

Resolución RT 0804/2021

N/REF: RT 0804/2021

Fecha: La de la firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

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

Información solicitada: Venta de tomates sin contrato escrito a la entidad mercantil Alcampo, S.A

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 gobierno ¹(en adelante, LTAIBG) y en fecha 23 de agosto de 2021, la siguiente información:

“Por resolución de 19 de julio de 2021 del director-gerente del Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, registro:10/407605.9/202, se confirma el hecho de no haberse formalizado por escrito el contrato, en todo caso verbal, concluido en 2020 con la entidad mercantil Alcampo, S. A. para la compra-venta de 40.000 k de tomate producidos por el Instituto en una finca de Arganda del Rey, a pesar de reivindicarse como tomates con indicación geográfica, no reconocida oficialmente de acuerdo con el Derecho de la Unión Europea, de Villa del Prado, de La Cabrera y de Olmeda, lugares que es donde, se supone, deberían haberse cultivado si se es coherente con la premisa, por lo demás imaginaria y no probada, de que son autóctonos de esos enclaves

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

geográficos. No ha sido posible, por tanto, conocer el precio pagado por la venta de esos 40.000 k de tomate, ni el resto de condiciones pactadas verbalmente para concluir dicha operación comercial. Por lo tanto, se solicita acceso a la siguiente información pública:

1. Precio de compra-venta de dichos productos, desglosado por variedad de tomate, especificando si en la fijación del precio se ha tenido en cuenta que haya cubierto el coste efectivo de la producción del producto objeto del contrato verbal;
 2. Copia del documento en el que se haya documentado dicha operación comercial, como albaranes de entrega, facturas pro-forma o en firme, pago al contado u otro documento admitido legalmente;
 3. Aplicación presupuestaria en el presupuesto de ingresos del Instituto en la que se haya imputado la cantidad percibida por dicha operación de venta”.
2. Disconforme con la resolución de inadmisión sobre su solicitud, el reclamante presentó, mediante escrito al que se da entrada el 22 de septiembre 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 23 de septiembre 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 pudieran presentarse, por el órgano competente, las alegaciones que se considerasen oportunas.

El 20 de octubre de 2021 se reciben las alegaciones de la administración, cuyo contenido es el siguiente:

“Este Instituto se interpreta que el objeto tanto de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (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.

Este Organismo, y en aplicación de la citada normativa, viene contestando todas y cada una de las solicitudes de acceso a la información, que han sido realizadas por parte de D. [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,

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

por despido disciplinario. Es decir, el ejercicio abusivo de su derecho al acceso de la información pública pudiera estar motivado por razones personales no relacionadas con el derecho a la información y opuestas a la buena fe esperable, y no está justificado con la finalidad de transparencia de la Ley. (.....)

La reclamación, presentada el 20 de septiembre de 2021 y a la que responden estas alegaciones, deriva de la vigésimo tercera solicitud de información realizada por este mismo solicitante a este Organismo. Pero no es la última. D. [REDACTED] ha presentado hasta la fecha y desde marzo de 2019, 24 solicitudes de acceso de información, las cuales se relacionan en el anexo a este escrito.

El artículo 18.1.e) de la LTAIPBG contempla que las solicitudes que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de dicha ley, podrán ser inadmitidas.

En este sentido, las sucesivas y permanentes solicitudes de información a este Instituto de D. [REDACTED], a pesar de ser distintas entre ellas en cuanto a su temática, y podrían por ello en sí mismas y de forma aislada no considerarse como abusivas, al presentarlas de forma reiterada y dirigidas sucesivamente hacia esta misma unidad administrativa, con la que previamente ha tenido una relación laboral, se convierten en abusivas en relación con el funcionamiento de aquélla, suponiendo un ejercicio abusivo de su derecho al acceso a la información pública, no justificado con la finalidad de transparencia de la Ley.

(....)

Como consecuencia de las peticiones efectuadas y dado su carácter tan particular y específico, 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. Para la mayoría de las solicitudes, la información solicitada no se encuentra disponible en un formato que permita su puesta a disposición de manera ágil, directa y sencilla. Afecta por tanto al funcionamiento de este Instituto al requerir un tratamiento que obliga a desatender sus tareas, impidiendo la atención justa y equitativa tanto de sus funciones como del servicio público que tiene encomendado.

(....)

Conforme a las "Aclaraciones y criterios jurisprudenciales relativos a las excepciones a la obligación de facilitar información ambiental" que figuran en el anexo de la Orden AAA/1601/2012, de 26 de junio, por la que se dictan instrucciones sobre la aplicación en el Departamento de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso

a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, pueden denegarse solicitudes que constituyan un abuso de derecho, que resulten vejatorias o que entrañen un uso antisocial de un derecho.

En este sentido, sin ánimo de ser exhaustivos y como puede constatarse en las algunas de las solicitudes relacionadas en el anexo a este escrito, el solicitante emplea un vocabulario despectivo hacia este Instituto, utilizando términos como: “pomposo Departamento de Transferencia”, “una supuesta variedad”, “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”, “ésta situación contradictoria, que revela una absoluta falta de rigor en la información que se proporciona”, “y una serie de vaguedades y formulaciones retóricas sin el menor respaldo científico”, “como todo este tinglado presuntamente científico”.

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/es/transparencia/portal-transparencia/informacion-econ/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 23.1 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>