



Reclamación 55/2019

Resolución 10/2021, de 15 de marzo, del Consejo de Transparencia de Aragón, por la que se resuelve la reclamación presentada al amparo del artículo 36 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, frente a las actuaciones del Departamento de Economía, Industria y Empleo, respecto a la información pública solicitada

VISTA la reclamación en materia de acceso a la información pública presentada por , en nombre y representación de la Asociación XX, el Pleno del Consejo de Transparencia de Aragón ha adoptado la siguiente resolución,

I. ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 7 de febrero de 2019, , en nombre y representación de la Asociación XX, presentó una solicitud de información pública, dirigida a la Sra. Presidenta del Consejo de Administración de la empresa pública autonómica EXPO ZARAGOZA EMPRESARIAL S.A.

En su solicitud, manifestaba, sumariamente, lo siguiente:

1º. XX es una entidad social sin ánimo de lucro, con más de 20 años de experiencia en ámbito de la formación y gestión de servicios, que centra su actividad en las áreas específicas de acción social y



dinamización comunitaria, dinamización de la comunidad escolar, gestión deportiva, formación, infancia y juventud.

2º. Con el ánimo de ofrecer mejores servicios y un ámbito de integración social más adecuado a los fines perseguidos, el 15 de marzo de 2018 XX, a través de su instrumento de gestión , suscribió, como parte arrendataria, un contrato de arrendamiento con Expo Zaragoza Empresarial S.A. como parte arrendadora, mediante el cual XX pasaría a ubicarse en uno de los locales del denominado "recinto Expo".

3º. El arrendamiento suscrito requirió, por parte de XX, una inversión muy importante, destinada a la adecuación y acondicionamiento de las instalaciones, con una proyección a 10 años, que le ha generado importantes gastos financieros.

4º. Poco tiempo después de la suscripción del arrendamiento, Océano Atlántico tuvo conocimiento de que el denominado YY, dedicado a la misma línea de actividad, había llegado a un acuerdo con Expo Zaragoza Empresarial S.A. para el arrendamiento de un local en el mismo recinto. Este hecho, continúa explicando, puede afectar de manera importante a las previsiones de negocio tenidas en cuenta en el momento de suscribir el contrato de arrendamiento y suponer una modificación sustancial de sus elementos básicos, pues de haber tenido conocimiento de que YY iba a ocupar las mismas instalaciones, XX se habría planteado muy seriamente la conveniencia de su ubicación en el recinto Expo, por lo que se reserva, en este sentido, las acciones legales que le pudieran corresponder.



Tras el relato de estos hechos, XX solicita que se le facilite información sobre las siguientes cuestiones:

«1º. Solicitud formulada por YY, con la información documental y técnica aportada, para su ubicación en el recinto EXPO.

2º. Criterios objetivos aplicados por Expo Zaragoza Empresarial S.A. para acordar la autorización al YY su instalación en el recinto Expo, y, por ello, certificación literal de los acuerdos adoptados por los órganos sociales competentes.

3º. Criterios técnicos aprobados sobre las condiciones de edificación y que, en teoría, deben aplicarse en los Proyectos de acondicionamiento de los locales, y, en consecuencia, certificación literal de los acuerdos adoptados.

4º. Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y Pliego de Cláusulas Técnicas aprobados para la licitación del Proyecto Técnico para el acondicionamiento del local asignado.

Todo ello con el fin de poder ejercer las acciones que puedan corresponder para garantizar la objetividad y la igualdad de trato en el proyecto constructivo y sus condiciones y prescripciones».

SEGUNDO.- Según se desprende de los datos obrantes en el expediente, la solicitud de información pública de XX fue recibida el 10 de abril de 2019 en la Unidad de Transparencia del entonces denominado Departamento de Economía, Industria y Empleo (en la actualidad, Departamento de Economía, Planificación y Empleo) del Gobierno de Aragón, concretamente en el Servicio de Régimen



Jurídico, Coordinación Normativa y Asuntos Generales de su Secretaría General Técnica.

Tras el análisis por el órgano instructor, se solicitó informe a la Corporación Empresarial Pública de Aragón, S.L.U, como sociedad matriz del grupo al que pertenece Expo Zaragoza Empresarial S.A.

TERCERO.- A la vista del informe emitido, el 10 de mayo de 2019 se dictó Orden de la Consejera del Departamento de Economía, Industria y Empleo, por la que se acordaba inadmitir la solicitud de información pública formulada por XX, en cuanto a las tres primeras pretensiones, y ello con fundamento en la concurrencia de la causa de inadmisión contemplada en el artículo 30.1.e) de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, (en adelante, Ley 8/2015) entendiendo en este caso que la solicitud de información pública tiene *«un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley»*.

En cuanto a la cuarta pretensión de la solicitud de información pública, relativa al Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y Pliego de Cláusulas Técnicas aprobados para la licitación del Proyecto Técnico de acondicionamiento del local asignado, la Orden de 10 de mayo de 2019 remite a la solicitante al Perfil de contratante de Expo Zaragoza Empresarial S.A, dada la inclusión de esta empresa pública autonómica en el ámbito subjetivo de aplicación de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, Ley 9/2017), en su condición de poder adjudicador no Administración Pública.



CUARTO.- Frente a la referida resolución, XX presentó en el Registro General del Gobierno de Aragón, el 10 de junio de 2019, una reclamación ante el Consejo de Transparencia de Aragón (en adelante, CTAR).

La entidad reclamante alega que, realizando una correcta interpretación de la Ley 8/2015 y teniendo presente el Criterio Interpretativo CI/003/2016 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, (en adelante, CTBG) se advierte que no concurre la causa de inadmisión aducida por el Gobierno de Aragón ni ninguna otra de las previstas en la legislación de transparencia, lo que fundamenta, en síntesis, en las siguientes consideraciones:

1ª. La información solicitada sí está justificada con la finalidad de transparencia de la Ley 8/2015, por las siguientes razones:

-Porque permite que todos los ciudadanos puedan conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos, o bajo qué criterios actúan las instituciones públicas.

-Porque una ponderación razonada de los intereses en juego nos lleva a la conclusión de que no existen razones objetivas que permitan denegar el acceso a la información solicitada.

-Porque la información solicitada tiene el carácter de información pública en los términos del artículo 5 de la Ley 8/2015, en relación con lo dispuesto en sus artículos 14, 16, 17 y 19, sin que el hecho de que existan datos económicos pueda suponer ningún obstáculo.



-Porque la finalidad de conocer dicha información no tiene nada que ver con la comisión de ilícitos civiles, penales o administrativos, sino que se trata de conocer por qué razones y conforme a qué criterios Expo Zaragoza Empresarial S.A. ha celebrado un contrato de arrendamiento de un local con YY, afectando así a los derechos e intereses económicos, comerciales y empresariales de XX.

2ª. La información solicitada no tiene carácter abusivo, al no concurrir los elementos esenciales exigidos por el CI/003/2016, del CTBG, y ello:

-Porque no existe ningún exceso, ni cualitativo ni cuantitativo, en la solicitud formulada; únicamente se solicita el acceso a cuatro datos.

-Porque no se cumple la definición de «*abuso del derecho*» que recoge el artículo 7.2 del Código Civil, al no sobrepasarse manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho.

-Porque la información solicitada no requiere la paralización de la gestión de los sujetos obligados a suministrarla, ni impide una atención justa y equitativa en su trabajo. Tan solo requiere reunir la información y comunicarla.

-Porque en ningún caso supone un riesgo para los derechos de terceros.

-Porque la solicitud no es contraria ni a la ley, ni a las costumbres ni a la buena fe.



3ª. Las causas de inadmisión deben aplicarse de manera restrictiva y cuando sean aplicables debe motivarse suficientemente. Sin embargo, la Orden de la Consejera que inadmite la solicitud de información pública se limita a reproducir, sin más, el citado criterio interpretativo del CTBG, sin razonar ni valorar los límites, motivos exactos o razones concurrentes.

QUINTO.- El 12 de junio de 2019 el CTAR solicitó al Departamento de Economía, Industria y Empleo que informase sobre los fundamentos de la decisión adoptada y alegara lo que considerase oportuno, en el plazo de quince días hábiles contados a partir del día siguiente al de la recepción de la comunicación.

SEXTO.- El 19 de junio de 2019 el Servicio de Régimen Jurídico, Coordinación Administrativa y Asuntos Generales del citado Departamento emitió informe, en cuyos fundamentos jurídicos se exponen, en síntesis, las siguientes argumentaciones:

1ª. La normativa en materia de transparencia no exige que los solicitantes motiven sus solicitudes, pero en este caso la Asociación XX sí lo hizo y entre sus razones en ningún momento se incluían las de conocer cómo se toman las decisiones públicas, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúa la administración. Lo que se deduce inequívocamente de la solicitud es que, en realidad, XX pretende averiguar si la ubicación de YY en el mismo espacio podría afectar de manera importante a sus previsiones de negocio. Así lo afirmaba en su solicitud, al señalar que *«YY desarrolla su actividad en varias comunidades del territorio estatal, siendo su principal línea de negocio la impartición de Formación Profesional*



como centro privado y la de Certificados de Profesionalidad en convocatorias subvencionadas estatales y de comunidad autónoma, siendo estas dos líneas de trabajo fundamentales para XX. No solamente hay coincidencia en las líneas de negocio, sino que además las especialidades impartidas por YY, tanto en Formación Profesional como en certificados de profesionalidad coinciden en un 90% con las familias profesionales y especialidades que imparte XX».

Por todo ello, el informe concluye que las motivaciones de la reclamante versan únicamente sobre su actividad profesional.

2ª. El derecho de acceso a la información pública tiene carácter instrumental. Es también un derecho de libre acceso y de configuración legal en cuanto a su alcance y extensión, pues su ejercicio debe acomodarse a las exigencias de la buena fe e interdicción del abuso del derecho, [artículo 34, apartado a) de la Ley 8/2015] debiendo atenderse en su ponderación a los fines para los que se solicita la información.

En cuanto a estos fines, conocer las razones por las cuales Expo Zaragoza Empresarial S.A. ha suscrito un contrato de arrendamiento que permite a su principal competidora, YY, compartir locales con XX , no es una finalidad que pueda ser reconducida a las determinadas en el Criterio CI/003/2016 del CTBG, respondiendo más bien a intereses de índole privada, propios del tráfico mercantil, en el marco de una situación de posible competencia entre dos empresas o entidades.



Así se aprecia —continúa señalando el informe— en la documentación solicitada al amparo de las dos primeras demandas de información pública: *«solicitud formulada por YY , con la información documental y técnica aportada, para su ubicación en el recinto EXPO»* y *«criterios objetivos aplicados por EXPO ZARAGOZA EMPRESARIAL para acordar la autorización a YY su instalación en el recinto EXPO y certificación literal de los acuerdos adoptados por los órganos sociales competentes»*. Se trata, como se ha dicho de una documentación que afecta exclusivamente a una relación privada, de carácter mercantil, que no tiene absolutamente nada que ver con el interés público.

3ª. En cuanto al tercero de los documentos solicitados, —criterios que deben aplicarse en los proyectos de acondicionamiento de los locales— tampoco tiene encaje en alguna de las finalidades a las que debe responder una solicitud de información pública, siendo ésta una decisión que adopta Expo Zaragoza Empresarial S.A, en el legítimo ejercicio de las competencias derivadas de su condición de empresa pública que diseña, construye, comercializa y gestiona, en los terrenos de la Exposición Internacional de 2008 de Zaragoza, un complejo empresarial y de servicios para el ciudadano.

4ª. Y en cuanto a la última de las pretensiones de la solicitante, relativa al Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y Pliego de Cláusulas Técnicas aprobados para la licitación del proyecto técnico para el acondicionamiento del local, la recurrida Orden de 10 de mayo de 2019 indicaba que dicha información es publicada por



Expo Zaragoza Empresarial S.A. y resulta accesible en su Perfil de contratante, como consecuencia de su inclusión en el ámbito subjetivo de la Ley 9/2017, por su condición de poder adjudicador no Administración Pública.

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El artículo 36 de la Ley 8/2015, atribuye al CTAR la función de resolver las reclamaciones que se interpongan contra las resoluciones en materia de acceso a la información pública, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso administrativa, estando sometidas a su competencia las actuaciones en la materia del anteriormente denominado Departamento de Economía, Industria y Empleo (en la actualidad, Departamento de Economía, Planificación y Empleo), incluidas las de las empresas públicas adscritas que reúnan, como es el caso, los requisitos del artículo 4.1.h) de la Ley 8/2015.

SEGUNDO.- La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante, Ley 19/2013), dispone en su artículo 12 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. Asimismo, y en el ámbito de sus respectivas competencias, será de aplicación la correspondiente normativa autonómica»*. Así, la



Ley 8/2015 reconoce, en su artículo 25, el derecho de todas las personas a acceder, mediante solicitud previa, a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105 b) de la Constitución Española, en la normativa básica en materia de transparencia y en esa Ley.

Por su parte, el artículo 13 de la Ley 19/2013 —y el artículo 3 h) de la Ley 8/2015 en idénticos términos— definen la información pública como los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de algunos de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la norma y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

La información que es objeto de solicitud, y por cuya denegación se ha sustanciado este procedimiento de reclamación ante el CTAR, versa sobre determinada documentación relativa al arrendamiento concertado entre Expo Zaragoza Empresarial S.A. y YY, para la instalación de esta última en un local del denominado «*recinto Expo*». En concreto, la documentación que pretende obtenerse consiste en la solicitud formulada por XX para su ubicación en dicho recinto y los criterios objetivos para autorizar su instalación, con certificación literal de los acuerdos adoptados al respecto por los órganos sociales de la arrendadora. También se requiere conocer los criterios técnicos aprobados sobre las condiciones de edificación y que, en teoría, deben aplicarse a los proyectos de acondicionamiento de los locales, con certificación literal, igualmente, de los acuerdos adoptados y, finalmente, los pliegos de cláusulas administrativas



particulares y de prescripciones técnicas aprobados para la licitación del proyecto técnico para el acondicionamiento del local asignado.

La documentación solicitada tiene, sin duda, el carácter de información pública a los efectos de la normativa de transparencia y, por tanto, puede ser objeto de solicitud de acceso a la información en ejercicio del derecho reconocido por las Leyes de transparencia siempre, eso sí, que no sean de aplicación los límites o las causas de inadmisión previstas en éstas.

No obstante, en cuanto a la obtención de certificaciones literales de los acuerdos adoptados por el órgano social de Expo Zaragoza Empresarial S.A, este Consejo de Transparencia ya señaló en su Resolución 4/2017, de 27 de febrero —que citaba, a su vez, la resolución T285/2016 del CTBG— que *«el concepto de información pública que recoge la Ley, en función del cual puede presentarse una solicitud de acceso, se refiere a información de la que disponga un organismo o entidad en el momento en que se produzca la solicitud. Es decir, las Leyes de Transparencia no amparan solicitudes de información dirigidas a obtener certificaciones (...) puesto que éstas tienen la consideración de actos futuros en el sentido de que deben producirse como consecuencia de la petición que se formule»*.

En consecuencia, debe desestimarse la reclamación en cuanto a este aspecto.

TERCERO.- En segundo lugar nos referiremos a la última de las informaciones demandadas por XX en su solicitud, la relativa al Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y al Pliego de



Cláusulas Técnicas aprobados para la licitación del Proyecto Técnico para el acondicionamiento del local destinado a YY.

Pese a que XX no alude en su reclamación a esta información, de lo que se desprende que pudo acceder a ésta sin mayores dificultades siguiendo las indicaciones de la Orden de 10 de mayo de 2019, este Consejo de Transparencia estima necesario realizar algunas precisiones al respecto, a efectos únicamente didácticos y de práctica futura.

Como se ha dicho en el antecedente de hecho Tercero de esta resolución, la Orden recurrida se limitaba a comunicar a la solicitante que dicha información es publicada por Expo Zaragoza Empresarial S.A. y resulta accesible en su Perfil de contratante.

En este sentido, el artículo 22.3 de la Ley 19/2013 establece: *«Si la información ya ha sido publicada, la resolución podrá limitarse a indicar al solicitante cómo puede acceder a ella»*. Con mayor concreción, el artículo 33.2 de la Ley 8/2015, dispone que *«El órgano competente deberá poner a disposición la información en la forma o formato solicitado, a menos que concurra alguna de las circunstancias que se indican a continuación: a) Que la información ya haya sido difundida previamente en otra forma o formato y el solicitante pueda acceder a ella fácilmente. En este caso, se deberá informar al solicitante de dónde y cómo puede acceder a dicha información o, en su caso, remitírsela en el formato disponible. Cuando este fuera en papel y pudiera convertirse en electrónico sin costes excesivos ni grandes dificultades técnicas, y el solicitante*



hubiera manifestado su opción por el formato electrónico, se procederá a su conversión y se facilitará en dicho formato».

En este punto hay que reiterar, como tiene establecido este Consejo de Transparencia desde su Resolución 2/2016, de 12 de septiembre, en relación con la información contenida en los Perfiles de contratante:

«...la configuración del Perfil de contratante es la de un instrumento de publicidad dirigido fundamentalmente a los operadores económicos interesados en la licitación y adjudicación del contrato, de hecho, en ningún momento el TRLCSP hace alusión a publicar información sobre la fase de ejecución del contrato.

Frente a ello, la finalidad de las obligaciones de publicidad activa y el ejercicio de derecho de acceso en la materia, previstas en las Leyes de transparencia estatal y autonómica, es la de permitir al ciudadano controlar la buena administración de los asuntos públicos, sin que la regulación sectorial desplace a la normativa de transparencia».

Y ello porque hay que partir de la información sobre contratos exigida en el artículo 16, «*Información sobre contratos*», de la Ley 8/2015, que literalmente señala:

«1. Sin perjuicio de la publicidad que la normativa reguladora de los contratos del sector público exige respecto de los procedimientos de adjudicación y modificación de los contratos, la transparencia en la contratación pública exige que los sujetos comprendidos en el



artículo 4 hagan pública en sus respectivos Portales de Transparencia (...)».

En consecuencia, la simple remisión al Perfil de contratante de Expo Zaragoza Empresarial S.A, sin aportar la URL específica de acceso a la licitación mencionada, no sustituye a la entrega efectiva de la documentación requerida. Por ello, desde el Departamento debió responderse a la solicitud de información proporcionando al solicitante la documentación requerida o la dirección URL para permitirle el acceso, de forma inequívoca, rápida y directa a los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas aprobados para la licitación del proyecto técnico para el acondicionamiento del local asignado.

Deberá, por tanto, procederse de este modo, al atender futuras solicitudes de información pública.

CUARTO.- Analizaremos a continuación si, —como alega el Departamento de Economía, Industria y Empleo—, la solicitud formulada por XX tiene carácter abusivo, cuestión que, de confirmarse, supondría la aplicación de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.e) de la Ley 19/2013, —cuya redacción es coincidente con el artículo 30.1.e) de la Ley 8/2015—, para las solicitudes que tienen *«un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta ley»*.

Para abordar esta cuestión, como bien han señalado tanto la Unidad de transparencia del Departamento de Economía, Industria y Empleo como la reclamante, debemos acudir al criterio interpretativo



CI/003/2016, de 14 de julio, adoptado por el CTBG, que exige, para que una solicitud de información pública pueda ser calificada como abusiva, la concurrencia de dos elementos esenciales, a saber:

«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».

A partir de este punto, el citado criterio interpretativo detalla cuáles son los supuestos o requisitos que deben concurrir para que una solicitud pueda ser considerada tanto abusiva, como justificada con la finalidad de la Ley:

«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 recogida 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.

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».

De entre las conclusiones con que se cierra el criterio interpretativo comentado, deben destacarse las siguientes:

1ª. *«Las causas de inadmisión deben aplicarse de manera restrictiva y, cuando sean aplicables, habrán de expresar los motivos que lo justifiquen».*

2ª. *«En todo caso, la concurrencia de las causas de inadmisión a que se refiere este criterio interpretativo requiere (...) la concurrencia de dos requisitos (...) En el caso de la solicitud abusiva, ésta debe no solo ser cualitativamente abusiva sino además no estar justificada con la finalidad de la Ley».*

3ª. *«Las Administraciones y Entidades Públicas obligadas por la LTAIBG que apliquen las causas de inadmisión a que se refiere este criterio deben hacerlo de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos, y así deben justificarlo convenientemente».*

Por tanto, descendiendo ya al caso concreto, para considerar abusiva la solicitud de información pública formulada por Océano Atlántico, sería necesario acreditar motivadamente, conforme a las pautas que nos ofrece el criterio del CTBG comentado, que dicha solicitud es cualitativamente abusiva y además no está justificada con la finalidad de la ley. Analizaremos a continuación si existe base jurídica suficiente para llegar a dicha conclusión.



QUINTO.- Así, en cuanto al posible carácter cualitativamente abusivo de la solicitud, debe señalarse, en primer lugar, que Océano Atlántico, en ejercicio del derecho de acceso a la información pública que le otorga, como persona jurídica, la normativa de transparencia, (artículos 12 de la Ley 19/2013 y 5 y 25 de la Ley 8/2015) se ha limitado a formular una solicitud ante Expo Zaragoza Empresarial S.A. —entidad poseedora de la información interesada—, con el objetivo de que ésta le entregara la documentación ya detallada, y que sin duda resultaba de interés para la solicitante, por las razones ya reflejadas en el antecedente de hecho Primero de esta Resolución, razones cuya existencia destaca también el informe emitido por el Departamento de Economía, Industria y Empleo en sus alegaciones a la reclamación.

Como señala el CTBG en su Resolución 545/2016, de 17 de marzo, *«El ejercicio de un derecho constitucional de desarrollo legal, como el de acceso a la información pública, con el objetivo de recabar información de interés para el solicitante, dirigido al órgano encargado de resolver y respetando los plazos conforme indica la normativa aplicable, no puede entenderse como extralimitación en su ejercicio».*

Debe concluirse, por tanto, que XX no ha sobrepasado los límites normales del ejercicio del derecho de acceso a la información pública, ni, por tanto, incurrido en conducta alguna que pueda identificarse como abuso de derecho.

En segundo lugar, tampoco se considera acreditado el motivo de que la solicitud de información pública formulada por la reclamante,



requiriera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión del Departamento, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y del servicio público que tiene encomendado.

En efecto, y dejando de lado el hecho de que este motivo no ha sido invocado por el Departamento en su resolución denegatoria, la información solicitada por XX consiste en una concreta documentación relacionada con una determinada actuación de Expo Zaragoza Empresarial S.A, como es la suscripción de un contrato de arrendamiento de un local de su propiedad con la entidad YY, así como otra documentación técnica, (criterios técnicos y pliegos de cláusulas y prescripciones técnicas de los proyectos de acondicionamiento de los locales) cuya obtención y posterior entrega a la solicitante no debiera haber supuesto mayor dificultad para el Departamento, ni, mucho menos, una paralización del resto de su gestión.

Para finalizar las consideraciones en torno al posible carácter cualitativamente abusivo de la solicitud formulada por XX, tampoco aprecia este Consejo de Transparencia ningún indicio de que su solicitud pueda ser contraria a las normas, las costumbres o la buena fe, pues, como se ha dicho, estamos ante el ejercicio por parte de XX de un derecho legalmente establecido, que tiene por objeto recabar información de su interés, sin que por lo demás se aprecie mala fe en su actuación, ni como solicitante ni como reclamante.

SEXTO.- Analizamos ahora si en este caso concurre el segundo elemento exigido por el CI/003/2016 CTBG para considerar abusiva



una solicitud de información pública y, por tanto, para que resulte de aplicación la causa de inadmisión prevista en los artículos 18.1.e) de la Ley 19/2013 y 30.1.e) de la Ley 8/2015. Se trata de comprobar si la solicitud de información pública formulada por XX reúne alguno de los requisitos previstos en el referido criterio interpretativo para ser considerada como no justificada con la finalidad de transparencia de las citadas Leyes.

Este Consejo de Transparencia aprecia, en primer lugar, que entre las motivaciones que han guiado a XX a formular su solicitud de información pública, no solo se incluye su exclusivo interés en el asunto, sino también su sospecha de que, como indica expresamente en la solicitud *«EXPO ZARAGOZA EMPRESARIAL no ha cumplido con los principios que, según sus normas de constitución y su Código Ético, deben inspirar su actuación. Que no puede, al ser una entidad pública, moverse por criterios puramente mercantilistas, sino que deben primar los de ética, integridad, legalidad y transparencia (...)»*. La invocación de estos criterios permite reconducir fácilmente la solicitud de XX a las finalidades expresamente previstas en el criterio interpretativo del CTBG, pues, en definitiva, lo que la reclamante solicitaba desde el principio era conocer cómo y bajo qué criterios se han tomado determinadas decisiones públicas.

Puede afirmarse de este modo, que además del interés particular que pueda tener XX, existe también un interés público en conocer dicha información, pues Expo Zaragoza Empresarial S.A. no es una mera entidad mercantil, sino una empresa pública, que pertenece



por tanto al sector público, y que por ello tiene como finalidad el cumplimiento de fines públicos, que en este caso consisten en el ejercicio de la iniciativa pública para el ejercicio de las actividades económicas a que expresamente se refieren sus estatutos: *«(...) actuaciones de promoción inmobiliaria, urbanización, construcción y reforma, comercialización, gestión y explotación, adquisición y enajenación de toda clase de inmuebles (edificios, solares y fincas) necesarios para la promoción del Parque Empresarial Post Expo; la tenencia, administración, conservación, explotación, desarrollo y cualquiera otra actividad de gestión de bienes y derechos, muebles e inmuebles, procedentes de la Exposición Internacional de Zaragoza; la Sociedad también tendrá por objeto la producción y venta de energía. Asimismo, tendrá por objeto la realización de cualesquiera otros actos complementarios de liquidación de la Exposición Internacional de Zaragoza, y los actos de administración, adquisición, disposición o gravamen, que sean necesarios para la consecución del objeto principal antes referido»*. Y es precisamente esta pertenencia de Expo Zaragoza Empresarial S.A. al sector público, lo que determina su sujeción en determinados aspectos a normas de Derecho Público y el sometimiento en su actuación a los principios de legalidad, eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Y también al principio de transparencia de su actividad, como determinan los artículos 2.1.g) de la Ley 19/2013 y 4.1.h) de la Ley 8/2015.

Tampoco entiende este Consejo de Transparencia que concurra ninguno de los otros dos requisitos señalados por el criterio interpretativo del CTBG para considerar que la solicitud de XX pueda



adolecer de falta de justificación con la finalidad de la Ley, pues como ha quedado constatado en el fundamento de derecho Segundo de esta Resolución, la información que dicha Asociación pretende obtener tiene el carácter de información pública de acuerdo con la definición contenida en el artículo 13 de la Ley 19/2013. Tampoco consta indicio alguno de que la solicitud tenga como objeto o posible consecuencia la comisión de un ilícito civil o penal o una falta administrativa.

Debemos concluir, por tanto, que la solicitud de información pública formulada por XX no reúne ninguno de los requisitos señalados por el criterio interpretativo CI/003/2016 del CTBG para ser considerada como una solicitud abusiva y no justificada con la finalidad de la Ley, y en consecuencia, no incurre en la causa de inadmisión contemplada en los artículos 18.1.e) de la Ley 19/2013 y 30.1.e) de la Ley 8/2015.

SÉPTIMO.- Otras cuestiones que derivan del análisis de este caso — a las que la resolución impugnada no se refiere en sus fundamentos jurídicos, pero sí en sus antecedentes—, tienen que ver con la inexistencia de parte de la información solicitada por XX y con la aplicación del límite previsto en el artículo 14.1.h) de la Ley 19/2013.

Así, los antecedentes de la Orden reproducen el contenido del informe previo emitido por la Corporación Empresarial Pública de Aragón S.L. que señala: *«En relación con el punto primero y tercero no puede facilitarse información porque no existen documentos al respecto».*



A juicio de este Consejo de Transparencia puede entenderse que en una operación inmobiliaria como la celebrada entre Expo Zaragoza Empresarial y YY no exista formalmente una solicitud del Grupo para su ubicación en el recinto Expo, sino conversaciones, reuniones y negociaciones previas tendentes a culminar en un contrato de arrendamiento. Si esto es así, debería haberse explicado en la resolución por la que se atendía la solicitud de derecho de acceso.

Es difícil sostener, por el contrario, que no existan *«Criterios técnicos aprobados sobre las condiciones de edificación y que, en teoría, deben aplicarse en los Proyectos de acondicionamiento de los locales»*. En los Proyectos técnicos que acompañan en todos los casos a las licitaciones de obras de acondicionamiento de locales de la Sociedad se incluirán estas condiciones de edificación, lógicamente adaptadas al sector de actividad al que se dedican los distintos locales (formación, en este caso), por lo que no parece razonable sostener la inexistencia de esta información.

OCTAVO.- Resta por analizar la posible aplicación del límite previsto en el artículo 14.1.h) de la Ley 19/2013 —cuando el acceso a la información suponga un perjuicio para *«los intereses económicos y comerciales»*— para proporcionar las condiciones de índole económica de la operación (que sin duda se incluyen en los criterios conforme a los que Expo Zaragoza Empresarial S.A. celebró el contrato de arrendamiento con YY a los que pretende acceder XX).

A estos efectos debe tenerse en cuenta el Criterio interpretativo 1/2019, de 24 de septiembre, del CTBG, en cuyas conclusiones se recogen las reglas para la aplicación de este límite:



«a) El límite referido al perjuicio para los intereses económicos y comerciales de una organización, empresa o persona como el resto de los límites del artículo 14, no opera de manera automática ni supone per se una exclusión directa del derecho de acceso a la información o de las obligaciones en materia de publicidad activa.

b) Antes al contrario tal como establece el propio art. 14, la aplicación de los límites será potestativa, justificada y proporcionada con el objeto y finalidad de protección y atender a las circunstancias del caso concreto (art. 14.2).

c) Cada caso debe ser objeto de un estudio individualizado, de la aplicación del test del daño, y de la ponderación de sus circunstancias tal como rige en el Preámbulo de la Ley.

d) No es suficiente argumentar que la existencia de una posibilidad incierta pueda producir un daño sobre los intereses económicos y comerciales para aplicar el límite con carácter general. El perjuicio debe ser definido indubitado y concreto.

e) Dicho daño debe ser sustancial, real, manifiesto y directamente relacionado con la divulgación de la información.

f) Constatada la existencia del daño y su impacto, deberá procederse a la ponderación de la existencia de un interés prevalente que marcará, en última instancia, el peso de dicho daño en los intereses económicos y comerciales frente al interés legítimo existente en conocer la información concreta a divulgar».



Además, —no en las conclusiones pero sí en el cuerpo del señalado Criterio— se aclara que los intereses protegidos pueden referirse tanto al sujeto al que se dirige la solicitud de información como a un tercero del que una Administración pública posea la información que sea objeto de solicitud y cuyo acceso pueda producir perjuicio a sus intereses económicos y comerciales, circunstancia, ésta última que concurre en este caso con relación al YY, lo que exigiría, como se desprende del artículo 19.3 de la Ley 19/2013, que el Departamento de Economía, Planificación y Empleo hubiera concedido a la entidad afectada un trámite de audiencia para formular las alegaciones u observaciones que estimase convenientes.

Así, el artículo 19.3 de la Ley 19/2013 dispone que *«si la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, debidamente identificados, se les concederá un plazo de quince días para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas. El solicitante deberá ser informado de esta circunstancia, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución hasta que se hayan recibido las alegaciones o haya transcurrido el plazo para su presentación»*. Este trámite se considera esencial a fin de asegurar que las personas o entidades susceptibles de verse afectadas por el acceso puedan presentar las alegaciones que tengan por convenientes con carácter previo a la resolución, o, en su caso, puedan manifestar que no se oponen u objetan en modo alguno el acceso a la información.

Sin embargo, tras el examen del expediente, no se aprecia que haya concedido ese plazo de alegaciones a YY, por lo que la Orden del



Departamento de 10 de mayo de 2019 fue adoptada sin la realización del trámite de audiencia exigido por el artículo 19.3 de la Ley 19/2013.

En consecuencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 119.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se ordena la retroacción del procedimiento al momento de la adopción de aquel trámite. Una vez realizado y a la vista de las alegaciones formuladas, se debe adoptar la decisión que corresponda, ponderando adecuadamente el interés público en la divulgación de la información, la amplitud del derecho de acceso a la información pública reconocido en la legislación de transparencia y el carácter estricto cuando no restrictivo con el que deben ser interpretados sus límites.

El vicio formal señalado, la necesidad de retrotraer el procedimiento y el tiempo transcurrido desde la interposición de la reclamación —achacable únicamente a este Consejo de Transparencia—, están generando un retraso temporal en el acceso a la información, caso de que éste, finalmente, deba tener lugar, por lo que el trámite de alegaciones debe realizarse por el Departamento de forma inmediata.

La resolución que se adopte será recurrible directamente ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa y ante este Consejo de Transparencia de Aragón en los términos previstos en el artículo 20.5 de la Ley 19/2013 y si en la misma se reconociera el derecho



de acceso a la información, éste se encontrará sujeto al límite previsto en el artículo 22.2 de la Ley 19/2013.

En su virtud, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el artículo 37.3 a) de la Ley 8/2015, el Consejo de Transparencia de Aragón:

III. RESUELVE

PRIMERO.- Retrotraer el procedimiento de resolución de la solicitud de información pública planteada por XX, al momento de realizar el trámite de audiencia a YY exigido por el artículo 19.3 de la Ley 19/2013, y a la vista de las alegaciones formuladas en éste, adoptar por el Departamento la decisión que corresponda.

SEGUNDO.- Notificar esta Resolución a todos los interesados en este procedimiento, y acordar su publicación en la sede electrónica del Consejo de Transparencia de Aragón, previa disociación de los datos de carácter personal, y comunicarla al Justicia de Aragón.

Esta Resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva, y contra la misma solo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses, a contar desde la notificación de ésta, ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma de Aragón (artículos 10.1 m) y



46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa).

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO

Consta la firma

Jesús Colás Tenas

LA SECRETARIA

Consta la firma

Ana Isabel Beltrán Gómez