



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

Resolución 699/2018

S/REF: 001-027188

N/REF: R/0699/2018; 100-001918

Fecha: 18 de febrero de 2019

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio del Interior

Información solicitada: Publicidad Institucional (2012-2017)

Sentido de la resolución: Estimatoria por motivos formales

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la reclamante solicitó a al MINISTERIO DEL INTERIOR, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante LTAIBG), con fecha 8 de agosto de 2018, la siguiente información:

Los datos del reparto de publicidad institucional a los medios de comunicación que hizo el Gobierno en el periodo de 2012 a 2017, desglosado por ministerios, año y especificando el nombre concreto de cada uno de los medios de comunicación que recibió inversión publicitaria y el importe de la misma.

No consta respuesta de la Administración.

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

2. Ante esta falta de contestación, la reclamante presentó, mediante escrito de entrada el 26 de noviembre de 2018, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24](#)² de la LTAIBG, una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, indicando que *pasados más de tres meses, el Ministerio de Interior no ha dado contestación*.
3. Con fecha 29 de noviembre de 2018, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DEL INTERIOR, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas, sin que haya presentado ninguna en el plazo concedido al efecto.

Esta solicitud de alegaciones fue reiterada el 17 de enero de 2019, con el mismo resultado negativo.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG](#)³, 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](#)⁴, la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)⁵, regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como "*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*".

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

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

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

3. En primer lugar, es necesario hacer una mención especial a los plazos establecidos en la LTAIBG para contestar a las solicitudes de acceso a la información.

A este respecto, debe indicarse que el artículo 20.1 de la LTAIBG señala que *La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.*

En el caso que nos ocupa, tal y como se ha indicado en los antecedentes de hecho y consta en el expediente, la Administración no contestó a la reclamante en el plazo de un mes que establece la Ley.

En este sentido, se recuerda que la Administración debe prever y realizar las actuaciones que internamente sean necesarias para conseguir que las solicitudes de acceso a la información que se le presente lleguen al órgano encargado de resolver de la manera más rápida posible, para evitar demoras innecesarias y perjudiciales para los derechos de los solicitantes. La LTAIBG establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta y dispone la creación de unidades de información en la Administración General del Estado, lo que facilita el conocimiento por parte del ciudadano del órgano ante el que deba presentarse la solicitud así como del competente para la tramitación.

Este Consejo de Transparencia ya se ha pronunciado en casos precedentes (por ejemplo, en el expediente R/0100/2016) sobre esta demora o falta en la tramitación de la solicitud por parte de la Administración, llegando a la conclusión de que este lapso de tiempo, no achacable al solicitante sino a la Administración, corre en contra de los intereses del primero, lo que contradice el principio de eficacia administrativa del artículo 103.1 de la Constitución española, según el cual *"La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho"*. La categorización como principio por la Constitución del deber de ser eficaz, comporta que la Administración ha de ajustarse en su actuación, no sólo al principio de legalidad, sino que, además, deberá poner todos los medios materiales y humanos para llevar a cabo el fin que la propia Constitución le asigna: la consecución del interés general.

4. Por otro lado, debe hacerse una consideración respecto de la falta de respuesta por parte de la Administración a la solicitud de alegaciones realizada al objeto de contar con todos los

elementos de juicio necesario para poder atender las cuestiones planteadas por el reclamante.

En este sentido, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno viene detectando cómo la ausencia de respuesta a esta solicitud de alegaciones se está convirtiendo en una práctica frecuente en determinados Organismos y Departamentos Ministeriales, circunstancia que no cumple, a nuestro juicio con la consideración de ejes fundamentales de toda acción política de la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno tal y como predica el Preámbulo de la LTAIBG.

La adecuada protección y garantía del derecho constitucional a acceder a la información pública, ha sido interpretada por los Tribunales de Justicia con un amplio alcance y límites restringidos, destacando, por todas, la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 2017, Recurso de Casación nº 75/2017, *"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- se ve mermada por una inadecuada tramitación y respuesta de las solicitudes de información que presentan los ciudadanos así como una inadecuada justificación de las restricciones al acceso tal y como ocurre en el caso que nos ocupa."

Estas circunstancias dificultan claramente la tramitación de los expedientes de reclamación iniciados ante este Consejo y, consecuencia de ello, la debida garantía del derecho de acceso a la información que tanto la Constitución española como la LTAIBG y los Tribunales de Justicia, reconocen a los ciudadanos.

Por ello, se le recuerda al Ministerio que el artículo 20.6 de la LTAIBG señala que *El incumplimiento reiterado de la obligación de resolver en plazo tendrá la consideración de infracción grave a los efectos de la aplicación a sus responsables del régimen disciplinario previsto en la correspondiente normativa reguladora.*

5. Asimismo, ha de recordarse que, según el art. 21 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas,

1. La Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación.(...)

6. El personal al servicio de las Administraciones Públicas que tenga a su cargo el despacho de los asuntos, así como los titulares de los órganos administrativos competentes para instruir y resolver son directamente responsables, en el ámbito de sus competencias del cumplimiento de la obligación legal de dictar resolución expresa en plazo.

El incumplimiento de dicha obligación dará lugar a la exigencia de responsabilidad disciplinaria, sin perjuicio de la que hubiere lugar de acuerdo con la normativa aplicable.

En esta misma línea, el art. 20.6 de la LTAIBG dispone que

El incumplimiento reiterado de la obligación de resolver en plazo tendrá la consideración de infracción grave a los efectos de la aplicación a sus responsables del régimen disciplinario previsto en la correspondiente normativa reguladora.

6. Ha de ponerse igualmente de manifiesto que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha tramitado diversos expedientes de reclamación, iniciados por distintos interesados pero que tenían en común que el objeto de la solicitud de información era conocer el desglose de los gastos en publicidad institucional. Consecuencia de estas solicitudes y con ocasión de la reclamación presentada ante este Consejo de Transparencia, este tipo de información ya ha sido proporcionada por diversos ministerios y organismos públicos.

Como consta en otros procedimientos precedentes iguales al que nos ocupa *ratione materiae*, “(...) en tres recientes sentencias del Tribunal Constitucional –SSTC 104/2014, de 23 de junio; 130/2014, de 21 de julio, y 160/2014, de 6 de octubre–, el Alto Tribunal estableció una doctrina constitucional sobre la vía de hecho consistente en excluir a un medio de comunicación de la contratación de cualquier tipo de publicidad institucional por parte de una Administración pública y su incidencia sobre el derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación (art. 14 CE), en relación con el derecho a la información [art. 20.1 c) CE]. Dicha doctrina, en palabras del propio Tribunal Constitucional, se podría resumir de la siguiente manera:

La publicidad institucional es una concreción de la comunicación pública que pone en relación a los poderes públicos con los ciudadanos sobre intereses de la colectividad a través de los medios de comunicación social. De ese modo, también adquiere relevancia constitucional, desde la perspectiva de los derechos de los medios de comunicación social, en atención a la necesidad de que se depare un trato igualitario y no discriminatorio en la asignación publicitaria y de evitar incidencias negativas en el ejercicio de su función informativa [arts. 14 y 20.1 a) y d) CE]. Así, tomando en consideración que los medios de comunicación operan en concurrencia competitiva, estos derechos fundamentales imponen un reparto equitativo de la publicidad conforme a la legalidad vigente, con criterios de transparencia e igualdad, evitando

conductas discriminatorias y asegurando una eficaz garantía de la libertad y de la independencia de los medios.

La Administración pública ha de actuar en este tipo de decisiones con objetividad y plena sumisión a la legalidad (arts. 103.1 y 106.1 CE) y sin arbitrariedad (art. 9.3 CE), ya que la discrecionalidad característica de ciertas decisiones administrativas no excusa la exigencia a la Administración de demostrar que los hechos motivadores de sus decisiones son legítimos o, aún sin justificar su licitud, que no tienen una naturaleza contraria a los derechos fundamentales; así, STC 92/2009, de 20 de abril, FJ 3.

Una eventual vulneración de la prohibición de discriminación por razones ideológicas, de tendencia o de opinión (art. 14, segundo inciso, CE) en casos como los de asignación publicitaria exige acreditar no sólo una determinada tendencia editorial (presupuesto para concebir la hipótesis de la lesión denunciada) y la circunstancia del diferente trato en la asignación de publicidad institucional (vía de hecho potencialmente lesiva), sino también otros elementos que pongan indiciariamente en conexión lo uno (el factor protegido —la opinión—) con lo otro (el resultado de perjuicio que se denuncia), por cuanto que la existencia misma de una línea editorial constituye únicamente, en principio y a los efectos de la discriminación por ese factor, un presupuesto de la eventual vulneración del art. 14 CE, pero no un indicio que por sí solo desplace al demandado la obligación de probar la regularidad constitucional de su acto (FJ 7).

La vulneración en este tipo de decisiones del principio general de igualdad (art. 14, primer inciso, CE) exige que se haya introducido una diferencia de trato entre situaciones que puedan considerarse iguales, sin que se ofrezca una justificación objetiva y razonable para ello, ya que el art. 14 CE prohíbe las desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas por no venir fundadas en criterios objetivos y razonables, según juicios de valor generalmente aceptados (STC 141/2011, de 26 de septiembre, FJ 3) y, además, que las consecuencias jurídicas que se deriven de tal distinción sean proporcionadas a la finalidad perseguida; STC 9/2010, de 27 de abril, FJ 3.

Asimismo, se citan como ejemplos los procedimientos tramitados en este Consejo de Transparencia números [R/0489/2018](#) y [R/0531/2018](#),⁶ de la Agencia Española de Protección de Datos, y [R/0533/2018](#), del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, en los que se identifican sin género de dudas los canales de televisión, las revistas, las emisoras de radio y

6

[https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018.html)

las páginas o medios de Internet a los que se ha repartido dinero público por los conceptos de publicidad institucional.

7. Por otro lado, debe señalarse que la información que se solicita fue conocida parcialmente en el expediente de reclamación [R/0516/2016⁷](#), que afectaba igualmente al MINISTERIO DEL INTERIOR y que venía referido a la misma solicitud que el presente expediente pero relativa a los años 2012 a 2015.

Los argumentos recogidos en dicha resolución se dan aquí por reproducidos y se recuerda igualmente que la transparencia en el tipo de información que ahora se solicita ya fue requerida por diversas enmiendas presentadas con ocasión del trámite parlamentario que dio lugar a la probación de la LTAIBG y ha sido acogida por numerosa normativa autonómica aprobada en desarrollo de la Ley de bases estatal. Se trata, por lo tanto, de información de indudable interés público.

La indicada reclamación fue objeto de recurso contencioso-administrativo (PO 25/2017), resuelto con fecha 26 de octubre de 2018 mediante sentencia nº 153/2018 por la que estimaba parcialmente el recurso presentado por el MINISTERIO DEL INTERIOR y se ordenaba la retroacción de actuaciones *al apreciar que existen terceros interesados cuyos intereses podrían verse afectados por la información, como son, las agencias de medios y empresas afectadas por los contratos, señalando que la información podría comprometer elementos o circunstancias sensibles como los referentes a precios, pudiendo aquéllas verse afectadas por los competidores que pudieran acceder a la información*. La mencionada sentencia ha sido declarada firme mediante diligencia de ordenación de fecha 29 de noviembre de 2018.

Teniendo en cuenta este precedente, debe concluirse que, previo al cumplimiento de la obligación de dictar resolución expresa que se aplica al MINISTERIO DEL INTERIOR, ha de abrirse trámite de audiencia a las empresas afectadas por la solicitud de información, de tal manera que puedan hacer valer sus derechos e intereses legítimos. Dicho trámite de audiencia está previsto en el art. 19.3 de la LTAIBG al objeto de poder valorar los derechos e intereses en juego y que puedan verse perjudicados por el acceso solicitado.

En este sentido, y teniendo en cuenta lo expuesto en los antecedentes de hecho, entendemos que el MINISTERIO DEL INTERIOR- que ni ha proporcionado una respuesta a la solicitud ni ha atendido el requerimiento de alegaciones realizado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno- no ha cumplido debidamente con su obligación de proporcionar una respuesta

7

[https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2016.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2016.html)

adecuada y conforme a las garantías procedimentales previstas en la norma a la solicitud de información planteada.

Por ello, y en el entendido de que deben cumplirse todas las garantías del procedimiento, de acuerdo con el criterio jurisprudencial ya mencionado, entendemos que la presente reclamación debe ser estimada por motivos formales, de tal manera que se retrotraiga el procedimiento al momento previo a la respuesta a la solicitud de información y que, previa audiencia a las entidades- medios de comunicación con las que se contrataron servicios de publicidad institucional- afectadas, se proporcione debida respuesta a la interesada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR por motivos formales la Reclamación presentada por la [REDACTED], con entrada el 26 de noviembre de 2018, contra el MINISTERIO DEL INTERIOR.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles retrotraiga las actuaciones al momento de respuesta de la solicitud de información para que abra trámite de audiencia a las entidades y medios de comunicación afectados por la solicitud de información. Realizado dicho trámite de audiencia, deberá continuarse con el procedimiento y dictar la correspondiente resolución de respuesta a la solicitud.

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el mismo plazo de 10 días, confirme a este Consejo de Transparencia la apertura del trámite indicado en el apartado anterior.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre](#)⁸, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, 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](#)⁹, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

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

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a23>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

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.](#)

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