



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

## RESOLUCIÓN

S/REF: 001-026472

N/REF: R/0535/2018 (100-001452)

FECHA: 30 de noviembre de 2018

**ASUNTO: Resolución de Reclamación presentada al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno**

En respuesta a la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 11 de septiembre de 2018, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los antecedentes y fundamentos jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

### 1. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, [REDACTED] solicitó al MINISTERIO DE DEFENSA, el día 19 de julio de 2018 y al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la siguiente información:

- *El total de dinero invertido por el Ministerio de Defensa para campañas de publicidad institucional desglosado por la propia campaña y por el medio de comunicación que ha recibido cada cantidad de dinero, entre el 1 de enero de 2013 y el 31 de diciembre de 2017, ambos inclusive.*
- *Se trata de una información de interés público y que otros organismos públicos, como la Generalitat de Cataluña o el Ministerio de Fomento ya han hecho pública a través de solicitudes en veces anteriores, como se puede ver, por ejemplo, en esta información del Ministerio de Fomento de eldiario.es entre 2012 y 2015: <https://www.eldiario.es/sociedad/Ministerio-Fomento> [REDACTED] [REDACTED] 0\_792321186.html.*
- *Además, solicito que en la información se indique la fecha exacta de cada pago a cada medio, si no es posible ese nivel de detalle en la información, que al menos se desglose para cada uno de los años solicitados.*
- *Solicito que me remitan la información solicitada en formato accesible (archivo .csv, .txt, .xls, .xlsx o cualquier base de datos). En caso de que la información no se encuentre en cualquiera de estos formatos, solicito que se me entregue tal y como obre en poder de la institución, entidad o unidad correspondiente*

[reclamaciones@consejodetransparencia.es](mailto:reclamaciones@consejodetransparencia.es)



*(documentos en papel, PDF...), previa anonimización de datos de carácter personal y disociación de aquellas categorías de información no solicitadas en mi solicitud de derecho de acceso, proceso no entendido como reelaboración en virtud del criterio interpretativo CI/007/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.*

No consta respuesta de la Administración.

2. Ante esta falta de contestación, [REDACTED] presentó Reclamación en este Consejo de Transparencia, con entrada el 11 de septiembre de 2018 y al amparo del art. 24 de la LTAIBG en base a los siguientes argumentos:
  - *Realicé la solicitud de acceso a la información presente el pasado 19 de julio (adjunto el documento que lo acredita). El Ministerio de Defensa aún, a 11 de septiembre, no la ha resuelto, a pesar de que la tramitó el pasado 30 de julio. Por tanto, han excedido el plazo de un mes y aún no han respondido.*
  - *Tal y como ya indico en mi solicitud, se trata de información de interés público que otras administraciones ya han hecho públicas. Además, tal y como ha dictado el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en otras ocasiones: "El artículo 8 d) de la LTAIBG indica que Los presupuestos, con descripción de las principales partidas presupuestarias e información actualizada y comprensible sobre su estado de ejecución y sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas, pero esta amplitud de términos no es óbice para que se pueda solicitar el acceso a la información de forma más detallada en ejercicio del derecho reconocido en el artículo 12 de la misma ley. Por ello, debería prevalecer el interés público por encima de otros posibles límites".*
  - *Es decir, ante la posibilidad de que alegan algún tipo de límite desde el ministerio, hay que tener en cuenta que se trata de una información de interés público para la ciudadanía, ya que sirve para que una administración rinda cuentas y explique cómo ha gastado unos determinados recursos monetarios. Es más, ministerios como el de Empleo o Agricultura ya me han aportado esta misma información como respuesta a otras solicitudes que les realicé.*
  
3. El 13 de septiembre de 2018, se trasladó la documentación obrante en el expediente al MINISTERIO DE DEFENSA, a través de su Unidad de Información de Transparencia, para que presentase las alegaciones que entendiera oportunas. El escrito de alegaciones tuvo entrada el 24 de octubre de 2018, con el contenido que se reproduce a continuación:
  - *Para la resolución de la solicitud del interesado se han requerido labores de obtención y tratamiento de datos de ejercicios económicos anteriores que han implicado más tiempo del inicialmente previsto, lo que unido a la coincidencia de plazos con el periodo vacacional han provocado el citado retraso.*
  - *No obstante, se informa que con fecha 18/09/2018 se ha firmado resolución en la que se da cumplida respuesta a la pregunta planteada.*



A este escrito se acompaña una tabla con el siguiente contenido: año, nº de expediente, descripción, empresa, CIF, fecha ordenación pago, importe pagado, nº operación contable.

4. El 31 de octubre de 2018, se concedió Audiencia del expediente a [REDACTED] para que, a la vista del mismo y en aplicación del art. 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, presentase las alegaciones que estimara pertinentes. Transcurrido el plazo concedido al efecto, el interesado no ha realizado alegaciones.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con el artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, el Presidente de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a un eventual Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La Ley 19/2013, de 19 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno reconoce en su artículo 12 el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como *"los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones"*.

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

3. En primer lugar, es necesario hacer una mención especial a los plazos establecidos en la LTAIBG para contestar a las solicitudes de acceso a la información.

A este respecto, debe indicarse que el artículo 20.1 de la LTAIBG señala que *La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.*

En el caso que nos ocupa, tal y como se ha indicado en los antecedentes de hecho y consta en el expediente, el Reclamante presenta su solicitud de acceso el 19 de julio 2018, la comunicación de comienzo de tramitación señala como fecha de entrada en la Unidad competente el 30 de julio y finalmente la respuesta de la



Administración tiene fecha de 18 de septiembre de 2018, es decir, transcurrido el plazo de un mes, una vez presentada la pertinente Reclamación ante este Consejo de Transparencia y como consecuencia de la misma.

Por otro lado, no consta en el expediente ni ha sido expresamente alegado, que la Administración haya ampliado el plazo para resolver de acuerdo a las condiciones previstas en el art. 20.1 *in fine*

Atendiendo a lo anterior, se recuerda que la Administración debe prever y realizar las actuaciones que internamente sean necesarias para conseguir que las solicitudes de acceso a la información que se le presente lleguen al órgano encargado de resolver de la manera más rápida posible, para evitar demoras innecesarias y perjudiciales para los derechos de los solicitantes. La LTAIBG establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta y dispone la creación de unidades de información en la Administración General del Estado, lo que facilita el conocimiento por parte del ciudadano del órgano ante el que deba presentarse la solicitud así como del competente para la tramitación.

Este Consejo de Transparencia ya se ha pronunciado en casos precedentes (por ejemplo, en el expediente R/0100/2016) sobre esta dilación en la tramitación de la solicitud por parte de la Administración, llegando a la conclusión de que este lapso de tiempo, no achacable al solicitante sino a la Administración, corre en contra de los intereses del primero, lo que contradice el principio de eficacia administrativa del artículo 103.1 de la Constitución española, según el cual "*La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho*". La categorización como principio por la Constitución del deber de ser eficaz, comporta que la Administración ha de ajustarse en su actuación, no sólo al principio de legalidad, sino que, además, deberá poner todos los medios materiales y humanos para llevar a cabo el fin que la propia Constitución le asigna: la consecución del interés general.

4. En cuanto al fondo del asunto, una vez revisada la documentación que la Administración ha enviado al Reclamante en vía de Reclamación, se observa que no se aporta información sobre *el total de dinero invertido por el medio de comunicación que ha recibido cada cantidad de dinero, entre el 1 de enero de 2013 y el 31 de diciembre de 2017, ambos inclusive*, como expresamente solicitaba éste.

Este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ya se ha pronunciado en diversas ocasiones en casos de resolución que indican *conceder* la información solicitada pero que, analizada la misma, dicha concesión no es tal.

Así, por ejemplo, en el expediente R/0257/2018 se indicaba que



*Así las cosas, no es la primera ocasión en la que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno detecta que, aunque la resolución de respuesta a la solicitud de información dice conceder la información, se deduce finalmente del trámite de alegaciones- lo que implica, por lo tanto, la previa presentación de una reclamación- que ello no ha sido así debido a que la respuesta completa a la solicitud supondría, a juicio del órgano reclamado, la aplicación de algún límite o causa de inadmisión de las previstas en la LTAIBG.*

*Por ello, tal y como ha indicado en diversas ocasiones este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (por todas, la R/0346/2017), la resolución por la que se de respuesta a la solicitud de información debe analizar ésta en su conjunto y, en el caso de que sólo pueda concederse parcialmente la información, debe señalarse expresamente. La posición contraria implicaría una respuesta no ajustada a la realidad que tendría incluso su reflejo en las estadísticas sobre el sentido de las resoluciones dictadas que la Administración maneje.*

Por su parte, la resolución R/0473/2018 razonaba lo siguiente:

- 3. En cuanto al fondo de la cuestión planteada, consta en el expediente que la Administración ha facilitado al Reclamante, en vía de Reclamación, una ampliación de la información solicitada, relativa a los gastos por parte del Gobierno en hoteles, dietas y viajes desde el 2015.*

*Este hecho impide por lo tanto entender que la resolución inicial era de concesión de la información. En este sentido, y tal y como ha puesto de manifiesto este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en reiteradas ocasiones(a título de ejemplo, en la R/0257/2018), las resoluciones de concesión sólo lo son si, efectivamente y en todos sus términos, proporcionan la información solicitada por el interesado. Si la información es tan sólo parcial, bien porque parte de la misma se ha omitido a pesar de que el interesado era claro en su solicitud- como parece ser el caso que nos ocupa- o porque la Administración considera de aplicación parcial una causa de inadmisión o límite al acceso- identificando esta circunstancia claramente- no podemos afirmar que nos encontramos ante un supuesto de concesión de la información.*

- 5. Sentado lo anterior, ha de ponerse igualmente de manifiesto que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha tramitado diversos expedientes de reclamación, iniciados por distintos interesados pero que tenían en común que el objeto de la solicitud de información era conocer el desglose de los gastos en publicidad institucional. Consecuencia de estas solicitudes y en ocasiones de la reclamación presentada ante este Consejo de Transparencia, este tipo de información ya ha sido proporcionada por diversos Ministerios y Organismos Públicos.*



En este sentido, se citan como ejemplos los procedimientos tramitados en este Consejo de Transparencia números R/0489/2018 y R/0531/2018, de la Agencia Española de Protección de Datos, y R/0533/2018, del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, en los que se identifican sin género de dudas los canales de televisión, las revistas, las emisoras de radio y las páginas o medios de Internet a los que se ha repartido dinero público por los conceptos de publicidad institucional

Por otro lado, debe señalarse que la información que se solicita fue conocida parcialmente en el expediente de reclamación R/0521/2016, que afectaba igualmente al MINISTERIO DE DEFENSA y que venía referido a la misma solicitud que el presente expediente pero relativa a los años 2012 a 2013. Los argumentos recogidos en dicha resolución se dan aquí por reproducidos y se recuerda igualmente que la transparencia en el tipo de información que ahora se solicita ya fue requerida por diversas enmiendas presentadas con ocasión del trámite parlamentario que dio lugar a la probación de la LTAIBG y ha sido acogida por numerosa normativa autonómica aprobada en desarrollo de la Ley de bases estatal. Se trata, por lo tanto, de información de indudable interés público. A este respecto, cabe destacar que, a pesar de que la solicitud no ha sido satisfecha en sus concretos términos, la Administración no ha indicado ningún argumento o límite legal que impida dar la información solicitada.

6. Como consta en otros procedimientos precedentes iguales al que nos ocupa *ratione materiae*, "(...) en tres recientes sentencias del Tribunal Constitucional – SSTC 104/2014, de 23 de junio; 130/2014, de 21 de julio, y 160/2014, de 6 de octubre–, el Alto Tribunal estableció una doctrina constitucional sobre la vía de hecho consistente en excluir a un medio de comunicación de la contratación de cualquier tipo de publicidad institucional por parte de una Administración pública y su incidencia sobre el derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación (art. 14 CE), en relación con el derecho a la información [art. 20.1 c) CE]. Dicha doctrina, en palabras del propio Tribunal Constitucional, se podría resumir de la siguiente manera:

- (i) *La publicidad institucional es una concreción de la comunicación pública que pone en relación a los poderes públicos con los ciudadanos sobre intereses de la colectividad a través de los medios de comunicación social. De ese modo, también adquiere relevancia constitucional, desde la perspectiva de los derechos de los medios de comunicación social, en atención a la necesidad de que se depare un trato igualitario y no discriminatorio en la asignación publicitaria y de evitar incidencias negativas en el ejercicio de su función informativa [arts. 14 y 20.1 a) y d) CE]. Así, tomando en consideración que los medios de comunicación operan en concurrencia competitiva, estos derechos fundamentales imponen un reparto equitativo de la publicidad conforme a la legalidad vigente, con criterios de transparencia e igualdad, evitando conductas discriminatorias y asegurando una eficaz garantía de la libertad y de la independencia de los medios.*



- (ii) *La Administración pública ha de actuar en este tipo de decisiones con objetividad y plena sumisión a la legalidad (arts. 103.1 y 106.1 CE) y sin arbitrariedad (art. 9.3 CE), ya que la discrecionalidad característica de ciertas decisiones administrativas no excusa la exigencia a la Administración de demostrar que los hechos motivadores de sus decisiones son legítimos o, aún sin justificar su licitud, que no tienen una naturaleza contraria a los derechos fundamentales; así, STC 92/2009, de 20 de abril, FJ 3.*
- (iii) *Una eventual vulneración de la prohibición de discriminación por razones ideológicas, de tendencia o de opinión (art. 14, segundo inciso, CE) en casos como los de asignación publicitaria exige acreditar no sólo una determinada tendencia editorial (presupuesto para concebir la hipótesis de la lesión denunciada) y la circunstancia del diferente trato en la asignación de publicidad institucional (vía de hecho potencialmente lesiva), sino también otros elementos que pongan indiciariamente en conexión lo uno (el factor protegido —la opinión—) con lo otro (el resultado de perjuicio que se denuncia), por cuanto que la existencia misma de una línea editorial constituye únicamente, en principio y a los efectos de la discriminación por ese factor, un presupuesto de la eventual vulneración del art. 14 CE, pero no un indicio que por sí solo desplace al demandado la obligación de probar la regularidad constitucional de su acto (FJ 7).*
- (iv) *La eventual vulneración en este tipo de decisiones del principio general de igualdad (art. 14, primer inciso, CE) exige que se haya introducido una diferencia de trato entre situaciones que puedan considerarse iguales, sin que se ofrezca una justificación objetiva y razonable para ello, ya que el art. 14 CE prohíbe las desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas por no venir fundadas en criterios objetivos y razonables, según juicios de valor generalmente aceptados (STC 141/2011, de 26 de septiembre, FJ 3) y, además, que las consecuencias jurídicas que se deriven de tal distinción sean proporcionadas a la finalidad perseguida; STC 9/2010, de 27 de abril, FJ 3.*

7. Por lo expuesto, la presente Reclamación debe ser estimada, debiendo la Administración entregar al Reclamante la siguiente información, relativa al reparto de publicidad institucional del Ministerio:

- *El total de dinero invertido por cada medio de comunicación que ha recibido cada cantidad de dinero, entre el 1 de enero de 2013 y el 31 de diciembre de 2017, ambos inclusive.*

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

**PRIMERO: ESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 11 de septiembre de 2018, contra el MINISTERIO DE DEFENSA.



**SEGUNDO: INSTAR** al MINISTERIO DE DEFENSA a que, en el plazo máximo de 15 días hábiles, remita a [REDACTED] la información referida en el Fundamento Jurídico 7 de la presente Resolución.

**TERCERO: INSTAR** al MINISTERIO DE DEFENSA a que, en el mismo plazo máximo de 15 días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al Reclamante.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En consecuencia, contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, únicamente cabe, en caso de disconformidad, la interposición de Recurso Contencioso-Administrativo ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid en plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1, c), de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

EL PRESIDENTE DEL CTBG  
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)  
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE  
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda