



## Resolución: RDA062/2024

**Nº Expediente de la Reclamación:** RDACTPCM007/2023

**Reclamante:** [REDACTED].

**Administración reclamada:** Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura.

**Información reclamada:** Información expediente.

**Sentido de la resolución:** Estimación.

### ANTECEDENTES

**PRIMERO.** Con fecha 23 de diciembre de 2022, Don J [REDACTED] solicita al Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura la siguiente información:

*“Documento, fechado el 8 de noviembre de 2022, en virtud del cual y por parte del Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, se contesta al requerimiento previo a la interposición, en su caso, de recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional que, el 11 de octubre de 2022, le formuló el Pleno de la Comisión Nacional de los Mercados*



*y la Competencia a dicho organismo en el seno del expediente UM/069/22-Centro Logístico Madrid Rural.”*

**SEGUNDO.** El 17 de enero de 2023, el Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario (IMIDRA) de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura resuelve inadmitir la solicitud de acceso del reclamante por entender que la información solicitada se encuentra incluida en las causas de inadmisión recogidas en el artículo 18.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en concreto en la señalada en el apartado b) relativa a *“información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos”* o entre órganos o entidades administrativas; y en el apartado e) por ser manifiestamente repetitiva y tener un carácter abusivo no justificado con la finalidad de la transparencia de esta ley.

Y motiva la resolución de inadmisión indicando que *“el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno excluye del concepto de expediente “los juicios de valor emitidos por las Administraciones públicas solicitados antes de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento”, como resulta en este caso.*

**TERCERO.** Con fecha de 20 de enero de 2023, el Sr. don [REDACTED] [REDACTED] presenta una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid alegando que no hay motivos para inadmitir su solicitud *“ya que no debería considerarse mera información auxiliar o de apoyo porque se está solicitando información que se inserta en el seno de un procedimiento administrativo (el expediente UM/069/22) en el que el Instituto es parte denunciada a quien la Comisión Nacional de Mercados y competencias requiere con carácter previo a la interposición, en su caso, de un recurso contencioso-administrativo contra el mismo.”*



Además, el reclamante alega que, con base en el Criterio interpretativo 6/2015, de 12 de noviembre, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no cabe considerar esta información como auxiliar o de apoyo, señalando:

*“Tampoco es repetitiva porque es la primera vez que se solicita y tampoco es abusiva porque el documento en cuestión constituye con toda evidencia, información pública, orientándose la solicitud al escrutinio de la actuación del organismo en relación con el empleo de abundantes recursos presupuestarios en un denominado Centro logístico de productos hortícolas alquilado en un polígono industrial en Fuenlabrada que, al día de la fecha sigue sin funcionar.”*

**CUARTO.** El 28 de febrero de 2023, este Consejo, al amparo de los artículos 48 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid, admite a trámite la reclamación y solicita al Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario (IMIDRA) de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura que remita las alegaciones que considere oportunas.

**QUINTO.** Con fecha de 16 de marzo de 2023 el Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario (IMIDRA) de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura insiste en su resolución de inadmisión y alega lo siguiente:

1º. Que la información solicitada tiene carácter auxiliar o de apoyo según el artículo 18.1 b) de la LTAIBG. Y ello porque según el Criterio Interpretativo 6/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, “documentación auxiliar o de apoyo” es un concepto jurídico indeterminado cuya concreción se debe hacer en función de la significación que esa información tenga para adoptar una determinada decisión. Esto es, la naturaleza auxiliar o de apoyo de determinado documento deriva de la importancia que esa información tenga para la adopción de la decisión acordada.



El documento solicitado por el reclamante es una mera comunicación interna entre administraciones públicas, porque si bien desde un prisma procedimental estaría encuadrado en el marco de un expediente administrativo de la Comisión Nacional de Mercados y Competencia, para el IMIDRA sería un mero documento solicitado por otra Administración pública.

Por ello, la información relativa al conocimiento de cómo se adoptó una decisión que ya había sido publicada con anterioridad a la petición del reclamante conduce al IMIDRA a entender que es información auxiliar o de apoyo y por ello causa de inadmisión por el artículo 18.1 b) LTAIBG.

2º. Que la solicitud del reclamante está incurso en la causa de inadmisión del apartado e) de la LTAIBG porque:

- El reclamante fue trabajador de este Instituto habiéndose extinguido su relación contractual con este Organismos el 31 de marzo de 2006, por despido disciplinario.

- Este organismo viene contestando a todas y cada una de las solicitudes de acceso a la información que han sido realizadas por el reclamante. De hecho, la reclamación presentada y a la que responden estas alegaciones deriva de la vigésimo octava solicitud de información realizada por este mismo solicitante a este Organismo. Hasta la fecha el reclamante ha presentado 29 solicitudes de acceso a la información en este Organismo.

- El carácter abusivo de esta solicitud se desprende del apartado 2.2 del Criterio interpretativo 003/2016 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno conforme al artículo 7.2 del Código Civil. En este sentido, las sucesivas y permanentes solicitudes de información a este Instituto por el reclamante, a pesar de ser diferentes entre ellas en cuanto a su temática, al presentarse de forma tan reiterada y dirigidas hacia la misma unidad administrativa, con la que previamente ha tenido una relación laboral, se convierten en abusivas en relación con el funcionamiento de aquella, suponiendo un ejercicio abusivo de su derecho de acceso a la información solicitada no justificada con la finalidad de transparencia de la Ley.



- Consecuencia de las peticiones efectuada y 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 que implica dedicación y recursos humanos en detrimento de la actividad y los servicios prestados desde este Organismo.

- Conforme a la Orden 1601/2012, de 26 de junio, por la que se dictan instrucciones sobre la aplicación den 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.

**SEXTO.** El 28 de marzo de 2023, el reclamante presenta ante este Consejo las siguientes alegaciones:

1ª. Que aun cuando la Comisión Nacional de Mercados y Competencia tenga la información solicitada por el reclamante, ello no excluye al IMIDRA pues la documentación ha sido elaborada por este organismo y, de no tenerla, como sabe cuál es el órgano que la tiene debería remitírsela al competente según la LTAIBG y no inadmitir la solicitud.

2ª. Que, la información solicitada no puede ser una mera comunicación interna entre Administraciones porque si se tratase de una comunicación o información meramente auxiliar no formaría parte del expediente UM/069/22-Centro Logístico Madrid Rural de la Comisión Nacional de Mercados y Competencia según: los artículos 39.5 y 70.4 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común; la disposición adicional decimoprimer de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado y el artículo 44 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

3ª. Que la solicitud de acceso no puede ser a la vez de carácter auxiliar y repetitiva, abusiva y no justificada con la finalidad de transparencia, porque si



es abusiva se ha de suponer que no es necesario motivar su carácter de auxiliar o de apoyo. Además, estos mismos argumentos fueron alegados en la Reclamación 024/2021 en los que se resolvió que carecían de fundamento, por lo que este reclamante se remite a lo dicho en aquella resolución por el Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid.

## FUNDAMENTOS JURÍDICOS

**PRIMERO.** De conformidad con el artículo 24.6 de la Ley 19/2013, de 19 de abril, de transparencia, acceso a la información pública y buen Gobierno (en adelante LTAIBG), el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno tiene competencia para conocer de las reclamaciones que se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información, salvo en aquellos supuestos en que las Comunidades Autónomas atribuyan dicha competencia a un órgano específico, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional cuarta de la Ley.

Tal disposición prevé en su apartado 1: *“La resolución de las reclamaciones previstas en el artículo 24 corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades locales comprendidas en su ámbito territorial al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas.”*

En desarrollo de esta previsión, los artículos 47 y 77 b) de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante LTPCM) atribuyen al Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid la resolución de las reclamaciones



que se interpongan contra las resoluciones desestimatorias, total o parcial de las solicitudes de acceso a la información dictadas por los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley. Añadiendo el artículo 6 b) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid que la competencia para resolver, en estos casos, corresponderá al Pleno de este órgano.

Al interponerse la reclamación contra una resolución dictada por el Organismo autónomo (Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario (IMIDRA)) adscrito a la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura de la Comunidad de Madrid, de conformidad con el artículo 2 de la LTPCM se considera una reclamación interpuesta contra la Comunidad de Madrid y por tanto su resolución corresponderá al Pleno del Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid.

**SEGUNDO.** Recuerda la STC 104/2018, de 4 de octubre, que, *el principio constitucional de “acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos”, no sólo incrementa la transparencia de la actividad de todos los sujetos que prestan servicios públicos o ejercen potestades administrativas, sino que exige “garantizar un tratamiento común de los administrados ante todas las Administraciones Públicas.” Ello supone que la mayor parte de la regulación del derecho de acceso a la información pública cumpla una función típica de las normas de “procedimiento administrativo común” [SSTC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 27 y 55/2018, de 24 de mayo, FJ 9 b)]*. Por lo tanto, los artículos de la LTAIBG, reguladores de este derecho se han dictado *“legítimamente al amparo de los principios o normas que se insertan en la competencia exclusiva del Estado relativa al establecimiento del “procedimiento administrativo común” (art. 149.1.18 CE) (STC 104/2018, de 4 de octubre, FJ. 5).*

Luego para resolver cualquier cuestión que se suscite en relación con el derecho de acceso a la información pública en la Comunidad de Madrid,



además de a la LTPCM, habrá que acudir a los artículos 12 a 24 del capítulo III del Título Preliminar de la LTAIBG, que, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional y la disposición final octava de la LTAIBG, son legislación básica del Estado (salvo el apartado 2 del artículo 21).

*Pero, además, conforme se desprende del Preámbulo de la LTPCM, “en la interpretación de la aplicación de los límites del derecho de acceso a la información el Consejo de Transparencia y Participación, en todo caso, seguirá el criterio conjunto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos y, la interpretación de las causas de inadmisión se adaptará a los sucesivos criterios establecidos por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y el Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid.”*

En el presente caso, por la materia objeto de la reclamación, el IMIDRA considera que debería aplicarse también la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente (en adelante Ley 27/2006), así como 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.

El artículo 1 a) 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 (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE) dice que:

*“Esta Ley tiene por objeto regular los siguientes derechos: A acceder a la información ambiental que obre en poder de las autoridades públicas o en el de otros sujetos que la posean en su nombre.”*

Añadiendo el artículo 2.4 1 b) que *“tendrán la condición de autoridad pública a los efectos de esta Ley, ... las Entidades de Derecho Público que sean*



*dependientes o estén vinculadas al Estado, a las Comunidades Autónomas o a las Entidades locales”*

Y el artículo al artículo 2.3 Ley 27/2006 que por Información ambiental se debe entender: *“toda información en forma escrita, visual, sonora, electrónica o en cualquier otra forma que verse sobre las siguientes cuestiones:*

*a) El estado de los elementos del medio ambiente, como el aire y la atmósfera, el agua, el suelo, la tierra, los paisajes y espacios naturales, incluidos los humedales y las zonas marinas y costeras, la diversidad biológica y sus componentes, incluidos los organismos modificados genéticamente; y la interacción entre estos elementos.*

*b) Los factores, tales como sustancias, energía, ruido, radiaciones o residuos, incluidos los residuos radiactivos, emisiones, vertidos y otras liberaciones en el medio ambiente, que afecten o puedan afectar a los elementos del medio ambiente citados en la letra a).*

*c) Las medidas, incluidas las medidas administrativas, como políticas, normas, planes, programas, acuerdos en materia de medio ambiente y actividades que afecten o puedan afectar a los elementos y factores citados en las letras a) y b), así como las actividades o las medidas destinadas a proteger estos elementos.*

*d) Los informes sobre la ejecución de la legislación medioambiental.*

*e) Los análisis de la relación coste-beneficio y otros análisis y supuestos de carácter económico utilizados en la toma de decisiones relativas a las medidas y actividades citadas en la letra c), y*

*f) El estado de la salud y seguridad de las personas, incluida, en su caso, la contaminación de la cadena alimentaria, condiciones de vida humana, bienes del patrimonio histórico, cultural y artístico y construcciones, cuando se vean o puedan verse afectados por el estado de los elementos del medio ambiente citados en la letra a) o, a través de esos elementos, por cualquiera de los extremos citados en las letras b) y c).”*



Como la información solicitada por el reclamante recae en uno de los sujetos obligados por la Ley 27/2006, como es la autoridad pública IMIDRA y versa sobre información ambiental, según el artículo 2.3 c) de la Ley 27/2006, pues se solicita el acuerdo que ha adoptado el IMIDRA el 4 de octubre de 2022 en contestación al requerimiento de la Comisión Nacional de los Mercados y Competencia, relativo a la modificación del Convenio de Colaboración para el fomento de la comercialización y distribución de productos hortofrutícolas madrileños, mediante un centro logístico de productos frescos, bajo la denominación "Madrid rural", se considera que debería aplicarse 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 (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE).

Ahora bien, que se aplique la Ley 27/2006 no significa que no deba acudir a las Leyes de transparencia, pues, conforme establece la disposición adicional primera 3 LTAIBG, las leyes de transparencia serán *“de aplicación, en lo no previsto en sus respectivas normas reguladoras, al acceso a la información ambiental y a la destinada a la reutilización.”*

Por las razones apuntadas, el IMIDRA debería haber resuelto conforme a lo establecido en la Ley 27/2006, que en su artículo 13 establece las excepciones a la obligación de suministrar información medio ambiental y, sólo, en aquello no previsto en la citada Ley, acudir con carácter supletorio a la LTAIBG.

Por este motivo, se hace necesario averiguar si la información solicitada por el reclamante se encuentra incurso en las causas de inadmisión de los apartados e) y b) del artículo 13 de la Ley 27/2006 que vienen a coincidir sustancialmente con los apartados b) y e) del artículo 18.1 de la LTAIBG alegados por el IMIDRA.

Por otro lado, como la información solicitada por el reclamante podría formar parte de un expediente administrativo relacionado con la unidad de



mercado, habría también que acudir a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

**TERCERO.** El Preámbulo de la Ley 27/2006, recuerda que el artículo 45 de la Constitución configura el medio ambiente como un bien jurídico de cuyo disfrute son titulares todos los ciudadanos. Por esta razón, para que los ciudadanos puedan disfrutar del derecho a vivir en un medio ambiente sano, se considera que uno de los pilares ha de ser el que tengan derecho a la información medio ambiental. Constituyendo este acceso un instrumento indispensable para poder intervenir con conocimiento de causa en los asuntos públicos. Razón ésta por la que el Capítulo III del Título II regule el derecho de acceso a la información ambiental de manera muy amplia. Por ello dirá el artículo 10.1 que *las solicitudes de información ambiental deberán dirigirse a la autoridad pública competente para resolverlas y se tramitarán de acuerdo con los procedimientos que se establezcan al efecto.*

Al no preverse un procedimiento específico para la contestación de requerimientos medioambientales cabrán acudir supletoriamente a la LTPCM y a la LTAIBG, con las especialidades derivadas de la Ley 27/2006. Entre estas especialidades se encuentran las limitaciones del artículo 13 de la Ley 27/2006 que regula las excepciones por las que las autoridades públicas pueden denegar información ambiental, de manera casi análoga a las causas de inadmisión que el artículo 18 de la LTAIBG establece para inadmitir una solicitud de información pública.

Por esta razón, en el presente caso cabrá acudir al artículo 18 de la LTAIBG como alega el IMIDRA, aunque hubiere sido preferible que este organismo alegase las excepciones del artículo 13 de la Ley 27/2006.

El Tribunal Supremo recuerda que el derecho de acceso a la información pública o publicidad pasiva proviene del artículo 105 b) de la Constitución, con arreglo al cual: *“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, que por la fuerza normativa de la Constitución es directamente aplicable. Pero además como derecho de tercera generación enraizado con el principio de transparencia administrativa, el cual responde a una nueva reestructuración de las relaciones entre la Administración y los ciudadanos (...)*

*Resulta, pues, evidente, que, en aplicación directa de la norma constitucional este derecho exige, con el fin de respetar su núcleo esencial integrado por el haz de facultades que lo hacen reconocible y la efectividad de los intereses del administrado a que responde, que se haga en un grado razonable asequible a los particulares, superando las limitaciones derivadas de su posición de inferioridad material frente a los poderes públicos, el adquirir conocimiento de los datos y documentos que pueden legítimamente interesarles, sin otras limitaciones que las que el propio precepto constitucional contempla (en lo que afecte a la seguridad del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas) y las derivadas de las normas generales de procedimiento y de los principios e proporcionalidad, racionalidad y buena fe a que debe sujetarse el ejercicio de todo derecho” (STS de 14 de noviembre de 2000, R C-A núm. 4618/1996 y SAN 4391/2017, de 22 de noviembre de 2017, recurso núm. 25/2017, Juzgados Centrales de lo Contencioso, Sección 2).*

Conforme exige la Constitución, el ámbito objetivo de aplicación del derecho de acceso a la información se ha de delimitar de manera muy amplia. Por esta razón, el artículo 5 LTPCM, de manera casi idéntica al artículo 13 LTAIBG: “Se entiende por información pública los contenidos o documentos que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la ley y que hayan sido elaborados, adquiridos o conservados en el ejercicio de sus funciones.” Lo que en información medio ambiental.

En este sentido dirá el Tribunal Supremo que “esta delimitación objetiva del derecho de acceso se entiende de forma amplia, más allá de los documentos y la forma escrita, a los contenidos en cualquier formato o soporte, cuando concurren los presupuestos de que dichos documentos o contenidos se



*encuentren en poder de las Administraciones y demás sujetos obligados por la LTAIBG por haber sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.” (STS 2 de junio de 2022, recurso de casación C-A núm. 4116/2020).*

Y, también por estas razones, los artículos 34.1 y 40 de la LTPCM establecen que *“el derecho de acceso a la información pública sólo podrá ser limitado, denegado o inadmitido mediante resolución motivada, en los supuestos previstos en la Normativa de la Unión Europea y en la legislación básica del Estado.”*

Preceptos que, como ha tenido ocasión de reiterar el Tribunal Supremo *“deben ser interpretados partiendo de la premisa de que el derecho de acceso a la información aparece configurado en nuestro ordenamiento con una formulación amplia, de manera que sólo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas. SSTS 75/2017, F.J. 5), 66/2021, de 25 de enero recurso de casación núm. 6387/2019, F.J. 4)” (STS 2470/2023, de 29 mayo de 2023, recurso de casación C-A núm. 373/2022).*

En esta misma línea se pronuncia el Preámbulo de la Ley 27/2006 al recordar *“que la regulación de las excepciones a la obligación de facilitar la información ambiental supone un avance notable, puesto que la denegación no opera automáticamente, sino que la autoridad pública deberá ponderar en cada caso los intereses públicos en presencia, y justificar la negativa a suministrar la información solicitada. Y, en todo caso, los motivos de excepción deberán interpretarse de manera restrictiva.”*

Por esta razón, el apartado 4 del artículo 13 de la Ley 27/2006, establece que: *“Los motivos de denegación mencionados en este artículo deberán interpretarse de manera restrictiva. Para ello, se ponderará en cada caso concreto el interés público atendido con la divulgación de una información con el interés atendido con su denegación.”*

La resolución objeto de la presente reclamación, según alega el IMIDRA está incurso en las causas de inadmisión de los apartados b) y e) del artículo



18 de la LTAIBG, lo que a juicio de este Consejo cabría identificar con los apartados e) y b) del artículo 13.1 de la Ley 27/2006.

**CUARTO.** De la inadmisión de una solicitud de acceso por estar incurso en la causa del artículo 13.1. e) de la Ley 27/2006 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 y del artículo 18.1. e) LTAIBG.

El artículo 13.1 e) de la Ley 27/2006 reconoce que las autoridades públicas podrán denegar la información cuando *la solicitud se refiera a comunicaciones internas, teniendo en cuenta el interés público atendido por la revelación.*

Por su parte, el artículo 18.1 b) LTAIBG establece que *se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: (...) Referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.*

A lo que habría que añadir el artículo 40.2 b) LTPCM que dice que:

*“No podrá considerarse información de carácter auxiliar o de apoyo los informes preceptivos ni aquellos otros documentos que sin serlo hayan servido de forma total o parcial, en su caso, directamente de motivación a resoluciones.”*

Conforme a lo anterior, lo primero que habría que averiguar es, si las comunicaciones internas a que hace referencia el artículo 13.1 e) de la Ley 27/2006 cabe identificarlas con la información auxiliar o de apoyo a que hacen referencia las leyes de transparencia, ya que ninguno de los preceptos citados define qué se entiende por comunicación interna o información auxiliar o de apoyo.



A este respecto, según el apartado A). 5º del Anexo de la Orden AAA/1601/2012, de 26 de junio, por el que se dictan instrucciones sobre 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, por comunicación interna *“debe entenderse toda nota, memorándum, correo, etc., que figure en soporte electrónico o papel, ... cuando refleje exclusivamente un intercambio de puntos de vista, opiniones o deliberaciones entre personal al servicio de las Administraciones públicas, necesarias para el impulso de la actividad administrativa.”*

En esta línea, el Defensor del Pueblo en la resolución de una queja de 11 de marzo de 2015 entendió que para que se dé la inadmisión por considerar una información medioambiental “comunicación interna” debería darse el doble requisito de:

- que se trate de meras comunicaciones internas y no de otras actuaciones a tomar en consideración en actos externos como por ejemplo los informes técnicos;

- y la consideración del interés público atendido por la divulgación de la información, o lo que es igual la ponderación respecto del perjuicio al bien protegido por esta excepción, lo que debe constreñir el alcance.

En una primera aproximación al concepto de información auxiliar o de apoyo el artículo 70 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, tras definir en el apartado 1 lo que es un expediente administrativo y especificar en el apartado 4 que *“no formará parte del expediente administrativo la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo”* da una primera definición de lo que se puede entender por información de este carácter. Y, por ello dirá que la información auxiliar es *“la contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas, notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, así como los*



*juicios de valor emitidos por las Administraciones Públicas, salvo que se trate de informes, preceptivos y facultativos, solicitados antes de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento.”*

El Tribunal Supremo ha entendido que *“la previsión contenida en el apartado 4 de dicho precepto, que permite excluir del expediente la “información que tenga carácter auxiliar o de apoyo”, debe recibir una interpretación restrictiva, evitando que datos y elementos relevantes que sirvieron para conformar la decisión administrativa queden fuera del expediente remitido al órgano judicial, impidiendo a los afectados conocer datos o actuaciones que limiten su derecho de defensa y, por tanto, puedan generar indefensión. Sin perjuicio de que la exclusión de determinados elementos meramente auxiliares o de apoyo pueda ser posible al considerar que se trata de datos que resultan irrelevantes y no generan ningún tipo de indefensión. (AATTS de 13 de junio de 2018, RC-A núm. 690/2017 y 13 de junio de 2018, RC-A núm. 690/2017).*

A su vez el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su Criterio interpretativo 6/2015, de 12 de noviembre, ha entendido que la causa de inadmisión que señala el artículo 18.1 b) LTAIBG habrá de interpretarse a la luz de la propia naturaleza de la información solicitada, de tal forma que el desglose nominal que incluye el apartado b) de este precepto *“(en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas) no es una definición nominal sino un ejemplo de documentos que con un determinado formato puede contener información que cumpla las condicionantes para poder ser calificada como de carácter auxiliar o de apoyo.”*

Por ello, *“en ningún caso, tendrá este carácter aquella información que tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas y su aplicación. ... será el contenido y no la denominación del documento lo determinante para la*



*aplicación de las causas de inadmisión incluidas en el artículo 18.1 b) LTABG. En todo caso dicha inadmisión habrá de ser debidamente motivada.”*

Por información auxiliar o de apoyo se debe entender toda aquella documentación que por su contenido material tenga este carácter, esto es, toda aquella información que se refiera a:

*“1. Opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad.*

*2. Textos preliminares o borradores sin la consideración final.*

*3. Información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud.*

*4. Comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento.*

*5. Informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.”*

La Audiencia Nacional, siguiendo al Tribunal Supremo y al CI 6/2015 ha recordado que, no toda la información que afecte a cuestiones internas es causa para aplicar la inadmisión del apartado b) del artículo 18.1 LTAIBG... *“de lo que se trata es de determinar si esa información tiene relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas, y su aplicación, ya que éstas en ningún caso tendrán la condición de informaciones de carácter auxiliar o de apoyo”* (SAN 963/2022 de 15 de marzo de 2022, Recurso núm. 82/2021).

A lo que ha añadido el Tribunal Superior de Justicia de Madrid que información auxiliar no es el equivalente a información de valor provisional. Los documentos a que se refiere el artículo 18.1 b) aunque son los que tienen un ámbito exclusivamente interno, *“no tendrán este carácter si lo que pretenden es objetivar y valorar, aunque sea sectorialmente, aspectos relevantes que han de*



*ser informados o están previstos en una norma*” (SSTSJM 2322/2022, de 25 de febrero de 2022, RCA núm. 848/2022 y 9551/2022, de 29 de junio de 2022, RCA núm. 763/2021).

Por todas estas razones, cabe llegar a la conclusión de que la comunicación interna a que hace referencia el artículo 13.1 e) de la Ley 27/2006 cabría equipáralo a la información auxiliar o de apoyo a que hace referencia el artículo 18 LTAIBG.

2. En el presente caso, el IMIDRA alega como causa de inadmisión de la solicitud de información del reclamante, dos causas:

La primera, de tipo formal: que la información solicitada por el reclamante forma parte del expediente UM 069/22, Centro Logístico Madrid Rural que obra en poder de la Comisión Nacional de los Mercados y Competencias, y no del IMIDRA. Es decir, la Administración pública titular del expediente donde obra la documentación solicitada por el reclamante sería la Comisión Nacional de los Mercados y Competencia (CNMC), no el IMIDRA.

La segunda consecuencia de la primera de tipo material: El escrito de contestación del IMIDRA al requerimiento hecho por la CNMC en el que solicita la modificación de la cláusula segunda del Convenio 27 de junio de 2022 a fin de habilitar el acceso a “Madridrural” a aquellos productores que no dispusieron de una explotación en territorio madrileño, pero sí en otro cuya cercanía a Madrid permitía calificar sus productos como productos de proximidad, es un mero documento interadministrativo o interno.

Como lo solicitado por el reclamante es el escrito de respuesta al requerimiento de la Comisión Nacional de Mercados y Competencia de “la modificación de la cláusula segunda del Convenio de 27 de junio de 2022, entre el IMIDRA y la UCAM”, el documento solicitado no es más que una mera comunicación interadministrativa que afecta a un Convenio de Colaboración acordado y publicado con anterioridad. Razón esta por la que la información solicitada por el reclamante carece de la más mínima significación en el



proceso de adopción de la decisión acordada por el IMIDRA para firmar ese Convenio.

Este escrito, según el IMIDRA, aun formado parte del expediente de la CNMC (pues es el requisito procesal previo al ejercicio de acciones judiciales entre administraciones públicas) para la Comunidad de Madrid no es más que un mero documento interno porque no afecta a ninguna decisión adoptada por la Comunidad de Madrid. El Convenio sobre el que versa ya había sido acordado y publicado con anterioridad al escrito de respuesta notificado a la Comisión Nacional de los Mercados y Competencia.

Por estas razones considera el IMIDRA que la información controvertida tiene carácter de comunicación interna o absolutamente auxiliar y debe ser objeto de inadmisión por los artículos 13.1 e) de la Ley 27/2006 y 18.1 b) y 40 de la LTAIBG y LTPCM respectivamente.

Ahora bien, frente a esta argumentación cabría decir lo que sigue:

1. Respecto a que la documentación solicitada por el reclamante sea una mera comunicación interna para la Comunidad de Madrid y no para la Comisión Nacional de los Mercados y Competencia por formar parte de uno de sus expedientes administrativo, cabe decir lo que sigue:

Aun cuando el expediente UM 069/22, Centro Logístico Madrid Rural fuere exclusivo de la CNMC y, para el IMIDRA no fuera más que una mera documentación que obra en su poder por haberla obtenido en el ejercicio de sus funciones ello no significa que esta información sea auxiliar o interna pues, tal y como especifica el Preámbulo de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa aunque *los requerimientos no son auténticos actos administrativos, persiguen... dar a la Administración la oportunidad de resolver el conflicto y de evitar la intervención judicial.*

Si el espíritu y la finalidad de la transparencia, según establece el Preámbulo de la LTAIBG “*es que los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o*



*bajo qué criterios actúan nuestras instituciones,”* y los requerimientos son actuaciones procesales que persiguen que las Administraciones resuelvan sus conflictos sin llegar a la vía judicial, por el artículo 41.2 b) LTPCM, el apartado A). 5º del Anexo de la Orden AAA/1601/2012, de 26 de junio, por el que se dictan instrucciones sobre 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, estos documentos y sus contestaciones son auténtica información pública y no podrán tener el carácter de auxiliar o interna.

El saber la razón por la que el IMIDRA no atiende al requerimiento hecho por un órgano de control del Estado, como es la CNMC, se considera una de las causas perseguidas por la normativa de transparencia, pues permite averiguar cómo toma las decisiones políticas una autoridad pública de la Comunidad de Madrid, como es el IMIDRA.

Por esta razón, de conformidad con el artículo 13.1 e) de la Ley 27/2006 y la Orden AAA/1601/2012, en la ponderación de los intereses se debería primar el interés público en la divulgación de la información solicitada por el reclamante.

2. Por otro lado, tampoco hubiera podido el IMIDRA remitir la solicitud del reclamante a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia por entender que es el órgano competente para suministrar la información al pertenecerle el expediente, por no estar esta opción recogida en las leyes.

El artículo 10.2 b) de la Ley 27/2006 y los artículos 17 y 19 de la LTAIBG y 41 de la LTPCM sólo permiten a las Administraciones públicas remitir la solicitud a la autoridad competente cuando la autoridad a la que se ha solicitado la información no la posea. En el presente caso, el IMIDRA no sólo posee la documentación, sino que es la autora de esta. Sólo por esta razón no puede enviar la solicitud a la CNMC por entender que la información solicitada afecta a un expediente suyo.



3. Finalmente, respecto al alegato del IMIDRA de que la documentación solicitada en nada afecta a las decisiones adoptadas por la Comunidad de Madrid pues el Convenio sobre el que recae la reclamación de información fue firmado y publicado con anterioridad al escrito de contestación al requerimiento de la CNMC, cabe argumentar lo siguiente:

Si, como se desprende del Preámbulo de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa los requerimientos y sus contentaciones sirven para que los conflictos interadministrativos se resuelvan sin necesidad de acudir a la vía judicial, cabe pensar que el documento con la explicación “fuertemente argumentado” como dice el IMIDRA en las alegaciones, de no dar cumplimiento al requerimiento de la CNMC ha permitido o al menos ha ayudado a que esta Comisión Nacional, en su sesión plenaria de 13 de diciembre de 2022 haya acordado no impugnar o recurrir el Convenio entre el IMIDRA y la UCAM. Luego esta documentación si tiene una especial trascendencia o interés público, no sólo por las consecuencias jurídicas que ha provocado, de no recurrir un Convenio, sino también porque justifican la razón por las que una Institución como el IMIDRA considera que Convenios como el que ha firmado no suponen una quiebra de la unidad de mercado.

Por esta razón, dado el interés público atendido por la revelación del contenido del escrito solicitado en la reclamación y por las consecuencias jurídicas que este escrito ha producido no se consideran conforme a derecho las alegaciones del IMIDRA de que la información solicitada por el reclamante es una comunicación interna conforme a lo establecido en el artículo 13.1 e) de la Ley 27/2006 o documentación meramente auxiliar o de apoyo conforme a lo establecido en el artículo 18.1 b) LTAIBG, por ser un expediente de la CNMC y no de la Comunidad de Madrid que afecta a un Convenio que ya había sido firmado y publicado con anterioridad.



**QUINTO.** De la inadmisión de una solicitud de acceso por estar incurso en la causa del artículo 13.1. b) de la Ley 27/2006 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 y del artículo 18.1. e) LTAIBG.

El último argumento utilizado por el IMIDRA para inadmitir la solicitud de información del reclamante ha sido la de considerarla manifiestamente irrazonable (artículo 13.1 b) de la Ley 27/2006) y manifiestamente repetitiva o con un carácter abusivo y no justificado con la finalidad de transparencia de la Ley (artículo 18. 1 e) LTAIBG).

En este sentido, el bloque A, del 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 recuerda que *la irrazonabilidad de la solicitud ha de ser manifiesta, clara y evidente. Esta irrazonabilidad se identifica con un ejercicio abusivo del derecho, en los términos previstos en el artículo 3 de la Ley 27/2006, de 18 de julio. Así pues, pueden denegarse solicitudes que constituyan un abuso de derecho, que resulten vejatorias o que entrañen un uso antisocial de un derecho. Ahora bien, ello no debe confundirse con la complejidad y volumen de la información solicitada, que no son excusa para impedir el acceso, sino que únicamente permiten ampliar el plazo de respuesta.*

El Criterio interpretativo 003/2016, de 14 de julio, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha entendido que *una solicitud de acceso a la información pública es abusiva cuando no esté justificada con la finalidad de la ley, es decir:*

- a) *que el ejercicio del derecho sea abusivo cualitativamente, no en sentido cuantitativo.*
- b) *que el ejercicio del derecho pueda considerarse excesivo, es decir, cuando no llegue a conjugarse con la finalidad de la Ley.*



A lo que habría que añadir lo dicho por el Tribunal Supremo de que *la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG exige el doble requisito de carácter abusivo de la solicitud y falta de justificación en la finalidad de transparencia de la ley* (STS 3870/2020, de 12 de noviembre de 2020, recurso de casación C-A núm. 5239/2019).

Para el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se entiende que el ejercicio del derecho es:

1. Abusivo (cualitativamente y no en sentido cuantitativo), *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 CC y avalado por la jurisprudencia.*

- *Cuando de ser atendida, requiera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información.*

- *Cuando suponga un riesgo para los derechos de terceros.*

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

2. Y, es excesivo cuando:

- *No puede reconducirse a ninguna de las finalidades de la ley, de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.*

- *Tenga por finalidad obtener información que carezca de la consideración de información pública de acuerdo con la definición del artículo 13 LTAIBG.*

- *Tenga como objeto o posible consecuencia la comisión de un ilícito civil, penal o una falta administrativa.*

Criterios que, según la doctrina del Tribunal Supremo cabe unificar o resumir en tres. A saber: *Para juzgar sobre la correcta apreciación en cada caso del abuso de derecho, la jurisprudencia ha precisado cuáles son los*



*requisitos que deben concurrir (SSTS 455/2001, de 16 de mayo; 722/2010, de 10 de noviembre; 690/2012, de 21 de noviembre; y 159/2014, de 3 de abril):*

- a) el uso de un derecho objetivo y externamente legal;*
- b) daño a un interés, no protegido por una específica prerrogativa jurídica,*
- c) y la inmoralidad o antisocialidad de ese daño, manifestada en forma subjetiva (ejercicio del derecho con intención de dañar, con "animus nocendi"), o en forma objetiva (ejercicio anormal del derecho, de modo contrario a los fines económico-sociales del mismo) [...], ya que, en otro caso, rige la regla " qui iure suo utitur neminem laedit " (quien ejercita su derecho no daña a nadie)».* (STS 2859/2018, de 20 de julio de 2018, recurso Civil núm. 598/2015).

Es decir, la interpretación que el Tribunal Supremo hace de abuso de derecho incluye también lo que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno denomina el ejercicio excesivo del derecho.

Por su parte el Anexo a 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 recuerda que, *de uso irrazonable y abusivo del derecho, puede mencionarse la solicitud de información con carácter permanente y mensual... El Tribunal Supremo, en su sentencia de 4 de abril de 2006, (recurso número 311/2003) entendió que esta concreta petición, incluso en los términos mensuales y de futuro, en sí misma y aisladamente considerada, pudiera no ser considerada como abusiva; pero, a la vista de los términos en que el derecho se configura, una reiterada y numéricamente generalizada solicitud de información medioambiental podría convertirla en abusiva en relación con el funcionamiento de la propia Administración.*

Por esta razón, para averiguar si la información solicitada por el reclamante se debería inadmitir por estar incurso en la causa de inadmisión del artículo 18.1 e) LTAIBG requiere que cumpla con los requisitos dados por el Tribunal Supremo. A saber:



1. El uso del derecho de acceso a la información pública de manera objetiva y externamente legal.

El análisis del primer requisito conduce al examen de si el reclamante podía ejercer, tal y como lo ha hecho, su derecho de acceso a la información pública.

Requisito éste, al que ya se ha hecho referencia al aclarar que entraría dentro del ámbito de aplicación de la Ley 27/2006, en concreto, por considerarse el objeto de la información solicitada por el reclamante información medioambiental por el artículo 2.3 c) y ser el IMIDRA una autoridad pública conforme al artículo 2.4 b) de la Ley 27/2006.

Pero, además, si el artículo 13 de la LTAIBG considera información pública *“los contenidos o documentos que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la ley y que hayan sido elaborados, adquiridos o conservados en el ejercicio de sus funciones”* y , entre las funciones Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario están *“las de fomentar la mejora en la gestión y la producción de las actividades agrarias y agroalimentarias con el fin de elevar la competitividad del sector en la Comunidad de Madrid”* la explicación que el IMIDRA ha dado a la Comisión Nacional de los Mercados y Competencia para que el Convenio de colaboración con la Unión de Cooperativas Agrarias Madrileñas para gestionar el denominado centro Madrid Rural, se ha de considerar información pública.

Por estas razones, de acuerdo con la Ley 27/2006 y las leyes de transparencia la información solicitada por el reclamante debe de ser considerada información pública porque obra en poder del IMIDRA, sujeto obligado por los artículos 2 de la LTP y LTAIBG y el artículo 2.4 b) de la Ley 27/2006. Información medioambiental que dispondría de ella por el ejercicio de las funciones que la Ley 26/1997, de 26 de diciembre, de creación del Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario (IMIDRA) de la Comunidad de Madrid le encomienda.

2. Daño a un interés, no protegido por prerrogativa jurídica.



El segundo requisito que exige la doctrina del Tribunal Supremo sería entender que el suministro de esta información al reclamante ocasiona un perjuicio al IMIDRA, que no es lo buscado por la LTAIBG.

Daño, que el IMIDRA considera que es a los intereses de la propia institución y a terceros, pues, el uso sucesivo y permanente que el reclamante hace de su derecho subjetivo de acceso a la información pública ante el IMIDRA (29 solicitudes de acceso a la información) impide la atención justa y equitativa del servicio público que tiene encomendado este organismo y que en las alegaciones objeto de esta reclamación denomina “Abusividad en relación con el funcionamiento de este Instituto”.

Frente a estas alegaciones, se recuerda la resolución de la Reclamación 024/2021 del Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid que frente a los mismos sujetos resolvía esta misma causa de inadmisión por los mismos motivos y en la que se precisaban las siguientes cuestiones:

- La primera, que el Criterio Interpretativo 0003/2016 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno dice que, el hecho de que una misma persona, como el Sr. ██████████, presente un número determinado de solicitudes no determina necesariamente un ejercicio abusivo del derecho.

Para que sea abuso de derecho el solicitante ha tenido que presentar solicitudes de información que, de forma patente, clara y evidente, coincidan materialmente con otra u otras presentadas por él mismo.

En el presente caso, como bien alega el IMIDRA, las solicitudes presentadas por el Sr. ██████████ son distintas entre ellas. Por ello, aunque se presenten ante este mismo Organismo diferentes solicitudes de información del mismo reclamante, si éstas no son coincidentes o idénticas entre si no deben de ser inadmitidas por el artículo 18.1 e) LTAIBG, según el Criterio interpretativo anteriormente citado del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.



A lo que habría que añadir, como dice el Tribunal Supremo la excepción, en materia medioambiental de que sólo, una reiterada y numéricamente generalizada solicitud de información medioambiental podría convertirse en abusiva en relación con el funcionamiento de la propia Administración (...) cuando de peticiones permanentes y de datos de medición periódica obligatoria se trate. (STS 2686/2006, de 4 de abril, de 2006, R C-A núm. 311/2003).

Excepción que tampoco se da en el supuesto objeto de la presente resolución pues, el reclamante no está pidiendo información medioambiental periódica.

- La segunda cuestión sería, como recuerda el Criterio interpretativo del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno anteriormente analizado, que para considerar abusiva una solicitud de información por requerir un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tiene encomendado.

En el presente caso, los únicos indicadores objetivos que el IMIDRA alega para inadmitir la solicitud objeto de la presente reclamación son: que el reclamante ha presentado 29 solicitudes y que, para la mayoría de estas solicitudes, la información no se encontraba disponible en un formato que permitiera su puesta a disposición de manera ágil, directa y sencilla.

Respecto al primer indicador, ya se ha dicho en el párrafo anterior que el presentar diferentes solicitudes de información por un mismo ciudadano no puede ser considerado abuso de derecho salvo cuando se cumplen los requisitos del CI 003/2016 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y, en materia de medio ambiente, que se refiera a una solicitud de información periódica.

Y, respecto al segundo, al tratarse de materia medioambiental, según establece la disposición cuarta.2 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, bajo la rúbrica “Forma o formato de la información



suministrada”, por regla general, no se habrá de tratar la información para ajustarse a la solicitud. Cuando se soliciten ciertos datos desagregados en relación con determinados parámetros, se podrá proceder en dicho sentido en tanto en cuanto se disponga de herramientas a tal efecto y datos suficientes para proceder de modo sencillo; en caso contrario, se entregarán al máximo nivel de desagregación que sea posible dado el estado de la tecnología de la que disponga la unidad y la estructuración de los datos que obren en su poder.

Es decir, el IMIDRA al hacer su ponderación, debería suministrar al reclamante la información en el estado en el que obre en su poder, para que, a partir de la misma, el reclamante o cualquier interesado pueda procesar estos datos.

### 3. Ejercicio anormal del derecho con intención de dañar.

Finalmente, el último requisito exigido por el Tribunal Supremo es el de la inmoralidad o antisociabilidad de este daño. Esto es, la mala fe del reclamante por la ausencia de una finalidad seria y legítima y la existencia de una causa objetiva de exceso en el ejercicio del derecho.

En el presente caso, al igual que en la resolución de la Reclamación 024/2021 del Consejo de Transparencia y Participación anteriormente citada, el IMIDRA alega esta causa bajo la rúbrica “Ánimo espurio contra la buena fe” y “Abusividad por ánimo vejatorio”, por considerar que el reclamante actúa con ánimos espurios contrarios a la buena fe al ser antiguo trabajador de este Organismo, habiéndose extinguido su relación laboral en el año 2006 por despido disciplinario. Y además utilizar esta vía para emplear un vocabulario despectivo hacia esta Institución y constituir esta actitud un abuso de derecho que resulta vejatorio o que entraña un uso antisocial de este derecho.

- En relación con el primer argumento dado por el IMIDRA, hay que matizarlo pues según la LTAIBG y la doctrina constante del Tribunal Supremo el tener un interés personal en la información solicitada no contraviene el derecho de acceso a la información ya que no es necesario motivar las solicitudes de acceso.



Recuerda el Tribunal Supremo que el artículo 12 LTAIBG al establecer que: *Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley, considera que la Ley, está reconociendo que la titularidad del derecho de acceso corresponde a todas las personas, en términos muy similares a los utilizados en el Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos de 18 de junio de 2009 y en términos también similares a los expresados en el artículo 105 b) CE que reconoce a los ciudadanos el acceso a los archivos y registros administrativos.*

*Este precepto, debe de ser completado con el artículo 17.3 LTAIBG, que de la misma forma que el Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos de 2009, acoge el principio de que no es necesario que el solicitante justifique los motivos de su petición de acceso a la información pública (STS 3870/2020, de 12 de noviembre de 2020, recurso de casación C-A: 5239/2019).*

A su vez, la disposición segunda 1 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, dice que, en ningún caso “*podrá denegarse una solicitud de información ambiental alegando que el solicitante carece de legitimación por no ostentar la titularidad de un derecho, interés o afectación directos. En este sentido, el artículo 3.1.a) de la ley otorga el derecho de acceso a la información a todos y sin que para ello estén obligados a declarar un interés determinado, cualquiera que sea su nacionalidad, domicilio o sede.*”

Desde esta perspectiva, según el Tribunal Supremo, “*una justificación de la solicitud basada en intereses “meramente privados” ..., tampoco puede por sí sola ser causa del rechazo de la solicitud, salvo que concurran otras circunstancias como..., el carácter abusivo de la solicitud no justificado con la*



*finalidad de transparencia de la ley, que ...constituye la causa de inadmisión del artículo 18.3 LTAIBG. De ahí que considere este Alto Tribunal que no cabe denegar información por el artículo 18.1 e) LTAIBG cuando el único argumento sea el de guiarse la parte recurrente en motivos meramente personales ajenos a las finalidades de transparencia expresadas en el Preámbulo del LTAIBG.”* (STS 3870/2020, de 12 de noviembre de 2020, recurso de casación C-A: 5239/2019)

Como ya se ha explicado en los párrafos anteriores, si la finalidad de la LTAIBG es la de someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones públicas, se manejan los fondos públicos y bajo qué criterios actúan las instituciones públicas se puede concluir que la información solicitada por el reclamante entre de lleno en el contenido de la LTAIBG pues, solicita conocer las razones por las que la CNMC finalmente no ha impugnado el Convenio entre el IMIDRA y la UCAM.

Por otro lado, añade la Orden AAA/1601/2012, de 26 de junio, que la irrazonabilidad de una solicitud de información se identifica con un ejercicio abusivo del derecho, en los términos previstos en el artículo 3 de la Ley 27/2006, cuando esta irrazonabilidad de la solicitud es manifiesta, clara y evidente.

Al no existir ninguna norma en el ordenamiento jurídico que limite el derecho constitucional de acceso a la información pública a los ciudadanos que hayan tenido en el pasado (hace 17 años en este caso) o tengan una relación especial de sujeción con la Administración pública, no existe ninguna evidencia manifiesta y clara de que la intencionalidad del reclamante sea irrazonable.

Finalmente, alega también el IMIDRA que el escrito de alegaciones de la reclamación objeto de informe utiliza un vocabulario despectivo hacia la Institución lo que constituye un abuso de derecho por ser vejatorio.

Sin embargo, recuerda la STC 23/2010, de 27 de abril que *“la libertad de expresión comprende, junto a la mera expresión de juicios de valor, la crítica de la conducta de otro, aun cuando la misma sea desabrida y pueda molestar,*



*inquietar o disgustar a quien se dirige (SSTC 6/2000, de 17 de enero, FJ 5; 49/2001, de 26 de febrero, FJ 4; y 204/2001, de 15 de octubre, FJ 4. STEDH Handyside c. Reino Unido, 7 de diciembre de 1976, § 49), pues “así lo requieren el pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura, sin los cuales no existe sociedad democrática” (SSTC 107/1988, de 8 de junio, FJ 2; 110/2000, de 5 de mayo, FJ 8; 108/2008, de 22 de septiembre, FJ 6; en el mismo sentido, SSTEDH de 23 de abril de 1992, Castells c. España, § 42, y de 29 de febrero de 2000, Fuentes Bobo c. España, § 43)”. Junto a ello, también hemos señalado que “la libertad de expresión es más amplia que la libertad de información al no operar en el ejercicio de aquélla el límite interno de veracidad que es aplicable a ésta” (STC 107/1988, de 8 de junio, FJ 2), lo que se justifica en que “tiene por objeto presentar ideas, opiniones o juicios de valor subjetivos que no se prestan a una demostración de su exactitud” (STC 51/1989, de 22 de febrero, FJ 2). En definitiva, el reconocimiento de la libertad de expresión garantiza el desarrollo de una comunicación pública libre que permita la libre circulación de ideas y juicios de valor inherente al principio de legitimidad democrática (por todas, SSTC 6/1981, de 16 de marzo, FJ 3; 20/1992, de 14 de febrero, FJ 3; 9/2007, de 15 de enero, FJ 4). En este sentido, merece especial protección constitucional la difusión de ideas que colaboren a la formación de la opinión pública y facilitan que “el ciudadano pueda formar libremente sus opiniones y participar de modo responsable en los asuntos públicos” (SSTC 159/1986, de 16 de diciembre, FJ 6; 29/2009, de 26 de enero, FJ 5). Entre ellas debemos, lógicamente, englobar no sólo los juicios de valor de ámbito político o los que se refieren directamente al funcionamiento de las instituciones públicas (STEDH Scharsach y News Verlagsgesellschaft c. Austria, de 13 de noviembre de 2003, § 30), sino también aquéllos que tienen por objeto la valoración crítica del modelo de sociedad y su evolución.*

Esto es, como dice la STC 89/2018, de 6 de septiembre, “el reconocimiento de la libertad de expresión significa que cuando dicho derecho se ejerce en relación con personas que ejercen funciones públicas o resultan



*implicadas en asuntos de relevancia pública, están obligadas por ello a soportar un cierto riesgo de que sus derechos resulten afectados por opiniones (STC 107/1988, de 8 de junio, FJ 2). En el mismo sentido, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos también ha afirmado que “los límites de la crítica admisibles son más amplios respecto a un hombre político, contemplado en ese carácter, que los de un particular: a diferencia del segundo, el primero se expone inevitable y conscientemente a un control atento de sus hechos y gestos tanto por los periodistas como por el conjunto de los ciudadanos. Por lo tanto, debe mostrar una mayor tolerancia” (STEDH de 14 de marzo de 2013, asunto Eon c. Francia, § 59).*

Pero, además, el que en el escrito de alegaciones de la reclamación se utilice por parte del reclamante un vocabulario despectivo no convierte a su solicitud de información en abusiva en el sentido de que persiga una finalidad distinta a la establecida en la LTAIBG.

De acuerdo con lo hasta aquí razonado, se entiende que no se consideran conforme a Derecho las alegaciones presentadas por el IMIDRA de inadmisión de la solicitud de información del reclamante, por entender que el haber tenido una relación laboral hace 17 años con este Organismo, utilizar palabras hirientes o al menos cuestionables sobre este Instituto hacen a esta solicitud de información abusiva o vejatoria conforme a lo establecido en los artículos 13.1 b) de la Ley 27/2006 y 18.1 e) LTAIBG.



## RESOLUCIÓN

En atención de todos los antecedentes y fundamentos jurídicos expuestos y de acuerdo como del informe elaborado por los servicios jurídicos de la Asamblea, el Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid ha decidido,

**PRIMERO.** Estimar la Reclamación con número de expediente RDACTPCM007/2023 presentada en fecha 20 de enero de 2023 por Don [REDACTED] [REDACTED] por constituir su objeto información pública.

**SEGUNDO.** Instar al Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario (IMIDRA) de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura de la Comunidad de Madrid a que en el plazo de 20 días hábiles entregue al reclamante la información solicitada relativa al *documento, fechado el 8 de noviembre de 2022, en virtud del cual y por parte del Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, se contesta al requerimiento previo a la interposición, en su caso, de recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional que, el 11 de octubre de 2022, le formuló el Pleno de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia a dicho organismo en el seno del expediente UM/069/22-Centro Logístico Madrid Rural*, siempre que esa información exista y, de no existir, se le informe sobre tal inexistencia, remitiendo al Consejo testimonio de las actuaciones llevadas a cabo para la ejecución del contenido de la presente resolución.

De acuerdo con el artículo 50 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, esta resolución tiene carácter ejecutivo y será vinculante para los sujetos obligados



establecidos en dicha norma. Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, esta resolución pone fin a la vía administrativa.

Madrid, en la fecha que figura en la firma.

Rafael Rubio Núñez. Presidente.

Responsable del Área de Publicidad Activa y Control.

Ricardo Buenache Moratilla. Consejero.

Responsable del Área de Participación y Colaboración Ciudadana.

Antonio Rovira Viñas. Consejero.

Responsable del Área de Acceso a la información.

**Conforme a la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa y en un plazo de dos meses desde el día siguiente a la notificación de esta, puede interponerse recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.**