

**RESOLUCIÓN 11/2021, de 21 de enero  
Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía**

**Asunto:** Reclamación interpuesta por XXX contra la Dirección General de Comunicación Social, de la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior, por denegación de información pública (Reclamación núm. 342/2020).

**ANTECEDENTES**

**Primero.** La persona ahora reclamante presentó, el 28 de abril de 2020, escrito dirigido a la Consejería de Presidencia, Administración Pública e Interior por el que solicita:

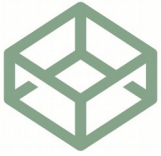
“-Partidas dedicadas a la publicidad institucional, tanto de la Junta de Andalucía como de los entes instrumentales, en el año 2019 completo.

“-Relación de medios de comunicación destinatarios e importe publicitario desglosado por medio.”

**Segundo.** Con fecha 23 de julio de 2020 la Dirección General de Comunicación Social de la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior dicta resolución con el siguiente contenido:

“Información solicitada:

“Partidas de publicidad institucional (Junta y entes instrumentales)



“Por la presente solicito información relativa a:

“-Partidas dedicadas a la publicidad institucional, tanto de la Junta de Andalucía como de los entes instrumentales, en el año 2019 completo

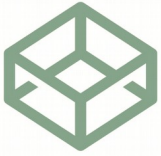
“-Relación de medios de comunicación destinatarios e importe publicitario desglosado por medio

“Tras el análisis de la solicitud y las comprobaciones necesarias para establecer si le son aplicables los límites al derecho de acceso establecidos en los artículos 14 y 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y lo establecido en los artículos 25 y 26 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, la Dirección General de Comunicación Social, órgano competente para resolver, de acuerdo con todo lo anterior, en ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 3 del Decreto 289/2015, de 21 de julio, por el que se regula la organización administrativa en materia de transparencia pública en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales ,

“Resuelve:

“Conceder el acceso parcial a la información solicitada, informándole de lo siguiente:

“La Dirección General de Comunicación Social tiene atribuidas las competencias, entre otras, de dirección, planificación y desarrollo de la comunicación de la acción institucional de la Junta de Andalucía en cualquier medio, soporte o canal de comunicación así como la elaboración de las correspondientes normas y directrices de aplicación; el ejercicio de funciones y competencias que le atribuye el Decreto 96/2017, de 27 de junio, por el que se regula la coordinación de la estrategia de imagen institucional de la Administración de la Junta de Andalucía; y la gestión de las acciones de comunicación institucional que le correspondan en el ejercicio de sus competencias; así como la dirección de la estrategia de imagen institucional de la Junta de Andalucía, así como la coordinación y seguimiento para el correcto uso y aplicación de la Identidad Corporativa de la Junta de Andalucía, en virtud de lo establecido en el artículo 11.1, apartados b) y c) del Decreto 99/2019, de 12 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior.



“Para el ejercicio de la competencia relacionada con la comunicación de la acción institucional de la Junta de Andalucía, este órgano directivo viene impulsando desde hace ya algunos años diversos contratos para la planificación y compra de espacios publicitarios en redes sociales prensa, radio y televisión, así como para la ejecución de planes de medios para acciones de comunicación.

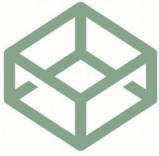
“El contrato de servicio de planificación y compra de espacios publicitarios en prensa, radio y televisión, así como ejecución de los planes de medios para las acciones de comunicación de la Consejería de la Presidencia y Administración local de la Junta de Andalucía, que consta de dos lotes (Lote 1: Prensa impresa y digital; Lote 2: Radio y televisión), se formalizó el 4 de mayo de 2017, estableciendo el pliego de cláusulas administrativas particulares un plazo de ejecución de un año a partir de dicha fecha, sin perjuicio de su prórroga por un período máximo igual al inicial que se formalizó el 15 de mayo de 2018, hasta el 3 de mayo de 2019.

“Además se adjudicó un contrato denominado «planific. y compra de espacios publicitarios, ejecuc. planes de medios para acc. de comunic. institucional de la Consejería de la Presidencia, Admón Local y Memoria Democ. de la Junta de Andalucía en redes sociales» (núm. expdte 5/2018) vigente hasta el 30 de noviembre de 2019, el cual se formalizó el 1 de agosto de 2018.

“El importe de los trabajos ordenados en 2019 durante la ejecución del primer contrato ascendió a 272.002,44 euros en el Lote 1 (excluido IVA) y 262.236,60 euros en el Lote 2 (excluido IVA). Por su parte, en el segundo contrato se han ordenado en 2019 trabajos por importe de 300.394,98 euros (excluido IVA y comisión de agencia).

“Asimismo, y en virtud de los artículo 7 y 8 de la Ley 6/2005, de 8 de abril, Reguladora de la Actividad Publicitaria de las Administraciones Públicas de Andalucía, la Junta de Andalucía publica con periodicidad cuatrimestral en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía y en la dirección <https://juntadeandalucia.es/organismos/sobre-junta/funcionamiento/gasto-publicidad.html>, los contratos, ayudas, subvenciones y convenios de publicidad institucional que por importe superior a 30.000 euros (IVA excluido), adjudique o conceda la Junta de Andalucía.

“Las partidas presupuestarias asociadas a las inversiones y gastos en materia de comunicación institucional son las siguientes: 226.02, dentro de los presupuestos de gasto de cada uno de los programas de gasto que cuenten con crédito en dicha



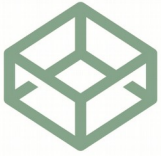
partida dentro del Capítulo II; así como una parte de la partida 609.05, dentro del Capítulo VI, relativo a inversiones plurianuales. A continuación se incluye un cuadro resumen de esta información para el programa de gasto que gestiona la D. G. de Comunicación Social, denominado "5.2.C Comunicación Social" para el año 2019:

Ejercicio	Partida Presup.	Importe total	Enlace Ley Presupuesto
2019	226.02	1.330.000€	<a href="https://juntadeandalucia.es/boja/2019/141/1">https://juntadeandalucia.es/boja/2019/141/1</a>
	609.05	4.600.000€	

"A partir del 1 de octubre de 2019, se viene ejecutando el contrato cuyo expediente de contratación es el CONTR 2019 0000043770, adjudicado a la empresa M&C SAATCHI MADRID, S.L. por procedimiento abierto. Puede obtener toda la información relativa a esta contratación en el siguiente enlace: <https://juntadeandalucia.es/temas/contratacion-publica/perfileslicitaciones/detalle/000000127971.html>.

"En el marco de este contrato se han ejecutado las siguientes campañas de comunicación institucional:

- ".- Detección de cáncer de colon.
- ".- 28-F Día de Andalucía.
- ".- Plan INFOCA.
- ".- Inicio del curso escolar.
- ".- Mujer y Deporte.
- ".- Promoción de Sierra Nevada (2 oleadas).
- ".- 50º Aniversario P. N. de Doñana.
- ".- Promoción de la Real Escuela de Arte Ecuestre.
- ".- Promoción de los Teatros andaluces.
- ".- Salud Responde.



“- Tarifa Plana de Autónomos.

“- Orquesta Joven de Andalucía.

“- Fomento. Viviendas Irregulares.

“- Salud CUENTAS CLARAS.

“En el marco del contrato de Redes Sociales se han ejecutado las siguientes campañas de comunicación institucional:

“- Día contra el Racismo.

“- Refuerzo Escolar.

“- Lorca y Granada.

“- Teatros Romanos.

“- Listeriosis.

“- Festival de Música Española de Cádiz.

“- Ballet Flamenco.

“- Campaña contra la Violencia Infantil.

“- Nueva APP SAE.

“- Plan de Acogimiento Familiar.

“No obstante las competencias de dirección, planificación y desarrollo de la comunicación de la acción institucional, así como de la estrategia de imagen institucional de la Junta de Andalucía que ostenta este órgano directivo, no se dispone de los detalles presupuestarios de la ejecución de dichas acciones de comunicación institucional realizadas por las Consejerías y sus organismos dependientes durante todo el período de tiempo para el que se solicita la información. La Dirección General de Comunicación Social no cuenta con un sistema de información que proporcione la información solicitada, por lo que resulta aplicable la causa de inadmisión establecida en el apartado 1.c) del artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, a la parte de la información pública solicitada y no proporcionada.



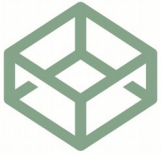
“La Dirección General de Comunicación Social considera que facilitar la información de las tarifas de los medios, además de pertenecer al ámbito jurídico privado, puede provocar competencia desleal entre los mismos, afectando a la política de competencia establecida por la Unión Europea, la cual garantiza que las empresas compitan en pie de igualdad y de forma equitativa en el mercado interior europeo. Efectivamente ello es así, puesto que, aunque los medios publiquen sus tarifas de costes por inserciones publicitarias, prácticamente todas las agencias de publicidad consiguen importantes porcentajes de descuento sobre dichas tarifas, que pueden alcanzar hasta el 90%, pero que también pueden quedarse en porcentajes mucho menores. La difusión de la información sobre dichos descuentos aplicados, sujetos a esta gran diversidad, podría provocar desequilibrios en este mercado y limitar la competencia, lo que conllevaría perjuicio tanto a los propios medios de comunicación, como a las agencias de publicidad y a los propios anunciantes, papel que en este caso juega la Administración, que podría ver aumentado el importe requerido en futuras licitaciones en detrimento de las arcas públicas. Esta información, además, es considerada confidencial (secreto comercial) por las propias empresas, pues deriva de la relación determinada y única que se establece entre ellas.

“Así, el denominado test del daño se concreta en el perjuicio al poder de negociación de las agencias de medios y los propios medios, así como a la vulneración de los secretos comerciales de los medios a la hora de fijar los descuentos de mutuo acuerdo con dichas agencias.

“No obstante, no se considera que prevalezca el interés público sobre los intereses comerciales y otros intereses económicos de las agencias de publicidad y los propios medios, por cuanto supondría una restricción a la competencia y no se trata de una cuestión que repercuta en el ejercicio de la competencia relacionada con la comunicación de la acción institucional de la Junta de Andalucía.

“Por todo ello, resulta aplicable el límite establecido en el artículo 14.1.h) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno .

“El plazo máximo para resolver y notificar la resolución es de 20 días hábiles contados a partir de la recepción de su solicitud por el órgano competente para resolver, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley 1/2014, de 24 de junio.



“En aplicación de lo establecido en la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 y en el artículo 9 del Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, por el que se prorroga el estado de alarma, el plazo de tramitación del procedimiento de acceso ha estado suspendido entre el 14 de marzo y el 31 de mayo de 2020, reiniciándose el citado cómputo de 20 días hábiles para resolver su solicitud a partir del 1 de junio.

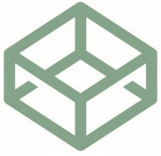
“Con fecha 26 de junio de 2020 se prorrogó el plazo máximo de resolución por un período de 20 días hábiles.”

**Tercero.-** El 15 de agosto de 2020 tuvo entrada en el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (en adelante, el Consejo) reclamación contra la resolución de 23 de julio de 2020, antes transcrita, en la que la interesada expone lo siguiente:

“Creo que no se ha dado cumplimiento al derecho a acceso a la información pública en su totalidad. La solicitante, como periodista, ha pedido la relación de medios de comunicación a los que se les ha destinado publicidad institucional así como las partidas pertinentes por considerar que la utilización del dinero público debe ser transparente y conocida. La Consejería ha contestado argumentando que «facilitar las tarifas de los medios contratados» incurriría en competencia desleal. En ningún caso y en ningún momento esta solicitante ha pedido dichas tarifas ni los contratos. Si no las cuantías totales de lo invertido en publicidad institucional en cada medio o grupo mediático. Por lo que considero que no se ha contestado correctamente a mi petición de información. En virtud al espíritu de transparencia en lo que a gasto de dinero público se refiere, reclamo pues el desglose solicitado de las partidas económicas destinadas a cada medio de comunicación o grupo mediático.”

**Cuarto.** Con fecha 28 de septiembre de 2020, el Consejo dirige a la persona reclamante comunicación de inicio del procedimiento para la resolución de la reclamación. El mismo día se solicitó al órgano reclamado copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver la reclamación. Dicha solicitud es comunicada asimismo por correo electrónico de fecha 29 de septiembre de 2020 a la Unidad de Transparencia del órgano reclamado.

**Quinto.** Con fecha 13 de octubre de 2020 tuvo entrada escrito del órgano reclamado en el que informa de lo siguiente:



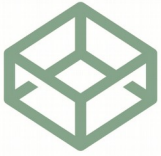
“El pasado 28 de septiembre se recibió en el Registro General de la Presidencia, Administración Pública e Interior escrito de ese Consejo, con n.º de registro 202080000001808, en el que informaba de la presentación de la reclamación (ref: SE-342/2020) contra la Resolución de la Dirección General de Comunicación Social de la solicitud de acceso a la información pública EXP-2020/00000997, de fecha 23 de julio de 2020, solicitando la remisión, en el plazo de diez días, de una copia del expediente derivado de la solicitud e informe al respecto.

“Mediante este escrito se da respuesta a lo solicitado, informando que el expediente está compuesto por la solicitud presentada por D<sup>a</sup> [nombre de la persona reclamante] el pasado 28 de abril de 2020, la Resolución de la D. G. de Comunicación Social por la que se acuerda ampliar el plazo máximo para resolver la solicitud de acceso, de fecha 26 de junio de 2020 y la citada Resolución de la D. G. de Comunicación Social, además de las respectivas comunicaciones a la solicitante. Se adjunta la documentación indicada, junto a un documento de índice.

“Como puede observarse la solicitud se presentó en pleno estado de alarma, establecido por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, prorrogado hasta el 21 de junio de 2020, por el Real Decreto 555/2020, de 14 de marzo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, no obstante, la disposición adicional tercera del citado Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, con fecha de efecto desde el 1 de junio de 2020. Por lo tanto, el plazo de resolución estuvo suspendido hasta esta última fecha. De la suspensión del plazo de resolución se informó a la solicitante en la comunicación de fecha 30 de abril de 2020 informativa del inicio de la tramitación.

“Por otro lado le indico que la Dirección General de Comunicación Social concedió el acceso parcial a la información solicitada y facilitó a la reclamante toda la información de que disponía en el momento de la petición y que considera que no perjudicaba los intereses económicos y comerciales de las empresas afectadas.





“En este sentido se reitera que la Consejería Presidencia, Administración Pública e Interior no contrata directamente con los medios de comunicación la difusión de las campañas de publicidad institucional, siendo dicha contratación competencia y responsabilidad de la agencia de medios adjudicataria de los contratos citados.

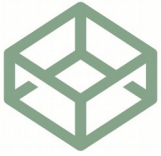
“En un caso similar precedente, (EXP-2017/00001600, reclamado al CTPDA con n.º ref SE-13/2018), al realizar el trámite de audiencia a terceros, la agencia de medios contratada presentó alegaciones en las que ponía de manifiesto el riesgo para los intereses económicos y comerciales de la misma de proporcionar la información solicitada.

En cualquier caso, esta Dirección General de Comunicación Social considera que facilitar la información de las tarifas de los medios, además de pertenecer al ámbito jurídico privado, puede provocar competencia desleal entre los mismos, afectando a la política de competencia establecida por la Unión Europea, la cual garantiza que las empresas compitan en pie de igualdad y de forma equitativa en el mercado interior europeo. Efectivamente ello es así, puesto que, aunque los medios publiquen sus tarifas de costes por inserciones publicitarias, prácticamente todas las agencias de publicidad consiguen importantes porcentajes de descuento sobre dichas tarifas, que pueden alcanzar hasta el 90%, pero que también pueden quedarse en porcentajes mucho menores. Esta gran diversidad de descuentos y de poder de negociación es lo que perjudicaría tanto a los propios medios de comunicación, como a las agencias de publicidad y los propios anunciantes, papel que juega en este caso la Administración, con el consiguiente perjuicio para las arcas públicas y el interés general.

“El Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) tipo de los contratos de servicio incluye varias referencias a la confidencialidad de la información, así como anexos específicos.

“Esta información, además, es considerada confidencial por las propias empresas, pues deriva de la relación determinada y única que se establece entre ellas.

“Por otro lado le indico que el contrato se formalizó el 4 de mayo de 2017 estableciéndose en el pliego de cláusulas administrativas particulares un plazo de ejecución de un año a partir de dicha fecha. Se formalizó la prórroga del mismo el 14 de mayo de 2018, estando vigente hasta el 3 de mayo de 2019. Esta Dirección General facilitó a la reclamante los datos sobre cantidades ejecutadas, que es



actualmente el máximo de información disponible y trasladable en el caso objeto de la presente reclamación.”

## FUNDAMENTOS JURÍDICOS

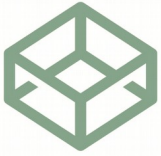
**Primero.** La competencia para la resolución de la reclamación interpuesta reside en el Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, de acuerdo con lo previsto en el artículo 48.1. b) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante, LTPA).

Debe destacarse a su vez que, en virtud del artículo 16.5 del Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, “[e]l personal funcionario del Consejo, cuando realice funciones de investigación en materias propias de la competencia del Consejo, tendrá el carácter de agente de la autoridad”, con las consecuencias que de aquí se derivan para los sujetos obligados en relación con la puesta a disposición de la información que les sea requerida en el curso de tales funciones investigadoras.

**Segundo.** La presente reclamación trae causa de una solicitud de información dirigida a la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior, con la que la interesada pretendía conocer las “[p]artidas dedicadas a la publicidad institucional, tanto de la Junta de Andalucía como de los entes instrumentales, en el año 2019 completo”, así como la “[r]elación de medios de comunicación destinatarios e importe publicitario desglosado por medio”.

Mediante Resolución de la Dirección General de Comunicación de dicha Consejería se acordó conceder parcialmente el acceso, ofreciendo a la solicitante determinada información sobre los contratos adjudicados al respecto, las campañas de comunicación institucional llevadas a cabo y el importe global de los trabajos ordenados durante el periodo señalado en la solicitud.

Por lo que hace al resto de la información pretendida, apunta la Resolución impugnada, por un lado, que dicha Dirección General no dispone “de los detalles presupuestarios de la ejecución de dichas acciones de comunicación institucional realizadas por las Consejerías y sus organismos dependientes durante todo el período de tiempo para el que se solicita la información”, por lo que considera que concurre la causa de inadmisión establecida en el artículo 18.1.c) LTAIBG. Y, por otra parte, la Resolución entiende aplicable el límite previsto en el artículo 14.1.h) LTAIBG, argumentando sobre el particular que “facilitar la información de las tarifas de los medios, además de pertenecer al ámbito jurídico privado, puede provocar



competencia desleal entre los mismos”, así como que esta información “es considerada confidencial (secreto comercial) por las propias empresas”.

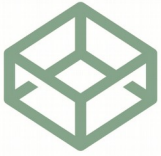
Y en el informe remitido a este Consejo con motivo de la reclamación, la Administración interpelada insistiría en que “la Consejería Presidencia, Administración Pública e Interior no contrata directamente con los medios de comunicación la difusión de las campañas de publicidad institucional, siendo dicha contratación competencia y responsabilidad de la agencia de medios adjudicataria de los contratos citados”.

Por su parte, la interesada arguye en su reclamación que “[e]n ningún caso y en ningún momento esta solicitante ha pedido dichas tarifas ni los contratos”, sino “las cuantías totales de lo invertido en publicidad institucional en cada medio o grupo mediático”.

**Tercero.** La presente reclamación suscita, pues, un asunto concerniente a la publicidad institucional, al que ya hemos tenido ocasión de aproximarnos en anteriores ocasiones (Resoluciones 285/2018, 382/2018 y 359/2019). Y, como entonces hicimos, también ahora procede comenzar recordando el modo en que nuestra legislación regula este específico sector material, para valorar acto seguido la relevancia que esta información tiene en la conformación de la opinión pública y, por tanto, en el conjunto de nuestro sistema institucional.

Pues bien, como es sabido, en materia de publicidad institucional nuestra Comunidad Autónoma ya disponía de una nada desdeñable regulación promotora de la transparencia con anterioridad a la aprobación de la LTAIBG y la LTPA. Efectivamente, el Parlamento andaluz inauguraría esta tendencia en el conjunto del Estado Autonómico al aprobar la Ley 6/2005, de 8 de abril, reguladora de la Actividad Publicitaria de las Administraciones Públicas de Andalucía, cuyo ámbito de aplicación se extiende a las actividades publicitarias desarrolladas por *“la Junta de Andalucía y las Administraciones locales andaluzas, así como los organismos, entidades de Derecho público y sociedades mercantiles vinculadas o dependientes de aquéllas, participadas mayoritariamente de forma directa o indirecta, que no sean de carácter industrial o comercial”* (artículo 2.1).

Frente a la anterior normativa, y entre otras innovaciones, esta Ley presentaba como gran novedad el imponer a los sujetos obligados que pusieran a disposición de la ciudadanía en internet la relación de las adjudicaciones de los contratos, ayudas, subvenciones y convenios suscritos en esta materia por importe superior a 30.000 euros (artículos 7.1 y 8.1 de la Ley 6/2005). La información requerida, por lo demás, de acuerdo con lo dispuesto en sus artículos 7.2 y 8.2, debía especificar el objeto del contrato, de la subvención o del convenio, así como la cuantía y el nombre del adjudicatario o beneficiario. De este modo, el legislador andaluz



pretendía facilitar el adecuado cumplimiento de los *“principios de igualdad, objetividad, veracidad e imparcialidad”* a los que la Ley 6/2005 somete la actividad publicitaria del sector público (artículo 4.1).

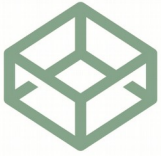
No es de extrañar, pues, a la vista de este importante antecedente, que la LTPA viniera a añadir como una específica obligación de publicidad activa la de difundir en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web *“[e]l gasto público realizado en campañas de publicidad institucional”* [artículo 16 e)].

Pero es que, además, debe notarse que la relevancia pública de la información en este ámbito excede con creces el interés particular de las empresas o de los profesionales del sector que se consideren discriminados en la adjudicación de contratos o en la concesión de ayudas o subvenciones en materia de publicidad institucional, para proyectarse al conjunto de la opinión pública. Así se desprende en términos inequívocos de la doctrina constitucional recaída al respecto, pues, como declaró el Alto Tribunal en el FJ 3º de la STC 104/2014: *“La publicidad institucional es una concreción de la comunicación pública que pone en relación a los poderes públicos con los ciudadanos a través de los medios de comunicación social”*; razón por la cual, desde la perspectiva constitucional, no solo tiene relevancia respecto de los derechos de los medios de comunicación social, sino también en relación con *“el derecho de los ciudadanos a recibir la información de interés general que emane de los poderes públicos en condiciones de igualdad y no discriminación”*.

Y por lo que hace a esta última vertiente, seguiría argumentando el Tribunal Constitucional en este FJ 3º:

*“[...] en tanto que facilita la difusión y recepción de información objetiva y veraz sobre asuntos de interés general, la publicidad institucional puede contribuir a concretar el derecho de los ciudadanos a recibir información (STC 14/2003, de 28 de enero, FJ 8), que queda comprendido en el art. 20.1 d) CE, toda vez que no estamos ante una publicidad que procure intereses particulares, sino, antes al contrario, otros propósitos, institucionales, inscritos en el interés general. Adicionalmente, el derecho de acceso a esas informaciones queda atravesado por el art. 14 CE, pues no cabe concebir que la comunicación con los ciudadanos que emane de los poderes públicos, de interés también público, no se canalice a los miembros de la comunidad en términos de igualdad y no discriminación. [...]*

*“Como [...] en todo caso la Constitución garantiza, quedan vinculados el derecho de los ciudadanos a recibir información neutral, objetiva y veraz, y el deber de los poderes públicos de proporcionarla en materias de interés general. La comunicación*



*pública, también la de carácter publicitario informativo, por tanto, enlaza con el art. 20.1 d) CE, ya que debe asegurar la relación de la Administración con los ciudadanos a través de políticas de comunicación que fomenten su información sobre la esfera pública, el debate social, su participación crítica en la res publica, la corresponsabilidad ciudadana y el control de la acción administrativa, evitando lo que se han denominado asentimientos pasivos y comportamientos aclamativos, impulsando la transparencia frente a las zonas de secreto, mejorando la imagen de las instituciones y fortaleciendo su identidad, así como la eficacia de los servicios públicos.” [Sobre esta vinculación entre la publicidad institucional y el derecho de los ciudadanos a recibir información ex art. 20.1 d) CE, véanse asimismo las SSTC 130/2014, FJ 3º; 147/2014, FJ 2º; 160/2014, FJ 3º].*

Vinculación específica de la pretensión de la reclamante con el reiterado derecho fundamental que, obviamente, no puede ser soslayada al resolver el presente caso.

**Cuarto.** Como se desprende de lo expuesto en el anterior fundamento jurídico, pocas dudas hay que albergar acerca de la relevancia pública que comporta para la ciudadanía conocer los medios de comunicación perceptores de los recursos empleados por las Administraciones públicas en desarrollo de sus actividades publicitarias. Como es asimismo evidente que esta información debe calificarse de “información pública” a los efectos de la legislación de transparencia, al catalogarse como tal “*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas o entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*” [artículo 2 a) LTPA].

La Administración reclamada fundamenta su decisión parcialmente denegatoria del acceso, por una parte, en la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG (información cuya divulgación precise “*una acción previa de reelaboración*”), ya que la Dirección General de Comunicación Social no cuenta con un sistema de información que proporcione los detalles presupuestarios de la ejecución de las acciones de comunicación institucional realizadas por la totalidad de las Consejerías y sus organismos dependientes.

Sin embargo, debe notarse que, aunque la información pretendida objeto de la reclamación (“*cuantías totales de lo invertido en publicidad institucional en cada medio o grupo mediático*”) no conste inmediatamente en la Consejería reclamada puesto que -como apunta ésta en su informe- “*no contrata directamente con los medios de comunicación la difusión de las campañas de publicidad institucional*”, sí obra en poder de “*la agencia de medios adjudicataria de los contratos citados*”.



Por consiguiente, a este respecto no podemos sino recordar lo que ya indicamos en el FJ 5º de la Resolución 359/2019 a propósito de la obligación de suministrar información por parte del sector privado:

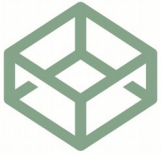
*“el artículo 4 LTPA desarrolla y profundiza las previsiones del citado artículo 4 LTAIBG, incorporando medidas e instrumentos tendentes a facilitar que las Administraciones públicas andaluzas obtengan información de las mencionadas personas privadas (fijación de un plazo de quince días, desde el requerimiento, para el suministro de la información -art. 4.1 LTPA-; posibilidad de imponer multas coercitivas en caso de incumplimiento del requerimiento -art. 4.4 LTPA-). Pero es el segundo apartado del art. 4 LTPA el que resulta de más directa aplicación al presente caso: “Esta obligación [de suministrar información] se extenderá a las personas adjudicatarias de contratos del sector público en los términos previstos en el respectivo contrato. A estos efectos, los pliegos de cláusulas administrativas particulares o documento contractual equivalente especificarán dicha obligación”.*

Y concluíamos en ese mismo fundamento jurídico: *“Así pues, la concreta información que nos ocupa (“relación de medios destinatarios e importe”) puede y debe ser recabada por la Administración de la agencia de medios contratada en virtud de lo establecido en la legislación de transparencia”.*

**Quinto.** La Resolución impugnada fundamentó asimismo su decisión en el artículo 14.1.h) LTAIBG, que autoriza a retener la información cuando su divulgación *“suponga un perjuicio”* para *“[l]os intereses económicos y comerciales”*. Por su parte, el artículo 25.3 LTPA se circunscribe a transcribir en idénticos términos lo establecido en el apartado 2 del art. 14 LTAIBG: *“La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso”.*

Según viene sosteniendo de forma ininterrumpida este Consejo, de la lectura conjunta de tales preceptos (art. 14.1 y 2 LTAIBG y art. 25.3 LTPA) se infiere que la aplicación de los límites se articula como un proceso argumentativo que se despliega en tres fases o momentos sucesivos:

*“[...] la aplicación de los límites previstos en el art. 14.1 LTAIBG ha de efectuarse en el curso de un proceso integrado por los siguientes pasos: en primer término, debe constatarse que los “contenidos o documentos” [art. 2.a) LTPA] a los que se quiere acceder inciden realmente en la materia definitoria del límite en cuestión (...); acto seguido, ha de identificarse el riesgo de unperjuicio “concreto, definido y evaluable” en el supuesto de concederse el acceso, así como argumentarse la existencia de una relación de causalidad*



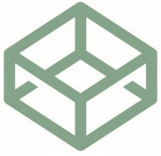
*entre el perjuicio y la divulgación de la información solicitada; y finalmente, una vez superado este test, aún habría de determinarse, atendiendo a las circunstancias concurrentes en el caso concreto, si los beneficios derivados de la evitación del perjuicio han de prevalecer sobre los intereses públicos o privados que pueda conllevar la difusión de la información” (así, entre otras, las Resoluciones 81/2016, FJ 6º; 120/2016, FJ 3º, 31/2017, FJ 4º; 52/2017, FJ 4º; 143/2019, FJ 5º; 300/2020, FJ 4º).*

Así, pues, la primera cuestión que ha de abordarse es si, en efecto, la información controvertida incide en el ámbito protegido por el artículo 14.1.h) LTAIBG.

**Sexto.** Pues bien, por lo que hace al límite ex artículo 14.1 h) LTAIBG, conviene comenzar indicando que los intereses en los que se puede basar la Administración para denegar el acceso no son sólo *“los intereses propios de la concreta institución a la que se solicita la información, sino que también puede recurrirse a este límite en defensa de los intereses del sector privado”*, según sostuvimos en el FJ 8º de la Resolución 42/2016.

Por lo demás, parece evidente que la pretensión de mantener reservados ciertos datos comerciales constituye una manifestación fundamental de los intereses protegidos por el art. 14.1.h) LTAIBG. Y en la Resolución 120/2016 (FJ 5º) ya tuvimos ocasión de realizar una aproximación a la noción de “secreto comercial” que partía -como no podía ser de otra manera- del sistema conceptual de 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:

*“[...] de la repetida Directiva cabe inferir determinados elementos estructurales del concepto “secreto comercial”, los cuales, por lo demás, ya se habían asumido con anterioridad en otros países de nuestro entorno [así, la Sentencia del Tribunal Constitucional federal alemán, de 14 de marzo de 2006, número marginal 87, BVerfGE 115, 205 (230)]. Por una parte, la información que se quiere mantener secreta debe versar sobre hechos, circunstancias u operaciones que guarden conexión directa con la actividad económica propia de la empresa. Por otro lado, debe tratarse de una información que no tenga carácter público, esto es, que no sea ya ampliamente conocida o no resulte fácilmente accesible para las personas pertenecientes a los círculos en que normalmente se utilice ese tipo de información. En tercer término, debe haber una voluntad subjetiva de mantener alejada del conocimiento público la información en cuestión. Y, finalmente, dado que no basta con la concurrencia de este elemento subjetivo, también es necesaria la existencia de un legítimo interés objetivo en mantener secreta la información de que se trate. Interés*



*objetivo que, obviamente, debe tener naturaleza económica, y que cabrá identificar -por ceñirnos a lo que a este caso concierne-cuando la revelación de la información refuerce la competitividad de los competidores de la empresa titular del secreto, debilite la posición de ésta en el mercado o le cause un daño económico al hacer accesible a los competidores conocimientos exclusivos de carácter técnico o comercial.”*

Noción de secreto comercial que, obviamente, se ha incorporado a la Ley 1/2019, de 20 de febrero, de Secretos Empresariales, que ha venido a transponer la citada Directiva. En efecto, su artículo 1 establece en su primer apartado lo siguiente:

*“A efectos de esta ley, se considera secreto empresarial cualquier información o conocimiento, incluido el tecnológico, científico, industrial, comercial, organizativo o financiero, que reúna las siguientes condiciones:*

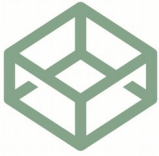
- a) Ser secreto, en el sentido de que, en su conjunto o en la configuración y reunión precisas de sus componentes, no es generalmente conocido por las personas pertenecientes a los círculos en que normalmente se utilice el tipo de información o conocimiento en cuestión, ni fácilmente accesible para ellas;*
- b) tener un valor empresarial, ya sea real o potencial, precisamente por ser secreto, y*
- c) haber sido objeto de medidas razonables por parte de su titular para mantenerlo en secreto.”*

La confidencialidad inherente a la noción de secreto comercial se halla, pues, bajo el ámbito de cobertura del límite que nos ocupa. Y, en este sentido, se afirma en el encabezamiento del Preámbulo de la mencionada Ley 1/2019: *“Las organizaciones valoran sus secretos empresariales tanto como los derechos de propiedad industrial e intelectual y utilizan la confidencialidad como una herramienta de gestión de la competitividad empresarial, de transferencia de conocimiento público-privada y de la innovación en investigación, con el objetivo de proteger información que abarca no solo conocimientos teóricos o científicos, sino también datos empresariales relativos a clientes y proveedores, planes comerciales y estudios o estrategias de mercado”.*

Pocas dudas cabe albergar, por tanto, acerca de que en el presente caso se incide en el bien o interés jurídico a cuya tutela se incardina el límite establecido en el artículo 14.1 h) LTAIBG.

**Séptimo.** Como antes indicamos, el siguiente paso que el operador jurídico ha de emprender para valorar adecuadamente la aplicabilidad de los límites a los casos concretos reside en comprobar si cabe identificar *“el riesgo de un perjuicio “concreto, definido y evaluable” en el supuesto de concederse el acceso”*, así como la existencia de *“una relación de causalidad entre el*





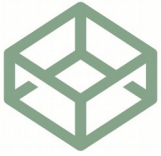
*perjuicio y la divulgación de la información solicitada"* (Resoluciones 81/2016, 120/2016, 31/2017 y 52/2017).

Según viene puntualizando de modo constante la jurisprudencia acuñada en el marco de la Unión Europea, para que pueda legítimamente restringirse el derecho de acceso ha de invocarse el riesgo de un menoscabo al interés protegido por el límite que *"debe ser razonablemente previsible y no puramente hipotético"* [Sentencia de 15 de septiembre de 2016 (*Herbert Smith Freehills/Consejo*), apartado 33; Sentencia de 17 de octubre de 2013 (*Consejo/Access Info Europe*), apartado 31; Sentencia de 21 julio de 2011 (*Suecia/ MyTravel y Comisión*), apartado 76; Sentencia de 1 de julio de 2008 (*Suecia y Turco/Consejo*), apartado 43; asimismo, la Sentencia de 13 de abril de 2005 (*Verein für Konsumenteninformation/Comisión*), apartado 69]. O para decirlo en los términos que ya empleó este Consejo en la Resolución 42/2016, *"la aplicación de este límite exige que se argumente la existencia de un riesgo real, actual y concreto para tales intereses, no bastando la exposición de meras conjeturas ni la mención de remotas o hipotéticas posibilidades de que se irroge un perjuicio con motivo de la divulgación de la información"* (FJ 9º).

La Administración, tras apuntar en la Resolución impugnada que *"las agencias de publicidad consiguen importantes porcentajes de descuento sobre" las tarifas publicadas por los medios, argumenta que "[l]a difusión de la información sobre dichos descuentos aplicados [...] podría provocar desequilibrios en este mercado y limitar la competencia, lo que podría conllevar perjuicio tanto a los propios medios de comunicación, como a las agencias de publicidad y a los propios anunciantes, papel que en este caso juega la Administración, que podría ver aumentado el importe requerido en futuras licitaciones en detrimento de las arcas públicas". Y concluye su argumentación: "Así, el denominado test del daño se concreta en el perjuicio al poder de negociación de las agencias de medios y los propios medios, así como a la vulneración de los secretos comerciales de los medios a la hora de fijar los descuentos de mutuo acuerdo con dichas agencias."*

Frente a esta posición, la interesada sostiene en su reclamación que en ningún caso *"ha pedido dichas tarifas"*, sino *"las cuantías totales de lo invertido en publicidad institucional en cada medio o grupo mediático"*.

Comoquiera que sea, aun cuando aceptáramos a efectos dialécticos que conocer el concreto importe de lo percibido por cada uno de los medios desvelaría los descuentos aceptados por los mismos, todavía cabría plantearse la pertinencia de aplicar el límite al supuesto que nos ocupa.

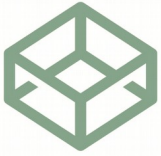


Así es; de acuerdo con nuestra consolidada línea doctrinal, aun cuando se diera por superada esta segunda fase del procedimiento de aplicación del límite, *“aún habría de determinarse, atendiendo a las circunstancias concurrentes en el caso concreto, si los beneficios derivados de la evitación del perjuicio han de prevalecer sobre los intereses públicos o privados que pueda conllevar la difusión de la información”* (así, entre otras, las Resoluciones 81/2016, FJ 6º; 120/2016, FJ 3º; 31/2017, FJ 4º y 52/2017, FJ 4º).

Y en esta tarea de ponderar los bienes en conflicto a la luz de las específicas circunstancias del caso en cuestión, resulta determinante la conexión de la publicidad institucional con el derecho fundamental a recibir libremente información veraz consagrado en el artículo 20.1.d) CE a la que aludimos en el Fundamento Jurídico Tercero. Vinculación tan estrecha con este derecho fundamental -constantemente reiterada por el Tribunal Constitucional- que revela, con toda evidencia, la prevalencia que en la ponderación debe otorgarse al interés general que conlleva la divulgación de la información en este ámbito.

**Octavo.** Y, sin embargo, no podemos soslayar una circunstancia que impide que estimemos en este momento directamente la reclamación y, consecuentemente, instemos al órgano reclamado a que ponga a disposición de la interesada la información solicitada. Ciertamente, como hicimos en las Resoluciones 382/2018 (FJ 5º) y 359/2019 (FJ 6º), este Consejo no puede dejar de tener presente diversas Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional relativas a Resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que versaron, precisamente, sobre campañas de publicidad institucional de diversos Ministerios [así, la Sentencia de la Sección Cuarta, de 18 de julio de 2018 (Núm. de Recurso: 12/2018), y la Sentencia de la Sección Séptima, de 23 de julio de 2018 (Núm. de Recurso: 34/2018)]. En tales Sentencias se sostiene de forma inequívoca que, en supuestos como el presente, debe darse audiencia a los terceros afectados antes de acordarse el acceso a la información requerida. Y es que, en efecto, el órgano reclamado debió proceder conforme a lo dispuesto en el artículo 19.3 LTAIBG, que dice así: *“Si la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, debidamente identificados, se les concederá un plazo de quince días para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas. El solicitante deberá ser informado de esta circunstancia, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución hasta que se hayan recibido las alegaciones o haya transcurrido el plazo para su presentación”*.

En consecuencia, considerando que deben quedar perfectamente identificados para la Administración reclamada los terceros susceptibles de resultar afectados por la información solicitada, y no constando a este Consejo que se haya concedido dicho trámite, procede retrotraer el procedimiento de resolución de la solicitud al momento en el que el órgano



reclamado conceda el trámite de alegaciones previsto en el mencionado art. 19.3 LTAIBG, tras el cual proseguirá la tramitación hasta dictar la resolución que corresponda.

En virtud de los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos citados se dicta la siguiente

### RESOLUCIÓN

**Único.** Ordenar la retroacción del procedimiento de resolución de la solicitud al momento en que se otorgue el período de alegaciones mencionado en el Fundamento Jurídico Octavo, tras el cual debe continuarse el procedimiento hasta dictarse la resolución correspondiente. El plazo para dictar la resolución es de veinte días a contar desde la notificación de esta resolución, sin perjuicio de la suspensión del plazo derivada de la aplicación del artículo 19.3 LTAIBG.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA  
Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

Manuel Medina Guerrero

Esta resolución consta firmada electrónicamente