

Resolución 59/2022

S/REF: 001-063754

N/REF: R/0124/2022; 100-006389

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Consumo

Información solicitada: Documentación de la campaña "Huelga de Juguetes"

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 16 de diciembre de 2021 la reclamante solicitó al MINISTERIO DE CONSUMO, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante LTAIBG), la siguiente información:

«En relación a la campaña promovida por su Ministerio sobre juguetes no sexistas y la campaña #HuelgaDeJuguetes (...)

1.- Coste total y relación de gastos efectuados en la campaña.

2.- Copia de los expedientes administrativos de adjudicación de los contratos concertados para la campaña.

¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887>

3.- Copia de los documentos existentes en el Ministerio que justifiquen la necesidad de realización de la campaña y los objetivos que se pretenden.

4.- Copia de los documentos existentes en el Ministerio acreditativos de la consecución de los objetivos propuestos con la campaña.»

2. Mediante resolución de 11 de enero de 2022, el MINISTERIO DE CONSUMO respondió al solicitante lo siguiente:

«Así, y una vez realizadas las comprobaciones oportunas, se indica que la solicitud de acceso a la información ha de concederse parcialmente.

Por lo que respecta al coste total y la relación de gastos, se indica que la campaña del Ministerio de Consumo sobre estereotipos de género en la publicidad de juguetes se llevó a cabo mediante la contratación del servicio de creatividad, diseño, realización y producción (nº expediente 2021JAK00032), por un importe total de 78.650,00 euros (impuestos incluidos) y la contratación del servicio de compra de espacios en medios de comunicación y demás soportes publicitarios para la difusión de la campaña (nº expediente 2021JAK00033) por un importe total de 25.410,00 euros (impuestos incluidos). Ambos contratos se encuentran disponibles en la Plataforma de Contratación del Sector Público (contrataciondelestado.es) publicados con su correspondiente número de expediente.

Por lo que se refiere a la petición de acceso a la copia de los documentos que justifiquen la necesidad de realización de la campaña y los objetivos que se pretenden, así como la copia de los documentos acreditativos de la consecución de los objetivos propuestos con la campaña, procede la inadmisión a trámite de la misma, en base al artículo 18.1 apartado b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, ya que la citada documentación se refiere a información que tiene carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos..»

3. Disconforme con la respuesta, mediante escrito registrado el 7 de febrero de 2022, el solicitante interpuso una reclamación en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) alegando lo siguiente:

«Como tiene declarado reiteradamente el CTBG la motivación que exige la Ley 19/2013, para que operen las causas de inadmisión tiene la finalidad de evitar que se deniegue información que tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

conocimiento de la toma de decisiones públicas, y su aplicación. Éstas en ningún caso tendrán la condición de informaciones de carácter auxiliar o de apoyo.”

Lo solicitado es precisamente el conocimiento de los motivos de la necesidad de un gasto y tras haberse realizado el gasto conocer si los objetivos que se plantean con dicho gasto se han alcanzado o no. No se puede hacer un gasto y ocultar tanto su necesidad como la valoración, y la documentación que recoge esos hechos, existente como reconoce la resolución de inadmisión, no puede hurtarse al conocimiento público.

Asimismo, y en interpretación del mencionado criterio, el Consejo de Transparencia se ha pronunciado en numerosas ocasiones (por ejemplo, en la reclamación R/0159/20186) que lo determinante no es la denominación de la información, sino su naturaleza, principal o accesoria, respecto de la decisión finalmente adoptada y, sobre todo, su relevancia respecto del proceso de decisiones del organismo público.

A este respecto, ha de recordarse que la ratio iuris o razón de ser de la Ley está contenida en su Preámbulo, según el cual La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.»

4. Con fecha 9 de febrero de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al MINISTERIO DE CONSUMO, al objeto de que se formulase las alegaciones que considerase oportunas; trámite que evacuó mediante escrito recibido el 25 de febrero de 2022 en el que se pone de manifiesto lo siguiente:

«En primer lugar, en relación con los documentos que justifiquen la necesidad de realización de la campaña y los objetivos que se pretenden, se estimó pertinente la inadmisión dado que la única información que existe en este sentido forma parte de notas y opiniones aportadas por las personas que participaron en la preparación del contrato, más allá de que existe una memoria justificativa donde ya figura un apartado relativo a la necesidad e idoneidad del contrato así como los objetivos del mismo. Memoria que, cabe destacar, siempre es pública, y fácilmente accesible con el número de expediente correspondiente, a través del Portal de Transparencia y de la Plataforma de Contratación del Sector Público en virtud del mandato legal establecido en el artículo 63.3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. Por ello, se considera que

cualquier información adicional tiene en este caso carácter auxiliar o de apoyo, dado que la memoria ya ofrece la información que justifica la tramitación del contrato.

Y en segundo lugar, en lo relativo a los documentos acreditativos de la consecución de los objetivos propuestos con la campaña, se estimó conveniente la inadmisión dado que no está prevista una evaluación formal de la misma, más allá de la efectuada con carácter informal y plasmada únicamente en opiniones y comunicaciones internas.»

5. El 1 de marzo de 2022, se dio traslado de las citadas alegaciones a la reclamante al objeto de que manifestase lo que estimara pertinente. Lo que llevó a cabo en la misma fecha alegando que:

« Las alegaciones presentadas no desvirtúan el razonamiento ya manifestado en el escrito de reclamación por lo que insistimos en los motivos ya expuestos.

Presentan ahora un nuevo planteamiento en lo que se refiere a la valoración de la acción, al reconocer que existe una valoración “efectuada con carácter informal”. Entendemos que al tratarse de dinero público, este carácter informal no impide su entrega y pública difusión, con el fin de que conozcamos de primera mano el resultado de las acciones que realizan los gobernantes y costean con dinero público. El dinero gastado sin lugar a dudas es real y no merece una simple justificación informal; se hace necesario conocer si los objetivos plasmados en la campaña que han llevado a la realización de un gasto suntuoso han alcanzado realmente la eficacia expresada o no, lo que dará idea de la buena gestión de nuestros gobernantes puesto que de otro modo, ocultando las valoraciones, lo único que hacen es ocultar el despilfarro cometido con dinero público.»

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2 c\) de la LTAIBG](#) y en 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](#)³, el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁴, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)⁵, reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone su artículo 13, «*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*».

De este modo, la Ley delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y que se extiende a todo tipo de “formato o soporte”. A la vez, acota su alcance exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza “pública” de las informaciones: (a) que se encuentren “en poder” de alguno de los sujetos obligados por la ley, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “en el ejercicio de sus funciones”.

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el coste total y la relación de gastos efectuados en la campaña “*Huelga de Juguetes*”, así como, copia de los expedientes administrativos de adjudicación de los contratos, copia de los documentos que justifiquen la necesidad de su realización y los objetivos que se persiguen y copia de los documentos acreditativos de la consecución de los mismos.

El Ministerio requerido facilitó una parte de la información solicitada, proporcionando el coste total, el importe del gasto publicitario y la referencia de la ubicación donde se encuentran disponibles ambos contratos para su consulta. El resto de la solicitud de información, concerniente a los documentos justificativos de la necesidad de realizar la campaña, a los objetivos pretendidos y a su evaluación final, es inadmitida al considerar que resulta de aplicación la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 b) de la LTAIBG— *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*—.

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

Centrado el debate en estos términos, corresponde a este Consejo valorar si, efectivamente, concurre la causa de inadmisión invocada por el Ministerio, a partir de lo establecido tanto por este Consejo como por la jurisprudencia.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530) establece con claridad cuál ha de ser el punto de partida a la hora de aplicar lo dispuesto en el artículo 18 de la LTAIBG: la interpretación estricta, cuando no restrictiva, de las causas de inadmisión de solicitudes de información partiendo de la premisa de la formulación amplia con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información, que no permite aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho.

De ahí, que el Tribunal concluya, en relación con la causa que se aplicó en aquel caso, que *«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.»* Doctrina que reiterada con posterioridad en la Sentencia, de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558) en la que se puntualiza que *«la aplicación de los límites al acceso a la información requiere su justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida»*; y también en la STS de 2 de junio de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:2272).

Por tanto, lo primero que exige la inadmisión a trámite de una solicitud de acceso a la información es una *motivación clara y suficiente, expresa y detallada* de la concurrencia de la causa de inadmisión de que se trate para poder controlar su aplicación justificada y proporcionada.

En este caso, la motivación de la concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG no puede obviar el Criterio Interpretativo CI/006/2015, de 12 de noviembre, adoptado por este Consejo en virtud de la función atribuida por el artículo 38.2.a) LTAIBG. En él se precisa que es *«la condición de información auxiliar o de apoyo»*, y no la denominación del soporte, la que permite aplicar la cláusula de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG, siendo la relación enunciada en el precepto (notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos) meramente ejemplificativa. A partir de ello, según se establece en el mencionado criterio, una solicitud podrá inadmitirse por estar referida a información auxiliar o de apoyo cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:

- «a. Contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad;*
- b. Lo solicitado sea un texto preliminar o borrador, sin la consideración de final;*
- c. Se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud;*
- d. La solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento;*
- e. Se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.*

No siendo la mera denominación del soporte o el formato en el que la información se guarde, sino su verdadera naturaleza, la que la califica para la correcta aplicación de esta causa de inadmisión, resulta inexcusable que, en la motivación exigida por el artículo 18.1 LTAIBG (mediante resolución motivada), se razone la concurrencia en el caso concreto de alguna de las referidas características o de cualesquiera otras que permitan sustentar el carácter *auxiliar* o de *apoyo* de la información cuyo acceso se deniega.

4. La aplicación de los criterios que se acaban de exponer a este caso, conduce, se adelanta ya, a la desestimación de esta reclamación, pues las razones añadidas por el Ministerio en trámite de alegaciones sí constituyen, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, una motivación suficiente que permite valorar la *veracidad* y la *proporcionalidad* de la causa de inadmisión aplicada, como exige su interpretación restrictiva.

En efecto, la resolución cuestionada concedió parcialmente el acceso a la información solicitada, inadmitiendo el resto de información requerida por no disponerse más que de notas internas y opiniones personales. El Ministerio requerido reconoce expresamente que, en lo relativo a la necesidad de la campaña y a los objetivos pretendidos, únicamente se dispone de notas y opiniones personales de las personas que participaron en la preparación del contrato; contrato que se ha aportado y que cuenta con la pertinente memoria justificativa en la que figuran las necesidades que se pretenden cubrir.

Por lo que concierne a los documentos acreditativos de la consecución de los objetivos propuestos con la campaña, señala asimismo el Ministerio que no está prevista una evaluación formal de la campaña, por lo que únicamente dispone de valoraciones informales, plasmadas en opiniones personales. No teniendo motivo para dudar de estas aseveraciones y no correspondiendo a este Consejo enjuiciar si el órgano administrativo competente debería llevar a cabo, o no, una evaluación formal de la campaña contratada, se constata la

conurrencia de la causa de inadmisión invocada y, en consecuencia, se desestima la reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] el 7 de febrero de 2022 frente al MINISTERIO DE CONSUMO.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1⁶](#), 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 octubre⁷](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo de Madrid, 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-Administrativa⁸](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>