



AUDIENCIA NACIONAL
JUZGADO CENTRAL
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Nº 3

N.I.U.: 28079 29 3 2017 0000770

Procedimiento: Ordinario

Autos: 26/2017

Demandante: MINISTERIO DE FOMENTO

Letrado: Abogado del Estado

Contra: CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Proc.: [REDACTED]

Letrada: [REDACTED]

Sentencia número: 63/2018

ILTMO SR.:
MAGISTRADO:

D. ADOLFO SERRANO DE TRIANA

SENTENCIA

En nombre del **Rey**

En la Villa de Madrid, a dieciséis de mayo de dos mil dieciocho, en los autos de referencia, seguidos por el MINISTERIO DE FOMENTO, se dicta la presente Sentencia con base en los siguientes:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- Impugna la representación del Estado la resolución de 6 de marzo de 2017 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y pide se deje sin efecto la resolución impugnada con imposición de costas a la Administración demandada en los términos que después se explican.

Segundo.- Contestada la demanda por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno pidiendo su desestimación, fijada la cuantía del proceso como indeterminada se tuvo por aportado el expediente y admitida la documentación incorporada con los escritos al proceso; de este modo quedaron los autos conclusos para dictar sentencia, lo cual se hace a la vista del expediente judicial digitalizado, siendo cumplidas las prescripciones legales por este órgano jurisdiccional conforme a los siguientes

FUNDAMENTOS DE DERECHO

- I. Interpuso recurso contencioso administrativo el Abogado del Estado contra la resolución de 6 de marzo de 2017 dictada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el expediente de referencia R/0517/2016, que estimaba la reclamación de [REDACTED] contra la Resolución de 17 de noviembre de 2016 del Ministerio de Fomento que había concedido parcialmente el acceso a la información solicitada.
- II. La representación del Estado solicita se estime su demanda dejando sin efecto esa resolución del CTBG de 6 de marzo de 2017. En ella se estimaba esa reclamación anterior presentada por [REDACTED] contra aquella otra resolución de 17 de noviembre de 2016 del Ministerio de Fomento, por la que instaba a dicho Ministerio a que, en el plazo máximo de 15 días hábiles remitiese a [REDACTED] la información solicitada y referida en el

fundamento jurídico 11 de dicha resolución y que en mismo plazo máximo de 15 días hábiles remitiese al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno la enviada al reclamante; el fundamento jurídico 11 de dicha resolución razona que la reclamación debía ser estimada y proporcionar al solicitante información sobre unas campañas realizadas y el presupuesto ejecutado del Ministerio de Fomento y sus organismos dependientes para los años 2012 a 2015 desglosado por medios de comunicación , donde se anunció la campaña, datos que debían ser desglosados por año, presupuesto ejecutado, organismo, campaña, número de inserciones, tarifa y medio de comunicación.

- III. Alega abundantemente la Administración demandante que la resolución incurre en un vicio formal junto con vulneraciones sustantivas de la normativa aplicada; ya que por un lado el Consejo no otorgó trámite de audiencia a las personas que pudieran resultar afectadas de acuerdo con el artículo 24.3 de la Ley 19/2013, y de este modo no fueron oídas las empresas afectadas ni agencias de medios, ni medios de comunicación u otros soportes publicitarios para aquellas campañas de publicidad en ese periodo de tiempo, y que la explicación de que no era posible era una excusa del Consejo, que en otras ocasiones no se ha utilizado, sin olvidar que el Ministerio lo que hacía era contratar un servicio extenso basado en estrategias de seguimiento de campañas y que los espacios serían contratados por cada agencia de medios con las centrales de medios en cuya pugna o competencia se producía un ajuste de los precios que trasladaban al cliente, y que esto ha sido explicado por el Ministerio al Consejo con la necesidad preservar las informaciones relativas a estas negociaciones y la opacidad que tiene que regir en esta materia; entiende que de accederse directamente a la información litigiosa se cederían los secretos de negocio de los competidores conociendo los márgenes recíprocos con perjuicio para los intereses económicos y comerciales; entiende quebrantado el artículo 14.1 de la LTAIBG 19/2013, con esta decisión de dar acceso a las tarifas que constituyen informaciones comerciales sensibles tanto para las agencias de publicidad como para las

centrales de medios, cosa que no ocurre respecto de otros aspectos que vienen concernidos por el contrato o contratos administrativos adjudicados; así es que cuando el solicitante se refería a la información sobre el número de inserciones, tarifa y medio de comunicación esto no podía facilitarse sin contar con el consentimiento del tercero interesado; así como que también se ha quebrantado el artículo 18.1. C de la misma Ley porque la información solicitada no está en poder de la Administración que necesitaría reelaborarla a base de la información suministrada por la agencia de publicidad en cuestión, mientras que la Ley no se refiere al derecho a obtener el dato o la documentación sino el derecho a la información, artículos 12 y 13, en cuanto que se refieren a aquellos contenidos o documentos que obran en poder de la Administración, insistiendo en que el Consejo hace una interpretación excesiva y contraria a la Ley del término “reelaboración”, siendo así que la parte demandante no dispone de más información que la que se deriva del contrato con la agencia de medios respectiva en los límites de lo que es la información reflejada en el artículo 8 de la Ley 19/2013. A estas alegaciones se opone el Consejo demandado también muy abundantemente concluyendo que la demandante no cumplió con la obligación reflejada por la Ley sobre el cumplimiento del trámite de audiencia si es que la parte demandante consideraba que podían existir derechos u intereses de terceros y que la información que se tenía que facilitar al solicitante en su momento no podía limitarse porque el derecho de acceso de información se rige por el precepto del artículo 14 de la Ley y los límites no pueden ser considerados como regla general, sino como regla excepcional siendo prevalente el interés público en conocer los detalles de la gestión de los fondos públicos y la rendición de cuentas por el uso que se realiza de los mismos; y en cuanto a la posibilidad de reelaboración de la información que no tendría la Administración demandante que soportar, resulta que dicha información estaba a disposición de los organismos que contratan publicidad institucional tanto porque está contenida en lo que se conoce como Plan de Medios y también porque forma parte de la justificación que realizan los medios de comunicación que intervienen en las campañas de publicidad. De este modo entiende el Consejo que no existe

reelaboración cuando la información solicitada está en un documento a disposición, no sólo de la Comisión de Publicidad Institucional, sino también del Organismo Público contratante aparte de haber sido observados los límites que existen en cuanto a facilitar el derecho del acceso la información.

- IV.** Las partes están de acuerdo con la normativa que es objeto de aplicación, así como en el contenido de las resoluciones impugnadas citando el apoyo de sus argumentos diversos precedentes judiciales de esta Audiencia Nacional y del Tribunal Supremo; y vistas las alegaciones de ambas partes, en este caso concreto el recurso tiene que ser desestimado conforme con las consideraciones que siguen a continuación: Todos los defectos que la parte demandante alega penden de una manera u otra, de una visión extensiva o restrictiva del derecho al acceso a la información en sus distintas manifestaciones que se reflejan en el texto legal aplicado y sobre la que volveremos después, incluso cuando alega la existencia de un defecto formal cometido por la actividad del Consejo. Comenzando con el primer defecto formal alegado por la representación del Estado hay que recordar que el preámbulo de la Ley 19/2013 LTAIBG establece la prevalencia del acceso a la información en materia de actividad pública del órgano suministrador de información, al mismo tiempo que se protegen “los datos que la normativa califica como especialmente protegidos, para cuyo acceso se requerirá, con carácter general, el consentimiento de su titular”; de donde obtenemos una regla de prevalencia en el acceso la información, y no una regla de excepción o de limitación a la misma, salvo los casos en que el consentimiento del titular es necesario si se intenta un acceso a la información que contiene datos que, 1) están especialmente protegidos y, 2), que dicha calificación se realiza por la normativa, y no por interpretaciones personales más o menos justificadas que puedan hacerse sobre los datos cuya información se solicita. Y tales requisitos se establecen sin olvidar que después el artículo 15 de la Ley se refiere a la protección de datos de carácter personal, a los que se refiere la Ley orgánica 15/1999, como una especie de este tipo de datos sensibles. Lo cual es reflejo

de aquella configuración de la regla de prevalencia en el derecho de acceso a la información pública que impregna el articulado. En este marco comprendemos que si la Administración demandante está alegando que existen determinados datos sensibles para el acceso a la información, que devienen comprometidos con su traslado o acceso al solicitante, resulta incongruente, cuando menos, que prescinda de pedir el consentimiento de las personas afectadas por dichos datos cuando precisamente estaba determinando la procedencia o la improcedencia de facilitar el acceso a dicha información que se entendía sensible y que particulariza insistentemente sobre los aspectos referentes a tarifas, precios, negociación, u otros elementos de la respectivas campañas publicitarias contratadas con terceros concernientes al secreto de las negociaciones o a la opacidad de sus comportamientos económicos. En tal caso, el consentimiento de los terceros debió haber sido considerado, y en tal caso la Administración demandante cuya información debía suministrar al solicitante en aquel momento procedimental oportuno, debía contar con dicha presencia o participación o autorización en su caso, y por lo tanto debió citarlos a fin de que pudieran expresar su opinión en el curso del procedimiento diseñado para el acceso a la información pública, ese procedimiento ágil al que se refiere el mismo preámbulo del texto legal. La regulación del artículo 5.3 de la Ley señala incluso que, cuando existen datos especialmente protegidos, la publicidad sólo se llevará cabo previa disociación de los mismos, como principio general. Si no es así, o si ello sucede y la Administración que suministra la información no lo ha hecho, no puede después prevalerse de una posibilidad eventual para protegerlos, en orden a alegar que no tenía la carga de escuchar las personas o terceros afectados por esa información sensible. En este marco de comprensión el procedimiento específico se inicia con una solicitud de acceso a la información, artículo 17 LTAIBG, en el que se concreta la información que se solicita sin que el solicitante esté “obligado a motivar su solicitud de acceso” (ni por tanto a entrar en especiales identificaciones de terceros interesados) aunque lo pueda hacer, lo cual no es “por sí sola causa de rechazo de la solicitud”; por consiguiente resulta irrelevante para las tesis de la parte demandante que el solicitante en

su momento pudiera identificar o no a terceros interesados con relación a la información que había solicitado; y las causas de inadmisión de la solicitud a las que se refiere artículo 18 no contemplan la necesidad de pronunciarse sobre la existencia o inexistencia de los elementos de identificación de terceros interesados al respecto en el suministro de información. El solicitante debe de identificar de forma suficiente la información, pero no las personas o terceros afectados por la facilitación de la misma, artículo 19 de la Ley. Y la expresión “y la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, debidamente identificados” no es una posibilidad que pueda recaer directamente sobre el interesado, sino sobre el órgano que tiene su cargo la tramitación del expediente administrativo por aplicación de la normativa supletoria de la Ley Procedimental 39/2015, artículo 75, porque los actos de instrucción necesarios para la determinación conocimiento y comprobación de los hechos que sostiene la resolución “se realizarán de oficio” por el órgano que tramite el procedimiento; y si de ahí se desprendía que existían otros interesados es el solicitante el que “deberá ser informado de esta circunstancia, con la suspensión del plazo para dictar resolución hasta que se hayan recibido las alegaciones o haya transcurrido el plazo para su presentación” o es el órgano administrativo, no el Consejo, el que en otro caso debe remitir la solicitud de la información elaborada “por otro” para que éste decida sobre el acceso. En todo caso siempre tenía al órgano de tramitación en sus manos la posibilidad de otorgar subsanación para pedir aclaración al solicitante sobre las personas legitimadas o afectadas pasivamente por su solicitud. O de acordar la retroacción pertinente para tramitar correctamente la solicitud (SAN 12-2-2018). De aquí deducimos también que es en el curso del procedimiento administrativo específico (que antes se ha dicho “ágil” en el preámbulo legal), que pone en marcha la solicitud, donde la Administración, no el Consejo, previa constatación de la identificación de derechos e intereses de terceros potencialmente afectados , debe de abrir un plazo de 15 días para que se puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas; de aquí que todas las alegaciones actuales de la Administración demandante sobre aquel vicio inicial de procedimiento que determinaría la nulidad por falta de audiencia de los

terceros identificables, es alegación de un vicio de procedimiento que no puede hacerse recaer en esta ocasión sobre el Consejo demandado; además en la resolución se deben decidir todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del procedimiento, artículo 88 LPA, como reconocen ambas partes, y si existen cuestiones conexas no planteadas por los interesados el órgano tramitador debió pronunciarse sobre las mismas poniéndolo antes de manifiesto,- el órgano tramitador no el Consejo -, a aquellos por un plazo no superior a 15 días; congruentemente también se dice que la resolución en la que se concede o deniega el acceso a la información, (en este caso concesión parcial), debe notificarse “al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado” práctica de la notificación que recae sobre la propia Administración tramitadora del procedimiento de facilitación de la información, pero que no puede hacerse recaer sobre el Consejo en este caso concreto porque, como ya hemos dicho, el inicio del procedimiento y su tramitación se hace ante el órgano de la Administración pública que debe facilitar la información no sobre el Consejo demandado. La posterior reclamación potestativa ante el Consejo, que es sustitutiva del recurso administrativo correspondiente, también se ajusta a lo dispuesto en materia de recursos en la ley procedimental estatal, entonces la Ley 30/1992, hoy LPA 39/2015. Con arreglo a este esquema, en la fase del recurso, o reclamación administrativa los vicios o defectos que pudieran ser causa de anulación de un acto no pueden ser “alegados por quienes los hubieren causado” artículo 115 que recoge la clásica doctrina de la obrepción o de la subrepción en los actos administrativos; por consiguiente, si la Administración ha incurrido en un defecto de identificación de los terceros interesados en el curso de la tramitación o de la instrucción del procedimiento “ágil” de acceso a la información, o ni siquiera ha considerado que deban ser notificados, no puede después escudarse en su propia omisión ni en vía administrativa, ni menos después en esta vía judicial. En todo caso no es un vicio que pueda hacerse recaer sobre el Consejo que es un órgano distinto del que tramitó el procedimiento de solicitud o del acceso a la información. Sin olvidar que, según el artículo 118 LPA, si bien en trámite de audiencia de los interesados pueden

tenerse en cuenta nuevos hechos y documentos no recogidos en el expediente originario “no se tendrán en cuenta en la resolución de los recursos, hechos, documentos o alegaciones de la recurrente cuando habiendo podido aportarlos en el trámite de alegaciones no lo haya hecho...” Principio inspirador que puede aplicarse perfectamente a la Administración hoy demandante. Y lo último es que la información que se solicita lo es porque concierne a una actividad afectante al gasto público de la Administración que ha sido comprometido con ocasión de la contratación y de aquellas campañas publicitarias, sin determinación o precisión nominativa de los participantes, (y sin perjuicio de lo que después decimos sobre la posibilidad administrativa de la “anonimización” de los datos personales o sensibles), y la resolución del Consejo no implica por sí sola que la Administración deba dirigir nuevas actuaciones a los terceros que participaron en ellas.

- V. En conclusión, de este aspecto, no podía el Consejo identificar a terceros interesados en la fase de la reclamación cuando la Administración informadora no lo hizo, siendo inaplicable el trámite de audiencia en este caso, al que se refiere el art. 24.3 LTAIBG. Con todo, no puede excluirse que, si la aparición de los terceros interesados sucede, no en el marco del procedimiento de solicitud, sino después con ocasión de la tramitación de la reclamación ante el Consejo, deba éste realizar las correspondientes comunicaciones a quienes puedan haber sido identificados como terceros interesados; pero ello debe contar con una causa de justificación o prueba de las razones por las cuales el Ministerio no lo haya podido hacer anteriormente, mientras que aquí no parecen incorporadas ninguna, con la necesaria claridad; y entenderlo de otro modo, como propone la Administración demandada implicaría concluir que, cuando el Ministerio omite sus cargas procedimentales de identificación, deba asumirlas automáticamente el Consejo, con el resultado de subvertir la regla general en la asignación de las competencias para tramitar los respectivos procedimientos que establece la propia normativa específica antes transcrita.

VI. En cuanto a las consideraciones de fondo hechas por la Administración demandante acerca de la vulneración de los límites en el derecho del acceso a la información de la solicitante, [REDACTED], hay que tener presente primeramente que la regulación parte de aquel derecho prevalente en el acceso a la información lo cual se corresponde con una obligación inicial de suministrar información por las propias personas físicas o jurídicas que son, entre otras, la Administración General del Estado, en la que se inserta el Ministerio demandante, así como esa obligación se extiende a los adjudicatarios de contratos del sector público a los que alude el Abogado del Estado, y en los términos previstos en el respectivo contrato; por donde no vemos tampoco una posibilidad de eludir la información que, de una manera u otra dimana directa o indirectamente de estos contratos. Debe recordarse también que el artículo 8 LTAIBG se refiere a una información a facilitar de naturaleza económica, presupuestaria y estadística que concierne también a los contratos con indicación del “importe de licitación” en su caso, junto con otros datos, y su porcentaje en volumen presupuestario de los contratos adjudicados a través de la normativa de contratación del sector público y lo mismo en relación con los convenios suscritos cuando se refieren a la realización de prestaciones y de obligaciones económicas convenidas con indicación del presupuesto, obligaciones económicas, así como también sobre las subvenciones y ayudas públicas que se conceden en su caso, y otra problemática presupuestaria sobre la actividad financiera de las administraciones públicas; esto lo decimos porque no parece que la finalidad de estos preceptos sean prescindir de facilitar informaciones que, aún relativas a tarifas o precios de los concurrentes, no dejan de concernir a aspectos económicos en materia de actividades del sector público sobre los que entiende existe esa “opacidad”, según el Abogado del Estado. Precisamente la finalidad de estos preceptos legales es conseguir todo lo contrario: la máxima transparencia, para lo cual es necesaria la facilitación del acceso a la información pertinente; si bien el derecho al acceso a la información al que la Ley se refiere no puede pretenderse se particularizase por el legislador en una lista tasada, exhaustiva, por lo demás, infinita, de supuestos o de aspectos

económicos a los que concierne la actividad pública aún en materia de publicidad, sí parece que la problemática económica derivada de la contratación administrativa que concierna a la fijación de los precios de este tipo de actividades a las que se refieren ambas partes, parece queda ampliamente concernida por el alcance del artículo 8 de la Ley 19/2013. Máxime cuando las palabras “tarifas” o “precios”, a los que se refiere la parte demandante y, en su fijación, la competencia mercantil de los concurrentes, por ejemplo, son conceptos usuales en el ámbito de la contratación pública con indudable significación económica y jurídica que no permite entenderlos excluidos del objeto de la información a la que se refiere la Ley.

VII. También debemos recordar que lo que se pedía en su momento era la lista de actividades realizadas y el presupuesto ejecutado del Ministerio de Fomento por aquellas campañas entre los años 2012 y 2015 desglosado por medios de comunicación, desglosados los datos por año, el presupuesto ejecutado, organismo, campaña, número de inserciones, tarifa y medio de comunicación. El Ministerio había contestado a la solicitud concediendo parcialmente el acceso a la información, pero en los términos que se reflejan en la resolución de 17 de noviembre de 2016; por un lado remitiendo a los informes anuales de publicidad y comunicación institucional en dos vínculos de las páginas web indicadas, y en cuanto al “número de inserciones, tarifa y medio de comunicación” se decían datos incluidos con distintos niveles de desglose en los planes de medios de las campañas de publicidad institucional existentes en distintas unidades administrativas y cuyo acceso “podría requeriría (sic) de una acción previa de reelaboración parte (sic) de las unidades responsables,, por lo que tendría que ser inadmitida su solicitud con arreglo al artículo 18 uno. C, LTAIBG...” Así como también se añadía que “...la información solicitada de carácter económico es la relativa a los contratos suscritos para la compra de espacios publicitarios con agencias de medios. La Administración General del Estado, en general, no contrata directamente con los medios de comunicación en los que se difunden sus campañas de publicidad institucional. 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 han contratado los ministerios, lo que se encuadra en la causa de denegación prevista en el artículo 14.1. h) L TAIBG... En el presente caso, el límite del derecho al acceso se basa en los intereses económicos y comerciales de las empresas afectadas por los contratos a los que se refiere la solicitud, no en los intereses de la Administración General del Estado---”

- VIII.** Esta contestación es objeto de una primera discrepancia expresada por el Consejo señalando que el concepto de reelaboración no puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita pertenece al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud; coincidimos con esa interpretación porque si lo que se quería decir por la demandante es que la información debía ser suministrada haciendo uso de diversas fuentes de información, -siendo así que las fuentes de información disponibles están en el ámbito de gestión y competencia del órgano al que se solicita el acceso de información-, no parece que pueda ser confundida la reelaboración de una actividad o de unos datos con el tratamiento, la agregación o la segregación de ellos, la mayor concreción o no,, la totalización o la sustracción, u operaciones de ordenación o aclaración que resulten sencillas, aspectos que conducen más bien o repercuten en el trabajo que debe realizar el órgano administrativo que debe presentar la información, pero no constituyen actividades de una “nueva elaboración” sobre una información existente. Aun reconociendo que el concepto indeterminado de “reelaboración” puede conducir a una multiplicidad de soluciones, lo cierto es que la palabra “elaborar” es transformar una cosa, u obtener un producto por medio de un trabajo adecuado, o idear o inventar algo complejo (RAE). Por consiguiente, no es necesario acudir a la semántica “de volver a elaborar, o “reelaborar” algo para esperar legítimamente que el suministrador de la información deba hacer algo más que el traslado o la presentación de unos simples datos de información al que la solicita. No se

trata solamente de reaccionar pasivamente ante la solicitud de información del ciudadano, sino de reaccionar activamente por la Administración en razón del cúmulo de datos que tenga almacenados o custodiados en el servicio competente. En segundo lugar, no puede amparar la argumentación de la demanda la apreciación de una causa de inadmisión procedimental en este caso concreto; si fuera así cerrarían el acceso a toda posible información por este aspecto; no parece que se haya solicitado una alteración estricta de la información existente al respecto, y más bien la petición podría traducirse en que el órgano administrativo se esfuerce o trabaje en concretarla para facilitar la comprensión de los datos obrantes en el mismo incluso en materia económica o de gastos, cuando los mismos proceden de los recursos públicos (y al margen de la problemática de los márgenes de negociación de las tarifas y de la competencia o la concurrencia económica para la adquisición de la actividad o de la adjudicación del contrato en distintas contrataciones públicas); tampoco se ha demostrado por la Administración demandante que estemos ante datos especialmente protegidos por normativa específica, o datos de carácter personal, (pues en tal caso, como ya decía la resolución impugnada, la información podría ser “anonimizada “ antes de suministrar la información al interesado); tampoco se ha demostrado que el organismo demandante hubiera tenido que acudir a distintas fuentes de información ajenas a este asunto y a esta problemática o que careciese de los medios o recursos adecuados para obtener y para tratar la información que se está solicitando pidiéndole una tarea imposible. En este contexto donde no puede demostrarse la imposibilidad administrativa de facilitar la información, ni puede probarse la necesidad ineludible de una reelaboración de la información , no pueden alegarse con éxito este tipo de causas como obstáculos jurídicos para impedir el acceso del ciudadano a la información pública o para inadmitir la solicitud pues eso es lo que ha dicho el Tribunal Supremo al hablar del carácter no solamente estricto, sino “restrictivo” en la invocación de estas causas de acceso a la información, tras el examen del preámbulo y de la regulación de la Ley al razonar: “...Esta 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. Partiendo de esa premisa, dejamos desde ahora anticipado que en el caso que estamos examinando no cabe entender que concurra la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c/ de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, referida a las solicitudes "relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración". Para sustentar esa conclusión, debemos ante todo recordar que lo que en su día solicitó el interesado era lo siguiente: "Información sobre todos los gastos de la Entidad Pública Empresarial Corporación de Radio y Televisión Española (RTVE) en relación a la participación de España en el concurso Eurovisión del año 2015, incluyendo todas las partidas en viajes, alojamientos, dietas, vestuario, gastos de delegaciones y acompañantes. Se solicita, por tanto, el coste total de que España haya participado en el festival de Eurovisión 2015, con detalles concretos de los de los gastos". Pues bien, una vez más compartimos el parecer del Juzgado Central nº 6 cuando señala en su sentencia (F.J. 3º) que la Corporación RTVE "...no ha justificado que el suministro de la información solicitada exija una labor previa de reelaboración, pues aparte de sus alegaciones ninguna otra prueba se allega que soporte su posición". Y añade el Juzgado Central que "...La información que se solicita ha de encontrarse en los documentos contables y presupuestarios de la entidad, y no se aprecia que para su suministro exija de una labor previa de reelaboración específica o someter a un tratamiento previo de la información con que se cuenta para obtener algo diferente de lo que se tiene, más allá de constatar las distintas partidas en que se contengan los datos de los gastos efectuados para participar en el festival de Eurovisión 2015, y en su caso la mera adición de las mismas". Dicho de otro modo; *nada indica que el tipo de información que se solicitaba requiriese algún tipo reelaboración salvo, en su caso, la mera suma de las diversas partidas de gastos; y, en todo caso, la parte recurrente no ha aportado prueba o justificación alguna de que resultase necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información. ...* Solución está impartida por la STS de 16 de octubre de 2017 que vemos aplicable al presente caso. Ya había dicho la resolución del Consejo siguiendo sus propios precedentes interpretativos que estamos en este caso ante un derecho de acceso a la información del art. 105 b) de la Constitución, no de un derecho al dato o a la suma de datos, de acuerdo con lo previsto por el art. 12 LTAIBG, aunque, como dice la parte demandante haya que atender a la sensibilidad de las tarifas y de los

mecanismos de negociación entre las distintas entidades concurrentes en estas campañas publicitarias.

- IX.** Con observación del mismo principio de prevalencia, y del ejercicio del derecho público subjetivo a la información nos fijamos ahora en los restantes argumentos empleados por la Administración demandante que se dirigen, en resumidas cuentas, a señalar los graves perjuicios que se le ocasionarían a terceros en el ámbito económico o comercial por la confirmación de la resolución impugnada. La resolución del Consejo se apoyaba también en el artículo 14.1. H, LTAIBG que establece lo siguiente: “.... *Límites al derecho de acceso* 1. El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para: a) La seguridad nacional. b) La defensa. c) Las relaciones exteriores. d) La seguridad pública. e) La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios. f) La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva. g) Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control. h) Los intereses económicos y comerciales. i) La política económica y monetaria. j) El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial. k) La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión. l) La protección del medio ambiente. 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. 3. Las resoluciones que de conformidad con lo previsto en la sección 2.^a se dicten en aplicación de este artículo serán objeto de publicidad previa disociación de los datos de carácter personal que contuvieran y sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 20, una vez hayan sido notificadas a los interesados....” Previamente el preámbulo de la Ley, refleja el contexto normativo en el cual se introduce esta regulación al razonar: “..... El capítulo III configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud. 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. Asimismo, dado que el acceso a la información puede afectar de forma directa a la protección de los datos personales, la Ley aclara la relación entre ambos derechos estableciendo los mecanismos de equilibrio necesarios. Así, por un lado, en la medida en que la información afecte directamente a la organización o actividad pública del órgano prevalecerá el acceso, mientras que, por otro, se protegen – como no puede ser de otra manera– los datos que la normativa califica como especialmente protegidos, para cuyo acceso se requerirá, con carácter general, el consentimiento de su titular... “Aquella misma sentencia del Tribunal Supremo fija la interpretación a la que nos hemos referido anteriormente sobre esta problemática al decir: ...“SEXTO.- ...*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. 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. 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 forma 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....”*

X. Aunque sean abundantes las alegaciones de la representación del Estado sobre los límites y perjuicios invocados, no entendemos suficientemente cumplida la carga procesal que le impone la normativa para justificar la causa de inadmisión, puesto que, sin tener que negar la posibilidad de la afectación de intereses económicos o profesionales que pudieran ser concernidos por la facilitación de la información, relativa a esas campañas de esos años, en la particularización a la que se refiere la resolución ahora impugnada, si realmente los participantes tenían que facilitar a la Administración todas las incidencias, incluso las económicas y presupuestarias derivadas de la ejecución de los contratos y campañas, - sin que se haya demostrado en este pleito lo contrario de acuerdo con el principio probatorio del artículo 217 LEC 1/2000 -, parece prevalente el interés público de facilitar el acceso a la información detallada en materia de la gestión y el empleo de los recursos públicos que se destinaron para la financiación de aquéllas, sin perjuicio de la mayor o menor agilidad o competencia mercantil en la obtención de dichas campañas por los distintos terceros interesados, y sin perjuicio de que eso pueda reflejar aspectos de su política privada en las ofertas de precios correspondientes dirigidas a la Administración informadora, en el marco de esa contratación y de esas actividades públicas. Por tanto, en la confrontación de esos intereses, públicos y privados no parece que el test de ponderación haya sido aplicado indebidamente en la resolución impugnada o desproporcionadamente. Si de lo que se trataba era de ejecutar “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”, no parece que exista ninguna extralimitación en la resolución impugnada. Es de resaltar ahora aquel razonamiento cuando dice que: “... (...) las campañas de publicidad que llevan a cabo se basan en /os criterios de eficiencia (teniendo en consideración el contenido y el público objetivo de cada campaña) y eficacia (especialmente, de carácter presupuestario) prestando atención a la pluralidad y diversificación geográfica de los medios. No obstante, resulta innegable que sólo conociendo cómo se ha producido la ejecución de las campañas de publicidad, y, especialmente, los medios que han participado en las mismas, se puede

efectivamente ejercer un control del correcto cumplimiento de dichos principios. Es decir, de nada serviría aseverar que determinada actuación cumple con determinados criterios o normas si no se puede tener conocimiento del resultado de la misma y, en consecuencia, controlar si la aplicación de dichos criterios o normas ha sido correcta. Este hecho es especialmente relevante cuando hablamos de contratación pública, es decir, de uso de fondos públicos, y de garantía de la pluralidad de medios de comunicación en el desarrollo de las acciones publicitarias que lleven a cabo organismos públicos....En efecto, debe recordarse que, en interpretación realizada por este Consejo, la aplicación de los límites no será en ningún caso automática, sino que, antes al contrario, deberá analizarse si la concesión del acceso a la información supone un perjuicio (test del daño) concreto, definido y evaluable. Del mismo modo, es necesaria una aplicación justificada y proporcional del límite, atendiendo a las circunstancias del caso concreto y, especialmente, a la posible existencia de un interés superior que, aún produciéndose un daño, justifique la publicidad o el acceso (test del interés). Por otro lado, 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. Por otro lado, no puede argumentarse este perjuicio a los intereses de terceros que contratan con la Administración (como, si bien indirectamente, se produce este caso) derivado del conocimiento de los términos de esta contratación. La interpretación contraria llevaría a desvirtuar la previsión el artículo 8.1 a) de la propia L TAIBG 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.---“

- XI.** Así pues entendemos que la resolución impugnada es ajustada a Derecho cuando concluía, ratificando la solicitud que: “...el MINISTERIO DE FOMENTO debe proporcionar al solicitante información sobre las campañas realizadas y presupuesto ejecutado del Ministerio de Fomento y sus organismos dependientes para los años 2012, 2013, 2014 y 2015, desglosado por medios de comunicación donde se anunció la campaña. Solicito (*sic*) los datos

desglosados por año, presupuesto ejecutado, organismo, campaña, número de inserciones, tarifa y medio de comunicación...”

- XII.** En cuanto a las costas nos imponen en ninguna de las partes atendida la dificultad jurídica del presente asunto de acuerdo con el artículo 139 LJCA 29/1998.

Por lo expuesto y

en nombre de S.M. **El Rey** y por la autoridad conferida por el **Pueblo Español,**

F A L L O: Que, desestimando totalmente el recurso contencioso administrativo suscitado por el Ministerio de Fomento contra la Resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ya examinada la confirmo porque es ajustada a Derecho.

COSTAS: No hay expresa imposición a las partes de acuerdo con el artículo 139 LJCA.

Notifíquese en debida forma esta Sentencia a las partes, haciéndoles saber que contra la misma puede interponerse en este Juzgado, recurso de apelación, según los términos de los arts. 81 y ss. de la LJCA 29/1998 ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional en la Villa de Madrid, haciéndose saber a la parte no exenta legalmente de tal obligación que para la admisión del recurso es precisa la constitución previa de un depósito por importe de 50 € en la Cuenta Provisional de Consignaciones de este Juzgado, abierta en BANCO SANTANDER, haciendo constar en el resguardo de ingreso los siguientes datos: [REDACTED], y en el campo “Concepto”: “RECURSO COD 22-CONTENCIOSO APELACIÓN RESOLUCION FECHA.....”.

Si el ingreso se hace mediante transferencia bancaria, el código y tipo de recurso deberá indicarse justamente después de especificar los 16 dígitos de la cuenta expediente, separado por un espacio.

Al escrito de interposición del recurso deberá acompañarse copia del resguardo de ingreso debidamente cumplimentado, para acreditar la constitución previa del citado depósito.

Una vez firme esta Sentencia, devuélvase el expediente administrativo al órgano de procedencia con certificación de esta resolución para su conocimiento y debida ejecución dejando constancia del índice remitido en autos.

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

EL MAGISTRADO

Adolfo Serrano de Triana