

Resolución RT 0690/2021

N/REF: RT 0690/2021

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Comunidad de Madrid/ Consejería de Presidencia

Información solicitada: Gasto en publicidad institucional de la Comunidad de Madrid durante el año 2020, desglosado por medio de comunicación o empresa informativa.

Sentido de la resolución: ESTIMATORIA

Plazo de ejecución: 30 días hábiles

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación que obra en el expediente, el reclamante solicitó, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno¹ (en adelante, LTAIBG), con fecha 28 de julio de 2021, la siguiente información:
«Solicito conocer el gasto en publicidad institucional de la Comunidad de Madrid durante el año 2020, desglosado por medio de comunicación o empresa informativa.»
2. Disconforme con la respuesta dada a su solicitud por parte de la Comunidad de Madrid, el solicitante presentó, al amparo de lo dispuesto en el artículo 24² de la LTAIBG y mediante escrito al que se da entrada el 5 de agosto de 2021, reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.
3. El 10 de agosto de 2021 el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente a la Dirección General de Transparencia, Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano y la

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

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

Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia de la Comunidad de Madrid, al objeto de que pudieran presentarse, por el órgano competente, las alegaciones que se considerasen oportunas.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió, el 17 de agosto de 2021, el expediente a la Dirección General de Transparencia, Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano y a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid, al objeto de que pudieran presentarse, por el órgano competente, las alegaciones que se considerasen oportunas.

El 31 de agosto de 2021 se reciben las alegaciones procedentes de la administración autonómica, con el siguiente contenido:

«(...)

1. Con fecha 28/07/21, D. [REDACTED] presentó una solicitud de acceso a la información referida a: "Solicito conocer el gasto en publicidad institucional de la Comunidad de Madrid durante el año 2020, desglosado por medio de comunicación o empresa informativa".

2. Conforme a dicha solicitud, se abrió expediente 17-OPEN-00028.5/2021 dictándose resolución en la que se le adjuntaba el archivo excel de los gastos de publicidad institucional por parte de la Comunidad de Madrid del año solicitado, donde se recogen, entre otros, los campos "medio de difusión" y "empresa adjudicataria".

3. El ciudadano, no estando conforme con la resolución, presenta reclamación alegando que la información no fue facilitada de forma satisfactoria y que el gasto solicitado no viene "desglosado por medio de comunicación o empresa informativa", tal y como se pedía en la solicitud inicial.

4. En primer lugar, debemos aclarar que, para facilitar la información relativa a los gastos realizados en campañas de publicidad, es necesario recopilar de las diferentes Consejerías toda la información, haciéndose necesaria la realización de un proceso específico de trabajo y de manipulación para administrarla sin que conlleve una reelaboración de la misma. Para ello, se consensó una plantilla de gastos de publicidad, con el fin de recabar los datos anuales esenciales al respecto, teniendo en cuenta que la información está en poder de varias unidades informantes y los medios técnicos y humanos disponibles para esta tarea, tanto en las diferentes Consejerías como en la propia Dirección General de Medios de Comunicación.

Se adjunta el modelo de plantilla consensado con los datos esenciales: Consejería, anualidad, centro directivo, concepto, empresa adjudicataria, soporte publicitario, medio de difusión e inversión.

Asimismo, conviene indicar que este modelo, cumplimentado con los datos relativos a 2020, se remitió al solicitante en su día al adjuntarse a la resolución de la cuestión planteada por el mismo, con el fin de darle un correcto acceso a la información.

A mayor abundamiento, entrar en el detalle del importe recibido por cada medio de comunicación implica elaborar expresamente la respuesta haciendo uso de diferentes fuentes de información, de diferentes unidades informantes, no sólo a nivel de Consejería, sino dentro de cada una de ellas a nivel directivo, por unidades inferiores y con información dispersa en cada una de ellas. Requiere por tanto de una "labor específica para recabarla, ordenarla y ponerla a disposición", al encontrarse en centros o unidades diferentes.

Por otro lado, esta información específica requiere que la misma sea extraída de una pluralidad de procedimientos y de soportes no informatizados, de una búsqueda masiva que se une a la carencia de medios disponibles para ello, no sólo de recursos humanos, sino de carencia de medios técnicos necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible entrar en el detalle solicitado: No se dispone de base de datos para obtener la información, se precisa de un laborioso tratamiento manual de la misma y es ineludible acudir a muy variados ficheros o archivos. Estamos, por tanto, en el supuesto de inadmisión contemplado en el art. 18 c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre: Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

5. No obstante, cabe señalar que si bien se pone de manifiesto por el ciudadano que la resolución no facilita la información tal y como la ha solicitado, a la vista de lo reflejado en las alegaciones anteriores, en la resolución de acceso a la información sí se especifican los datos requeridos por el mismo, esto es, la empresa adjudicataria, el medio de comunicación y el importe de la inversión (gasto) realizado.

En definitiva, se ha facilitado la información solicitada en los términos establecidos en la legislación vigente aplicable y conforme a la solicitud realizada por el ciudadano, no pudiendo convertirse las autoridades públicas en consultoras ni pudiendo exigirse la elaboración de informes bajo demanda.»

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con el artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de

Transparencia y Buen Gobierno³, la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.

2. En virtud del apartado 2 de la disposición adicional cuarta de la LTAIBG⁴, las Comunidades Autónomas pueden atribuir la competencia para la resolución de las reclamaciones al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno mediante la celebración del correspondiente convenio con la Administración General del Estado. En desarrollo de esta previsión, han suscrito convenio⁵ con este Organismo las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Extremadura, Comunidad de Madrid y Castilla-La Mancha, así como las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.
3. 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 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 y desarrollados por dicha norma legal. Por su parte, en el artículo 13 de la LTAIBG 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.

4. Como se ha indicado en los antecedentes, la solicitud que da origen a la presente reclamación versa sobre diferentes informaciones de carácter estadístico relativas a campañas y acciones de publicidad llevadas a cabo por la Comunidad de Madrid.

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

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

⁵ <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/es/transparencia/portal-transparencia/informacion-econ/convenios/conveniosCCAA.html>

La Consejería de Presidencia estimó en su momento la solicitud y puso a disposición del ahora reclamante determinada información que éste considera incompleta al no proporcionarse el detalle del importe recibido por cada medio de comunicación.

En sus alegaciones, el órgano requerido manifiesta que conceder el acceso a la información en los términos solicitados conllevaría una acción previa de reelaboración, por lo que considera que concurre la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG —cita, erróneamente, al artículo 18 c)—.

Procede, en consecuencia, analizar la causa de inadmisión invocada por la Consejería de Presidencia, para determinar si resulta aplicable al supuesto que da origen a esta reclamación.

5. A la hora de examinar la procedencia de la aplicación de la causa de inadmisión prevista en artículo 18.1. c), conforme a la cual se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes *“relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”*, es preciso comenzar recordando que, al igual que sucede con los límites del artículo 14 LTAIBG, las causas de inadmisión del artículo 18 enuncian limitaciones o restricciones a un derecho de rango constitucional y, por lo tanto, deberán ser siempre objeto de interpretación estricta. Así lo ha establecido el Tribunal Supremo en su Sentencia 3530/2017, de 16 de octubre (ECLI: ES:TS:2017:3530), en cuyo fundamento jurídico sexto sienta la siguiente doctrina en interés casacional: *«La 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.»* A lo que añade que, *«por ello, la causa de inadmisión de las solicitudes de información que se contempla en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no opera cuando quien invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información.»*

Esta doctrina jurisprudencial fue reiterada, y completada, por el propio Tribunal Supremo en su Sentencia 810/2020, de 3 de marzo (ECLI: ES:TS:2020:810), en la que, tras reconocer que *«el suministro de información pública, a quien ha ejercitado su derecho al acceso, puede comprender una cierta reelaboración, teniendo en cuenta los documentos o los datos existentes en el órgano administrativo»*, deja claro que *«este tipo de reelaboración básica o general, como es natural, no siempre integra, en cualquier caso, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013.»* Partiendo de estas premisas, continúa acotando su ámbito de aplicación al señalar que *«la acción previa de reelaboración, por tanto, en la medida que a su concurrencia se anuda una severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la*

correspondiente solicitud, precisa que tales datos y documentos tenga un carácter complejo, que puede deberse a varias causas [...]». Y, finalmente, concluye que la aplicación de la causa de inadmisión relativa a la acción previa de elaboración se encuentra justificada cuando, como sucede en el supuesto examinado, «se trata de volver a elaborar a partir de una información pública dispersa y diseminada, mediante una labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información», teniendo en cuenta, además, que parte de la información solicitada «se encuentra en diferentes soportes, tanto físicos como informáticos que precisan también de una previa reelaboración».

En la aplicación de esta doctrina jurisprudencial de obligada observancia ha de tenerse presente que, como indica el criterio interpretativo CI/007/2015⁶, de 12 de noviembre, adoptado por Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en uso de las competencias atribuidas por el art. 38.2 a) de la LTAIBG⁷, la reelaboración no debe confundirse con otros supuestos también regulados en la LTAIBG, como el de las solicitudes de información voluminosa, la necesidad de anonimizar documentos para suprimir datos de carácter personal o que la información se encuentre en poder de varias unidades informantes que resultan responsables de su custodia. A juicio de este Consejo, en el caso que da origen a la presente reclamación se dan los supuestos primero y tercero que se acaban de señalar y no se pone en duda el esfuerzo realizado por la Comunidad de Madrid en la tarea de recopilación de la información. Pero ello no resulta suficiente para considerar que se haya atendido debidamente el derecho de acceso a la información pública ejercido por el reclamante, por cuanto la administración requerida no proporciona una «*justificación clara y suficiente*», conforme exige el Tribunal Supremo, de la concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) para denegar el acceso a una parte de la información solicitada.

La Comunidad de Madrid sustenta la negativa a proporcionar el importe recibido por cada medio de comunicación en que «*implica elaborar expresamente la respuesta haciendo uso de diferentes fuentes de información, de diferentes unidades informantes, no sólo a nivel de Consejería, sino dentro de cada una de ellas a nivel directivo, por unidades inferiores y con información dispersa en cada una de ellas*». Sin embargo, este argumento resulta desvirtuado por lo manifestado por la propia Administración en sus alegaciones, cuando relata que «*se consensuó una plantilla de gastos de publicidad, con el fin de recabar los datos anuales esenciales al respecto, teniendo en cuenta que la información está en poder de varias unidades informantes y los medios técnicos y humanos disponibles*». Esta descripción del procedimiento seguido para recopilar la información disponible pone claramente de manifiesto la viabilidad de

⁶ <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html>

⁷ <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887#:~:text=Art%C3%ADculo%C2%A038.%20Funciones>.

recabar los datos concernientes a cada medio de comunicación sin mayor dificultad añadida, pues hubiera sido suficiente con incluir en la plantilla una casilla adicional con dicho objeto.

Por otra parte, ha de tenerse presente que el acceso a la información denegada tiene un indudable interés público y entronca directamente con los fines de rendición de cuentas y control ciudadano de las actuaciones de los poderes públicos a los que sirve la legislación de transparencia. Revelar el destino concreto de los gastos en publicidad institucional y anuncios oficiales realizados por una administración con cargo a sus presupuestos es una parte inescindible de las obligaciones de transparencia de las instituciones para posibilitar que la ciudadanía pueda conocer «*cómo se manejan los fondos públicos*» y someter a escrutinio la acción de los responsables públicos.

Teniendo en cuenta el interés público en el acceso a la información, la necesidad de interpretar restrictivamente las causas de inadmisión y la ausencia de una justificación clara y suficiente de su concurrencia en el presente caso, procede estimar la reclamación presentada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada, por constituir su objeto información pública en virtud de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

SEGUNDO: INSTAR a la Consejería de Presidencia de la Comunidad de Madrid a que, en el plazo máximo de treinta días hábiles, facilite al reclamante la siguiente información:

- Gasto en publicidad institucional de la Comunidad de Madrid durante el año 2020, desglosado por medio de comunicación o empresa informativa.

TERCERO: INSTAR a la Consejería de Presidencia de la Comunidad de Madrid a que, en el mismo plazo máximo de treinta días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el artículo 23.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno⁸, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad

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

con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas⁹.

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-Administrativa¹⁰.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

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

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>