

AUDIENCIA NACIONAL

Sala de lo Contencioso-Administrativo SECCIÓN SÉPTIMA

Núm. de Recurso: 0000047/2018
Tipo de Recurso: APELACION
Núm. Registro General : 00047/2018
Apelante: CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO
Procurador [REDACTED]
Apelado: CORPORACION DE RADIO Y TELEVISION
ESPAÑOLA,SA
Abogado Del Estado

Ponente Ilma. Sra.: D^a. BEGOÑA FERNANDEZ DOZAGARAT

SENTENCIA EN APELACION

Ilmo. Sr. Presidente:

D. JUAN CARLOS FERNÁNDEZ DE AGUIRRE FERNÁNDEZ

Ilmos. Sres. Magistrados:

D^a. BEGOÑA FERNANDEZ DOZAGARAT
D. JAVIER EUGENIO LÓPEZ CANDELA

Madrid, a dos de julio de dos mil dieciocho.

La Sala de lo Contencioso- Administrativo (Sección Séptima) de la Audiencia Nacional ha pronunciado la siguiente sentencia en el Recurso de Apelación nº 47/2018, interpuesto por el Consejo de Transparencia y Bueno Gobierno , representado por el procurador [REDACTED] bajo la dirección de la letrada [REDACTED] contra la Sentencia de fecha 28/02/2018 del Juzgado Central Contencioso Administrativo nº 5 en el procedimiento ordinario 27/2017, habiendo sido parte apelada la Corporación de Radio y Televisión Española SA representada por el procurador [REDACTED].

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: En fecha 28 diciembre 2018 el Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 5 dictó sentencia mediante la cual se estimaba el recurso contencioso administrativo interpuesto por la Corporación radio televisión española (CRTVE) contra la resolución de 18 mayo 2017 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que estima en parte la reclamación de solicitud de información realizada por ██████████.

Contra esta sentencia, se interpuso recurso de apelación el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno del que se dio traslado al resto de las partes que solicitaron la confirmación de la misma con imposición de costas a la parte actora.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO: El Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 5 dictó sentencia en fecha 28 febrero 2018 que expone que la Corporación de Radio y Televisión Española (CRTVE) interpuso recurso contencioso administrativo contra la resolución de fecha 18 mayo 2017 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (exped. 0078/2017). En fecha 9 enero 2017 tuvo entrada en el CRTVE solicitud de acceso a la información pública al amparo de la Ley 19/2013 de 9 diciembre realizada por ██████████ requiriendo la siguiente información:

- 1) El coste total y detallado de los especiales musicales emitidos el día de nochebuena en la 1 de TVE.
- 2) El coste total y detallado de la emisión de las campanadas en RTVE.
- 3) El coste total y detallado (incluyendo los gastos de las contrataciones de artistas) de la gala Feliz 2017 emitida en Nochevieja en la 1.

La solicitud se inadmitió en acuerdo de 9 febrero 2017. Frente a esta resolución se interpuso reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que se estimó en parte.

La CRTVE dice que para acceder a la solicitud de gastos desglosados y detallados por partidas, tal y como acuerda el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, exigiría una labor previa de reelaboración, recopilación y agregación para facilitar el coste solicitado, por ello procede la inadmisión a trámite de la solicitud. Y añade que conforme al art. 13 Ley 19/2013 al hablar de documentos 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, lo que implica que la preexistencia de los contenidos o documentos es un requisito sine qua non para poder admitir la solicitud de información, y no existe el derecho a acceder a

información aún no producida. Que la CRTVE lleva a cabo la ordenación de una serie de medios de producción personales, materiales e inmateriales a los efectos de poder realizar sus actividades. Y los medios de producción no se dedican a un solo evento, sino que están afectos a toda la actividad propia de CRTVE, y resulta imposible saber el coste de los recursos humanos o materiales dedicados a este evento, pues esos recursos se aplican distintos programas y no se pueden conocer todos los gastos dedicados a un concreto evento sin una previa reelaboración. Todos los costes de actividad de RTVE tienen su reflejo en la contabilidad pero ninguno de ellos está individualizado por cada programa o evento.

Por ello, responder a la solicitud no sería buscar ente las cifras de la contabilidad de RTVE, implicaría una tarea de calcular y elaborar unas cifras que no constan plasmadas en documento alguno y que además no están disponibles en esa fecha. Se requeriría una reelaboración con el coste y dificultad que ello supone. Se invoca el art. 14.1.h de la Ley “intereses económicos y comerciales” como límites al derecho de acceso. Se alude al secreto profesional, a los intereses comerciales, en la vertiente que afecta a las empresas y sus relaciones empresariales con terceros. Que no ha existido motivación alguna en la solicitud de información, por lo que al existir el interés legítimo de proteger los intereses comerciales y económicos, la denegación de acceso es lo correcto. También se alude al art. 14.1 j referida al “secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial”. Que se encuentra sometida a unos mecanismos de control y vigilancia equiparables a los de la Administración del estado y además concurren intereses consustanciales a su propia naturaleza mercantil que pueden resultar perjudicados por el reconocimiento del acceso a la información pública. RTVE actúa en un mercado competitivo.

A juicio del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno manifiesta que conocer el gastos destinado a la participación de la RTVE en unos eventos sufragados con fondos públicos responde al espíritu y finalidad de la Ley, y los límites del art. 14 conforme a su redacción “*podrán*” ser aplicados, los límites no operan automáticamente a favor de la denegación, su aplicación deberá estar ligada con la protección concreta de un interés legítimo, además facilitar información sobre el coste en euros de unos programas nacionales no daña el secreto comercial o empresarial ni los intereses económicos y comerciales de la Corporación. Se trata de indicar al reclamante cuánto dinero ha invertido en la elaboración de unos programas concretos, y los presupuestos de RTVE son públicos por lo que el coste de esos programas también debe ser público. Que se solicita conocer la cantidad de dinero percibido por dos presentadores de un programa, lo que entra de lleno en el marco de una relación laboral. De ahí que se estime en parte la reclamación.

La sentencia en su razonamiento señala que se deben interpretar de forma estricta las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el art. 14 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen en el art. 18.1. Que nada indica que el tipo de información que se pide requiriese algún tipo de reelaboración, salvo la mera suma de las diversas partidas de gastos, y la parte recurrente no ha probado o aporta justificación de que se precisa una reelaboración previa para dar la información, por ello no opera la causa de inadmisión del art. 18.1 c): “*Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración*”, por ello no opera la causa de inadmisión cuando no se justifica de manera clara y suficiente que resulta necesario

ese tratamiento previo o reelaboración de la información. Corrige el error cometido referido a la gala de 2017 cuando debe referirse a 2016. Se dice por la CRTVE que no se disponen de esos datos pero las cuentas anuales de la CRTVE se rigen por el PGC y sus cuentas deben ser revisadas por auditores de cuentas, haciendo funciones de control la Intervención General de la Administración del Estado. A la hora de formularse la solicitud la CRTVE debía de contar con los datos solicitados pues solo se piden los gastos detallados, pero CRVE cuenta con una contabilidad analítica de uso interno, distinta a la contabilidad financiera de uso externo, por lo que los periodos de ambas contabilidades son distintos. La contabilidad financiera recoge los datos de ese año o anteriores, y la analítica, que es una contabilidad de costes alude a hecho no acaecidos, está dirigida a la toma de decisiones, por ello en la fecha de la solicitud el 2 enero 2017, los datos correspondientes al ejercicio 2016 no cerrado es una información que no se encontraba disponible y precisaba una elaboración Ad hoc, la reelaboración. Por ello se estima el recurso contencioso administrativo.

SEGUNDO: Contra dicha sentencia interpone recurso de apelación el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno señala que con arreglo al art. 12 Ley 19/2013 todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, y el art. 13 de la misma dispone que: *“Se entiende por información pública los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluido en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”*. Y no hay labor de reelaboración, tan solo el mantenimiento de la opacidad en el desarrollo de sus funciones. La información solicitada entra del ámbito funcional de la CRTVE y solo tiene que utilizar los datos de los que dispone para facilitar la información. Insiste en la inexistencia de reelaboración y que la información solicitada es un dato de ejecución presupuestaria y liquidación de gastos y los datos solicitados encajan en la contabilidad financiera que son operaciones valorables en dinero que han sido realizadas por un ente económico, en este caso por CRTVE.

Y suplica que se estime el recurso de apelación con revocación de la sentencia de instancia.

La CRTVE se opone al recurso de apelación presentado.

TERCERO: La CRTVE en acuerdo de 9 febrero 2017 resuelve respecto de la solicitud de información efectuada por [REDACTED] la inadmisión a trámite de la solicitud de acceso a la información siendo el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno quien en su resolución de fecha 18 mayo 2017 ante la reclamación formulada por [REDACTED] estima en parte la reclamación presentada el 21 febrero 2017, debiendo proporcionar la CRTVE la información solicitada pero con un límite que es el relativo al conocimiento de las retribuciones que perciben los dos profesionales que presentaron en televisión el programa Campanadas de Fin de Año 2015, por tratarse de una información que no está amparada por el objetivo de la transparencia de la actuación pública pues traspasaría la línea de lo público al tratarse de una información de carácter personal para cuya cesión no han prestado consentimiento.

La cuestión suscitada en el presente recurso es muy similar a otras anteriores, debiendo destacar que la Ley 19/2013 reconoce el derecho de acceso a la información pública y lo considera como un auténtico derecho público subjetivo, al establecer que: "*Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley*" (artículo 12); y la Exposición de Motivos de la Ley configura de forma amplia ese derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas, y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud; que 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; y, en fin, que, 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.

Como bien dice el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en el presente caso no hay causa de inadmisión del art. 18.1.c Ley 19/2013. Se están solicitando los siguientes datos:

- 1) El coste total y detallado de los especiales musicales emitidos el día de nochebuena en la 1 de TVE.
- 2) El coste total y detallado de la emisión de las campanadas en RTVE.
- 3) El coste total y detallado (incluyendo los gastos de las contrataciones de artistas) de la gala Feliz 2017 emitida en Nochevieja en la 1.

Y no parece que para suministrar esta información, el CRTVE haya acreditado que necesita de una labor de reelaboración. Por el contrario, viene a argumentar que son datos de los que no dispone, puesto que su actividad no se dedica a un solo evento o a la retransmisión de un determinado acontecimiento, sino que se trata de actividades inherentes al servicio público e individualizarlas supondría difíciles y costosos análisis para saber que dinero se ha destinado a uno u otro programa.

A este Tribunal le resulta difícil comprender que un organismo como CRTVE no tenga elaborados los presupuestos de sus propios contenidos, de los programas o actuaciones que realiza, y que tenga determinados e individualizados los costes que han supuesto cada uno. No se discuten los costes generales, sino los costes de cada uno de esos programas cuya información se solicita, y la CRTVE debe tenerlos calculados de manera individual. La información que se solicita se encuentra en la documentación contable, necesariamente, de la entidad, y no se aprecia que para su suministro exija de una labor especial y compleja de reelaboración específica pues con ello se facilitarían unos datos que no son los que se piden. Se solicitan, tan solo, las distintas partidas que contengan los gastos de los programas a que se refiere la solicitud, y con la limitación establecida por la resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno referida a los presentadores de la gala. La sentencia de instancia, señala que la parte actora no ha aportado pruebas o justificación alguna de la que resulte que es necesario una reelaboración de la información. Y tampoco, en esta segunda instancia, aparece justificada esa supuesta labor de reelaboración de datos, ya que solo se piden aquellos que ya

están calculadas y presupuestadas respecto de esos determinados programas a los que se refiere la solicitud de información.

CUARTO: Ahora bien, la sentencia de instancia manifiesta que las cuentas anuales de la CRTVE están sometidas al Plan General de Contabilidad y está obligada a llevar un sistema de contabilidad analítica que permita presentar cuentas separadas de las actividades de servicio público y del resto de actividades que realice y un sistema de contabilidad financiera que es de uso externo y destinada a obtener unos estados financieros que demuestren el patrimonio, la situación financiera y los resultados de una empresa. La solicitud de información se refiere a ésta última contabilidad, se realizó el 2 enero 2017 y respecto al ejercicio 2016, por lo que la información no estaba disponible aún, y precisaba de una elaboración Ad hoc, una elaboración específica.

En otras ocasiones, así en sentencia de esta misma sección de fecha 24 enero 2017, se suscitaba una cuestión en torno a la contabilidad analítica de la CRTVE conforme al art.37.5 de la Ley 17/2006 o del art.43 de la Ley 7/2010 de 31 de marzo, General de comunicación audiovisual, pero era una sentencia que venía a referirse a diferentes canales de televisión de compleja elaboración, pero esta sentencia es inaplicable al presente caso.

La solicitud de información realizado por [REDACTED] no entra en la distinción entre la contabilidad analítica y la contabilidad financiera, y para la sentencia es trascendental esa diferenciación, al igual que lo es la fecha en que se realizó la solicitud el 2 enero 2017, esto es, casi inmediatamente a la retransmisión de los programas cuyos costes se solicita.

Es cierto que la contabilidad financiera tiene el objetivo de suministrar información a personas o entidades ajenas a la sociedad sobre la situación de ésta, y se apoya en datos completos de la empresa, pero sirve para dar una imagen fiel del estado de la empresa de cara a sus relaciones con terceros.

El solicitante de información no entra en el círculo de terceros llamados a negociar con la empresa, por el contrario y con arreglo al art. 12 todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, incluida la información económica, presupuestaria y estadística en la forma determinada por el art. 8 de la Ley, y lo que se pretende es saber de qué manera y cómo la CRTVE ha gastado el dinero que recibe. El solicitante de información solo quiere conocer los costes de esa programación que son datos que necesariamente CRTVE tiene en sus documentos contables, no tiene que realizar ninguna reelaboración, no se aprecia que para facilitar tales datos haya que hacer un trabajo específico, es simplemente recopilarlos, por eso la distinción entre la contabilidad financiera y la contabilidad, en este caso, no tiene mucha trascendencia. E insistimos que resulta difícil de comprender que CRTVE no tenga elaborados los presupuestos de los programas retransmitidos o actuaciones realizadas, y los costes que han supuesto los mismos.

Por consiguiente, se estima el recurso de apelación interpuesto por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno contra la sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 5 de fecha 28 febrero 2018, y revocar la misma,

siendo ajustada a derecho la resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de 18 mayo 2017 (exp. 78/2017).

En esta segunda instancia no se hace especial pronunciamiento sobre costas.

Vistos los preceptos legales citados y demás normas de general y pertinente aplicación

FALLAMOS

Que debemos estimar y estimamos el recurso de apelación formulado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno representado por el Procurador [REDACTED], contra la sentencia de fecha 28 febrero 2018 dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 5 y revocar la misma, en el sentido de declarar que se desestima el recurso contencioso administrativo formulado por la CRTVE representada por el Procurador [REDACTED] contra el acuerdo del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de fecha 18 mayo 2017 que es conforme a derecho.

No se hace expresa condena en costas en ninguna de las dos instancias.

Notifíquese esta Sentencia a las partes personadas, haciéndoles la indicación de que contra la misma **puede prepararse recurso de casación ante esta Sección**, mediante **escrito** en el que habrá de acreditarse el cumplimiento de los requisitos establecidos en el art. 89.2 de la Ley Jurisdiccional [redacción *ex* Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio], justificando el **interés casacional objetivo** que el recurso preparado presenta. Habiendo de presentarse dicho escrito en el **plazo de 30 días** a contar desde el siguiente al de su notificación y para ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo. Previamente deberá constituir un depósito por importe de 50 euros que ingresará en la cuenta de esta Sección 7ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, abierta en BANCO DE SANTANDER número [REDACTED] e indicando en los siguientes dígitos el número y año del presente procedimiento. Se aportará el correspondiente resguardo en el momento de su preparación de conformidad con lo establecido en la Disposición Adicional Decimoquinta de la vigente Ley Orgánica del Poder Judicial. Una vez firme devuélvase el expediente al órgano de procedencia con testimonio de la misma.

Así por esta nuestra Sentencia, de la cual será remitido testimonio, con el expediente, a la Oficina de origen para su ejecución, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.



ADMINISTRACION
DE JUSTICIA