

Resolución RT 0027/2020

N/REF: RT 0027/2020

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Radio Televisión Madrid/ Comunidad de Madrid

Información solicitada: Informes preceptivos Consejo Asesor sobre prestación de servicio público y programación

Sentido de la resolución: ESTIMATORIA

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación que obra en el expediente, la reclamante solicitó el 26 de noviembre de 2019 a Radio Televisión Madrid (en adelante RTVM), al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno¹(en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

“Copia de los informes preceptivos emitidos por el Consejo Asesor de Radio Televisión Madrid desde 2017 a la actualidad relativo a las cuestiones de los artículos 29 a 33 de la ley de Radio Televisión Madrid sobre prestación del servicio público y programación”.

2. La entidad RTVM resolvió sobre la solicitud el 30 de diciembre de 2019 inadmitiéndola por considerarla abusiva.
3. Disconforme con la respuesta dada a su solicitud, la reclamante presentó, mediante escrito con fecha de entrada 14 de enero de 2020 y al amparo de lo dispuesto en el artículo 24² de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

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

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

4. Con fecha 15 de enero de 2020 el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente a RTVM, al objeto de que se pudieran formular las alegaciones que se considerasen oportunas.

Mediante escrito de fecha 6 de febrero de 2020 la RTVM responde al requerimiento de alegaciones, en el que se indica lo siguiente:

(.....)

3.1 La solicitud formulada es abusiva

En este sentido, se considera que la reclamante viene ejerciendo su derecho ante esta entidad de tal manera que sobrepasa manifiestamente los límites normales de dicho ejercicio con arreglo a lo previsto en el artículo 7.2 del Código Civil.

(....)

Pues bien, como poníamos de manifiesto, en el año 2019, el total de solicitudes de acceso a información pública dirigidas a esta entidad en el momento de la contestación de dicha solicitud era de 32. De ellas, la solicitante había realizado hasta ese momento un total de 14 solicitudes, lo que supone el 43,75% de la totalidad. (.....)

Las constantes solicitudes, sin fin legítimo que lo avale, suponen un perjuicio para todos los ciudadanos de la Comunidad de Madrid, en tanto que la tramitación de dichas solicitudes, está impidiendo el normal desarrollo del servicio público que RTVM tiene encomendado.

(....)

En efecto, además de los datos expuestos, cabe manifestar que la tramitación de dichas solicitudes ha venido siendo realizada por la Dirección de RTVM, y actualmente, por la Dirección Corporativa. Es decir, actualmente una única persona, que además de encargarse en la tramitación dichas solicitudes de acceso, debe llevar a cabo entre otros, las siguientes actividades esenciales para la correcta prestación del servicio público: Coordinación de las Direcciones Económico-Financiera, de Ingeniería y de Recursos Humanos; asistencia a la Dirección General en cuantas cuestiones esta requiere; distintas tareas inherente a la asesoría jurídica (revisión de contratos, asistencia a reuniones, resolución de consultas...); asistencia en las relaciones de la sociedad con las distintas Consejerías de la Comunidad de Madrid, elaborando cuanta documentación éstas solicitan; preparación de comparecencias y tramitación de las peticiones de información efectuadas por la Comisión de Control Parlamentario...

Pero es que, además de lo anterior, esta entidad entiende que el derecho de acceso se está ejercitando con la intención, consciente y deliberada, de perjudicar el desarrollo del servicio, es decir, de manera contraria a los requisitos de la buena fe.



Tal circunstancia queda acreditada, no sólo por las constantes solicitudes que son formuladas por ésta según se ha expuesto, sino que además, consta a esta entidad que la solicitante ha llevado a cabo una serie de actuaciones que demuestra la mala fe con la que viene actuando.

En concreto, en fecha 25 de noviembre de 2019, la solicitante presentó Reclamación al Consejo de Transparencia (RT 0776/2019) ante una supuesta falta de contestación a una de las solicitudes formuladas. Decimos supuesta, porque sí que se vino a dar respuesta a la misma en tiempo y forma. Sin embargo, ello motivó la tramitación del correspondiente expediente ante el Consejo de Transparencia, aumentando innecesariamente la carga de trabajo de RTVM.

Con fecha 27 de noviembre de 2019 repitió la misma actuación con dos solicitudes que también se contestaron por RTVM en forma y plazo (RT/0783/2019 y RT0784/2019).

(...)

3.2 La solicitud efectuada es repetitiva.

Tal y como señalamos en la contestación realizada, la solicitud efectuada reitera en su último punto una solicitud que ya fue efectuada por esa misma solicitante el pasado 28 de octubre de 2019 con número de expediente OPEN 03-00209.7/2019.

(...)

3.3 La solicitud no está justificada con la finalidad de la LTAIBG

(...)

No obstante, la solicitante, en ningún caso, pretende mediante la solicitud formulada el alcance de ninguna de las anteriores finalidades recogidas en el Criterio Interpretativo.

(...)

Pues bien, atendiendo a las circunstancias del caso concreto, el fin perseguido por la reclamante es de carácter abusivo al no estar justificado con la finalidad de transparencia previsto en la LTAIBG pues con dichas solicitudes de información no sólo se pretende desacreditar la trayectoria profesional de los trabajadores de RTVM sino que se pone en cuestión motivos de carácter personal o privado, tal y como se puede apreciar en las continuas publicaciones realizadas en el periódico digital “ESDIARIO”.

(...)

Ahora bien, de dichas publicaciones se desprende que no estamos en el ámbito de la información periodística, pues las afirmaciones que en ellas se contienen, sobrepasan dicho ámbito para trasladarse a la de las meras opiniones subjetivas, y dichos con los debidos

respetos, infundada, que tiene con fin difamar la imagen e RTVM y de la Dirección de esta entidad, así como de sus trabajadores.

(....)

Así pues, vemos como el fin perseguido por la reclamante es de carácter abusivo sin existir un fin legítimo, al no estar justificado con la finalidad de la normativa de aplicación pues hace de la información pública un mal uso privativo de la misma. (....)

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. 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.

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-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

RTVM inadmitió la solicitud de la ahora reclamante por considerarla abusiva, de acuerdo con el artículo 18.1 e)⁷ de la LTAIBG. Sobre el carácter abusivo de una solicitud se ha pronunciado este Consejo en su criterio interpretativo CI/3/2016, de 14 de julio.

Se reproducen a continuación algunos pasajes de ese criterio:

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*

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

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).

La Ley 8/2015⁸, de 28 de diciembre, de Radio Televisión Madrid, establece que RTVM presta el servicio público de comunicación audiovisual en la Comunidad de Madrid. Como todo servicio público existe un interés público en que éste se preste de acuerdo con la legislación vigente y con respeto a los derechos que establece la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual⁹, en sus artículos 4 y siguientes: derecho a recibir una comunicación audiovisual plural, a la diversidad cultural y lingüística, a la participación en el control de los contenidos audiovisuales, etc.

Según la mencionada Ley 8/2015, de 28 de diciembre, el Consejo Asesor de RTVM tiene entre sus funciones *“Emitir informe preceptivo, dirigido al Consejo de Administración, respecto a las cuestiones señaladas en los artículos 29, 30, 31, 32 y 33 sobre la prestación del servicio público y programación”*, según el artículo 26.1 b). Los artículos 29 a 33 antes aludidos se refieren a la prestación del servicio público y programación. Es decir, la reclamante está preguntando sobre aspectos fundamentales del servicio público de comunicación audiovisual que presta RTVM y ello entronca con los principios básicos de la LTAIBG como es el de conocer cómo se toman las decisiones públicas o bajo qué criterios actúan las instituciones públicas, lo cual supone, de acuerdo con el CI/003/2016, que una solicitud resulta justificada con la LTAIBG.

Cierto es, como expone RTVM, que la reclamante presenta una alta actividad inspirada en la LTAIBG, lo cual redundará en un esfuerzo importante por parte de RTVM para atender sus numerosas solicitudes. Sin embargo, hasta la fecha este Consejo considera que las solicitudes que han dado origen a las reclamaciones presentadas tienen una finalidad de rendición de cuentas, de escrutinio de los responsables públicos que son compatibles con la LTAIBG y de interés público que priman sobre otras consideraciones.

A la vista de todo lo anteriormente expresado, este Consejo considera que la solicitud que da origen a este expediente no puede considerarse como abusiva y que, en consecuencia, al tratarse de información pública en poder de un sujeto obligado por la LTAIBG, procede estimar la reclamación presentada.

⁸ <https://www.boe.es/buscar/pdf/2016/BOE-A-2016-2871-consolidado.pdf>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/pdf/2010/BOE-A-2010-5292-consolidado.pdf>

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por versar sobre información pública en poder de un sujeto obligado por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

SEGUNDO: INSTAR a Radio Televisión Madrid a facilitar a la reclamante, en el plazo máximo de veinte días hábiles, la siguiente información:

- Copia de los informes preceptivos emitidos por el Consejo Asesor de Radio Televisión Madrid desde 2017 a la actualidad relativo a las cuestiones de los artículos 29 a 33 de la Ley 8/2015, de 28 de diciembre, de Radio Televisión Madrid.

TERCERO: INSTAR a Radio Televisión Madrid a que, en el mismo plazo máximo de veinte días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno copia de la información enviada 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 Gobierno¹⁰, 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 Públicas¹¹.

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-Administrativa¹².

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

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>

¹² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>