

Resolución RT 0501/2019

N/REF: RT 0501/2019

Fecha: 16 de octubre de 2019

Reclamante: [REDACTED]. Plataforma de defensa de la Agricultura y Ganadería Ecológicas.

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Empresa Pública de Gestión Ambiental de Castilla-La Mancha (GEACAM).

Información solicitada: Documentación económica de la Empresa Pública de Gestión Ambiental de Castilla-La Mancha (GEACAM) años 2015 a 2019.

Sentido de la resolución: DESESTIMATORIA.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante 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 2 de mayo de 2019 la siguiente información correspondiente al periodo comprendido entre los años 2015 a 2019:

“-Copia digital de la siguiente documentación económica:

1-Facturas emitidas y recibidas.

2-Justificantes bancarios de cobro y de pago.

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

3-Extracto de las cuentas bancarias de activo y de las cuentas bancarias de pasivo (préstamo, pólizas de crédito, etc...).

4-Asientos contables.

5-Subvenciones recibidas indicando importe y concepto.

6-Documentación que justifique la realización de las actividades subvencionadas.

7-Todos los contratos, con indicación del objeto, duración, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones del contrato.

8-Declaración de la Agencia Tributaria del IVA trimestral (modelo 303) y anual (modelo 390).

9-Declaración de la Agencia Tributaria de retenciones e ingresos a cuenta trimestral (modelo 111 y 115) y anual (modelo 180 y modelo 190).

10-Declaración de la Agencia Tributaria anual de operaciones con terceras personas (modelo 347).

11-Declaración de la Agencia Tributaria anual del impuesto sobre sociedades (modelo 202).

12-Balance de situación.

13-Cuenta de pérdidas y ganancias.

14-Listado de trabajadores contratados por libre designación sin haber participado en un proceso selectivo.”.

2. Al no estar conforme con la respuesta de la Empresa Pública de Gestión Ambiental de Castilla-La Mancha, en adelante GEACAM, el reclamante presentó, mediante escrito de entrada el 22 de julio de 2019, y al amparo de lo dispuesto en el artículo 24² de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.
3. Con fecha 29 de julio de 2019 el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al Director de la Oficina de Transparencia de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y al Secretario General de GEACAM, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. Con fecha 16 de agosto de 2019 se reciben las alegaciones que indican:

“A título de ejemplo, indicarles que las facturas recibidas por GEACAM, S.A, correspondientes a la totalidad de estos ejercicios representan 24.169 documentos, las facturas emitidas,

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

19.189 documentos, los asientos contables representan 25.412 documentos, la contratación efectuada en este periodo representa 483 expedientes entre contratos mayores y menores.

Como pueden comprender se trata de una cantidad ingente y desmedida de documentos cuya recopilación y ordenación requiere, por una parte de GEACAM, S.A, la asignación de medio humanos y materiales con carácter exclusivo a esta tarea, durante un tiempo que, en principio, es difícil de estimar y de los que GEACAM, S.A, no dispone en estos momentos.

Por otro lado gran parte de la documentación que se nos solicita ya está publicada por GEACAM, S.A, como es el caso de documentación corporativa, de contratación, convenios, balances de situación, cuentas de pérdidas y ganancias, etc. La documentación contable está publicada y es accesible para los interesados en la página web: www.geacam.es, apartado "empresa", Sub apartado "Transparencia y Buen Gobierno", junto con los encargos de gestión que se formulan a GEACAM S.A y las relaciones trimestrales y anuales de contratos menores. Por otro lado, la documentación correspondiente a la contratación mayor se encuentra disponibles en el Perfil del Contratante de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha "Picos", <https://perfilcontratante.jccm.es/picos> (desde el 1 de mayo de 2015 hasta el 30 de junio de 2018) y a partir de julio de 2018, en la Plataforma de Contratación del Sector Público www.contrataciondelestado.es y en los diferentes diarios oficiales, en su caso.

De este modo entendemos que es una solicitud de documentación excesiva, en tanto en cuanto la solicitud de algunos de estos documentos no va dirigida a garantizar la finalidad perseguida por la Ley de Transparencia, en el sentido de ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, garantizar el acceso a la información relativa a esta actividad pública y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos y que deben ser los ejes fundamentales en su actuar. (...)

Respecto a este tipo de información, hemos de indicar que GEACAM, S.A al igual que con la anterior, publica los encargos o encomiendas de gestión formalizados mediante convenios o acuerdos con la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en su página web: www.geacam.es apartado "empresas" sub-apartado "Transparencia y Buen Gobierno". (...)

Respecto a las subvenciones y ayudas públicas concedidas, hemos de indicar que GEACAM, S.A., no lo tiene publicado porque nunca ha solicitado ni percibido subvenciones o ayudas. (...)

Respecto a la información presupuestaria hemos de indicar que el presupuesto de explotación y capital de GEACAM, S.A., como empresa pública y ente instrumental dependiente de la Administración regional de Castilla-La Mancha, viene recogido anualmente en las diferentes leyes de presupuestos de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

No obstante, GEACAM S.A, también publica en su página web la Ley de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha vigente (actualmente, la correspondiente al ejercicio 2018 y que se encuentra prorrogada), junto con su correspondiente Orden sobre ejecución de presupuestos elaborada por la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas. (...)

Respecto a las cuentas anuales presentadas en el Registro Mercantil y los informes de auditoría elaborados por entidades externas, hemos de indicar que están publicados, en página web de GEACAM S.A www.geacam.es apartado “empresas” sub-apartado “Transparencia y Buen Gobierno.

Por lo que respecta a los informes de fiscalización de la activada de GEACAM S.A., emitidos por órganos de control como es Tribunal de Cuentas, hemos de indicar que los mismos se remiten directamente a la Intervención General de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y éste órgano administrativo es el que los hace públicos (...)

Respecto a esta información indicar que GEACAM, S.A, tiene publicadas en su página web las retribuciones del Gerente, los Jefes de Área y los Subdirectores Provinciales. (...)

Entendemos que en caso de GEACAM S.A, al tratarse de una sociedad anónima pública cuyos contratos se rigen por la legislación laboral privada no es necesaria la existencia de estas autorizaciones o reconocimientos y por ello no están publicadas. (...)

Sobre este punto, hemos de indicar que la declaración de bienes y actividades del Director-Gerente de GEACAM S.A, se encuentra publicada, en página web www.geacam.es apartado “empresas” sub-apartado “Transparencia y Buen Gobierno.

La información estadística necesaria para valorar el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos, entendemos que no es aplicable al caso de GEACAM, S.A, al tratarse de una empresa pública medio instrumental de la Administración Regional.

Por tanto, entendemos que GEACAM, S.A, como entidad sometida al ámbito de aplicación de la Ley de Transparencia cumple, sobradamente, la obligación de publicar su información corporativa, institucional, económica, presupuestaria y de contratación, impuesta por los artículos 6 y 8 de esta norma y la misma, es fácilmente accesible para cualquier interesado en los apartados que ya hemos indicado dentro de su página web. (...)

Por todo lo expuesto, entendemos que la empresa pública GEACAM, S.A, con la información que tiene publicada en los apartados ya reseñados de su página web, cumple sobradamente, las obligaciones derivadas de la Ley de Transparencia, de Acceso a la Información Pública y de Buen Gobierno y que la reclamación (...) es a todas luces desmedida, en tanto que va más allá de los fines de transparencia y garantía de acceso a la información pública que la Ley impone en el ejercicio de sus funciones a los responsables públicos. ”

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. Precisadas las reglas generales sobre competencia orgánica para dictar la presente resolución, se debe partir de la base que la LTAIBG tiene por objeto *“ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento”*. A estos efectos, su artículo 12⁶ reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la *“información pública”*, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución⁷ y desarrollados por dicha norma legal. Por su parte, en el artículo 13 de la LTAIBG⁸ se 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 este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”.

En función de los preceptos mencionados la LTAIBG reconoce y regula el derecho a acceder a información pública que esté en posesión del organismo al que se dirige bien porque él mismo la ha elaborado, bien porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene

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

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a12>

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229&tn=1&p=20110927#a105>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a13>

encomendadas con el requisito de que se trate de un sujeto incluido en el ámbito de aplicación de la propia Ley.

4. En el presente caso, la administración autonómica deniega la información porque considera de aplicación la causa de inadmisión del artículo 18.1 e) de la LTAIBG, según la cual *“Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta 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 de Transparencia y Buen Gobierno, en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas por el art. 38.2 a), aprobó el criterio interpretativo 3/2016, que se pronuncia en los siguientes términos:

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

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.

Como conclusión a todo lo anterior, las solicitudes planteadas deben analizarse desde la perspectiva del control de la acción de la Administración y la rendición de cuentas por las decisiones públicas, toda vez que atendiendo al tipo de información requerida, ciertamente podría cuestionarse su utilidad para garantizar el interés común en conocer la actuación

pública, poder participar en la misma y exigir responsabilidades por las decisiones de los organismos públicos; todos ellos, pilares fundamentales y *ratio iuris* de la LTAIBG.

A pesar de que la interpretación del art. 18.1 e) de la LTAIBG antes reproducido 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), no es menos cierto que ambos aspectos deben cohesionarse en casos como el presente en que el volumen de solicitudes es un reflejo del ejercicio abusivo del derecho desde una perspectiva *cualitativa*.

En este punto, resultan especialmente clarificadoras las apreciaciones de la administración autonómica y, sobre todo, el detalle y la especificidad con la que se dimensionan las implicaciones de atender solicitudes de información como las planteadas. Es decir, no se hace una apreciación general o en abstracto de una situación, sino que se aportan detalles, concretos y determinados, del alcance que para la organización implica atender las peticiones del solicitante, así más de 480 expedientes de contratación, 24.000 facturas recibidas, 19.000 facturas emitidas y 25.000 asientos contables.

Así, todas estas manifestaciones de la administración han de ser acogidas favorablemente, debiendo entenderse que se dan las circunstancias citadas por los Tribunales de Justicia y por el Criterio Interpretativo de este Consejo de Transparencia para considerar que las solicitudes del Reclamante participan de la condición de abusivas y son contrarias al ordenamiento jurídico, puesto que pueden considerarse incluidas en el concepto de abuso de derecho, han sido presentadas antes de que finalice el plazo normal de contestación a la anterior y requieren un tratamiento que obliga 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.

Añadido a lo anterior, las solicitudes planteadas deben analizarse desde la perspectiva del control de la acción de la Administración y la rendición de cuentas por las decisiones públicas, toda vez que, en no pocas ocasiones como ha quedado destacado en los antecedentes de hecho y atendiendo al tipo de información requerida, ciertamente podría cuestionarse su utilidad para garantizar el interés común en conocer la actuación pública, poder participar en la misma y exigir responsabilidades por las decisiones de los organismos públicos; todos ellos, pilares fundamentales y *ratio iuris* de la LTAIBG. Así, debe recordarse que es la protección del interés general en la transparencia pública, como bien común de nuestra sociedad, la que debe prevalecer frente a solicitudes de información que persiguen otros intereses, de carácter privado o profesional, que no encajan en la finalidad perseguida por la LTAIBG y, por tanto, no pueden ser considerados superiores.

En definitiva y como conclusión, la presente reclamación debe ser desestimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada al considerar que concurre la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.e) de la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información 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 Gobierno*⁹, 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*¹⁰.

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*¹¹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>