



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

N/REF: RT 0221/2017; RT/0257/2017

y RT/0357/2017

FECHA: 14 de marzo de 2018

ASUNTO: Resolución de Reclamaciones presentadas 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 las Reclamaciones con números de referencia RT/0221/2017, RT/0257/2017 y RT/0357/2017 presentadas por [REDACTED], en nombre y representación de RADIODIFUSIÓN DIGITAL S.L., 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. Los hechos que han dado lugar a la presente resolución pueden sistematizarse de la manera que sigue.
 - a) Por escrito registrado el 13 de febrero de 2017, el hoy reclamante, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno -desde ahora, LTAIBG-, remitió a la Junta de Comunidades de Castilla La-Mancha una solicitud de acceso con relación a la siguiente información:
 - a) *Los 147 convenios suscritos por la Junta de Castilla-La Mancha con los dos operadores Abertis Telecom Terrestre S.A.U (hoy con denominación social de CELLNEX TELECOM S.A.) y TELECOM CASTILLA-LA MANCHA, S.A. a los que se refiere la decisión de la Comisión Europea dictada en fecha 01.10.2014 en el procedimiento SA.27408 correspondiente a la "Ayuda estatal nº C 24/2010 (ex NN 37/2010).*
 - b) *Los 475 convenios suscritos por la Junta de Castilla-La Mancha con los Ayuntamientos de Castilla-La Mancha a los que se refiere la decisión de la Comisión Europea dictada en fecha 01.10.2014 en el procedimiento*

ctbg@consejodetransparencia.es



SA.27408 correspondiente a la "Ayuda estatal nº C 24/2010 (ex NN 37/2010).

- c) Los convenios de transferencia de equipos TDT firmados el 17 de mayo de 2013 a los que se refiere la Decisión de la Comisión Europea dictada en fecha 01.10.2014 en el procedimiento SA.27408 correspondiente a la "Ayuda estatal nº C 24/2010 (ex NN 37/2010).
- d) Los contratos y/o convenios entre los Ayuntamientos de Castilla-La Mancha y los operadores Abertis Telecom Terrestre, S.A.U (hoy con denominación social de CELLNEX TELECOM S.A.) y TELECOM CASTILLA-LA MANCHA, S.A. en virtud del decreto autonómico nº 347/2008, para realizar la extensión de la cobertura TDT en la zona II, incluyendo los que tuvieran por objeto la compra, instalación, explotación y mantenimiento de equipos a dichos operadores.
- e) Cualesquiera otros convenios o contratos distintos de los anteriores suscritos por la Junta de Castilla-La Mancha con los operadores Abertis Telecom Terrestre SAU (hoy con denominación social de CELLNEX TELECOM S:A) y TELECOM CASTILLA LA MANCHA SA en virtud de la aplicación del Decreto autonómico nº 347/2008.

Mediante oficio de la Consejería de Fomento de 20 de febrero de 2017 se comunica al hoy recurrente, al afectar a derechos de terceros identificados, el traslado de su solicitud a éstos a los efectos previstos en el artículo 19.3 de la LTAIBG. Advertido un error, a través de un nuevo Oficio de la Consejería de Fomento de 20 de marzo de 2017 se comunica al recurrente el envío nuevamente de la petición del artículo 19.3 de la LTAIBG a los terceros posibles interesados identificados.

Transcurrido el plazo a que se refiere el artículo 24.2 de la LTAIBG sin haber recibido contestación alguna a la solicitud de acceso planteada, el interesado la entiende desestimada por silencio administrativo y, en consecuencia, mediante escrito registrado en esta Institución el 26 de junio de 2017 interpone una reclamación al amparo del artículo 24 de la LTAIBG. A esta Reclamación se le asigna por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno el número de referencia RT/0221/2017.

b) En paralelo a lo descrito en los párrafos anteriores, por escrito registrado el 21 de mayo de 2017, el hoy reclamante, al amparo de la LTAIBG, remitió a la Junta de Comunidades de Castilla La-Mancha solicitud de acceso a una copia de la siguiente información:

Convenio de colaboración firmado entre el operador de telecomunicaciones Telecom Castilla-La Mancha, S.A y la Junta de Comunidades, para la cesión gratuita de equipos digitales a favor de la Junta, firmado el pasado 17 de mayo de 2017.

En este caso concreto, también por oficio de la Consejería de Fomento de 22 de mayo de 2017 se comunica al hoy recurrente el traslado de su solicitud a los terceros identificados a los efectos previstos en el artículo 19.3 de la LTAIBG.



Transcurrido el plazo a que se refiere el artículo 24.2 de la LTAIBG sin recibir contestación alguna a la solicitud de acceso planteada, el interesado la entiende desestimada por silencio administrativo y mediante escrito registrado en esta Institución el 25 de julio de 2017 interpone una reclamación al amparo del artículo 24 de la LTAIBG. En esta ocasión, por parte del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se asigna al expediente el número de referencia RT/0257/2017.

2. a) Mediante escritos de 28 de junio y 28 de julio de 2017, por la Oficina de Reclamaciones de las Administraciones Territoriales de este Consejo se trasladaron los expedientes de las Reclamaciones con números de referencia RT/0221/2017 y RT/0257/2017 por una parte, al Director de la Oficina de Transparencia de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para conocimiento y, por otra parte, a la Secretaría General de la Consejería de Fomento de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha a fin de que, en el plazo de quince días hábiles, formularan las alegaciones que estimasen por conveniente, aportando, asimismo, toda la documentación en la que fundamentar las alegaciones que pudieran realizar.

b) Por escrito de la Secretaria General de la Consejería de Fomento de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha registrado en esta Institución el 25 de agosto de 2017 se traslada la Resolución de 22 de agosto de 2017, por la que se acuerda la acumulación de las solicitudes SAIP/17/170200/000005 y 17/170200/000011 y se acuerda inadmitir las mismas de conformidad con lo previsto en las letras a) y d) del artículo 18.1 de la LTAIBG, «*dado que se trata de información para cuya divulgación es necesaria acción previa de reelaboración o bien la misma ya es objeto de la denominada publicidad activa prevista en la Ley y se trata de solicitudes no justificadas con la finalidad de transparencia prevista en la Leyes*». Asimismo, se pone de manifiesto que existe en el expediente oposición de tercero interesado al acceso a la documentación requerida a los efectos del artículo 22.2 de la LTAIBG.

En concreto, en la Resolución de 22 de agosto de 2017 de la Secretaria General de la Consejería de Fomento se argumenta, en síntesis, lo siguiente.

- *Radiodifusión Digital SL ya solicitó con fecha 16 de enero de 2015 que se le tenga por personada e interesada en los procedimientos administrativos que se inicien para la recuperación de ayudas, derivadas de la Decisión de la Comisión de 1 de octubre de 2014. Respecto de dicha solicitud, se le ha denegado la condición de interesado en el procedimiento de recuperación de ayudas de Estado conforme a la Resolución de la Dirección General de Telecomunicaciones y Nuevas Tecnologías de 5 de febrero de 2015, habiendo sido ratificada por Resolución de la Consejera de Fomento de 6 de agosto de 2015, por la que acuerda desestimar el recurso de alzada interpuesto.*
- *Radiodifusión Digital SL no solicita propiamente acceso a información pública, sino acceso y obtención de los documentos concretos de un procedimiento administrativo, en concreto, "todos los Convenios suscritos por la Junta de*



Castilla-La Mancha o Ayuntamientos con terceros como Telecom Castilla-La Mancha S.A o Abertis Telecom S.A para la extensión de la TDT afectados por la Decisión de la Comisión Europea dictada en fecha 1 de octubre de 2014, incluido el "Convenio de 17 de mayo de 2013, para la cesión gratuita de equipos digitales". Los convenios aludidos derivan del Decreto 347/2008, de 2 de diciembre, por el que se regula la concesión de subvenciones directas para la ejecución del Plan de Transición a la Televisión Digital Terrestre en Castilla-La Mancha. Dicha documentación es objeto de un expediente de ayudas de Estado, el cual se encuentra incurso actualmente en recursos de casación interpuestos por el Reino de España así como por Telecom Castilla-La Mancha SA y Abertis Telecom SA, contra las sentencias del Tribunal General (Sala Quinta) dictadas el 15 de diciembre 2016, en relación con la decisión de la Comisión de 1 de octubre de 2014, relativa a la ayuda estatal SA27408 (C 24/2010) (ex NN 37/2010, ex CP 19/2009) concedida por las autoridades de Castilla-La Mancha para el despliegue de la televisión digital terrestre en zonas remotas y menos urbanizadas de Castilla-La Mancha: La información pública accesible sobre dicho expediente se encuentra en la siguiente dirección:

http://ec.europa.eu/competition/elojade/iseef/case_details.cfm?proc_code=3 SA_27408

- Respecto al presente expediente cabe indicar que dicho procedimiento, así como toda la documentación remitida a la Comisión Europea, se caracteriza por estar inmersos en un procedimiento cuya documentación se remite a la Comisión Europea con la disgregación entre la información confidencial y no confidencial, según la Comunicación de la Comisión relativa a las normas de acceso al expediente de la Comisión en los supuestos de aplicación de los artículos 81 y 82 del Tratado CE, los artículos 53, 54 y 57 del Acuerdo EEE, y el Reglamento (CE) no 139/2004 del Consejo [Diario Oficial C 325 de 22.12.2005].
- La información pública general sobre los convenios se canaliza conforme dispone el artículo 8 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y artículo 17 de la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha.
- Procede la inadmisión de la solicitud cursada el 13 de febrero de 2017, reiterada parcialmente mediante solicitud de 21 de mayo de 2017, en la medida que se refiere parcialmente a información que ya es objeto de publicidad activa, (causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 a) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre) y que tiene un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia prevista en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, (causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 d) de la citada Ley 19/2013), según se demuestra en las diversas fórmulas de intento de acceder a dichos documentos según se desprende del expediente: 1.- Denegación de condición de interesado en el procedimiento de recuperación de ayudas de estado y denegación de acceso a dichos documentos; 2.- Pretensión de acceso a documentación planteada en la jurisdicción civil-según describe Telecom Castilla-La Mancha SA en su escrito de 16 de junio de 2017, de la que resulta un Auto del Juzgado de 1a Instancia





e Instrucción de Toledo; 3.- Finalmente, pretensión de acceso a los documentos a través de solicitud de acceso a la información pública de 13 de febrero de 2017; 4.- Pretensión reiterada de acceso al Convenio de 17 de mayo de 2013, para la cesión gratuita de equipos Digitales, a través de solicitud de acceso a la información pública de 21 de mayo de 2017.

3. a) A través de un escrito registrado en esta Institución el 25 de septiembre de 2017, el interesado interpone una reclamación frente a la precitada Resolución de 22 de agosto de 2017. A esta nueva reclamación se le asigna el número de referencia RT/0357/2017 por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

En particular considera que lo solicitado -convenios y contratos suscritos por la Junta- «al contrario de lo que se afirma en la resolución recurrida, si que constituye solicitud de información pública» y «con independencia de que posteriormente, la Junta, aportase dichos contratos a un expediente tramitado ante la Comisión Europea». En apoyo de su afirmación alude a los artículos 3 y 17 de la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha. Asimismo, sostiene la nulidad de la resolución recurrida por no resultar aplicables las causas de inadmisión invocadas en la misma: tratarse de información en curso de publicación general, sujeta a una tarea de reelaboración y de carácter abusivo -letras a), c) y e) del artículo 18.1, de la LTAIBG-.

b) El 26 de septiembre de 2017, por la Oficina de Reclamaciones de las Administraciones Territoriales de este Consejo se trasladó el expediente de la Reclamación con número de referencia RT/0357/2017 por una parte, al Director de la Oficina de Transparencia de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para conocimiento y, por otra parte, a la Secretaría General de la Consejería de Fomento de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha a fin de que, en el plazo de quince días hábiles, formularan las alegaciones que estimasen por conveniente, aportando, asimismo, toda la documentación en la que fundamentar las alegaciones que pudieran realizar.

A través de un escrito de la Secretaría General de la Consejería de Fomento de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha registrado en esta Institución el 19 de octubre de 2017 se pone de manifiesto, por una parte, que los convenios a los que hace referencia Radiodifusión Digital «no se trata de información pública, sino expedientes administrativos subvencionales, (artículo 9 del Decreto) [347/2008, de 2 de diciembre] cuya resolución adopta forma de convenio, conforme al artículo 28 de la LGS»; por otra parte, se precisa que «es aplicable la disposición adicional primera de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, debiéndose aplicar la normativa reguladora del referido procedimiento»; y, por último, se indica que «existe en el expediente oposición de terceros interesados al acceso a la documentación requerida, a los efectos previstos en el artículo 22.2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.»



II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo previsto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con su artículo 38.2.c) y el artículo 8.2.d) 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, 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. A tenor del artículo 24.6 de la LTAIBG, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno tiene competencia para conocer de las reclamaciones que regula dicho precepto *“salvo en aquellos supuestos en que las Comunidades Autónomas atribuyan dicha competencia a un órgano específico, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional cuarta de esta Ley”*. Tal disposición prevé en sus apartados 1 y 2 lo siguiente:

“1. La resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas. (...).

2. Las Comunidades Autónomas podrán atribuir la competencia para la resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. A tal efecto, deberán celebrar el correspondiente convenio con la Administración General del Estado, en el que se estipulen las condiciones en que la Comunidad sufragará los gastos derivados de esta asunción de competencias”.

En desarrollo de las anteriores previsiones normativas el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Vicepresidencia de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha suscribieron el pasado 30 de diciembre de 2015 un Convenio para la atribución de la competencia al citado Consejo para la resolución de las reclamaciones previstas en el citado artículo 24 LTAIBG respecto de las resoluciones dictadas por aquella Administración Autonómica y su sector público, y por las Entidades Locales incluidas en su ámbito territorial y su sector público.

3. La primera cuestión en la que debemos centrar nuestra atención es la relativa a la acumulación de las Reclamaciones con números de referencia RT/0221/2017, RT/0257/2017 y RT/0357/2017.

De acuerdo con los antecedentes que obran en el expediente, sumariamente reseñados en esta Resolución, se advierte (i) que tanto el sujeto reclamante como el



reclamado resultan coincidentes en todas ellas; (ii) el objeto de las mismas se circunscribe a documentos relacionados con la misma actividad en todos los casos y, finalmente, (iii) el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno es el órgano que ha de tramitar y resolver las tres Reclamaciones interpuestas.

De lo anterior, y en aras al cumplimiento del principio de economía procesal, por parte de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se considera cumplido el requisito material de "identidad sustancial o íntima conexión" entre todas ellas al que alude el artículo 57 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, por lo que procede su acumulación y la tramitación conjunta de las tres reclamaciones mencionadas. Y ello sin perjuicio, claro está, de resolver cada una de las cuestiones planteadas según prescribe el artículo 119 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

4. Con carácter preliminar a conocer sobre el fondo del asunto planteado, debemos reseñar, aún en breve síntesis, al contexto en que se genera la controversia que ha suscitado la presente Resolución con la finalidad de delimitar el objeto de la misma a los efectos de la LTAIBG.

a) De este modo, cabe comenzar recordando que, mediante Real Decreto 944/2005, de 29 de julio, se aprobó el Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Terrestre. El apartado 1 de su Disposición adicional primera adelantaba el cese de las emisiones de televisión terrestre con tecnología analógica, inicialmente previsto para el 1 de enero de 2012, para el día 3 de abril de 2010; mientras que su apartado 2 establecía que las entidades que prestaban el servicio de televisión terrestre con tecnología analógica de cobertura estatal o autonómica deberían realizar de manera progresiva el cese de emisiones en analógico por áreas técnicas, de acuerdo con el plan que a tal efecto acordase la Administración General del Estado con el sector. A este mandato reglamentario se dio cumplimiento mediante Acuerdo de Consejo de Ministros de 7 de septiembre de 2007 por el que se aprueba el Plan Nacional de Transición a la Televisión Digital Terrestre, cuyo objetivo básico era asegurar el pleno cese de emisiones de la televisión con tecnología analógica antes del 3 de abril de 2010 y su total sustitución por las emisiones basadas en tecnología digital.

En el caso concreto de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha se aprobó el Decreto 347/2008, de 2 de diciembre, por el que se regula la concesión de subvenciones directas para la ejecución del Plan de Transición a la Televisión Digital Terrestre en Castilla-La Mancha, con la finalidad, según se desprende de su artículo 1 de autorizar la concesión excepcional de subvenciones directas necesarias para que en los centros de responsabilidad autonómica determinados en el reiterado Plan de Transición se realizasen las instalaciones de los equipos y las operaciones necesarias para garantizar la cobertura de la señal digital y el apagado analógico en las fechas previstas. Desde la perspectiva de la presente Resolución su contenido puede sistematizarse en dos grandes apartados.



En primer lugar, se regula un procedimiento de concesión directa de subvenciones cuyas notas características, en lo que ahora importa, se cifran en las siguientes: (i) el régimen jurídico aplicable es el contenido en la normativa general de subvenciones -Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones [desde ahora, LGS] y en su Reglamento de desarrollo aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, así como en la normativa autonómica en materia de subvenciones contemplada en el Título III del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha, aprobado por Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre y en su Reglamento de desarrollo, aprobado por Decreto 21/2008, de 21 de febrero -artículo 3-; (ii) el procedimiento de concesión de subvenciones se tramita en cuatro fases: análisis técnico, identificación del titular del centro o equipo seleccionado, propuesta a los titulares de los centros o equipos seleccionados y concesión de la subvención -artículo 7.1-; y, finalmente, (iii) la concesión se instrumenta mediante la suscripción con los beneficiarios de un convenio subvencional en el que se concretarán, para cada uno de ellos, los siguientes extremos: a) la cuantía de subvención individual concedida, b) las condiciones de ejecución de los proyectos subvencionados; c) las condiciones de pago de la subvención y su régimen de justificación y, por último d) el régimen de publicidad de la actividad subvencionada -artículo 7.2-.

En segundo lugar, el artículo 8 del Decreto 347/2008, de 2 de diciembre regula con detalle las obligaciones de los beneficiarios, previendo su apartado 1.a) que los convenios que concreten la subvención concedida a los beneficiarios establecerán las obligaciones específicas, «que, cuando se subvencione la instalación de equipos emisores o reemisores serán, como mínimo», entre otras, la de «contratar con el operador de telecomunicaciones seleccionado las operaciones de mantenimiento que, como mínimo, establezca la Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente, así como vigilar el cumplimiento del contrato de mantenimiento suscrito a lo largo de la vigencia del convenio». En definitiva, en este caso concreto se trataría de un procedimiento de contratación entre los beneficiarios de las subvenciones concedidas -Ayuntamientos- y el operador de telecomunicaciones seleccionado.

b) El 14 de enero de 2009 el hoy recurrente presentó una denuncia a la Comisión Europea referida al régimen de ayuda estatal que las autoridades españolas habían adoptado en el contexto de la conversión de la televisión analógica a la televisión digital en zonas remotas y menos urbanizadas de España, régimen regulado originariamente en la Ley 10/2005, de 14 de junio, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Televisión Digital Terrestre, de Liberalización de la Televisión por Cable y de Fomento del Pluralismo. Esta denuncia da lugar a la *Decisión de la Comisión de 1 de octubre de 2014, relativa a la ayuda estatal SA.27408 (C 24/2010) (ex NN 37/2010, ex CP 19/2009) concedida por las autoridades de Castilla-La Mancha para el despliegue de la televisión digital terrestre en zonas remotas y menos urbanizadas de Castilla-La Mancha.*

En la parte resolutive de dicha Decisión la Comisión concluye que «el Reino de España ha ejecutado ilegalmente la ayuda destinada a los operadores de la plataforma de televisión terrestre para la extensión de la cobertura de la televisión



digital terrestre en zonas remotas y menos urbanizadas de Castilla-La Mancha infringiendo el artículo 108, apartado 3, del Tratado. La ayuda, incluida la ayuda (en curso) destinada a la explotación y el mantenimiento, deberá ser recuperada de los operadores de plataforma, que son los beneficiarios directos. Ello incluye a los ayuntamientos cuando actúen como operadores de plataforma».

En concreto, por lo que respecta a la información solicitada por el hoy reclamante a la Consejería de Fomento los pasados 13 de febrero y 21 de mayo de 2017, a lo largo de diferentes considerandos de la Decisión de la Comisión Europea se alude a la misma. En lo que ahora interesa, y sin perjuicio de ulteriores referencias, cabe recordar que, tras mencionar el ya aludido Decreto 347/2008, de 2 de diciembre, por el que se regula la concesión de subvenciones directas para la ejecución del Plan de Transición a la Televisión Digital Terrestre en Castilla-La Mancha, cuyo artículo 5.1 dispone que «el importe de cada subvención será el determinado en el respectivo convenio subvencional», en el considerando (39) se señala que la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha «celebró 147 convenios con los operadores y 475 convenios con ayuntamientos».

Más adelante, en el considerando (40) se indica que los convenios entre la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y los ayuntamientos disponen que estos últimos son los responsables de contratar al operador seleccionado, que se encargará de la instalación y los servicios de mantenimiento. Los ayuntamientos eligieron distintos procedimientos de selección. Algunos enviaron cartas directamente a TelecomCLM y Abertis y otros publicaron la información en el tablón de anuncios del Ayuntamiento, invitando a los operadores a presentar sus ofertas técnicas».

Por último, en el considerando (41) se especifica que «[e]n virtud del convenio, la JCCM paga la adquisición de equipos digitales, su instalación y la explotación y mantenimiento durante los dos primeros años de cada uno de los centros emisores digitalizados. Puesto que el convenio no obligaba al operador a pagar la explotación y mantenimiento a partir de entonces, TelecomCLM transfirió el equipo a la JCCM». Aclarándose en la nota a pie de página número 27 con relación a este extremo concreto, que dicha transferencia se llevó a cabo «[s]obre la base de convenios de transferencia de equipos de TDT, firmados el 17 de mayo de 2013. Así se garantizaba la prestación de la explotación y mantenimiento del equipo de TDT después del período de dos años establecido en los convenios. No obstante, en el caso de tres convenios, Abertis siguió siendo el propietario del equipo de TDT».

c) En la actualidad este expediente de ayudas de Estado se encuentra incurso en recurso de casación interpuesto por el reino de España así como por Telecom Castilla-La Mancha SA y Abertis Telecom SA contra las Sentencias del Tribunal General (Sala Quinta) dictadas el 15 de diciembre de 2016, en relación con la Decisión de la Comisión de 1 de octubre de 2014 relativa a la ayuda estatal SA.27408 (C 24/2010) (ex NN 37/2010, ex CP 19/2009) concedida por las autoridades de Castilla-La Mancha para el despliegue de la televisión digital terrestre en zonas remotas y menos urbanizadas de Castilla-La Mancha.



5. Delimitado el marco en el que se desenvuelve la pretensión que suscita esta Resolución, seguidamente corresponde precisar su objeto. Tal y como resulta de lo señalado en el Fundamento Jurídico anterior, en sentido estricto cabe sostener razonablemente que aquél no se trata de la materia “convenios” en los términos definidos por los artículos 47 a 53 de la vigente Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y que han de ser objeto de publicidad activa por expreso mandato del artículo 8.1.b) de la LTAIBG para las Comunidades Autónomas desde la fecha de entrada en vigor de la misma el pasado 10 de diciembre de 2015. Por el contrario, de la exégesis de Derecho positivo contenida en el anterior Fundamento Jurídico cabe concluir que su objeto es doble.

Por una parte, el objeto alude a la materia “subvenciones” y en concreto, según se desprende de los artículos 28.1 de la LGS, 65.3 del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la LGS y, finalmente, 35 del Decreto 21/2008, de 21 de febrero por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha en materia de subvenciones, aprobado por Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre, al convenio que opera como bases reguladoras al que hace referencia el artículo 7 del Decreto 347/2008, de 2 de diciembre.

Por otra parte, el objeto de la presente resolución incide también en la materia “contratos”, según se desprende del artículo 8.1.a) del Decreto 347/2008, al referirse a los contratos que los entes locales han de suscribir con el operador de telecomunicaciones seleccionado para las operaciones de mantenimiento que, como mínimo, establezca la Consejería de Industria, Energía y medio Ambiente, así como vigilar el cumplimiento del contrato de mantenimiento suscrito a lo largo de la vigencia del convenio.

A tenor de los artículos 12 y 13 de la LTAIBG, esta norma reconoce y regula el derecho a acceder a información pública que esté en posesión del organismo al que se dirige bien porque él mismo la ha elaborado, bien porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas con el requisito de que se trate de un sujeto incluido en el ámbito de aplicación de la propia Ley. De acuerdo con lo que se viene razonando hasta ahora cabe sostener que las materias sobre la que se solicita el acceso a la información se trata de “información pública” a los efectos de la LTAIBG. En efecto, en ambos supuestos -subvenciones y contratos- se cumplen los dos requisitos requeridos por el artículo 13 de la LTAIBG para considerar que se trata de “información pública” a los efectos de la misma. En primer lugar, se trata de información elaborada en el ejercicio de las competencias que tiene atribuidas en materia de telecomunicaciones tanto la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en su Estatuto de Autonomía como los Ayuntamientos de acuerdo con lo previsto en la Ley 7/1985, de 1 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local y legislación concordante en materia de telecomunicaciones. Y, en segundo lugar, se trata de información elaborada por una Comunidad Autónoma y Ayuntamientos, sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la LTAIBG a tenor de lo dispuesto en su artículo 2.1.a).



6. Continuando con las cuestiones de naturaleza procesal hemos de detener nuestra atención ahora en el examen de la alegada concurrencia de las tres causas de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información que se contienen en la Resolución recurrida que han sido invocadas por la administración autonómica - tratarse de información que ya es objeto de publicidad activa [18.1.a)], de información para cuya divulgación es necesaria una tarea de reelaboración [18.1.c)] y, por último, de una solicitud que tiene carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia prevista en la propia LTAIBG [18.1.e)]-, pues la apreciación de la concurrencia de cualquiera de ellas implicaría la desestimación de las Reclamaciones planteadas sin conocer sobre el fondo del asunto planteado en las mismas.

De este modo, a los meros efectos expositivos, en primer lugar formularemos algunas consideraciones generales sobre las causas de inadmisión reguladas en la LTAIBG para, a continuación, detenernos en el examen de las concretas causas de inadmisión invocadas.

a) En términos generales hay que recordar que el artículo 18 de la LTAIBG regula una lista tasada de causas de inadmisión de solicitudes de acceso a la información que han de ser interpretadas de manera restrictiva y atendiendo al espíritu de la norma en la que se incardina. La razón de ello estriba en la finalidad instrumental que se proyecta sobre el objeto del ejercicio del derecho regulado en la norma. Como señala la Sentencia 46/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 2, «[e]l derecho de acceso a la información es un derecho fundamental reconocido a nivel internacional como tal, debido a la naturaleza representativa de los gobiernos democráticos; es un derecho esencial para promover la transparencia de las decisiones. Además las Administraciones Públicas se financian con fondos procedentes de los contribuyentes y su misión principal consiste en servir a los ciudadanos por lo que toda la información que generan y poseen pertenece a la ciudadanía. [...] Las diferentes y numerosas menciones a este derecho coinciden en resaltar la creciente importancia que está cobrando, ya que el mismo supone una herramienta indispensable para adquirir aquellos conocimientos que permiten controlar la actuación de los gobiernos y prevenir y luchar contra la corrupción así como contrarrestar la violación de derechos. De estos preceptos se desprende que el derecho de acceso a la información debe ser destacado como un valor intrínseco al concepto de democracia».

En función de esta interpretación axiológica o valorativa del objeto del ejercicio del derecho de acceso, desde la perspectiva del Derecho positivo cabe afirmar que dicho ejercicio se ha configurado por el legislador básico de transparencia como un derecho de amplio espectro. Esta configuración ha sido apreciada también por los Tribunales de Justicia que ya han tenido ocasión de pronunciarse en diferentes ocasiones en el sentido de que el acceso a la información debe entenderse en un sentido amplio y que las restricciones al mismo deben ser excepcionales. De este modo, a mero título de ejemplo, cabe recordar que la Sentencia 85/2016, de 14 de



junio de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 5, tras señalar que la LTAIBG «en su Preámbulo, expresamente afirma que la misma configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública», sostiene que «la finalidad, principio y filosofía que impregna la reseñada Ley, es un acceso amplio a la información pública; y los límites a tal acceso han de motivarse, interpretarse y aplicarse de modo razonado, restrictivo y aquilatado». Criterio que ha confirmado y reiterado el propio Tribunal Supremo, que en su Sentencia de 16 de octubre de 2017, al fijar el alcance del artículo 18.1.c) de la LTAIBG, ha puesto de manifiesto que «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 [...] 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».

Premisa de la que se derivan otras dos consecuencias adicionales: por un lado, 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 sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley y, por otro lado, las causas de inadmisión no operan cuando quien las invoca no las justifica de manera clara y suficiente.

b) La administración autonómica ha invocado una primera causa de inadmisión al sostener que las solicitudes de acceso inciden sobre información que ya es objeto de publicidad activa. Éste Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no puede compartir esta afirmación formulada por la administración autonómica. Por lo pronto, el presupuesto de hecho definido en el artículo 18.1.a) se refiere a información que está en curso de elaboración o de publicación general, no de información publicada previamente. En anteriores pronunciamientos este Consejo ha considerado que se encuentran en tal situación supuestos tales como, a mero título de ejemplo, un reglamento municipal aprobado definitivamente y pendiente de publicación en el diario oficial correspondiente -RT/0069/2016, de 16 de junio- o la publicación de los resultados de una Estadística de Enseñanza de una Comunidad Autónoma - RT/0355/2017, de 6 de octubre-. De este modo, en suma, no cabe apreciar la concurrencia de la causa de inadmisión de referencia en el caso que ahora nos ocupa desde el momento en que el presupuesto de hecho definido en la norma es distinto al supuesto ahora examinado.

Por lo demás, no hay que olvidar que la vigente LTAIBG regula la relación entre el ejercicio del derecho de acceso a la información y la información publicada previamente en su artículo 22.3 al disponer que, «si la información ya ha sido publicada, la resolución podrá limitarse a indicar al solicitante cómo puede acceder a ella». El alcance de este precepto ha sido analizado en el CRITERIO INTERPRETATIVO CI/009/2015, de 12 de noviembre, elaborado por este Consejo al amparo del artículo 38.2.a) de la LTAIBG, en el que se sostiene, entre otras



consideraciones, que «En ningún caso será suficiente únicamente la remisión genérica al portal o a la sede o página web correspondiente. Es necesario que se concrete la respuesta. Ésta podrá redireccionarle a la información de publicidad activa siempre que, tal información satisfaga totalmente la información solicitada pero deberá señalar expresamente el link que accede a la información y, dentro de este, los epígrafes, capítulos, datos e informaciones exactas que se refieran a lo solicitado, siendo requisito que la remisión sea precisa y concreta y lleve, de forma inequívoca, rápida y directa a la información sin necesidad de requisitos previos, ni de sucesivas búsquedas».

La administración autonómica, en consecuencia, tenía dos posibilidades de actuación: en primer lugar, remitir al solicitante a la dirección URL en la que se encuentra publicada la información objeto del derecho de acceso y, en segundo lugar, podía facilitar la información de que se trata al solicitante, formalizándose el acceso en los términos del artículo 22 de la LTAIBG. En el caso que nos ocupa no ha realizado ninguna de las dos actuaciones, puesto que en la dirección electrónica facilitada por la administración autonómica no figura la información solicitada [http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_27_408], tal y como se ha podido constatar por parte de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, y tampoco ha facilitado materialmente la información solicitada. En definitiva, no cabe apreciar la causa de inadmisión invocada por la administración en este caso concreto.

c) La segunda causa de inadmisión se refiere a la reelaboración de la información solicitada. En concreto, en la Resolución de 22 de agosto de 2017 el apartado segundo de su parte resolutive acuerda inadmitir las solicitudes de acceso a la información de 13 de febrero y 21 de mayo de 2017, «dado que se trata de información para cuya divulgación es necesaria una acción previa de reelaboración».

En los distintos fundamentos de la Resolución de 22 de agosto no se hace referencia alguna a esta cuestión, ni se motiva en algún dato objetivo porqué se considera de aplicación la causa de inadmisión de solicitudes regulada en el artículo 18.1.c) de la LTAIBG. En este punto concreto debemos, en consecuencia, partir de la delimitación que del alcance de esta causa específica ha formulado el Tribunal Supremo en la ya citada Sentencia de 16 de octubre de 2017, en cuyo Fundamento de Derecho 6º se afirma, como ya se ha tenido ocasión de reseñar, 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».

Tomando en consideración el valor que se atribuye al objeto del ejercicio del derecho de acceso a la información en las sociedades democráticas, el diseño legal del derecho de acceso que ha llevado a cabo el legislador básico de transparencia a configurarlo como un derecho de amplio espectro, el carácter restrictivo de la



aplicación de las causas de inadmisión previstas en la normativa básica, que no se ha formulado por la administración ningún argumento objetivo y razonable de carácter organizativo, funcional o presupuestario en la correspondiente resolución motivada que justifique que existe un supuesto de reelaboración -según determina en este último caso el CRITERIO INTERPRETATIVO CI/007/2015, de 12 de noviembre, en el que se delimita el alcance de la noción de “reelaboración” como causa de inadmisión de solicitudes de acceso a la información en el artículo 18.1.c) de la LTAIBG- debemos concluir señalando que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no aprecia la concurrencia de la causa de inadmisión invocada por la administración autonómica.

d) Finalmente, la administración autonómica ha considerado que en el caso que ahora nos ocupa concurre la causa de inadmisión contenida en el artículo 18.1.e) de la LTAIBG, aunque erróneamente alude al artículo 18.1.d) en la Resolución de 22 de agosto de 2017, esto es, tratarse de solicitudes que «tienen un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia prevista» en la LTAIBG. En apoyo de su decisión, según se ha puesto de manifiesto en los antecedentes de esta Resolución, se enumeran diferentes “fórmulas de intento de acceder a dichos documentos”.

Expresada en estos términos la pretensión ante este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno hay que recordar que esta Institución, tomando como punto de partida pronunciamientos anteriores, ha elaborado en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas por el artículo 38.2.a) de la LTAIBG el CRITERIO INTERPRETATIVO CI/003/2016, de 14 de julio, [disponible en el sitio web <http://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/criterios.html>] sobre el alcance de la causa de inadmisión de solicitudes de acceso a la información prevista en el artículo 18.1.e) de la LTAIBG. En este Criterio se parte de la premisa de considerar que existen dos elementos esenciales para la aplicación de esta causa de inadmisión: por una parte, que «el ejercicio del derecho sea abusivo cualitativamente, no en sentido cuantitativo: el hecho de que una misma persona presente un número determinado de solicitudes no determina necesariamente un ejercicio abusivo del derecho», y, por otra parte, que «el ejercicio del derecho pueda considerarse excesivo, es decir, cuando no llegue a conjugarse con la finalidad de la Ley».

Según el citado Criterio Interpretativo una solicitud de acceso a la información puede considerarse abusiva en tres supuestos: (i) cuando no pueda ser reconducida a ninguna de las finalidades de la LTAIBG -que son, recordemos, someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones públicas, cómo se manejan los fondos públicos y bajo qué criterios actúan las instituciones públicas- y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos; (ii) cuando tenga por finalidad patente y manifiesta obtener información que carezca de la consideración de información pública de acuerdo con la definición del artículo 13 de la LTAIBG; y (iii) cuando tenga como objeto o posible consecuencia la comisión de un ilícito civil o penal o una falta administrativa.



Si atendemos al objeto de las solicitudes de acceso de 13 de febrero y 21 de mayo de 2017 parece razonable considerar que a través de las mismas se persigue conocer cómo se manejan los fondos públicos y bajo qué criterios actúan las instituciones públicas, que en ambas se solicita “información pública” a los efectos de la LTAIBG, según se ha argumentado en el anterior Fundamento Jurídico 5, y, finalmente, que su objeto no tiene como posible consecuencia la comisión de un ilícito civil o penal o una falta administrativa. En tal situación procede, en consecuencia, desestimar la causa de inadmisión de tratarse de solicitudes abusivas planteada por la administración autonómica.

7. Toda vez que hemos desestimado la concurrencia de las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información invocada por la administración autonómica en su Resolución de 22 de agosto de 2017, a continuación debemos centrar nuestra atención en el fondo de la pretensión suscitada. Dada la prolijidad de los antecedentes que han sido sumariamente desarrollados, a los meros efectos de alcanzar una sistematización lo más clara posible, podemos estructurar nuestro análisis en función de los sujetos o administración pública concernida.

Para ello resulta necesario señalar que en el expediente consta un Informe de la Dirección General de Telecomunicaciones y Nuevas Tecnologías de la Consejería de Fomento, que se traslada a la Secretaría General Técnica de dicha Consejería, en el que se pone de manifiesto, con relación a esta cuestión, que el 9 de diciembre de 2015 se trasladaron a la Comisión Europea una serie de alegaciones por la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha en las que «se aclara el número total de convenios para la digitalización de centros emisores firmados entre la JCCM y los operadores y entre la JCCM y ayuntamientos, los cuales fueron un total de 506 (3 con Abertis Telecom, 138 con Telecom CLM y 365 con ayuntamientos)», aclaraciones admitidas posteriormente por la Comisión.

De este modo, con relación a la originaria solicitud de acceso su objeto se referiría a lo siguiente: (i) 141 Convenios firmados entre la JCCM y operadores afectados por la decisión de 1-10-2014 ejecutados en el ámbito del Decreto 347/2008; (ii) 365 Convenios firmados entre la JCCM; y ayuntamientos afectados por la decisión de 1-10-2014 ejecutados en el ámbito del Decreto 347/2008; (iii) Convenio de colaboración entre el operador de telecomunicaciones Telecom Castilla-La Mancha, S.A y la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha de 17 de mayo de 2013, que no se firma en virtud del Decreto 347/2008 al haber finalizado su vigencia. Finalmente, se indica que la «Dirección General no dispone de ninguna otra información adicional relativa a contratos o convenios suscritos entre la JCCM y operadores en virtud del Decreto 347/2008, ni suscritos entre ayuntamientos y operadores dentro del ámbito del referido Decreto».

De acuerdo con la premisa indicada, a los meros efectos de esta Resolución por un lado, se pueden englobar en un primer grupo las solicitudes que tienen por objeto (i) los 141 convenios suscritos por la Junta de Castilla-La Mancha con los operadores Abertis Telecom Terrestre S.A.U y TELECOM CASTILLA-LA MANCHA, S.A, (ii) los



365 convenios suscritos por la Junta de Castilla-La Mancha con los Ayuntamientos de Castilla-La Mancha y, finalmente, (iii) el convenio suscrito el 17 de mayo de 2013 por la Comunidad Autónoma relativo a la transferencia de equipos TDT, que se corresponden con las letras a), b) y c) de la solicitud de 13 de febrero de 2017 y con la solicitud de 21 de mayo de 2017. Mientras que, por otro lado, un segundo grupo estaría constituido por “los contratos y/o convenios celebrados entre los Ayuntamientos de Castilla-La Mancha y los operadores Abertis Telecom Terrestre, S.A.U (hoy con denominación social de CELLNEX TELECOM S.A.) y TELECOM CASTILLA-LA MANCHA, S.A. en virtud del Decreto autonómico nº 347/2008, para realizar la extensión de la cobertura TDT en la zona II” contemplada en la letra d) de la solicitud de 13 de febrero de 2017. Y, finalmente, el último grupo estaría compuesto por “cualesquiera otros convenios o contratos distintos de los anteriores” en aplicación del decreto 347/2008, contenido en la letra e) de la solicitud de 13 de febrero de 2017.

8. Comenzando con el análisis del primer grupo de solicitudes, y dado que ha sido puesto de manifiesto por la administración autonómica tanto en la Resolución de 22 de agosto de 2017 como en las alegaciones trasladadas a esta Institución, hay que advertir que en la tramitación de las solicitudes de acceso a la información aquella administración trasladó a los posibles terceros interesados el expediente a los efectos previstos en el artículo 19.3 de la LTAIBG.

Constan, en consecuencia, en el expediente escritos de CELLNEX TELECOM, SA y de TELECOM CASTILLA-LA MANCHA.

En el primero de ellos, tras advertir que CELLNEX es la actual denominación social de la anteriormente conocida como ABERTIS TELECOM TERRESTRE S.A.U, se explicita que aquélla «no está legitimada pasivamente en este proceso y, cuando menos, resulta sobradamente cuestionable que ABERTIS TELECOM TERRESTRE, S.A.U sea la sociedad ABERTIS a la que se refiere la Decisión de la Comisión Europea o, en su caso, sea la sociedad que desarrolló como operadora de televisión digital terrestres, el despliegue mantenimiento y la explotación de la red de televisión digital terrestre en la zona II y, por tanto, pudiera ser considerada beneficiaria de cualquiera de las ayudas declaradas ilegales por la Decisión CE de 1 de octubre de 2014». En esta línea argumentativa concluye su escrito indicando que «con independencia de lo que se establezca en el articulado de la Decisión CE de 1 de octubre de 2014 (respecto de la ayuda estatal concedida por las autoridades de Castilla-La Mancha), lo cierto es que la conclusión únicamente hace referencia exclusivamente a “operadores de la plataforma de televisión terrestre para la extensión de la cobertura de la TDT en zonas remotas y menos urbanizadas de Castilla-La Mancha” y, en este sentido, CELLNEX ni ha desarrollado nunca esta labor directamente ni ha recibido, por tanto, ningún importe».

Por otra parte, en el segundo de los escritos se solicita a la Consejería de Fomento que acuerde la inadmisión de la solicitud de acceso a la información «en todo lo que afecte a información de TELECOM CASTILLA-LA MANCHA, S.A.» y, «en su defecto, excluya cualquier información confidencial o comercialmente sensible de TELECOM



CASTILLA-LA MANCHA, S.A., entre la que, sin ánimo de ser exhaustivos, se encuentran todas las memorias técnicas de los convenios y cualquier otro dato de los mismos que derive de las referidas memorias.»

Los motivos de oposición a facilitar la información por la administración autonómica que invoca la citada mercantil son los siguientes: (i) es necesaria una acción previa de reelaboración y además se refiere a información que todavía se encuentra en curso de elaboración; (ii) la solicitud afecta a información confidencial y a intereses económicos y financieros; (iii) la solicitud es contraria a las reglas de la buena fe y supone un abuso de derecho.

Con relación a los motivos enumerados en los apartados (i) y (iii) ya nos hemos pronunciado en el anterior Fundamento Jurídico 6, al que nos remitimos ahora, descartando la concurrencia en el caso que nos ocupa de las causas de inadmisión alegadas. No se ha aportado argumento adicional alguno en esta fase procedimental que desvirtúe lo entonces razonado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno por lo que han de rechazarse de plano las alegaciones invocadas por la mercantil. Resta, en consecuencia, que nos detengamos en el análisis del motivo contemplado en el apartado (ii), esto es, que la solicitud afecta a información confidencial y a intereses económicos y financieros.

9. Considera la mercantil que el Tribunal General de la Unión Europea, mediante Auto de 29 de septiembre de 2015 declaró, previa solicitud de la misma, «confidencial buena parte de la información solicitada ahora por RADIODIFUSION debido a que en la misma se incluía datos comerciales sensibles, como los costes de operación incurridos para cada uno de los centros». De este modo, continúa su argumentación, «la relevancia económica y comercial que tiene la información referida a TELECOM CLM en la solicitud que nos ocupa y, en particular, toda aquella información relacionada o derivada de las memorias técnicas de los convenios es patente y manifiesta, como ya han declarado los tribunales». Motivos por los que considera de aplicación los límites establecidos en los apartados h) y k) del artículo 14.1. de la LTAIBG.

a) Con carácter preliminar, debemos formular alguna consideración con relación al alcance y sentido de la solicitud de alegaciones a posibles terceros interesados en el procedimiento de ejercicio de solicitudes de derecho de acceso a la información. De este modo, cabe advertir que la virtualidad del trámite del artículo 19.3 de la LTAIBG ha sido abordada en diferentes Resoluciones de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, pudiendo sistematizarse su sentido en el Fundamento Jurídico 3 de la número R/0132/2015. Como sigue:

(i) la solicitud de alegaciones tiene por objeto conocer posibles argumentos que pudieran manifestarse por la parte interesada o afectada que deban ser tenidos en cuenta a la hora de tramitar el procedimiento; (ii) las alegaciones deben ser adecuadamente valoradas por el órgano tramitador que debe motivar su aplicación al procedimiento; (iii) las alegaciones no pueden suponer en ningún caso un derecho de veto a la concesión de la información solicitada. De otro modo, nos



encontraríamos con la circunstancia de que la mera negativa a suministrar la información por parte del tercero interesado, sin más argumentos por su parte, nos llevaría a asumir tal negativa como un impedimento absoluto para suministrar la información sin más argumento que dicho rechazo, veto o falta de autorización.

En el caso que ahora nos ocupa, la administración autonómica ha asumido acriticamente la invocación de los límites previstos en las letras h) y k) del artículo 14 de la LTIBG planteadas por la mercantil de referencia en el trámite de alegaciones. De este modo, parece conveniente que nos detengamos en el examen de la concurrencia al presente caso del límite invocado.

b) Con relación al concepto de “intereses económicos y comerciales” como límite al ejercicio del derecho de acceso a la información, cabe advertir que la información afectada por el secreto comercial es susceptible de ocasionar perjuicios a intereses económicos y comerciales en caso de ser divulgada.

Partiendo de esta premisa hemos de poner de manifiesto que el concepto y alcance de “secreto comercial” se define en diferentes normas de Derecho Europeo. Así, por ejemplo, en la *Comunicación de la Comisión Europea de 22 de diciembre de 2005, relativa a las normas de procedimiento interno para el tratamiento de las solicitudes de acceso al expediente en los supuestos de aplicación de los artículos 81 y 82 del Tratado CE, de los artículos 53, 54 y 57 del acuerdo EEE, y del Reglamento (CE) nº 139/20045 del Consejo*, que desarrolla la práctica de la Comisión sobre la información confidencial, su párrafo (18) enumera algunos ejemplos de información calificada como secretos comerciales a partir de criterios decantados de la jurisprudencia comunitaria sobre el particular: información técnica y/o financiera, relativa a los conocimientos de una empresa, los métodos de evaluación de costes, los secretos y procesos de producción, las fuentes de suministro, las cantidades producidas y vendidas, las cuotas de mercado, los ficheros de clientes y distribuidores, la estrategia comercial, la estructura de costes y precios y la estrategia de ventas. Así como, finalmente, según se desprende del párrafo (19), otra información confidencial no contemplada en el párrafo 18 pero cuya revelación perjudicaría significativamente a una persona o a una empresa y cuya apreciación depende de las circunstancias del caso concreto.

La *Comunicación de la Comisión Europea sobre la aplicabilidad del artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a los acuerdos de cooperación horizontal* menciona constantemente el concepto de “secretos comerciales” como los datos estratégicos de las compañías cuyo intercambio entre competidores puede llegar a provocar conductas anticompetitivas con una clara disminución de incentivos para competir.

Finalmente, la *Directiva (UE) 2016/943 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2016, relativa a la protección de los conocimientos técnicos y la información empresarial no divulgados (secretos comerciales) contra su obtención, utilización y revelación ilícitas* excluye de la definición de secreto comercial la información que es de conocimiento general o fácilmente accesible en los círculos



en que normalmente se utilice el tipo de información en cuestión. Por su parte, su artículo 2 prevé que se entenderá por «secreto comercial» la información que reúna todos los requisitos siguientes: a) ser secreta en el sentido de no ser, en su conjunto o en la configuración y reunión precisas de sus componentes, generalmente conocida por las personas pertenecientes a los círculos en que normalmente se utilice el tipo de información en cuestión, ni fácilmente accesible para estas; b) tener un valor comercial por su carácter secreto; c) haber sido objeto de medidas razonables, en las circunstancias del caso, para mantenerla secreta, tomadas por la persona que legítimamente ejerza su control.

En definitiva, según se avanzó antes, la información susceptible de estar afectada por el secreto comercial se trata de información confidencial cuyo acceso por parte de terceros es susceptible de afectar a los intereses económicos y comerciales de una empresa o del conjunto de un sector económico.

c) Desde la perspectiva del Derecho interno debemos poner de manifiesto que el concepto de “intereses económicos y comerciales” puede no limitarse al secreto comercial dado que presenta una doble dimensión respecto de los intereses que trata de salvaguardar desde el momento en que, además de referirse a la información afectada por el secreto comercial del titular de la información, puede referirse también a otros intereses económicos públicos o privados que podrían verse afectados por la divulgación de la información perjudicando, en consecuencia, la posición de un operador en un mercado o la capacidad competitiva de una persona, empresa o un mercado.

En el ámbito concreto de las telecomunicaciones, la hoy extinta Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones publicó unas Directrices sobre el tratamiento de la información de naturaleza confidencial en el seno de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (AJ 2013/6) adoptada el 26 de junio de 2013 [disponible en el sitio <https://www.cnmc.es/en/node/350048>] fijando una lista abierta de 52 datos que debían ser declarados confidenciales en el ámbito de su actuación, ordenados en ocho epígrafes que abarcan aspectos como los datos relativos a redes, equipos, acuerdos de acceso e interconexión e implementación de ofertas mayoristas; datos sobre numeración; datos relativos a contabilidad de costes de los operadores; datos relativos a la determinación del coste neto del servicio universal y a la contribución al Fondo Nacional de Servicio Universal; datos relativos a metodología para el cálculo del coste de capital; datos relativos a promociones comerciales; datos relativos al negocio y a los servicios comerciales prestados por los operadores; datos sobre información remitida a la Comisión por operadores para la elaboración de estudios, informes y estadísticas.

d) Tomando como referencia lo razonado hasta ahora, cabe recordar que, según se desprende del contenido sustantivo de los mismos y del Informe elaborado por la Dirección General de Telecomunicaciones y Nuevas Tecnologías, por una parte, los convenios de colaboración firmados entre la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y los operadores, así como entre la Comunidad Autónoma y los Ayuntamientos de su ámbito territorial, constan de un anexo con la memoria técnica



específica de cada actuación objeto del convenio, que describe la solución técnica que el operador propone para la actuación prevista. Mientras que, por otra parte, el Convenio de transferencia de equipos de 17 de mayo de 2013 contiene un anexo en el que figuran datos técnicos de los equipos TDT cedidos y datos económicos no sólo globales sino asociados a cada una de las instalaciones TDT.

Sentado lo anterior, debemos analizar si el límite invocado puede apreciarse en el caso que nos ocupa. A estos efectos hay que recordar que los Convenios de subvenciones constan de dos partes bien diferenciadas. Por una parte, aparece el texto articulado del Convenio respectivo, cuyo contenido se define en el artículo 7.2 del Decreto 347/2008 y, por otra parte, dispone de una memoria técnica en la que figuran aspectos como la situación de la infraestructuras asociadas al centro, los servicios emitidos, situación del espectro de los canales a emplear, etc.

Con relación al primer contenido no cabe apreciar la concurrencia del límite invocado, dado que se trata de elementos y datos que pueden ser de público conocimiento o no afectar ni incidir en la actividad de la mercantil de que se trate.

En cuanto al segundo de los contenidos de los Convenios, esto es, el relativo a las Memorias Técnicas, debe destacarse que, como el resto de los límites contenidos en la LTAIBG, los previstos en el artículo 14 son excepciones al principio general de acceso de la información al público y, por ello, han de ser aplicados de manera restrictiva y con la debida justificación. No es suficiente invocar de una manera vaga e inconcreta un límite sin razonar debidamente cuál es el concreto daño (real no hipotético) que se realiza, a quién afecta y cómo se llega a esa conclusión.

e) Tal y como ha declarado este Consejo en el CRTITERIO INTERPRETATIVO CI/002/2015, de 24 de junio, los límites previstos en el artículo 14 de la LTAIBG, a diferencia de lo que sucede con el relativo a la protección de datos, no se aplican directamente, sino que de acuerdo con el apartado 1 de dicho precepto “podrán” ser aplicados por el órgano administrativo que tramita la solicitud de acceso a la información y bajo cuya responsabilidad ha de dictarse la correspondiente Resolución. De este modo se indica en dicho Criterio, en primer lugar, que “los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos”. En segundo lugar, la invocación de los motivos de interés público para limitar el acceso a la información debe estar ligada con la protección concreta de un interés racional y legítimo. En tercer lugar, “su aplicación no será en ningún caso automática”, por el contrario, “deberá analizarse si la estimación de la petición de información supone un perjuicio (test del daño) concreto, definido y evaluable. Este, además, no podrá afectar o ser relevante para un determinado ámbito material, porque de lo contrario se estaría excluyendo un bloque completo de información”. Y, en cuarto lugar, “es necesaria una aplicación justificada y proporcional atendiendo a las circunstancias del caso concreto y siempre que no exista un interés que justifique la publicidad o el acceso (test del interés público)”.

En este mismo sentido, según ha declarado la jurisdicción contencioso-administrativa al delimitar el alcance y naturaleza de los límites del artículo 14 de la



LTAIBG, «la ley consagra la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurran causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14. Tales causas constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia deben ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto, como la norma indica, de tal modo que frente a los actos típicamente discrecionales, que admiten varias soluciones justas, en el caso objeto de análisis solamente permite una solución justa» -Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº. 6, de 18 de mayo de 2016, F.D. Cuarto-.

Criterio que, por lo demás, ha sido respaldado por el Tribunal Supremo precisamente al analizar el alcance del límite contemplado en la letra h) del artículo 14.1 de la LTAIBG, al razonar en el Fundamento 6 de su Sentencia de 16 de noviembre de 2017, dictada en el recurso de casación número 75/2017, que «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 la 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».

f) En el presente caso, tal y como hemos reseñado con anterioridad, se ha puesto de manifiesto cuáles son los daños que se pueden producir y quién es el afectado (la mercantil), circunscribiendo la limitación del acceso a la información a la Memoria Técnica que acompaña el texto articulado del respectivo Convenio, no extendiendo el límite a todos los documentos integrantes del mismo.

Desde esta premisa debe considerarse razonablemente que la divulgación de la información obrante en la correspondiente Memoria Técnica del respectivo Convenio supondría un perjuicio, concreto, definido y evaluable para las empresas operadoras encargadas de que en los centros de responsabilidad autonómica determinados en el Plan de Transición realizasen las instalaciones de equipos y operaciones necesarias para garantizar la cobertura de la señal digital y el apagado analógico. La información que contiene la Memoria Técnica puede considerarse que se configura como conocimientos técnicos *-know how-*, que constituyen la estrategia original de la empresa, en un ámbito como el de las telecomunicaciones muy limitado y específico en el que existen escasos competidores en el mercado y en el que conocimientos técnicos pueden poner en peligro la estrategia comercial de una empresa. A estos efectos, resulta ilustrativo el considerando 14 de la precitada Directiva 2016/943/UE, de 8 de junio de 2016, relativa a la protección de los conocimientos técnicos y la información empresarial no divulgados contra su obtención, utilización y revelación ilícitas, cuando, con relación a la definición sobre qué ha de entenderse por “secretos comerciales” señala que «[d]icha definición debe construirse pues de forma que incluya los conocimientos técnicos, la información empresarial y la información tecnológica, siempre que exista un interés legítimo por mantenerlos confidenciales y una expectativa legítima de que se



preserve dicha confidencialidad. Además, dichos conocimientos técnicos o información deben tener valor comercial, ya sea real o potencial. Debe considerarse que esos conocimientos técnicos o información tienen valor comercial, por ejemplo, cuando sea probable que su obtención, utilización o revelación ilícitas puedan perjudicar los intereses de la persona que ejerce legítimamente su control, menoscabando su potencial científico y técnico sus intereses empresariales o financieros, sus posiciones estratégicas o su capacidad para competir».

De este modo, y según la documentación que obra en el expediente, puede afirmarse razonablemente que los distintos epígrafes que se contienen en la memoria Técnica que acompañan a los Convenios respecto de los que se pretende ejercer el derecho de acceso a la información, se configuran como conocimientos técnicos que poseen un valor comercial cuya revelación puede perjudicar los intereses de la empresa de referencia, menoscabando su potencial técnico y sus intereses empresariales o financieros o su capacidad para competir en un mercado muy limitado como es el de las telecomunicaciones.

Procede, en consecuencia, estimar parcialmente la solicitud de acceso en este punto, y declarar que el hoy reclamante tiene derecho de acceso al texto articulado de (i) 141 Convenios firmados entre la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y operadores afectados por la decisión de la Comisión Europea de 1 de octubre de 2014; (ii) 365 Convenios firmados entre la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y ayuntamientos afectados por la Decisión de la Comisión Europea de 1 de octubre de 2014; y, finalmente, el Convenio suscrito entre el operador de telecomunicaciones Telecom Castilla-La Mancha, SA y la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha de 17 de mayo de 2013, pero no así a las Memorias Técnicas que acompañan a los mismos al concurrir en las mismas el límite previsto en el artículo 14.1 h) y k) de la LTAIBG.

10. Un segundo grupo de solicitudes se refiere a “los contratos y/o convenios celebrados entre los Ayuntamientos de Castilla-La Mancha y los operadores Abertis Telecom Terrestre, S.A.U (hoy con denominación social de CELLNEX TELECOM S.A.) y TELECOM CASTILLA-LA MANCHA, S.A. en virtud del Decreto autonómico nº 347/2008, para realizar la extensión de la cobertura TDT en la zona II” contemplada en la letra d) de la solicitud de 13 de febrero de 2017.

Con relación a esta cuestión hay que advertir que la administración autonómica, en el precitado Informe elaborado por la Dirección General de Telecomunicaciones y Nuevas Tecnologías, ha puesto de manifiesto que dicha Dirección General no dispone de información relativa a contratos o convenios suscritos entre ayuntamientos y operadores dentro del ámbito del Decreto 347/2008.

A estos efectos, hay recordar que, en el caso que ahora nos ocupa, resultaría de aplicación la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.d) de la LTAIBG. Recordemos que dicho precepto establece que se inadmitirán las solicitudes de acceso a la información «dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente». En el caso que ahora nos ocupa, lo cierto es



que en la administración autonómica no obra la información solicitada y, asimismo, desconoce cuáles son los ayuntamientos que han celebrado contratos que es lo que pretende conocer el solicitante. En este sentido, hay que recordar que la propia Decisión de la Comisión Europea de 1 de octubre de 2014 señala en su considerando (40) que «algunos enviaron cartas directamente a Telecom/CLM y Abertis y otros publicaron la información en el tablón de anuncios del ayuntamiento, invitando a los operadores a presentar sus ofertas técnicas». De manera que, en suma, ha de desestimarse la reclamación en este punto concreto, dado que el órgano al que se dirige la solicitud no dispone de la información y desconoce quién puede disponer de ella. A mayor abundamiento, y a los efectos previstos en el artículo 18.2 de las LTAIBG, podría considerarse que el solicitante debería dirigirse a los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma.

11. El tercer y último grupo en el que hemos sistematizados las diferentes solicitudes de acceso a la información planteadas por el hoy reclamante a los meros efectos de estructurar esta resolución es el contenido en la letra e) de la solicitud de 13 de febrero de 2017, esto es, «[c]ualesquiera otros convenios o contratos distintos de los anteriores suscritos por la Junta de Castilla-La Mancha con los operadores Abertis Telecom Terrestre SAU (hoy con denominación social de CELLNEX TELECOM S:A) y TELECOM CASTILLA LA MANCHA SA en virtud de la aplicación del Decreto autonómico nº 347/2008».

Con relación a esta solicitud de acceso, en el reiterado Informe de la Dirección General de Telecomunicaciones y Nuevas Tecnologías se indica que la misma «no dispone de ninguna otra información adicional relativa a contratos o convenios suscritos entre la JCCM y operadores en virtud del decreto 347/2008».

Recordemos que, tal y como se desprende de su preámbulo, la LTAIBG tiene por objeto «ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento». Para cumplir con este mandato legal, su artículo 12 reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la «información pública», en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución y desarrollados por dicha norma. Mientras que, por su parte, en el artículo 13 de la LTAIBG se define la «información pública» 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.

A tenor de los preceptos mencionados la LTAIBG reconoce y regula el derecho a acceder a información pública que esté en posesión del organismo al que se dirige bien porque él mismo la ha elaborado, bien porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas con el requisito de que se trate de un sujeto incluido en el ámbito de aplicación de la propia Ley.



En el caso que ahora nos ocupa, según se ha acreditado por la administración autonómica, no existe información relativa sobre el asunto sobre el que se formula la solicitud de acceso a la información. En otras palabras, no existe el objeto sobre el que se proyecta el ejercicio del derecho de acceso a la información. En consecuencia, en este aspecto concreto procede desestimar la reclamación presentada al no existir el objeto del derecho garantizado por la LTAIBG.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO.- ESTIMAR PARCIALMENTE la Reclamación presentada y declarar el derecho de acceso a la información del hoy recurrente en los términos del Fundamento Jurídico 9.f) de esta Resolución.

SEGUNDO.- INSTAR a la Comunidad Autónoma a que en el plazo máximo de quince días proporcione la información solicitada y no satisfecha en los términos del Fundamento Jurídico 9.f) de esta Resolución, remitiendo a este Consejo en igual plazo copia de la información trasladada 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
CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO
P. V (ARTÍCULO 10 DEL REAL DECRETO 919/2014)

EL SUBDIRECTOR GENERAL DE
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Francisco Javier Amorós Dorda

