



**JDO. CENTRAL CONT/ADMVO. N.11**  
**C/ GOYA 14, CUARTA PLANTA**  
**28001 MADRID**

TEL: 914007163  
Equipo/usuario: JBA  
Modelo: N11630 SENTENCIA ESTIMATORIA PARCIAL  
N.I.G: 28079 29 3 2017 0000840

**PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000028 /2017**

P. Origen: /  
Clase: ADMINISTRACION DEL ESTADO  
DEMANDANTE: MINISTERIO DE PRESIDENCIA Y ADMINISTRACIONES TERRITORIALES  
ABOGADO: ABOGADO DEL ESTADO  
PROCURADOR:  
DEMANDADO: CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO (CTBG)  
ABOGADO:  
PROCURADOR: [REDACTED]

**S E N T E N C I A    N° 9/2018**

En Madrid a veintidós de enero de dos mil dieciocho

El Ilmo. Sr. D. José Damián Iranzo Cerezo, Magistrado del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo Número 11, ha pronunciado la siguiente Sentencia en el recurso registrado con el Numero 28/2017 y seguido por el Procedimiento Ordinario en el que se impugna la Resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de fecha 14/3/17 por la que se estima la reclamación R/0556/2016 presentada al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTIPBG) contra la Resolución del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales de fecha 22/12/16 que concedió *acceso parcial a que se refiere la solicitud deducida por [REDACTED] en el ámbito de las competencias de este Departamento".*

Son partes en dicho recurso:

-DEMANDANTE: MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA Y PARA LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES, representado y dirigido por el Abogado del Estado.



-DEMANDADA: CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO, representado por el Procurador [REDACTED] y asistido por la Letrada [REDACTED].

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Por el Abogado del Estado, en la representación antedicha, se interpuso recurso contencioso-administrativo contra la Resolución descrita en el encabezamiento. Dicho recurso quedó registrado con el Número 28/2017.

**SEGUNDO.-** En el escrito de demanda, presentado con fecha 10/7/17, se solicitó el dictado de Sentencia en base a los hechos y fundamentos de derecho en ella expresados y que se dan por reproducidos.

**TERCERO.-** Por su parte, la demandada, en el escrito de contestación presentado en fecha 7/9/17, y con base en los hechos y fundamentos de derecho en el mismo contenidos, interesó el dictado de Sentencia por la que se desestimaran los pedimentos de la actora.

**CUARTO.-** Por Decreto de fecha 22/9/17 se fijó como indeterminada la cuantía del presente recurso.

**QUINTO.-** El procedimiento se recibió a prueba en virtud de Auto de fecha 22/9/17, practicándose ésta con el resultado que obra en autos.

**SEXTO.-** En los escritos de conclusiones (presentados, respectivamente, en fechas 16/10/17 y 27/10/17) las partes reprodujeron las pretensiones que tenían solicitadas.

**SÉPTIMO.-** Por Providencia de fecha 20/11/17 se declaró el pleito concluso para el dictado de la presente resolución.

**OCTAVO.-** Se han observado las prescripciones legales en la tramitación del presente recurso.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** Se interpone por la representación del MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA Y PARA LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES recurso contra la Resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de fecha 14/3/17 estimatoria de la reclamación R/0556/2016 formulada al amparo del artículo 24 LTIPBG contra la Resolución del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales de fecha 22/12/16 que concedió el *"acceso parcial a que se refiere la solicitud deducida por [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] en el ámbito de las competencias de este Departamento"* mediante su remisión a la información *"disponible en los planes e informes anuales de publicidad y comunicación institucional, accesibles en el Portal de La Moncloa"* en el enlace que indicaba.

En disconformidad con la Resolución objeto de impugnación, el demandante interesa *"dejar sin efecto"* la misma. Tras traer a colación los antecedentes que por pertinente tiene, tres son los motivos de impugnación que se articulan (uno de carácter formal fundado en la *"vulneración de las garantías de terceros en la instrucción del procedimiento"* y los otros dos de naturaleza sustantiva por infracción de los artículos 14,1 h) y 18,1 c) LTIPBG).

-En primer lugar, aduce la nulidad de la actuación recurrida al quebrantar los derechos de los terceros afectados por la misma y, en particular, *"el derecho a ser oído y poder hacer alegaciones en un procedimiento en el que la información que se solicita afecta a sus secretos comerciales"*. Esgrime al respecto la infracción del artículo 24,3 LTIPBG en el entendimiento de que ante una reclamación denegatoria del acceso a la información por mor de la necesaria protección de derechos e intereses de terceros, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno debió haber otorgado a éstos trámite de audiencia. Alude con ello tanto a las *"agencias de medios"* como a *"todo tipo de medios de comunicación y otros soportes publicitarios"* por las campañas de publicidad institucional de los años 2012 a 2015. Rechaza la interpretación restrictiva que la Resolución impugnada postula al considerar que el Ministerio denegó el acceso limitándose a invocar la causa de inadmisión del artículo 18,1 c) LTIPBG. A mayor abundamiento, trae a colación los artículos 88,1 y 118 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), con base en la remisión que a los mismos efectúa el artículo 24,3 LTIPBG, enfatizando la evidente existencia de tales terceros afectados en alusión a las agencias y centrales de medios de las que el Ministerio en cuestión (al igual que los demás entes y organismos de la



Administración General del Estado) se sirve a modo de intermediarios para contratar con medios de comunicación la difusión de las campañas de publicidad institucional.

-En segundo término, alega la infracción del artículo 14,1 h) LTIPBG al considerar que concurre la excepción en el mismo prevista respecto al derecho de acceso a la información pública por mor de "*los intereses económicos y comerciales*" que de las mentadas agencias y centrales de medios cabe predicar a propósito de los solicitados "*números de inserciones, tarifas y medios de comunicación*". Razona el que singularmente las tarifas constituirían "*secretos de negocio*" no suministrables a terceros sin su consentimiento expreso en la medida en que evidencian condiciones comerciales y económicas derivadas de la negociación individual de las agencias y centrales de medios, traduciéndose en la rentabilidad para aquéllas de la compra de los espacios publicitarios.

-Finalmente, se invoca la vulneración del artículo 18,1 c) LTIPBG con base en el concepto de reelaboración que infiere del citado precepto. Ello al demandarse una información pública no susceptible de ser suministrada en tanto que de la misma no se dispone por el Ministerio, siendo precisa la "*reelaboración de la información suministrada por la agencia de publicidad*".

Frente a lo anterior, la representación del CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO formula oposición al recurso interpuesto. Tras exponer los antecedentes que considera relevantes, rebate los motivos de impugnación postulados de contrario en la forma que sigue:

-En primer término, rechaza la exigencia en este caso del trámite de audiencia por cuanto para que fueran de aplicación los artículos 19,3 y 24,3 LTIPBG se requeriría tanto la identificación de los terceros como el que la denegación del acceso a la información del Ministerio se hubiera basado en la protección de los derechos e intereses de aquéllos. Advierte que debió ser el Ministerio demandante (en tanto que organismo que recibió la solicitud de información) el que articulase tal trámite procedimental, no pudiendo ahora trasladar la carga a la demandada.

-En segundo lugar, niega vulneración del artículo 14,1 h) LTIPBG toda vez que no solo no existe ningún obstáculo legal o conceptual para que sean de conocimiento público ya los contratos en cuestión, ya el precio pactado, sino que ello resulta obligatorio en virtud del artículo 8,1 a) LTIPBG al haberse decantado el legislador por la publicidad de tales

contratos con indicación, entre otros, de su objeto, duración, el importe de licitación y de adjudicación o el procedimiento utilizado para su celebración. Significa que el negar tal información pública comporta impedir conocer el destino de los recursos públicos y los criterios con los que se ha conducido la Administración al respecto. E incide en que la aplicación del límite concernido se ha llevado a efecto sin valoración del daño que pueda derivarse del acceso a la información pública y sin tener en cuenta el interés público superior en el acceso a tal información.

-Finalmente, descarta la infracción del artículo 18,1 c) LTIPBG en el entendimiento de que la información solicitada no requiere de reelaboración alguna, sino que se encuentra a disposición de los organismos que contratan la publicidad institucional porque configuran lo que se conoce como Plan de Medios en tanto que forman parte de la justificación que realizan los medios de comunicación intervinientes en las campañas de publicidad.

**SEGUNDO.-** Expuestas las respectivas posiciones de las partes, se hace preciso realizar una serie de consideraciones a propósito de la base fáctica y jurídica sobre la que la controversia opera:

-La Resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de fecha 14/3/17 estima la reclamación R/0556/2016 presentada conforme al artículo 24 LTIPBG contra la Resolución del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales de fecha 22/12/16 que concedió el *acceso parcial a que se refiere la solicitud deducida por [REDACTED] en el ámbito de las competencias de este Departamento*". Ésta última remitía a la información "disponible en los planes e informes anuales de publicidad y comunicación institucional, accesibles en el Portal de La Moncloa" en el enlace que reseñaba.

-Partiendo de los "términos exactos de la solicitud" que viene dada por "el Listado de campañas realizadas y presupuesto ejecutado del Ministerio de Presidencia y sus organismos dependientes para los años 2012, 2013, 2014 y 2015, desglosado por medios de comunicación donde se anunció la campaña" y, a su vez, segregado por "año, presupuesto ejecutado, organismo, campaña, número de inserciones, tarifa y medio de comunicación", concluye que lo que en realidad se está recabando es el "Plan de Medios del mencionado Departamento Ministerial para los años 2012 a 2015" ya que es en dicho Plan de medios en el que se contiene "información detallada sobre la



campaña desarrollada, su presupuesto, las inserciones en medios de comunicación y el importe finalmente abonado por dichas inserciones" [F.D. 4º].

-En lo que respecta al "argumento formal acerca de la necesidad de llevar a cabo un trámite de audiencia a los terceros afectados", resalta el que el Ministerio "parece obviar que es en la aplicación del límite al responder la solicitud el momento en el que debería haberse recabado las alegaciones de terceros según dispone el artículo 19.3". Concluye así que era en tal trámite de respuesta a la solicitud "en el que debería haberse realizado el trámite de alegaciones oportuno, sin que conste en el expediente que el mismo haya sido llevado a cabo" [F.D. 10º].

-Por lo que se refiere a "la aplicación del límite alegado se realiza con total separación de lo preceptuado en la LTAIBG en su artículo 14.2. La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso y, por lo tanto, al doble test, del daño y del interés, que debe ser realizado". Añade que "entiende este Consejo de Transparencia que la mención a que el perjuicio se produce no respecto del organismo público sino de las empresas terceras no se sostiene debidamente. En primer lugar, porque los fondos provienen del organismo público, por lo que una eventual modificación de tarifas que pueda producirse si se conociera la información solicitada afectaría a la posición económica del organismo público contratante y responsable de la campaña. Además, no puede argumentarse este perjuicio a los intereses de terceros que contratan con la Administración (como, si bien indirectamente, se produce en este caso) derivado del conocimiento de los términos de esta contratación. La interpretación contraria llevaría a desvirtuar la previsión del artículo 8.1 a) de la propia LTAIBG que prevé la publicidad proactiva de todos los contratos que celebren los organismos sujetos a la Ley. Es decir, puede concluirse que el legislador ya ha avalado la importancia en conocer el destino de los fondos públicos de la contratación" [F.D. 10º].

**TERCERO.-** Sintetizados en la forma que antecede tanto los hechos esenciales para la comprensión de la controversia como las respectivas posiciones de las partes y el contenido de la Resolución impugnada, procede el examen individualizado de los distintos motivos impugnatorios, siendo el primero de ellos el relativo a la pretendida nulidad de la actuación recurrida con base en la infracción del artículo 24,3 LTIPBG y,



consiguientemente, de los derechos de terceros afectados y su "derecho a ser oídos y poder hacer alegaciones en un procedimiento en el que la información que se solicita afecta a sus secretos comerciales".

A propósito de la tramitación de la solicitud de acceso a la información dispone el artículo 19,3 LTIPBG 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", debiendo el solicitante ser informado tanto de esta circunstancia como de la suspensión del plazo para dictar resolución hasta recibidas las alegaciones o transcurrido el plazo para su presentación. Ya en cuanto al régimen de impugnación con respecto a la "resolución en la que se conceda o deniegue el acceso", el artículo 24,3 LTIPBG indica que "la tramitación de la reclamación se ajustará a lo dispuesto en materia de recursos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común", precisando el que "cuando la denegación del acceso a la información se fundamente en la protección de derechos o intereses de terceros se otorgará, previamente a la resolución de la reclamación, trámite de audiencia a las personas que pudieran resultar afectadas para que aleguen lo que a su derecho convenga".

En el presente supuesto, a la solicitud de información pública formulada al Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales por parte de [REDACTED], éste da respuesta parcialmente estimatoria por Resolución de fecha 22/12/16. En la misma, al tiempo que se remite a la información "disponible en los planes e informes anuales de publicidad y comunicación institucional, accesibles en el Portal de La Moncloa" en el enlace que indicaba, destacaba que "el resto de la información solicitada es de carácter económico y se refiere a los contratos suscritos para la compra de espacios publicitarios con agencias de medios. El Ministerio de la Presidencia durante el periodo expresado, no ha contratado directamente con los medios de comunicación en los que se difunden sus campañas de publicidad institucional. Han sido, pues las agencias de medios las que han realizado la contratación. Y son también las agencias las que disponen de dicha información, de la que no se dispone en el ámbito del departamento, ni existe obligación legal alguna de que se disponga de ella, de acuerdo con lo que se señala más adelante, ya que solo ha de remitirse información con carácter general relativa a la facturación, no sobre cada gasto concreto efectuado. No solo es que este departamento no disponga de esa información, sino que también se da la circunstancia de que el



*acceso a este tipo de información podría suponer un perjuicio a los intereses económicos y comerciales de las empresas afectadas por los contratos a los que se refiere la solicitud; es decir, las agencias de medios con las que ha contratado este departamento o sus organismo adscritos, lo que se encuadra en la causa de denegación prevista en el artículo 14.1.h) de la LTBG".*

Formulada reclamación por el [REDACTED] ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, éste, sin conferir el "trámite de audiencia a las personas que pudieran resultar afectadas para que aleguen lo que a su derecho convenga" conforme al artículo 24,3 LTIPBG, resuelve estimando tal reclamación mediante la Resolución objeto de la presente *litis*.

Sobre la base de lo que antecede, en una interpretación conjunta de los transcritos artículos 19,3 y 24,3 LTIPBG y con base en el sentido que a los mismos ha dispensado la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (Sección 7ª) en Sentencia de 17 de julio de 2017 (rec. 40/2017), debe convenirse con la demandante que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno prescindió del trámite de audiencia preceptivo.

Al igual que en el supuesto examinado por tal Sentencia, la decisión del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales se basó, conforme a lo que acaba de exponerse, en "el perjuicio a los intereses económicos y comerciales de las empresas afectadas por los contratos a los que se refiere la solicitud" conforme al artículo 14,1 h) LTIPBG. Es por ello por lo que, parafraseando lo sentado por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, "antes de resolver la reclamación, procedía haber oído en trámite de audiencia" a las agencias y centrales de medios de las que se servía la demandante para contratar indirectamente con los medios de comunicación a través de los cuales se iban a difundir las campañas de publicidad institucional. Así, "más allá de la intervención que en el procedimiento administrativo se dispensa a los interesados (arts. 31, 34 y 112, Ley 30/1992), la Ley 19/2013 vino a habilitar en el mencionado precepto (en términos similares al art. 112.2 de la Ley 30/1992) la especial intervención, en el trámite de reclamación, de aquellos terceros cuyos derechos o intereses hubieran sido determinantes de la denegación de acceso a la información pública cuestionada en la reclamación, como es el caso. Y ello, con independencia de lo que sobre la virtualidad de dicha protección, como fundamento de aquella denegación, o como límite del acceso a la información, corresponda decidir al resolver la reclamación". Concluye la Sentencia referida el que "al haberse omitido dicho trámite, lo que procede es dejar sin





efecto la resolución de la reclamación y volver sobre el procedimiento para subsanar el defecto de forma cometido (art. 113.2, Ley 30/1992), es decir, para sustanciar el trámite omitido, antes de resolver aquella". Y lo que deviene aun más determinante, "sin que la eventual infracción" del artículo 19,3 LTIPBG "pueda servir de fundamento para prescindir posteriormente del trámite" prevenido en el artículo 24,3.

Las consideraciones anteriores abocan, en los términos que seguidamente se señalan, a la estimación parcial del presente recurso y, consiguientemente, hace que devenga innecesario entrar a conocer de los otros dos motivos de impugnación que se invocan (de naturaleza sustantiva y fundados en la infracción de los artículos 14,1 h) y 18,1 c) LTIPBG).

Tal estimación parcial, habida cuenta de que se basa en el defecto procedimental advertido, debe traducirse en la retroacción del procedimiento al objeto de que, en relación con la reclamación formulada por ■■■■■■■■■■, se confiera trámite de audiencia a las agencias y centrales de medios con las que el citado Ministerio haya contratado para el desarrollo de las campañas de publicidad institucional en los años 2012 a 2015, ambos inclusive. En tal sentido, no debe dejar de advertirse que es a tales agencias y centrales a las que debe circunscribirse el citado trámite (y no como se indica en el cuerpo de la demanda a "todo tipo de medios de comunicación y otros soportes publicitarios") por cuanto, como la propia actora expresa, es con las mismas con quien contrata el Ministerio concernido.

**CUARTO.-** El artículo 139,1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA) establece que "en primera o única instancia, el órgano jurisdiccional, al dictar sentencia o al resolver por auto los recursos o incidentes que ante el mismo se promovieren, impondrá las costas a la parte que haya visto rechazadas todas sus pretensiones, salvo que aprecie y así lo razone, que el caso presentaba serias dudas de hecho o de derecho". Y el apartado 3º del mismo precepto indica que "la imposición de las costas podrá ser a la totalidad, a una parte de éstas o hasta una cifra máxima". En el presente caso, la estimación parcial del recurso conlleva la no imposición de costas a ninguna de las partes.

Viendo los preceptos citados y demás de general aplicación, se emite el siguiente,

## FALLO

Estimo parcialmente el recurso interpuesto por la representación del MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA Y PARA LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES contra la Resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de fecha 14/3/17 [por la que se estima la reclamación R/0556/2016 formulada contra la Resolución del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales de fecha 22/12/16] y, en consecuencia, se anula dicho acto y se acuerda la retroacción del procedimiento al objeto de que, en relación con la reclamación formulada por [REDACTED], se confiera trámite de audiencia a las agencias y centrales de medios con las que el citado Ministerio haya contratado para el desarrollo de las campañas de publicidad institucional en los años 2012 a 2015, ambos inclusive. Todo ello sin imposición de costas.

### MODO DE IMPUGNACION

Notifíquese esta sentencia a las partes, indicándoles que contra la misma cabe interponer recurso de APELACION en el plazo de quince días ante este Juzgado, siendo resuelto en su caso, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional.

Conforme a lo dispuesto en la Disposición Adicional Decimoquinta de la LOPJ, para la interposición del recurso deberá constituirse un depósito de 50 euros mediante ingreso en la cuenta de Depósitos y Consignaciones de este órgano Judicial abierta en Banco de Santander, nº de cuenta [REDACTED] [REDACTED], bajo apercibimiento de inadmisión.

Si se hace mediante transferencia bancaria, desde una cuenta corriente abierta en cualquier entidad bancaria distinta a BANCO SANTANDER, el nº de cuenta donde se efectuará será: [REDACTED] [REDACTED], y en el campo concepto y observaciones se deberá consignar los 16 dígitos correspondientes a la cuenta-expediente receptora de la cantidad: [REDACTED]

Siendo preceptivo acompañar al escrito de interposición del recurso copia del resguardo acreditativo del ingreso, y debiendo constar en el mismo los siguientes datos: en el campo "concepto": RECURSO COD. 22 CONTENCIOSO APELACIÓN RESOLUCIÓN DE FECHA 22/01/2018.

Añade el apartado 8 que en todos los supuestos de estimación total o parcial del recurso el fallo dispondrá la devolución de la totalidad del depósito, una vez firme la resolución.

Así por esta mi Sentencia, lo pronuncio, mando y firmo.