

## Resolución RT 0044/2020

**N/REF:** RT 0044/2020

**Fecha:** La de la firma

**Reclamante:** Radiodifusión Digital S.L.

**Dirección:** [seguimientortv@gmail.com](mailto:seguimientortv@gmail.com)

**Administración/Organismo:** Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Consejería de Desarrollo Sostenible.

**Información solicitada:** Expediente administrativo de recuperación de ayuda

**Sentido de la resolución:** ESTIMATORIA.

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación que obra en el expediente, el reclamante solicitó a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno<sup>1</sup>(en adelante, LTAIBG) y con fecha 26 de septiembre de 2019, la siguiente información:

*“Asunto: (...) Con fecha 1 de octubre de 2014 la Comisión Europea dictó una Decisión declarando que Retevisión I, S.A.U. y otros operadores de plataformas de transporte de señal terrestres y por satélite habían recibido ayudas estatales por importe de 56,4 millones de euros para financiar la digitalización y expansión de las redes de televisión terrestres en áreas remotas de Castilla-La Mancha durante el proceso de transformación digital y que dichas ayudas de estado eran incompatibles con la normativa europea. La decisión ordenó al Reino de España (a través del gobierno regional de la Junta de Castilla-la Mancha) a recuperar la ayuda antes del 2 de febrero de 2015. En fecha 29 de octubre de 2015, el Gobierno de Castilla la Mancha inició un procedimiento de recuperación de ayudas por importe de 719 miles de euros en el cual se presentó escrito de oposición y, en fecha 4 de julio de 2016, se declaró su caducidad de oficio. Con independencia de lo anterior, el 15 de*

---

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

diciembre de 2016 el Tribunal General de la Unión Europea dictó Sentencia por la que desestima los recursos presentados contra dicha Decisión.

(.....). Por tanto, solicito copia copia íntegra de todos y cada uno de los documentos que conforman el expediente administrativo (ha día de hoy ya terminado) de recuperación de la ayuda incoado contra Cellnex Telecom, S.A. que ha desembocado en la devolución de 719.000 € a la Junta de Castilla La Mancha. En el caso en que sea aplicable alguno de los límites de acceso contemplados en la Ley, subsidiariamente solicito que se me proporcione copia de todas las resoluciones administrativas que conforman dicho expediente. Y en el caso de que proceda un acceso parcial a la información solicitada, solicito el tachado en negro de las partes afectadas por alguno de los límites de acuerdo a lo establecido en los artículos 15.4 y 16 de la Ley 19/2013”.

2. Mediante resolución de 10 de diciembre de 2019 de la Secretaria General de la Consejería de Desarrollo Sostenible de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha se desestimó la solicitud por la concurrencia del límite recogido en el artículo 14.1 f) de la LTAIBG, referido a la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva.
3. Disconforme con esta resolución, el reclamante mediante escrito de 17 de enero de 2020, y al amparo de lo dispuesto en el artículo 24<sup>2</sup> de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.
4. Con fecha 23 de enero de 2020 el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al Director de la Oficina de Transparencia, Buen Gobierno y Participación y a la Secretaria General de la Consejería de Desarrollo Sostenible de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, al objeto de que pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. En la fecha en que se dicta esta resolución no se han recibido alegaciones procedentes de esa administración autonómica.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con el artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno<sup>3</sup>, la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.

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

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

2. En virtud del apartado 2 de la disposición adicional cuarta de la LTAIBG<sup>4</sup>, las Comunidades Autónomas pueden atribuir la competencia para la resolución de las reclamaciones al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno mediante la celebración del correspondiente convenio con la Administración General del Estado. En desarrollo de esta previsión, han suscrito convenio<sup>5</sup> con este Organismo las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Extremadura, Comunidad de Madrid y Castilla-La Mancha, así como las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.
3. Precisadas las reglas generales sobre competencia orgánica para dictar esta resolución, se debe partir de la base que la LTAIBG tiene por objeto *“ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento”*. A estos efectos, su artículo 12<sup>6</sup> reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la *“información pública”*, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución<sup>7</sup> y desarrollados por dicha norma legal. Por su parte, en el artículo 13 de la LTAIBG<sup>8</sup> se define la *“información pública”* como

*“los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”*.

En función de los preceptos mencionados la LTAIBG reconoce y regula el derecho a acceder a información pública que esté en posesión del organismo al que se dirige bien porque él mismo la ha elaborado, bien porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas con el requisito de que se trate de un sujeto incluido en el ámbito de aplicación de la propia Ley.

La información solicitada por el reclamante se refiere a la documentación que conforma un expediente administrativo de recuperación de ayudas procedentes de fondos europeos. Como se ha indicado en los antecedentes de esta resolución la Consejería de Desarrollo Sostenible de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha desestimó la solicitud por considerar que afectaba a la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva, límite

---

<sup>4</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#dacuaa>

<sup>5</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/transparencia/portal\\_transparencia/informacion\\_econ\\_pres\\_esta/convenios/conveniosCCAA.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/transparencia/portal_transparencia/informacion_econ_pres_esta/convenios/conveniosCCAA.html)

<sup>6</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

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

<sup>8</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a13>

recogido en el artículo 14.1 f)<sup>9</sup> de la LTAIBG, por existir un procedimiento judicial contencioso administrativo pendiente al respecto.

Asimismo, debe recordarse que no se han recibido alegaciones por parte de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. En este sentido, este Consejo debe insistir en la importancia de disponer de las alegaciones procedentes de la administración concernida por la reclamación, para poder contar con los argumentos de todas las partes involucradas y con mayores elementos de juicio para poder dictar resolución.

Respecto de la aplicación de los límites del artículo 14 de la LTAIBG el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas por el art. 38.2 a) de la LTAIBG<sup>10</sup>, aprobó el Criterio Interpretativo nº 2 de 2015, de 24 de junio de 2015<sup>11</sup>, donde se indica lo siguiente:

*“Los límites a que se refiere el artículo 14 de la LTAIBG, a diferencia de los relativos a la protección de los datos de carácter personal, no se aplican directamente, sino que de acuerdo con la literalidad del texto del número 1 del mismo, “podrán” ser aplicados.*

*De esta manera, los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos.*

*La invocación de motivos de interés público para limitar el acceso a la información deberá estar ligada con la protección concreta de un interés racional y legítimo.*

*En este sentido su aplicación no será en ningún caso automática: antes al contrario deberá analizarse si la estimación de la petición de información supone un perjuicio (test del daño) concreto, definido y evaluable. Este, además no podrá afectar o ser relevante para un determinado ámbito material, porque de lo contrario se estaría excluyendo un bloque completo de información.*

*Del mismo modo, es necesaria una aplicación justificada y proporcional atendiendo a la circunstancia del caso concreto y siempre que no exista un interés que justifique la publicidad o el acceso (test del interés público)”.*

De igual modo, deben tenerse en cuenta los pronunciamientos judiciales recaídos sobre este asunto, entre los que destacan los siguientes:

- Sentencia nº 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Madrid, dictada en el PO 57/2015:

---

<sup>9</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a14>

<sup>10</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a38>

<sup>11</sup> [http://www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/Actividad/criterios.html](http://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/criterios.html)

*“(…) Este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española– o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. En todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad”.*

*“La ley consagra la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurran causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14. Tales causas constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia deben ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto, como la norma indica, de tal modo que frente a los actos típicamente discrecionales, (...). En el supuesto litigioso se exige que se acredite que el acceso a la información suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales”.*

- En la Sentencia de 7 de noviembre de 2016, dictada en el Recurso de Apelación presentado frente a la Sentencia de instancia indicada previamente, la Audiencia Nacional expresamente señaló que:

*“Y si concurre alguno de los límites del art. 14 reseñado deberá de acreditarlo”.*

- Sentencia nº 85/2016, de 14 de junio de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 5 de Madrid, dictada en el PO 43/2015:

*“Pues bien, a la hora de interpretar tal precepto - 14.1 h-, hemos de tener presente que, la citada Ley, en su Preámbulo, expresamente afirma que la misma configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública y que dicho derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos”.*

*“Así, la finalidad, principio y filosofía que impregna la reseñada Ley, es un acceso amplio a la información pública; y los límites a tal acceso han de motivarse, interpretarse y aplicarse de modo razonado, restrictivo y aquilatado a tenor del llamado, test de daño; a la luz de la determinación del perjuicio que el acceso a determinada información puede producir sobre el interés que se pretende salvaguardar con la limitación”.*

- Sentencia nº 46/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Madrid, dictada en el PO 38/2016:

*“El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental reconocido a nivel internacional como tal, debido a la naturaleza representativa de los gobiernos democráticos; es un derecho esencial para promover la transparencia de las instituciones públicas y para*

*fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones. Además las Administraciones Públicas se financian con fondos procedentes de los contribuyentes y su misión principal consiste en servir a los ciudadanos por lo que toda la información que generan y poseen pertenece a la ciudadanía. Pueden distinguirse dos aspectos en cuanto al derecho al acceso a la información: Transparencia proactiva, como aquella obligación de los organismos públicos de publicar y dar a conocer la información sobre sus actividades, presupuestos y políticas y la Transparencia reactiva: Es el derecho de los ciudadanos de solicitar a los funcionarios públicos cualquier tipo de información de y el derecho a recibir una respuesta documentada y satisfactoria". "Las diferentes y numerosas menciones a este derecho coinciden en resaltar la creciente importancia que está cobrando, ya que el mismo supone una herramienta indispensable para adquirir aquellos conocimientos que permiten controlar la actuación de los gobiernos y prevenir y luchar contra la corrupción así como contrarrestar la violación de derechos. De estos preceptos se desprende que el derecho de acceso a la información debe ser destacado como un valor intrínseco al concepto de democracia".*

- Sentencia nº 98/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 11 de Madrid, dictada en el PO 49/2016:

*"La ley consagra pues la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurran causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14, causas que constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia han de ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto (...)"*

- Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017:

*"Cualquier pronunciamiento sobre las "causas de inadmisión" que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y, en particular, sobre la prevista en el apartado 1 c) de dicho artículo (que se refiere a solicitudes "relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración") debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013." (...) "Esa formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1".(...) sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.*

*Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues*

*aquél es un derecho reconocido de formó amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley; de manera que limitación prevista en el artículo 14.1 h) de la Ley 19/2013 no opera cuando quien la invoca no justifica que facilitar la información solicitada puede suponer perjuicio para los intereses económicos y comerciales.”*

De acuerdo con esta interpretación restrictiva de los límites del artículo 14 de la LTAIBG y en concreto del invocado por la administración con ocasión de esta reclamación, sobre la igualdad de las partes en los procedimientos judiciales, este Consejo ya se ha pronunciado con anterioridad en diversas resoluciones, entre otras: R/0273/2017, de 11 de septiembre de 2017, R/0474/2017, de 22 de enero de 2018, RT/0371/2018, de 1 de febrero de 2019 o la RT/0459/2018, de 13 de febrero de 2019. En estas resoluciones se concluía que la aplicación de este límite se debía restringir a información que pueda perjudicar de forma constatable la igualdad de las partes en un procedimiento judicial e incluso llegando a considerarlo de aplicación sólo a los documentos elaborados expresamente con ocasión de un procedimiento.

Así, debe recordarse que la previsión del art. 14.1 f) coincide con la del art. 3.1.i del Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos<sup>12</sup>, que prevé como límite al acceso la protección de la igualdad de las partes en los procedimientos judiciales y la administración eficaz de la justicia. En la memoria explicativa del Convenio se señala que:

*“este apartado está destinado a proteger la igualdad de las partes en los procesos judiciales y el buen funcionamiento de la justicia. Este límite persigue asegurar la igualdad las partes en procesos judiciales tanto ante tribunales nacionales como internacionales y puede, por ejemplo, autorizar a una autoridad pública a denegar el acceso a documentos elaborados o recibidos (por ejemplo de su abogado) en relación con los procesos judiciales de los que sea parte. Deriva del artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que garantiza el derecho a un proceso equitativo. Los documentos que no son creados con vistas a procesos judiciales como tales no pueden ser denegados al amparo de este límite”.*

Asimismo, existe jurisprudencia consolidada del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que sigue la interpretación restrictiva de este límite. Así, por ejemplo, en la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 21 de septiembre de 2010, dictada en los Recursos de casación acumulados C-514/07 P, C-528/07 P y C-532/07 P. La misma interpretación está siendo adoptada a nivel autonómico por diversas Autoridades de control, como es el caso del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (por ejemplo, en su resolución 31/2017, de 1 de marzo) o la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña (por ejemplo, en su resolución 181/2017, de 7 de junio).

---

<sup>12</sup> [https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso\\_informacion\\_desarrollos\\_convenio\\_consejo\\_europeo.pdf](https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_desarrollos_convenio_consejo_europeo.pdf)

A la luz de la jurisprudencia citada, este Consejo considera que, a pesar de lo indicado por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en su resolución de 10 de diciembre de 2019, no resulta de aplicación el referido límite en la medida en que: primero, la información solicitada no ha sido elaborada expresamente con ocasión del procedimiento judicial pendiente, sino que existía con anterioridad a éste; segundo, no se ha acreditado que la estrategia procesal de una de las partes procesales se pueda ver efectivamente perjudicada por el acceso a la información solicitada. A todo ello hay que unir que la información solicitada entronca con el principio de rendición de cuentas que inspira la LTAIBG y con la existencia de un interés público en conocer aquélla.

En definitiva y a la vista de todo lo expresado con anterioridad, se considera que el límite invocado por la administración no resulta razonablemente aplicable a este supuesto por lo que la reclamación debe ser estimada.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos:

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

**SEGUNDO: INSTAR** a la Consejería de Desarrollo Sostenible de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha a facilitar al reclamante, en el plazo máximo de veinte días hábiles, la siguiente información:

- Copia de los documentos que conforman el expediente administrativo de recuperación de la ayuda incoado contra Cellnex Telecom, S.A. como consecuencia de lo dispuesto en la DECISIÓN (UE) 2016/1385 DE LA COMISIÓN de 1 de octubre de 2014<sup>13</sup> relativa a la ayuda estatal SA.27408 (C 24/10) (ex NN 37/10, ex CP 19/09) concedida por las autoridades de Castilla-La Mancha para el despliegue de la televisión digital terrestre en zonas remotas y menos urbanizadas de Castilla-La Mancha.

**TERCERO: INSTAR** a la Consejería de Desarrollo Sostenible de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha a que, en el mismo plazo máximo de veinte días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno copia de la información enviada al reclamante.

---

<sup>13</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D1385&from=ES>





Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno AAI

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno<sup>14</sup>, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas<sup>15</sup>.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1 c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa<sup>16</sup>.

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

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

---

<sup>14</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

<sup>15</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>

<sup>16</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>