



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF:

N/REF: R/0129/2017

FECHA: 19 de junio de 2017

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] [REDACTED] COMITÉ ESPAÑOL DE REPRESENTANTES DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD - CERMI), con entrada el 23 de marzo de 2017, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los antecedentes y fundamentos jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] COMITÉ ESPAÑOL DE REPRESENTANTES DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD - CERMI) presentó el 6 de febrero de 2017, ante la COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA (CNMC), solicitud de información al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG) relativa a *los informes mensuales íntegros y el global anual, correspondientes al año 2016, sobre medición de los porcentajes de subtítulo y audio-descripción en la programación de los operadores audiovisuales televisivos sometidos a su supervisión.*
2. Mediante Resolución de fecha 6 de marzo de 2017, la COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA comunicó al interesado lo siguiente:
 - *El artículo 9 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, relativo a la Supervisión y control en materia de mercado de comunicación audiovisual, establece que esta Comisión “supervisará y controlará el correcto funcionamiento del mercado de comunicación audiovisual. En particular, ejercerá las siguientes funciones: (...) 3. Controlar el cumplimiento de las obligaciones impuestas para hacer efectivos los derechos del menor y de las personas*

ctbg@consejodetransparencia.es



con discapacidad conforme a lo establecido en los artículos 7 y 8 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo. (...)"

- *Al amparo del anterior precepto y de lo previsto en el artículo 8 y disposición transitoria quinta de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, esta Comisión realiza un informe anual de verificación del grado de cumplimiento de los servicios de accesibilidad de las personas con discapacidad en la programación de los canales de televisión. Para realizar dicho informe, esta Comisión recopila datos por diversas vías.*
- *Por un lado, el Centro Español del Subtitulado y la Audio-descripción (en adelante CESyA), remite a esta Comisión un informe sobre los datos que obtiene de su monitorización y verificación del grado de cumplimiento de las cuotas mínimas de subtitulado y audio-descripción en los canales de televisión. Y por otra parte, se requiere a los propios prestadores de servicios de comunicación audiovisual sobre las cuotas de subtitulado y audio-descripción que han emitido durante el año y se corroboran posibles discrepancias entre ambos resultados.*
- *El artículo 18.1 de la LTBG establece determinadas causas de inadmisión de las solicitudes de acceso. En su letra a) establece que se inadmitirán a trámite las solicitudes "Que se refieran a información que esté en curso de elaboración (...)" y, en su letra b), que también se inadmitirán a trámite las solicitudes "Referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas."*
- *En virtud de lo anterior, debe señalarse que el informe que elabora esta Comisión para la supervisión y control del cumplimiento de las obligaciones impuestas para hacer efectivos los derechos de las personas con discapacidad, correspondiente al año 2016, actualmente está en curso de elaboración. Por otra parte, que los informes que remite CESyA mencionados en el apartado III de esta Resolución es información preparatoria del informe anual que realiza esta Comisión, además de que los mismos no manifiestan la opinión o valoración de esta Comisión.*
- *A la vista de lo anterior, teniendo en cuenta la solicitud formulada y tras analizar la información solicitada, (...) ha resuelto inadmitir a trámite la solicitud de acceso a información pública formulada por el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad relativa a los informes correspondientes al año 2016 sobre medición de los porcentajes de subtitulado y audio-descripción, informando que los informes realizados por el Centro Español del Subtitulado y la Audio-descripción es información auxiliar o de apoyo al informe anual que realiza esta Comisión y que, el Informe de esta Comisión correspondiente al año 2016, actualmente está en curso de elaboración.*



3. El 23 de marzo de 2017, tuvo entrada Reclamación de [REDACTED] presentada al amparo del art. 24 de la LTAIBG, en la que manifestaba lo siguiente:

- *Los informes mensuales íntegros sobre medición de los porcentajes de subtítulo y audio-descripción en la programación de los operadores audiovisuales televisivos de 2016 sometidos a supervisión de la Comisión Nacional supradicha, no constituyen material previo o auxiliar, sino que por sí mismos, dado su grado de detalle y exhaustividad, son material informativo intrínsecamente valioso, que al sector social de la discapacidad representado por el CERMI es de enorme utilidad en su tarea de supervisión y seguimiento del cumplimiento por parte de los operadores audiovisuales de las obligaciones legales en materia de accesibilidad audiovisual establecidas en la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual. No se trata en ningún caso de material informativo meramente instrumental carente de cualidades propias, que solo tiene como razón el integrarse o decantarse en el informe anual, sino que accediendo al mismo un movimiento social como el de la discapacidad puede conocer con el debido pormenor para cada operador televisivo el grado de cumplimiento de las obligaciones legales de accesibilidad audiovisual, dando pie por ejemplo, a partir del conocimiento exacto de esa documentación, a la interposición o formulación de denuncias ante la CNMC, organismo supervisor de lo audiovisual, por inobservancia de preceptos legales.*
- *Cuando estos informes mensuales se integran en el Anual, que sí es público, una vez aprobado por la CNMC, se abrevian y resumen de tal modo, ofreciendo información meramente global, que impide conocer el grado de detalle preciso para fundar acciones administrativas y judiciales, perdiendo gran parte del valor que objetivamente poseen para este sector social.*
- *Esos informes mensuales que el CERMI solicita conocer son elaborados por una estructura pública, el Centro Español del Subtitulado y la Audio-descripción (CESYA), integrado en el Real Patronato sobre Discapacidad, organismo autónomo del Real Patronato sobre Discapacidad adscrito al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, de cuyo Consejo Asesor y Consejo, respectivamente, el CERMI forma parte representado al movimiento social de la discapacidad. Todo el circuito pues de generación y confección de esta información es oficial, público, razón adicional para que no haya propósitos ocultadores a una parte legítima y legitimada con interés objetivo, preferente y primordial en estos informes mensuales, garantizando su acceso a los mismos y haciendo honor al valor de la transparencia protegido por la Ley 19/2013.*
- *Por ello, solicita dejar sin efecto la decisión de la CNMC objeto de reclamación de inadmitir la solicitud de acceso del CERMI y proceder a dar satisfacción a la misma proporcionando todos y cada uno los informes mensuales del año 2016.*



4. El 29 de marzo de 2017, se trasladó el expediente a la COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA para que formulara alegaciones. El 12 de abril de 2017, tuvieron entrada las alegaciones de la CNMC con el siguiente contenido:

- *En virtud del artículo 9.3 de la LCNMC, esta Comisión verifica el grado de cumplimiento de las obligaciones impuestas para hacer efectivos los derechos de las personas con discapacidad a través de diversas vías.*
- *Por una parte, en virtud de un contrato, de fecha 2 de marzo de 2015, suscrito entre la CNMC y CESyA, por el que esta última monitoriza y verifica el grado de cumplimiento de las cuotas mínimas de subtítulo y audio-descripción previstos en el artículo 8 y la disposición transitoria quinta de la LGCA, esta Comisión obtiene los datos mensuales que sirven como información preparatoria, no determinante, para verificar que los operadores obligados cumplen con sus obligaciones respecto de las personas con discapacidad. En dichas remisiones, CESyA añade opiniones o valoraciones propias sobre los datos obtenidos que no manifiestan la opinión o valoración de esta Comisión.*
- *Por otra parte, la CNMC requiere información a los distintos operadores al objeto de obtener la información y contrastar aquella recopilada de manera mensual por CESyA para resolver las posibles discrepancias resultantes entre los datos obtenidos por ambas vías.*
- *Tal y como se expone en la Resolución reclamada, esta Comisión realiza el Informe anual de verificación del grado de cumplimiento de las obligaciones impuestas en el 8 de la LGCA. En virtud de todo lo anterior y tras considerar que concurren las circunstancias a considerar para calificar una información como de carácter auxiliar o de apoyo, de conformidad con lo señalado por el CTBG en su Criterio Interpretativo de 12 de noviembre de 2015, esta Comisión ha inadmitido la solicitud del CERMI respecto de los informes mensuales de conformidad con la LTBG.*
- *El artículo 19.4 de la LTBG establece que "Cuando la información objeto de la solicitud, aun obrando en poder del sujeto al que se dirige, haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, se le remitirá la solicitud a éste para que decida sobre su acceso." En virtud de lo anterior y considerando que los informes mensuales solicitados por el CERMI han sido elaborados por el CESyA, organismo autónomo de la Administración General del Estado dependiente del Real Patronato sobre Discapacidad, y, en consecuencia, sujeto a las disposiciones de la LTBG; y asimismo, teniendo en cuenta que tal y como manifiesta en su reclamación el CERMI tiene pleno conocimiento de que quien elabora los informes mensuales solicitados es el CESyA de cuyo Consejo Asesor y Consejo hace parte el CERMI, el solicitante podía haber solicitado los informes mensuales a dicho organismo al amparo de la LTBG.*
- *En todo caso, tras haber inadmitido a trámite la solicitud del CERMI por los motivos expuestos en el anterior apartado, esta Comisión no ha dado*



traslado de la solicitud del CERMI al autor de los informes mensuales porque, tal y como lo ha expuesto, el solicitante, en su escrito de 6 de febrero de 2017, el CESyA ya está conociendo sobre la solicitud del CERMI a los informes mensuales.

5. El 18 de abril de 2017, se dio trámite de audiencia del expediente a [REDACTED] CERMI, para que a la vista de las alegaciones y la documentación aportada por la CNMC, efectuara las alegaciones oportunas, que tuvieron entrada el 24 de abril de 2017, con el siguiente contenido:

1º CERMI ha solicitado reiteradamente a las dos Administraciones u organismos públicos concernidos, Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) y Centro Español de Subtitulado y Audio-descripción (CESYA), dependiente del Real Patronato sobre Discapacidad, tener acceso y conocimiento de la documentación que origina esta solicitud y la presente reclamación.

2º Ambas organismos se han negado a la solicitud, siendo sabidas las razones de la CNMC, pues obran en este procedimiento, y en el caso del CESYA, señalando que actúa por encargo de la CNMC a la que le vincula un contrato o convenio bilateral, que impide el hacer pública la información generada. En ningún momento, estos informes son conocidos por el CERMI a pesar de estar en el Consejo Rector del CESYA, pues la Dirección de este Centro nunca los ha hecho públicos en el seno del propio CESYA, ni dado cuenta a las personas integrantes de su Consejo Rector.

3º CERMI estaría conforme en acceder a esta información en el seno del propio CESYA, para lo cual la CNMC tendría que dar indicaciones al CESYA de que no hay impedimento para difundir los informes mensuales en los canales del CESYA y compartirlos en sus órganos.

4º En la actual situación, la falta de coherencia y simetría de actuaciones entre la CNMC y el CESYA en este punto –cuál de los dos instancias ha de proporcionar la información-, está materialmente bloqueando el acceso pretendido.

5º De lo anterior se desprende que un mínimo acuerdo entre la CNMC y el CESYA resolvería esta cuestión en favor de la transparencia y el acceso a la información pública relevante.

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, la Presidenta de este Organismo es competente para resolver, con carácter potestativo y previo a un eventual Recurso Contencioso-Administrativo, las reclamaciones que se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.



2. La LTAIBG 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”*.

Es decir, la LTAIBG reconoce y regula el derecho a acceder a información pública que esté en posesión del organismo al que se dirige la solicitud bien porque él mismo la ha elaborado o porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

3. En el presente caso, la Administración deniega el acceso a la información entendiendo que son de aplicación dos causas de inadmisión de las contempladas en el artículo 18.1 de la LTAIBG. En concreto, las relativas a que a) la documentación solicitada está en curso de elaboración y b) que se trata, en todo caso, de una documentación auxiliar o de apoyo de otra principal.

Recordemos que lo solicitado son *los informes mensuales íntegros y el global anual, correspondientes al año 2016, sobre medición de los porcentajes de subtítulo y audio-descripción en la programación de los operadores audiovisuales televisivos sometidos a supervisión de la CNMC*.

Como ha quedado constatado en el presente procedimiento, por las alegaciones tanto de la Administración como del Reclamante, dichos informes mensuales los elabora en su totalidad el Centro Español de Subtitulado y Audio-descripción (CESYA), órgano dependiente del Real Patronato sobre Discapacidad que, a su vez, es un organismo autónomo del MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD.

Por su parte, el CESYA tiene un contrato firmado con la CNMC, que es la que finalmente supervisa el grado de cumplimiento de las obligaciones impuestas en la Ley para hacer efectivos los derechos de las personas con discapacidad. Por lo tanto, todos los informes mensuales los elabora el CESYA, pero acaban en algún momento posterior en poder de la CNMC. El Informe anual, sin embargo, lo elabora en exclusiva la CNMC.

4. La presente Reclamación se ha presentado frente a la CNMC, que no aporta el mencionado informe anual al entender que está en fase de elaboración y añade que *el solicitante podía haber solicitado los informes mensuales a dicho organismo (CESYA) al amparo de la LTBG*. Esta contestación, a juicio de este Consejo de Transparencia, no se adecua a la normativa de acceso a la información. En efecto, el artículo 19.4 de la LTAIBG señala que *Cuando la información objeto de la solicitud, aun obrando en poder del sujeto al que se dirige, haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, se le remitirá la solicitud a éste para que decida sobre el acceso*. Esta remisión, sin embargo, corresponde hacerla de oficio a la Administración, no debiendo obligarse al solicitante a tener que repetir la solicitud y, en el presente caso,



afectaría a los informes mensuales que debe elaborar el CESYA, pero no al Informe anual que corresponde elaborar a la CNMC, en cuya elaboración no participa directamente el CESYA. En consecuencia, no resulta de aplicación la causa de inadmisión invocada por la Administración respecto de los informes mensuales requeridos.

Debe también señalarse que, según entiende este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en criterio reiterado en diversas resoluciones, la aplicación del artículo 19.4 debe realizarse cuando el organismo tercero al que se remite la solicitud por haber elaborado la información es, a su vez, un organismo sujeto a la LTAIBG. En efecto, lo contrario, es decir, la remisión de la solicitud de información a un organismo o entidad a la que no le sea de aplicación la normativa de transparencia, implicaría que la solicitud quedaría sin respuesta y, por lo tanto, sin efecto.

Teniendo esto en consideración y, además, el hecho de que CESYA depende del Real Patronato de la Discapacidad, cuya naturaleza es la de organismo autónomo y, por lo tanto, se encuentra sujeto a la LTAIBG en virtud de su art. 2.1 c), entiende este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que la solicitud de información debe ser remitida al Real Patronato para que éste, a su vez, recabe la respuesta a su órgano dependiente.

Es oportuno recordar aquí, no obstante, que la aplicación de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 b), relativa a información auxiliar o de apoyo, debe realizarse de acuerdo con el criterio aprobado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas por el art. 38.2 a) de la LTAIBG y que indica expresamente que *es el carácter auxiliar o de apoyo de este tipo de información y no el hecho de que se denomine como una nota, borrador, resumen o informe interno lo que conlleva la posibilidad de aplicar la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b), de la Ley 19/2013.*

5. Respecto del Informe “anual”, debe citarse el artículo 9 de la Ley 3/2013, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia, según el cual corresponde a esta Comisión la supervisión y control del *“correcto funcionamiento del mercado de comunicación audiovisual”*. En concreto, la Ley CNMC prevé como función de esta Comisión *“Controlar el cumplimiento de las obligaciones impuestas para hacer efectivos los derechos del menor y de las personas con discapacidad conforme a lo establecido en los artículos 7 y 8 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo. En el ejercicio de esta función, la Comisión se coordinará con el departamento ministerial competente en materia de juego respecto a sus competencias en materia de publicidad, patrocinio y promoción de las actividades de juego, a efectos de hacer efectivos los derechos del menor y de las personas con discapacidad.”* En virtud de las citadas competencias, la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC procede habitualmente a analizar el grado de cumplimiento de las obligaciones impuestas por la LGCA para garantizar los derechos de las personas con discapacidad. A tal efecto elabora, con cierta periodicidad, el pretendido informe sobre el grado de cumplimiento de las



obligaciones impuestas en materia de accesibilidad y presencia de las personas con discapacidad en los medios audiovisuales.

El último Informe que consta publicado sobre este particular es del bienio 2014-2015 (<https://www.cnmc.es/gl/node/335278>) y está elaborado el 18 de octubre de 2016, pero el que se solicita es el que contiene información del año 2016. Teniendo esto en cuenta y que el Reclamante no acredita que el Informe "anual" a que hace referencia tenga una existencia real a día de hoy, debe darse por cierta la manifestación de la Administración de que el Informe pretendido se encuentra en fase de elaboración actualmente, en el bien entendido de que su futura publicación será un hecho cierto, al ser una obligación legal, por lo que resulta de aplicación el artículo 18.1 a) de la LTAIBG, sin que proceda analizar el resto de las alegaciones presentadas.

6. En conclusión, procede estimar por motivos formales la Reclamación presentada, habida cuenta de que la CNMC debió haber remitido la solicitud de acceso al CESYA para que éste contestara al solicitante sobre la misma, en lo referente únicamente a los informes mensuales elaborados por ésta, conforme establece el artículo 19.4 de la LTAIBG.

En consecuencia, deben retrotraerse actuaciones, de manera que la CNMC debe remitir la solicitud de acceso presentada por el Reclamante al organismo autónomo Real Patronato de la Discapacidad, del que depende el Centro Español de Subtitulado y Audio-descripción (CESYA), para que éste se pronuncie sobre el derecho de acceso respecto de los informes mensuales que emite, informando de ello al Reclamante.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR por motivos formales la Reclamación presentada por el COMITÉ ESPAÑOL DE REPRESENTANTES DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD (CERMI), con entrada el 23 de marzo de 2017, contra la Resolución de fecha 6 de marzo de 2017, de la COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA.

SEGUNDO: INSTAR a la COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA a que, en el plazo máximo de 3 días hábiles, cumpla con lo establecido en el Fundamento Jurídico 5 de la presente Resolución, informando de ello a [REDACTED] COMITÉ ESPAÑOL DE REPRESENTANTES DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD.

TERCERO: INSTAR a la COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA a que, en el mismo plazo máximo de 3 días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia copia de las actuaciones llevadas a cabo.



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, 1 de octubre, del 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.

LA PRESIDENTA DEL
CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO
PA
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Javier Amorós Dorda