

Resolución RT 0658/2021

N/REF: RT 0658/2021

Fecha: La de la firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Comunidad de Madrid/ Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura

Información solicitada: Posición del IMIDRA en relación con las manifestaciones radiofónicas vertidas por una empleada

Sentido de la resolución: DESESTIMATORIA

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación que obra en el expediente, el reclamante solicitó al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno¹ (en adelante, LTAIBG) y con fecha 22 de julio de 2021 la siguiente información:

“En una noticia ofrecida por la emisora radiofónica Onda Cero el 22 de julio de 2021, se hace una pequeña entrevista a D.ª Isabel Cortés Fernández Navarro, quien dice hablar en nombre del Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario de la Comunidad de Madrid, como investigadora del grupo de horticultura en la finca La Isla de Arganda del Rey, en relación con los supuestos tomates de Madrid (...)

En dicha entrevista, de la que se dispone del correspondiente archivo de audio de nueve minutos, se vierten por esta funcionaria interina una serie de afirmaciones sorprendentes, como que los agricultores van a comercializar dichos tomates, que es un proyecto económico, refiriéndose a las investigaciones que dice estar realizando desde hace 25 años,

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

que es una filosofía de proyecto, que en Madrid no todo es campo, que vivimos un poco a la expectativa de la Naturaleza, que el proyecto es lo más importante que hay para lo que el consumidor quiere, que tienen 50 variedades diferentes de tomate, que el IMIDRA siempre ha aportado plantas hortícolas a los agricultores madrileños, que de cinco años a esta parte ya son más del 50 por ciento de variedades cultivadas en Madrid que ellos ceden a los agricultores, y una serie de vaguedades y formulaciones retóricas sin el menor respaldo científico, que pueden escucharse en el archivo de audio. Sin entrar ahora en polémica técnica o científica acerca de todo este cuento de los tomates autóctonos madrileños, o tradicionales, o de Madrid, de los que hasta ahora nadie del sector conocía de su existencia, resultando en todo caso ridículo calificar de autóctona de Madrid a una planta agrícola que es originaria y autóctona de América, cuyo cultivo está extendido por toda España, como todo este tinglado presuntamente científico está costando muchos miles de euros a los contribuyentes durante un cuarto de siglo si nos creemos las manifestaciones de referencia, como se podría estar distorsionando el mercado y su unidad, y se podría estar difundiendo entre los consumidores informaciones erróneas, quisiera que se me informara sobre si las manifestaciones de esta funcionaria responden a la postura oficial del IMIDRA al respecto o se trata, pura y simplemente, de su opinión personal y, en caso, de ser la postura oficial del IMIDRA, quisiera acceder a los documentos oficiales en los que tales datos, informaciones o resultados expresados por dicha funcionaria consten acreditados, aprobados o validados.

2. Disconforme con la contestación recibida el reclamante presentó, mediante escrito al que se da entrada el 2 de agosto de 2021, y al amparo de lo dispuesto en el artículo 24² de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.
3. El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el 3 de agosto de 2021 el expediente a la Dirección General de Transparencia, Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano y a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura de la Comunidad de Madrid, al objeto de que por el órgano competente pudieran presentarse las alegaciones que se considerasen oportunas. El 6 de septiembre de 2021 se reciben las alegaciones de la administración, cuyo contenido es el siguiente:

“(.....)”

Conforme a lo previsto en el artículo 13 de la LTAIPBG, en el que se recoge que: Se entiende por información pública 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.”, se considera que la postura o criterio de un organismo público, respecto a las manifestaciones

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

que pudiera realizar una persona física, sea o no uno de sus empleados públicos, no queda amparado dentro de la definición anterior, y por tanto la información requerida no está recogida en la finalidad de dicha Ley.

Respecto a los documentos oficiales referidos al final de la solicitud y de la reclamación, se desestima igualmente esta petición de información dado que su solicitud quedaba condicionada a la opinión del Organismo respecto a las manifestaciones de la trabajadora. No obstante, a juicio de este Organismo, no queda clara y concretamente recogida en la solicitud qué documentación oficial era la requerida, ni tampoco en la reclamación, que de nuevo termina con la misma condición para su efectiva solicitud. (.....)

Este Instituto entiende que el objeto tanto de la LTAIPBG, como de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (LTPCM), es entre otros, el de ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública y garantizar el derecho de acceso a la información derivada de su actividad, como así queda recogido en el texto de estas leyes.

Desde este Organismo, y en aplicación de la citada normativa, se han contestado todas y cada una de las solicitudes de acceso a la información, realizadas hasta la fecha por [REDACTED] a este Instituto, quien cabe señalar fue antiguo trabajador del mismo, habiéndose extinguido su relación contractual con este Organismo el 31 de marzo de 2006, por despido disciplinario.

Se anexan a este escrito la relación de las 22 solicitudes de acceso a la información realizadas hasta la fecha y desde marzo de 2019 por este mismo solicitante, alguna de las cuales ha coincidido en cuanto a su contenido y fechas, con las formuladas por diputados de la Asamblea de la Comunidad de Madrid y dirigidas igualmente a este Instituto.

Teniendo en cuenta que había un total de 1756 solicitudes de Transparencia hechas a la Comunidad de Madrid hasta julio de 2021 incluido según el portal de Datos Abiertos (https://datos.comunidad.madrid/catalogo/dataset/registro_solicitudes_reclamaciones_transparencia/resource/bb3afb2a-e016-477b-b3f2-2e4f21c02756), esta monopolización de peticiones de información de nuevo falta al espíritu de la Ley de Transparencia, que busca un flujo multidireccional, según su preámbulo (más si se descuentan las solicitudes derivadas a otras Administraciones).

Como consecuencia de las peticiones efectuadas y dado el carácter tan particular y específico de las mismas, la puesta a disposición del solicitante de la información solicitada, requiere una elaboración previa y concreta de cada una de ellas, lo que supone un trabajo específico e implica la dedicación de recursos humanos en detrimento de la actividad y servicios prestados desde este Organismo.

Sin ser competencia ni función de este Organismo entrar a valorar la intencionalidad y finalidad de las diferentes solicitudes de acceso a la información que le pueda realizar tanto este solicitante como cualquier otro, este Organismo siempre ha supuesto que la motivación de las 22 solicitudes realizadas por [REDACTED] hasta la fecha, ha sido la de obtener la información requerida en cada una de ellas.

No obstante, a la vista de los términos en los que este solicitante expresa alguna de sus últimas solicitudes y reclamaciones, en las que expone juicios de valor, imparte consejos sobre la organización y funcionamiento interno de este Organismo, realiza descalificaciones sobre alguno de sus departamentos, formula interpretaciones particulares, y emite comentarios accesorios al margen de la propia solicitud de información, se generan dudas en este Instituto respecto a si [REDACTED] recurre a la LTAIPBG y la LTPCM, con el objeto y fines para los que fueron promulgadas.

Su uso torticero, falta al espíritu de la Ley de Transparencia, que pretende dar a conocer objetivos y acciones ejecutadas por las instituciones públicas, según su preámbulo, y que el recurrente conoce en profundidad”.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con el artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno³, la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. En virtud del apartado 2 de la disposición adicional cuarta de la LTAIBG⁴, las Comunidades Autónomas pueden atribuir la competencia para la resolución de las reclamaciones al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno mediante la celebración del correspondiente convenio con la Administración General del Estado. En desarrollo de esta previsión, han suscrito convenio⁵ con este Organismo las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Extremadura, Comunidad de Madrid y Castilla-La Mancha, así como las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#dacuaa>

⁵ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/transparencia/portal_transparencia/informacion_econ_pres_esta/convenios/conveniosCCAA.html

3. La LTAIBG, en su artículo 12⁶, regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, 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"*.

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación con información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

4. A la vista de las alegaciones presentadas por la Comunidad de Madrid, este Consejo considera que procede analizar de oficio si la solicitud que da origen a esta reclamación puede incurrir en la causa de inadmisión del artículo 18.1 e) de la LTAIBG⁷, referida a solicitudes de carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esa ley.

El ejercicio abusivo de un derecho ha sido analizado por reiterada jurisprudencia (por todas, se destaca la Sentencia de 1 de febrero de 2006 (rec. núm. 1820/2000). Esta doctrina jurisprudencial se basa en la existencia de unos límites impuestos al ejercicio de los derechos, límites de orden moral, teleológico y social.

Se trata de una institución de equidad que, para poder ser apreciada, exige la verificación de que la conducta valorada cumple los siguientes requisitos:

(1) Aparentemente es correcta pero representa, en realidad, una extralimitación a la que la ley no concede protección alguna; y (2) Genera unos efectos negativos, normalmente daños y perjuicios.

Además, de la base fáctica debe resultar patente (a) una circunstancia subjetiva de ausencia de finalidad seria y legítima (voluntad de perjudicar o ausencia de interés legítimo); y (b) una circunstancia objetiva de exceso en el ejercicio del derecho (anormalidad en el ejercicio del derecho).

Aplicada esta doctrina al derecho de acceso a la información, este Consejo, en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas por el art. 38.2 a), aprobó el criterio interpretativo CI/3/2016, de 14 de julio, que se pronuncia en los siguientes términos:

2.2. Respecto del carácter abusivo de la petición de información.

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

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a18>

El artículo 18.1. e) de la LTAIBG asocia el carácter abusivo de la solicitud a la condición de que la petición “no esté justificada con la finalidad de la Ley”.

De este modo hay dos elementos esenciales para la aplicación de esta causa de inadmisión:

A) Que el ejercicio del derecho sea abusivo cualitativamente, no en sentido cuantitativo: el hecho de que una misma persona presente un número determinado de solicitudes no determina necesariamente un ejercicio abusivo del derecho, y

B) Que el ejercicio del derecho pueda considerarse excesivo, es decir, cuando no llegue a conjugarse con la finalidad de la Ley.

1. Así, una solicitud puede entenderse ABUSIVA cuando se encuentre en alguno de los supuestos o se den alguno de los elementos que se mencionan a continuación:

— Con carácter general, en aquellos casos en que pueda considerarse incluida en el concepto de abuso de derecho recogido en el artículo 7.2 del Código Civil y avalado por la jurisprudencia, esto es: “Todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho”.

— Cuando, de ser atendida, requiriera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos

— Cuando suponga un riesgo para los derechos de terceros.

— Cuando sea contraria a las normas, las costumbres o la buena fe.

2. Se considerará que la solicitud está JUSTIFICADA CON LA FINALIDAD DE LA LEY cuando se fundamenta en el interés legítimo de:

— Someter a escrutinio la acción de los responsables públicos

— Conocer cómo se toman las decisiones públicas

— Conocer cómo se manejan los fondos públicos

— Conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas

Consecuentemente, NO ESTARÁ JUSTIFICADA CON LA FINALIDAD DE LA LEY cuando:

— No pueda ser reconducida a ninguna de las finalidades señaladas con anterioridad y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.

- Cuando tenga por finalidad patente y manifiesta obtener información que carezca de la consideración de información pública de acuerdo con la definición del artículo 13 de la LTAIBG.
- Cuando tenga como objeto o posible consecuencia la comisión de un ilícito civil o penal o una falta administrativa.

Por otro lado debe señalarse que el artículo 7 del Código Civil dispone que:

- Los derechos deberán ejercitarse conforme a las exigencias de la buena fe. La ley no ampara el abuso del derecho o el ejercicio antisocial del mismo. Todo acto u omisión que:
 - por la intención de su autor,
 - por su objeto o
 - por las circunstancias en que se realice, sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho, con daño para tercero, dará lugar... a la adopción de las medidas... administrativas que impidan la persistencia en el abuso.

Según numerosas sentencias (SS 14/2/86, 29/11/85, 7/5/93, 8/6/94, 21/9/87, 30/5/98,11/5/91, entre otras), el abuso de derecho:

- presupone carencia de buena fe. La buena o mala fe es un concepto jurídico que se apoya en la valoración de conductas deducidas de unos hechos. Para la apreciación de la buena fe (ésta, según doctrina se presume) o mala fe (que debe acreditarse) hay que tener en cuenta hechos y circunstancias que aparezcan probados.
- impone la exigencia de una conducta ética en el ejercicio de los derechos. El abuso de derecho procede cuando el derecho se ejercita con intención decidida de causar daño a otro o utilizándolo de modo anormal. Su apreciación exige que la base fáctica ponga de manifiesto las circunstancias objetivas (anormalidad en el ejercicio) y las subjetivas (ausencia de interés legítimo o voluntad de perjudicar).
- El abuso viene determinado por la circunstancia subjetiva de ausencia de finalidad seria y legítima y la objetiva de exceso en el ejercicio del derecho.

Una interpretación del derecho de acceso a la información pública regulado en la LTAIBG que implique un ejercicio excesivo e indiscriminado del mismo afectaría en sí mismo, perjudicándolo, el objeto y finalidad de la propia norma.

La interpretación del art. 18.1 e) de la LTAIBG no conecta el ejercicio abusivo del derecho a un criterio cuantitativo (número de solicitudes presentadas) sino cualitativo (características de la solicitudes presentadas y antecedentes de la misma). En este punto, resultan clarificadoras las apreciaciones de la Comunidad de Madrid en relación con otras solicitudes presentadas por el

reclamante. Además, debe tenerse en cuenta que, a pesar de ello, la administración autonómica ha respondido a las solicitudes del ahora reclamante.

En virtud de todo ello, se entiende que se dan las circunstancias citadas por los Tribunales de Justicia y por el Criterio Interpretativo de este Consejo para considerar que la solicitud de la reclamante participa de la condición de abusiva y es contraria al ordenamiento jurídico, puesto que puede entenderse incluida en el concepto de abuso de derecho. En consecuencia, a juicio de este Consejo, procede desestimar la reclamación planteada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada, por concurrir la causa de inadmisión recogida en el artículo 18.1 e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

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 Gobierno⁸, 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 Públicas⁹.

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-Administrativa¹⁰.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>