
2408/2017	3.600,60 €	Art. 28.d
657/2018	60.002,00 € Cierre temporal de 1 año	Art. 29.a
1737/2018	6.001,00 €	Art. 28.d
3058/2017	7.201,20 €	Art. 28.b Art. 28.d
685/2018	6.001,00 €	Art. 28.k



Comunidad de Madrid

Nº RESOLUCIÓN SANCIONADORA	SANCIÓN (importe total)	MOTIVO (arts. 27, 28 y 29 Ley 11/2002, de 18 de diciembre, de ordenación de la actividad de los centros y servicios de acción social y de mejora de la calidad en la prestación de los servicios sociales de la Comunidad de Madrid)
357/2018	3.600,60 €	Art. 28.d
2518/2017	3.600,60 €	Art. 28.d
1318/2018	120.004,00 € Inhabilitación director Revocación autorización Prohibición ejercicio actividades	Art. 29.a Art. 29.g Art. 28.c Art. 28.j
2354/2018	6.001,00 €	Art. 28.d
1941/2018	6.001,00 €	Art. 28.d
2353/2018	4.800,80 €	Art. 28.d
658/2018	109.010,00 €	Art. 29.c Art. 29.g Art. 28.l Art. 28.k Art. 28.j Art. 28.i Art. 28.f Art. 28.e Art. 28.d Art. 28.c Art. 27
3159/2018	14.402,40 €	Art. 28.c Art. 28.d Art. 28.e Art. 28.k



Comunidad de Madrid

Nº RESOLUCIÓN SANCIONADORA	SANCIÓN (importe total)	MOTIVO (arts. 27, 28 y 29 Ley 11/2002, de 18 de diciembre, de ordenación de la actividad de los centros y servicios de acción social y de mejora de la calidad en la prestación de los servicios sociales de la Comunidad de Madrid)
2629/2018	6.001,00 €	Art. 28.d
2350/2018	12.002,00 €	Art. 28.d Art. 28.e
2115/2018	3.600,60 €	Art. 28.d
1669/2018	14.402,40 €	Art. 28.c Art. 28.d Art. 28.e Art. 28.j
2116/2018	6.001,00 €	Art. 28.g
1205/2018	3.600,60 €	Art. 28.d
2802/2018	18.000,60 €	Art. 28.c Art. 28.d Art. 28.e
1325/2018	14.402,40 €	Art. 28.c Art. 28.d Art. 28.e Art. 28.j
1456/2018	3.600,60 €	Art. 28.c
2351/2018	4.800,80 €	Art. 28.d
2934/2018	12.002,00 €	Art. 28.d Art. 28.e



Comunidad de Madrid

Nº RESOLUCIÓN SANCIONADORA	SANCIÓN (importe total)	MOTIVO (arts. 27, 28 y 29 Ley 11/2002, de 18 de diciembre, de ordenación de la actividad de los centros y servicios de acción social y de mejora de la calidad en la prestación de los servicios sociales de la Comunidad de Madrid)
2353/2018	3.600,60 €	Art. 28.d
2935/2018	42.003,00	Art. 29.g, Art. 28.c Art. 28.d
2900/18	7.201,20 €	Art. 28.c Art. 28.d
2355/2018	7.201,20 €	Art. 28.c Art. 28.d
2901/2018	7.201,20 €	Art. 28.c Art. 28.d
2803/2018	3.600,60 €	Art. 28.c
3307/2018	3.600,60 €	Art. 28.d
3492/2018	25.004,00 €	Art. 28.d Art. 28.g Art. 28.k Art. 28.i Art. 27
3707/2018	9.601,60 €	Art. 28.d Art. 28.e

Denegar el acceso a la siguiente información solicitada:

- Estado de la sanción e identidad de las personas físicas o jurídicas que han sido sancionadas en años 2017 y 2018 titulares de residencias de mayores de la Comunidad de Madrid, así como las actas de inspección y los procedimientos sancionadores por los motivos expuestos en el cuerpo de la presente resolución.



Comunidad de Madrid

Contra esta resolución cabe interponer:

1. Contra esta resolución cabe interponer con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía judicial contencioso administrativa, la reclamación regulada en el artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación de la presente resolución.
2. Recurso ante el órgano competente de la jurisdicción contencioso-administrativa, en el plazo de dos meses contados desde el día siguiente al de la notificación del acto que ponga fin a la vía administrativa.

En Madrid, a fecha de la firma
EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO
Fdo.: Manuel Galán Rivas