



JDO. CENTRAL CONT/ADMVO. N. 4

GOYA, 14

28001 MADRID

TEL: 91-400-70-51/52/53

Equipo/usuario: ERR

Modelo: SENTENCIA

N.I.G: 28079 29 3 2017 0000767

PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000021 /2017

P. Origen: /

Clase: ADMINISTRACION DEL ESTADO

DEMANDANTE: MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD

ABOGADO: ABOGADO DEL ESTADO

PROCURADOR:

DEMANDADO: CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

ABOGADO:

PROCURADOR: [REDACTED]

SENTENCIA Nº 26/18

En Madrid, a 26 de febrero de dos mil dieciocho.

Doña María Yolanda de la Fuente Guerrero, Magistrado-Juez del Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo número 4, ha pronunciado la siguiente Sentencia en el recurso contencioso-administrativo registrado con el número 21/17 y seguido por el procedimiento ordinario, en el que se impugna la Resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de fecha 06/03/2017, dictada en el expediente R/515/2016, que resolvió estimar la reclamación presentada por [REDACTED], contra la Resolución de 24/11/2016 del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad e instar a dicho Ministerio a que en el plazo máximo de 15 días hábiles, remita a [REDACTED] la información solicitada.

Son partes en dicho recurso: como recurrente, MINISTERIO DE SANIDAD SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD, representada y defendida por el Abogado del Estado; como demandado, el CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO, representada por el Procurador [REDACTED].

[REDACTED]

[REDACTED]

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 09/05/17, fue turnado a este Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número cuatro el recurso contencioso-administrativo, interpuesto por la parte recurrente y frente a la resolución identificadas en el encabezamiento de la presente sentencia.

SEGUNDO.- Acordada la incoación de los presentes autos por Decreto de 10/05/17, se les dio el cauce procesal del procedimiento ordinario previsto por la Ley de esta Jurisdicción en sus artículos 45 y siguientes. Constando recibido el correspondiente expediente administrativo, fue entregado a la parte recurrente, para que formalizara la oportuna demanda, y verificado, con traslado de copia de la misma, se le concedió el término legal a la Administración recurrida para que la contestara, lo que verificó en tiempo y forma. Seguidamente, y cumpliendo la solicitud de recibimiento a prueba de la parte actora, los requisitos del artículo 60.1 de la LJCA, se acordó el recibimiento del pleito a prueba, por Auto de fecha 05/09/2017, practicándose todas las admitidas con el resultado que consta en los autos, e iniciándose el trámite de conclusiones por resolución de 05/09/17, quedando conclusos para Sentencia por Providencia de 2 de noviembre de 2017.

TERCERO.- La cuantía del recurso quedó fijada en indeterminada.

CUARTO.- En la tramitación del presente recurso se han observado la totalidad de las prescripciones legales, salvo el plazo para dictar sentencia.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.- La Abogacía del Estado, en representación del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. interpone recurso contencioso-administrativo contra la Resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de fecha 06/03/2017, dictada en el

expediente R/515/2016, que resolvió estimar la reclamación presentada por [REDACTED], contra la Resolución de 24/11/2016 del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad e instar a dicho Ministerio a que en el plazo máximo de 15 días hábiles, remita a [REDACTED] la información solicitada y referenciada en el fundamento jurídico 11 de la citada resolución.

Segundo.- Del expediente administrativo destacamos lo siguientes datos de interés:

(i) [REDACTED], con fecha 19 de octubre de 2016, presentó solicitud de información frente al MINISTERIO DE SANIDAD ASUNTOS SOCIALES E IGUALDAD, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG) con el siguiente contenido:

..."Listado de campañas realizadas y presupuesto ejecutado del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y sus organismos dependientes para los años 2012, 2013, 2014 y 2015, desglosado por medios de comunicación donde se anunció la campaña. Solicito los datos desglosados por año, presupuesto ejecutado, organismo, campaña, número de inserciones, tarifa y medio de comunicación"...

Continuaba el [REDACTED], haciendo constar en su solicitud:

..."Argumento esta petición en la resolución 148/2015 del Consejo de Transparencia, que concedió el acceso al Plan de Medios del ICO porque conocer el destino final de los fondos públicos destinados a la publicidad institucional prevalecía sobre cualquier otro argumento. Además, en los pliegos de los contratos relativos a la publicidad institucional queda especificado que cada agencia de medios debe remitir un informe con todos estos datos a cada organismo".

(ii) Con fecha 24 de noviembre de 2016, el MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD, dictó resolución indicando al solicitante de información, [REDACTED]:

..."se acuerda conceder el acceso parcial a la información a la que se refiere la solicitud presentada..."

1.- La información solicitada relativa al listado de campañas realizadas y presupuesto ejecutado del Ministerio de Sanidad Servicios Sociales e Igualdad y sus organismos dependientes para los años 2012, 2013, 2014 y 2015, desglosado por medios de comunicación donde se anunció

la campaña, con los datos desglosados por año, presupuesto ejecutado, organismo y campaña, se encuentran disponibles en los siguientes enlaces web...

2.- En cuanto a la información solicitada relativa al “número de inserciones, tarifa y medio de comunicación”, se incluyen con diferente nivel de desglose, en los distintos planes de medios de las campañas de publicidad institucional difundidos en el citado periodo. El acceso a dicha información requeriría de una acción previa de reelaboración por lo que se inadmite de acuerdo a lo previsto en el artículo 18.1 de la citada Ley 19/2013”...

(iii) [REDACTED] disconforme con la anterior resolución del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, presentó reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, pidiendo:

“Solicito los datos de publicidad institucional del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Para ello, pido los datos referentes a la inversión por medio de comunicación en las distintas campañas del Ministerio desde 2012 hasta la actualidad.

Por un lado se me da acceso a información ya pública en la que no se encuentran los datos que pido y por el otro me aseguran que darme los datos desglosados por campaña y medio de comunicación requeriría de una acción previa de reelaboración, a pesar de que indico que solicito /os datos en su formato original.”

(iv) El Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, en sus alegaciones afirma que “la inversión por medio de comunicación solicitada no obra en poder de la Administración “. Añade que “Partiendo de que la Administración no dispone de datos de inversión en medios de comunicación y otros soportes publicitarios, sino de datos derivados de sus relaciones contractuales con agencias de medios, no cabe más que señalar 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. Nos encontramos ante el supuesto del artículo 14.1 . letra h de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre..” Sigue diciendo que la resolución que se cita por el solicitante, resolución 148/2015 del Consejo de Transparencia, es un caso diferente, pues “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.” Luego “el Consejo deberá otorgar “trámite de audiencia a las personas que pudieran resultar afectadas para que aleguen lo que a su derecho convenga”. Es decir, deberán ser oídas todas las empresas afectadas, tanto agencias de medios como todo tipo de medios de comunicación y otros soportes publicitarios, por los planes de medios de todas y cada

una de las campañas de publicidad institucional de los años 2012 a 2015.” . Y finaliza diciendo “Los datos contenidos en los informes de referencia, con carácter general, son relativos a la facturación de las agencias de medios y a la justificación de la realización de las campañas en los medios y soportes contratados.

En todo caso, como se ha señalado previamente, el acceso a esta información supondría un perjuicio a los intereses económicos y comerciales de las empresas afectadas por los contratos a los que se refiere la solicitud, y requeriría su previa audiencia.

La inadmisión a trámite por exigir una acción previa de reelaboración, de conformidad con el artículo 18.1.c) de la reiterada Ley 19/2013, se argumenta debido a la imposibilidad de la Administración de extraer datos que no afecten a los intereses económicos y comerciales de las empresas de toda la documentación aportada por las mismas en cada contrato ejecutado desde 2012.”

(v) El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno dicta la resolución que ahora se recurre y para ello, y en lo que interesa, razona:

3. En primer lugar, considera necesario este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno aclarar el objeto de la solicitud de información y el marco jurídico aplicable al mismo.

Así, en cuanto al objeto, y derivado de los términos exactos de la solicitud, debe señalarse que lo que el solicitante pide es conocer el Listado de campañas realizadas y presupuesto ejecutado del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y sus organismos dependientes para los años 2012, 2013, 2014 y 2015, desglosado por medios de comunicación donde se anunció la campaña.

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

Sentado lo anterior, puede concluirse que lo que, en definitiva, se está solicitando es el denominado Plan de Medios del mencionado Departamento Ministerial para los años 2012-2015 ya que, como desarrollaremos a continuación, 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 abonada por dichas inserciones (énfasis añadido).“

A continuación hace referencia la margo general de aplicación, en concreto la Ley 29/2005 de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación institucional, y al Acuerdo marco

denominado Servicio de compra de espacios en medios de comunicación y demás soportes publicitarios destinados a la materialización de las campañas de publicidad institucional, y dentro de éste, menciona el apartado dedicado al desarrollo y ejecución del contrato que indica lo siguiente:

“Después de la realización de cada campaña, o una vez finalizada una oleada de difusión si así lo establece el contrato basado, la empresa contratada entregará al órgano responsable de la campaña, como mínimo, un ejemplar de la siguiente documentación:

- **Plan de Medios valorado en términos económicos y de eficacia publicitaria** (GRP'S, cobertura, OTS, etc.).

- **Un informe de la inversión** que deberá detallar como mínimo lo siguientes datos por soporte publicitario:

- ? Tarifa

- ? Coste GRP sin IVA o descuento

- ? Coste GRP con IVA o descuento

- ? Total neto

- ? Total IVA

- ? Total con IVA

- ? %Inversión

- ? Total inserciones, pases, cuñas, incluyendo una columna de formatos, duraciones, franja de emisión, radio...

- **Justificantes** de que la campaña ha sido efectivamente realizada en los medios y en los soportes contratados.

...

- **Informe sobre las posibles incidencias que se hayan producido durante la ejecución del contrato.**”

6. De lo mencionado anteriormente pueden extraerse las siguientes conclusiones:

..

- El plan de medios supone el elemento clave en las campañas de publicidad y comunicación institucional al contener toda la información, inclusive la económica, relativa a la campaña a desarrollar.

- Este Plan de Medios es conocido no sólo por el organismo responsable de la campaña sino también por la Secretaría de Estado de Comunicación, que debe dar su conformidad.

- Finalizada la campaña, el organismo responsable de la misma recibe un informe detallado con los datos sobre el desarrollo de la misma. Interesa destacar que, entre la información que se le debe suministrar y que, por lo tanto, está en poder del responsable, se encuentra la siguiente:

- **Plan de Medios valorado en términos económicos y de eficacia publicitaria (GRP'S, cobertura, OTS, etc.).**

- **Un informe de la inversión** que deberá detallar como mínimo lo siguientes datos por soporte publicitario:

- ? Tarifa

- ? Coste GRP sin IVA o descuento

- ? Coste GRP con IVA o descuento

- ? Total neto

- ? Total IVA

- ? Total con IVA

- ? %Inversión

- ? Total inserciones, pases, cuñas, incluyendo una columna de formatos, duraciones, franja de emisión, radio...

- **Justificantes** de que la campaña ha sido efectivamente realizada en los medios y en los soportes contratados."

....

Respecto del concepto de reelaboración..

En el presente caso, la resolución dictada por el MINISTERIO DE SANIDAD, ASUNTOS SOCIALES E IGUALDAD carece de toda motivación relativa a la aplicación de la indicada causa de inadmisión más allá de la mención a que la considera de aplicación.

- No se puede entender que sea necesario volver a elaborar algo cuando ha quedado demostrado por lo indicado en los apartados anteriores de esta resolución que la información que pide el solicitante sobre los planes de medios es información que la empresa encargada de la campaña debe proporcionar al organismo responsable que, además, también debe informar detalladamente de la ejecución de la campaña.

- Por otro lado, y ya en el escrito de alegaciones, tal y como se menciona en el antecedente de hecho 4, se trata de justificar la aplicación de la causa de inadmisión en la resolución recurrida por entender que el límite de los perjuicios económicos y comerciales- argumento del todo novedoso y sólo conocido una vez presentada la reclamación- exigiría una acción previa de reelaboración, debido a la imposibilidad de la Administración de extraer datos que no afecten a los

intereses económicos y comerciales de las empresas de toda la documentación aportada por las mismas en cada contrato ejecutado desde 2012.

..

9. Corresponde ahora a valorar la aplicación al caso que nos ocupa del límite al acceso previsto en el artículo 14.1 h). Perjuicio a los intereses económicos y comerciales.

A este respecto, destaca como argumento, motivado precisamente por el hecho de que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ya se ha pronunciado sobre la aplicación de este límite, que el mismo sería de aplicación- y por tanto, el perjuicio afectaría- no al organismo público concernido sino a las empresas afectadas por los contratos (no se especifica claramente si a la que contrata con la Administración o a los medios de comunicación con los que se contratan los diferentes anuncios e inserciones).

...

Finalmente, es importante también señalar que la información sobre los contratos celebrados por los organismos y entidades incluidos en el ámbito de aplicación de la norma, .. debe ser pública en virtud del artículo 8.1 a), precepto que desgrana con detalle la información, bastante exhaustiva, que debe hacerse pública. Dicha información no debe quedar mermada, aunque sea previo ejercicio del derecho de acceso a la información, cuando, como sucede en este caso, las campañas de publicidad se desarrollen previa contratación intermedia. Es decir, el contrato en puridad es celebrado entre el.. y la Central de Medios y es ésta la que, a su vez, contrata con los diferentes medios de comunicación, pero este hecho no debe afectar en ningún caso la cantidad y calidad de la información a la que se tiene acceso.

En conclusión, en base a todos los argumentos expuestos, procede declarar que existe un interés público superior en conocer la información relativa a la contratación pública...

..

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.

Asimismo, 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 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 uso de los fondos públicos destinados a la contratación pública.

..”

Tercero.- La demanda se fundamenta, en síntesis, en los siguientes motivos:

1.- nulidad por haber sido dictada prescindiendo de terceros, titulares de derechos comprometidos y que se pueden ver afectados por el suministro de la información: con base en lo dispuesto en los arts. 24 de la ley 19/2013, 88.1 y 118 de la ley 39/2015 (coincidentes con el art. 89.1 y 127 de la ley 30/1992), A tenor de lo dispuesto en el artículo 24.3 de la Ley 19/2013, ante una reclamación al CTBG por haberle sido denegado el acceso a la información para proteger derechos e intereses de terceros, con carácter previo a la resolución, el CTBG debería haber otorgado "trámite de audiencia a las personas que pudieran resultar afectadas para que aleguen lo que a su derecho convenga". Es decir, deberían ser oídas todas las empresas afectadas, tanto agencias de medios como todo tipo de medios de comunicación y otros soportes publicitarios, por los planes de medios de todas y cada una de las campañas de publicidad institucional de los años 2012 a 2015.

2.- contravención de lo dispuesto en el artículo 14.1. h) de la L 19/2013: pretende que se suministre información sobre “*número de inserciones, tarifa y medio de comunicación*”. Estos datos, y especialmente la tarifa, constituyen información comercial sensible para la agencia de publicidad y para la central de medios, ya que el suministro de dicha información supone desvelar la política comercial, las condiciones económicas y comerciales y la estrategia de la agencia y/o de la central de medios adjudicataria del contrato que ha desarrollado la campaña de publicidad. En la medida en que los datos cuya publicidad se pretende evidencian condiciones comerciales y económicas derivadas de la negociación individual de las centrales y las agencias de medios, y se traducen en la rentabilidad para aquellas de la compra de los espacios publicitarios, estamos en presencia de secretos de negocio que no son suministrables a terceros sin su consentimiento expreso.

3.- contravención de lo dispuesto en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013: la información que se solicita no puede ser suministrada porque es una información que no obra en poder de la Administración, en este caso del Ministerio, que para suministrarla necesita



proceder a la reelaboración de la información suministrada por la agencia de publicidad. La ley no impone a la Administración una obligación de hacer.

Cuarto.- El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, presentó escrito de contestación a la demanda, por las razones que se recogen en el mismo, que en lo fundamental son las contenidas en la resolución impugnada, introduciendo además una serie de alegaciones.

Sobre la vulneración de las garantías de terceros en la instrucción del procedimiento de reclamación, del artículo 19 y 24.3 de la LTAIBG resulta que para la aplicación de los preceptos señalados, sería preciso que pueda existir un perjuicio real derivado del acceso a la información solicitada a los derechos e intereses de terceros, que éstos se encuentren debidamente identificados y que sus alegaciones sean tenidas en cuenta en la resolución de la solicitud de acceso a la información.

Sigue diciendo que éste trámite procedimental debería haberlo realizado el organismo que recibió la solicitud de información y siempre y cuando esa afectación hubiese sido evaluada en la respuesta a la solicitud de información y al objeto de limitar el acceso pretendido. En este caso, el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, no consideró que hubiera un perjuicio a terceros. Añade que *“este Organismo no tiene constancia cierta de la existencia de terceros, que en ningún caso han sido debidamente identificados ni mencionados en la fase de respuesta a la solicitud (como indica expresamente el art. 19.3 de la LTAIBG antes reproducido) ni la tiene tras el escrito de alegaciones de la Administración”*.

Alude a las leyes autonómicas que incluyen el derecho a conocer lo solicitado por el [REDACTED] como una obligación pura de publicidad activa, es decir, como información que deberá ser proporcionada de oficio y sin que sea requerida.

Sobre la vulneración del artículo 14.1.h) de la LTAIBG, alega que este límite no figuraba entre los argumentos incluidos en la respuesta a la solicitud de información y *“negar la información impide conocer dónde ha ido a parar el dinero público, qué cuantía y con qué criterios, lo cual resulta incompatible con el acceso a la información y el interés legítimo antes mencionado”*. Se citan a continuación algunas Sentencias de Juzgados Centrales que se han pronunciado sobre la interpretación de este artículo 14.1 h) LTAIBG.

Sobre la vulneración del artículo 18.1c) de la LTAIBG, entiende que la información solicitada no precisa de reelaboración y que la misma existe y obra en su poder. El objeto de la solicitud de información es el denominado PLAN DE MEDIOS del Departamento Ministerial para los años 2012 a 2015, ya que es en dicho PLAN DE MEDIOS donde consta de forma detallada la información sobre la campaña desarrollada, su presupuesto, las inserciones en medios de comunicación y el importe que finalmente se abona por dichas inserciones

Quinto.- La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen gobierno (LTAIPBG), reconoce a nivel legislativo en su artículo 12) 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.

La citada Ley tiene por objeto ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a la misma y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento - Art. 1 LTAIPBG -.

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 incluidos en el ámbito de aplicación la Ley y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones -Art 13 LTAIPBG - .

La Ley regula en su artículo 14 los límites al derecho de acceso y la aplicación ponderada de los mismos. Dice así:

(...) I. El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un per juicio para:

h) Los intereses económicos y comerciales.

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, según el número 2 del precepto.

En cuanto al ejercicio del derecho de acceso a la información pública, el artículo 18 se refiere a las causas de inadmisión. Dice precepto establece:

"1. Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes:

c) Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

“

El artículo 19 se refiere a la tramitación del ejercicio del derecho a la información pública y en lo que ahora interesa, su núm. 3º establece “3. 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. El solicitante deberá ser informado de esta circunstancia, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución hasta que se hayan recibido las alegaciones o haya transcurrido el plazo para su presentación.”

Por último el artículo 24, sobre la reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, dispone:

“3. 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.

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.”

Sexto.- Sobre la vulneración de las garantías de terceros en la instrucción del procedimiento seguido en la reclamación R/0515/2016.

Como hemos visto el artículo 24.3 de la Ley 19/2013 dispone 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.

Existe pues una obligación del Consejo de Transparencia, al margen de la que se recoge en el artículo 19.3 de la misma Ley y que corresponde a la Administración.

Como consta en el expediente, el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, accedió parcialmente a la solicitud de información del interesado, señalando ..”

2. *En cuanto a la información solicitada relativa al "número de inserciones, tarifa y medio de comunicación" se incluyen, con diferente nivel de desglose, en los distintos planes de medios de las campañas de publicidad institucional difundidas en el citado periodo. El acceso a dicha información requeriría de una acción previa de reelaboración por lo que se inadmite de acuerdo a lo previsto en el artículo 18.1.c] de la citada Ley 19/2013."*

Por tanto, el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, en cuanto a la información solicitada relativa al "numero de inserciones, tarifa y medio de comunicación" apreció la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1c) de la Ley 19/2013, en ningún caso, mencionó el artículo 19.3 de la Ley 19/2013, ni la protección de los intereses de terceros.

Como ha resuelto el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de la Audiencia Nacional en la Sentencia núm. 139/2017 de 22/10/2017, dictada en el Po núm. 25/2017, que resuelve un supuesto muy similar al que es objeto de este recurso, *"No se fundamenta en puridad la resolución denegatoria en la protección de derechos o intereses de terceros, pues ni siquiera el segundo motivo de denegación lo afirma de manera tajante, al decir que la entrega de toda la información pudiera suponer un perjuicio a los intereses económicos y comerciales de las empresas afectadas por los contratos.*

Además, no puede fundarse la resolución denegatoria en la protección de derechos o intereses de terceros si no se les ha identificado, como es el caso, ni de manera implícita, pues no son estos únicamente las agencias de publicidad y centrales de medios con las que pudo contratar directamente el Ministerio de Defensa, cuya identidad consta en el expediente de contratación, sino los medios de comunicación que hicieron la publicidad, al decir de la recurrente que los intereses comerciales de los mismos se verían afectados de facilitarse la información interesada.

Sorprende en todo caso que se esgrima la falta de audiencia por parte del Consejo de los terceros afectados, como serían los medios de comunicación, cuando su identidad es precisamente objeto de la petición de información rechazada, y cuya procedencia se reitera además en el segundo de los motivos de impugnación de la demanda.

Esto diferencia el caso del citado por el Sr. Abogado del Estado y que se recoge en la resolución del CTBG R/0058/2017, de 5 de mayo de 2017 -. Se trata de un supuesto en que la AEMPS denegó información relativa a la demanda de determinado medicamento consignada en dos notas informativas y que procedía de las empresas titulares de autorización para la comercialización del mismo."

Por otro lado, la nulidad basada en la indefensión de terceras personas sólo puede ser invocada, por su titular (SSTS 07/10/2011 dictada en el recurso 2342/2007, de 22/11/2010 dictada en el rec. 4091/2007 y de 20/05/2008 dictada en el recurso 40/2006).

Séptimo .- Sobre la interpretación del artículo 14.1.h) de la Ley 10/2013 y artículo 18.1.c) del mismo texto legal.

El artículo 14.1h) de la Ley 19/2013 dispone: *"1. El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para: h) Los intereses económicos y comerciales."*

El artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013 dispone: *"1. Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: c) Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración."*

Interpretando estos preceptos la Sentencia de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 2017, dictada en el recurso 75/2017, ROJ STS 3530/2017, ha señalado en los fundamentos de derecho cuarto a sexto:

"CUARTO.- Cualquier pronunciamiento sobre las "causas de inadmisión" que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y, en particular, sobre la prevista en el apartado 1.c/ de dicho artículo (que se refiere a solicitudes " relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración ") debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013.

Resultan por ello enteramente acertadas las consideraciones que se exponen en el fundamento jurídico tercero de la sentencia del Juzgado Central nº 6 cuando señala: que en la Ley 19/2013 queda reconocido el derecho de acceso a la información pública 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); que 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.

*Esa formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la **Ley 19/2013** como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1.*

*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.

QUINTO.- En cuanto a la limitación del acceso a la información prevista en el artículo 14.1.h/ de la **Ley 19/2013**, de 9 de diciembre (cuando el acceso a la información suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales), ya hemos señalado que las limitaciones contempladas en el artículo 14 de la **Ley 19/2013** , lo mismo que sucede con las causas de inadmisión de solicitudes de información que enumera el artículo 18, deben ser interpretadas de forma estricta y partiendo de la premisa de que el derecho de acceso a la información aparece configurado en nuestro ordenamiento con una formulación amplia, de manera que sólo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas.

Claramente lo deja así señalado el artículo 14.2 de la **Ley 19/2013** cuando dispone: " (...) 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". Por tanto, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración -o, en este caso, de la Corporación RTVE-, pues hemos visto que 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.

Partiendo de esas premisas, y centrándonos en la concreta limitación prevista en el artículo 14.1.h/ de la **Ley 19/2013**, lo cierto es que en el caso que nos ocupa no ha quedado justificado que el acceso a la información solicitada pudiese suponer perjuicio para los intereses económicos y comerciales.

No se cuestiona aquí que la Corporación RTVE sea un operador que concurre en un mercado competitivo como es el audiovisual; pero, aceptando ese dato, no ha quedado justificado que facilitar información sobre los gastos efectuados para participar en el festival de Eurovisión 2015 pueda acarrear un perjuicio para los intereses económicos y comerciales, teniendo en cuenta que no se pide información sensible sobre el funcionamiento interno de la Corporación, ni sobre su sistema de producción de programas o estructura de costes; y la solicitud ni siquiera se refiere a un programa de producción propia. En definitiva, no se alcanza a comprender, ni se ha intentado justificar por la recurrente, en qué forma la facilitación de esa información puede perjudicar los intereses comerciales de RTVE o favorecer a sus competidores en el mercado audiovisual.

Siendo ese así, no cabe aceptar una limitación que supondría un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.

SEXTO.- En virtud de lo que expuesto en los apartados anteriores, la respuesta a la cuestión que en el auto de admisión del presente recurso se consideró que presenta interés casacional (véanse antecedente tercero y fundamento jurídico segundo, último párrafo) ha de ser la siguiente:

*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. “*

Octavo.- Se invoca por la parte demandante la vulneración del artículo 14.1.h) de la Ley 19/2013.

En la medida en que los datos cuya publicidad se pretende- nº de inserciones, tarifa y medio de comunicación- evidencian condiciones comerciales y económicas derivadas de la negociación individual de las centrales y las agencias de medios, y se traducen en la rentabilidad para aquellas de la compra de los espacios publicitarios, la parte demandante entiende, que estamos en presencia de secretos de negocio, que no son suministrables a terceros sin su consentimiento expreso.

En este punto, no podemos sino resolver, en los mismos términos que lo ha hecho el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de la Audiencia Nacional en la Sentencia antes citada, que resuelve esta misma cuestión en el fundamento de derecho séptimo que pasamos a reproducir:

“La demanda rectora ignora el Plan de Medios del Ministerio de Defensa para los años 2012-2015, y se refiere llanamente a la improcedencia de facilitar la información relativa al número de inserciones, tarifa y medio de comunicación y, en particular, a que debe mantenerse en secreto las tarifas ofrecidas al Ministerio de Defensa por los servicios de publicidad pues su revelación perjudicaría a las empresas implicadas.

Tampoco alude a las razones ofrecidas por la demandada para soslayar los posibles perjuicios a los intereses económicos de terceros, en concreto a la aplicación del artículo 14.2 de la Ley, relativo de la aplicación del test del daño y a la posible existencia de un interés superior que justificase el acceso aun produciéndose el límite.

Se ha referido el Consejo, haciéndose eco de un supuesto similar, a que la información sobre los contratos en cuestión debe ser pública en virtud del artículo 8. 1 a) de la Ley, que prevé la publicidad proactiva de todos los contratos que celebren los organismos sujetos a la Ley, por más que las campañas de publicidad se desarrollen mediante contratación intermedia.

Tampoco se ha cuestionado que el Consejo de Transparencia no haya apreciado en su resolución el defendido perjuicio de las empresas, al decir que una eventual modificación de tarifas, derivada de la revelación de la información solicitada, afectaría a la posición económica del organismo público contratante y responsable de la campaña.

Cabe añadir que acotada la información solicitada a la contenida en la documentación derivada del Plan de Medios del Ministerio de Defensa, no interesaba por tanto los precios y descuentos de que se beneficiaran las agencias de publicidad y centrales de medios y su incidencia en las tarifas aplicadas a la Administración. Se trataba sencillamente de conocer lo que se había pagado, a quién, y el concepto correspondiente.”

En nuestro caso, la Administración demandante ignora el Plan de Medios del Ministerio de Sanidad para los años 2012 a 2015, las razones ofrecidas por la demandada para soslayar los posibles perjuicios a los intereses económicos de terceros, en concreto a la aplicación del artículo 14.2 de la Ley, relativo de la aplicación del test del daño y a la posible existencia de un interés superior que justificase el acceso aun produciéndose el límite. Acotada la información solicitada a la contenida en la documentación derivada del Plan de Medios, del



Ministerio de Sanidad, y no “ *las condiciones económicas y comerciales derivadas de la negociación del contratista con terceros*”, no queda justificada la supuesta infracción del artículo 14.1.h) de la Ley 10/2013.

Este motivo no puede ser acogido.

Noveno.- Sobre la infracción del artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013.

Dice la parte demandante que la información solicitada no puede ser suministrada, porque es una información que no obra en poder de la Administración y que para suministrarla, necesita proceder a una reelaboración de la información suministrada por la agencia de publicidad. Sigue diciendo que la Ley 19/2013 no contempla una obligación de hacer, de elaborar la información.

Se refirió el Ministerio a la causa de inadmisión por primera vez en el escrito de alegaciones presentado en el expediente de reclamación seguido ante el Consejo de la Transparencia.

Este motivo tampoco puede ser acogido.

En el escrito de alegaciones, el Ministerio de Sanidad se refiere “*imposibilidad de la Administración de extraer datos que no afecten a los intereses económicos y comerciales de las empresas de toda la documentación aportada por las mismas en cada contrato ejecutado desde 2012.*”

No cabe hablar en definitiva de reelaboración cuando, como señalaba la demandada en su resolución impugnada, la información solicitada sobre los planes de medios obraba en poder del Ministerio de Sanidad, pues debía proporcionarla la empresa encargada de la campaña al organismo responsable, en ejecución del Plan de Medios del Ministerio de Sanidad.

En méritos a todo lo expuesto, procede la desestimación de la demanda.

Decimo.- Conforme a lo establecido en los apartados 1º y 4º del art. 139 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa, se imponen



las costas a la parte actora, limitadas como máximo a 1.000 euros, por todos los conceptos enumerados en el art. 241.1 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, en atención a la materia litigiosa y a la actuación profesional desarrollada en la presente instancia.

Vistos los preceptos citados y demás de general y pertinente aplicación al caso del pleito, se emite el siguiente,

F A L L O

Desestimo el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, representado y defendido por el Abogado del Estado contra la Resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno identificada en el antecedente de hecho primero de esta resolución, que se confirma por ser ajustada a derecho y con imposición de costas a la parte demandante en los términos que se recogen en el último fundamento de derecho.

Contra esta resolución cabe recurso de apelación que se interpondrá por escrito ante este Juzgado en término de quince días.

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

PUBLICACIÓN.-

Habiéndose firmado en el día de la fecha la anterior Sentencia, por la Ilustrísima Señora Magistrada-Juez que la dictó, con esta misma fecha se le da la publicidad permitida por la Ley.

Y toda vez que contra la presente Sentencia cabe recurso de apelación, se hace 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 [REDACTED], haciendo constar en el resguardo de ingreso los siguientes datos: [REDACTED] y en el campo "Concepto": RECURSO COD 22 - CONTENCIOSO APELACION RESOLUCIÓN SENTENCIA 26/02/2018.

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.

De lo que yo, el Secretario Judicial, doy fe.