



RESOLUCIÓN 359/2019, de 30 de diciembre
Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

Asunto: Reclamación de XXX contra la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior, por denegación de información pública (Reclamación núm. 386/2019).

ANTECEDENTES

Primero. La ahora reclamante presentó, el 25 de julio de 2019, escrito dirigido a la Consejería de Presidencia, Administración Pública e Interior, por el que solicita:

“ASUNTO: “Publicidad institucional

“INFORMACIÓN: Por la presente solicito información relativa a:

“-Partidas dedicadas a la publicidad institucional (tanto de la Junta de Andalucía como de entes instrumentales detallada) en el año 2018.

“-Relación de medios destinatarios e importe del año 2018.

“-Partidas por convenios o colaboraciones de otra naturaleza con medios de comunicación en el año 2018.

“- La misma información de los tres epígrafes anteriores del 1 de enero de 2019 al 30 de junio de 2019”.



Segundo. El 22 de agosto de 2019, la Administración reclamada resuelve estimar parcialmente la solicitud, argumentando lo siguiente:

“El gasto presupuestado por ejercicio para información, divulgación y publicidad es el establecido por la correspondiente Ley de Presupuestos, consignado en las aplicaciones presupuestarias de capítulo II 226.02 y capítulo VI 609.05. Esta última para gastos de carácter plurianual, en el seno de cada programa presupuestario. En el Presupuesto del año 2018, los importes presupuestados en las citadas partidas presupuestarias en el programa 52.C “COMUNICACIÓN SOCIAL”, que gestiona la Dirección General de Comunicación Social y que condensa la parte principal de la inversión en materia de información y publicidad institucional que desarrolló la Consejería de la Presidencia, Administración Local y Memoria Democrática, fueron los siguientes: 1.330.000 € y 4.650.000 €, respectivamente.

“Estos importes pueden consultarse en la siguiente página web, accediendo al pormenor del estado de gastos de dicha Consejería:

[“https://juntadeandalucia.es/organismos/haciendaindustriayenergia/areas/presupuestos/presupuesto2018/paginas/presupuesto2018-estado.html](https://juntadeandalucia.es/organismos/haciendaindustriayenergia/areas/presupuestos/presupuesto2018/paginas/presupuesto2018-estado.html).

“Por otro lado, los importes de los trabajos realizados en 2018 se sitúan en las siguientes cifras (respectivamente para prensa impresa y digital, radio y televisión, y redes sociales): 1.927.812 euros, 1.941.772 euros y 205.114,49 euros (excluido IVA y comisión Agencia), totalizando 4.074.698,49 euros (excluido IVA).

“La contratación directa con los medios de comunicación de la difusión de las campañas de publicidad institucional es competencia y responsabilidad de las agencias de medios contratadas específicamente para ese cometido por dicha Consejería.

“Estas agencias de medios se seleccionan mediante un procedimiento de contratación abierto y público, conforme a los criterios fijados en los correspondientes pliegos de cláusulas administrativas particulares. “Toda la información referente a los citados procedimientos de contratación se encuentran a su disposición publicados en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía. Se facilitan a continuación los enlaces web a los últimos procedimientos:



["https://juntadeandalucia.es/temas/contratacion-publica/perfiles-licitaciones/detalle/000000057461.html](https://juntadeandalucia.es/temas/contratacion-publica/perfiles-licitaciones/detalle/000000057461.html)

["https://juntadeandalucia.es/temas/contratacion-publica/perfiles-licitaciones/detalle/000000001497.html](https://juntadeandalucia.es/temas/contratacion-publica/perfiles-licitaciones/detalle/000000001497.html)

"La agencia de medios correspondiente es, por tanto, la encargada de la compra de espacios publicitarios en los medios de comunicación de prensa, radio, televisión o redes sociales, así como de la ejecución de las acciones de comunicación y campañas informativas y divulgativas que este Centro directivo lleve a cabo durante el periodo de ejecución de los contratos y en las materias de las competencias que tiene atribuidas.

"En este sentido, las relaciones entre la agencia y sus proveedores, incluidos los importes que perciben los medios de comunicación, pertenecen al ámbito jurídico privado, sin que las potestades de la Administración como contratista alcancen a las mismas.

"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. El otro contrato (RRSS) se formalizó el 29 de mayo de 2017 y prorrogó su vigencia 3 meses, hasta el 14 de junio de 2018. Actualmente, se encuentra en vigor un nuevo contrato de redes sociales 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 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. 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.

“Por último, no consta la celebración de convenios con medios de comunicación en el período de tiempo solicitado.

“Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a su notificación, recurso contencioso-administrativo, de acuerdo con lo previsto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, o, previa y potestativamente, reclamación ante el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía en el plazo de un mes, a contar desde el día siguiente a su notificación, de conformidad con el artículo 33.1 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

“Mediante este documento se notifica a la persona solicitante el presente acto, según lo exigido en el artículo 40.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”.

Tercero. El 20 de septiembre de 2019 tiene entrada en este Consejo reclamación interpuesta contra la resolución de 22 de agosto, antes citada, en la que expone lo siguiente:

“Como periodista, solicité las partidas de publicidad institucional dedicadas por la Junta de Andalucía en 2018 y el primer semestre de 2019, con el detalle del reparto en los distintos medios de comunicación. Sin embargo, la respuesta obtenida me parece insuficiente ya que me remiten las cantidades totales pero no el desglose, ya que, al estar gestionado por una agencia adjudicataria privada considera el solicitado que no puede ofrecer esa información. Si el dinero dedicado a la publicidad institucional es dinero público ¿por qué no es público a qué se dedica? ¿Sería lícito dejar sin fiscalizar el gasto de dinero público de una entidad privada?



“Aporto resoluciones en las que considero patente el derecho al acceso a una información transparente en caso de tratarse de dinero de todos. Es el caso del Patronato de la Alhambra, que es una entidad autónoma y sin embargo, al ser financiada por dinero público está obligada a dar detalle de su gasto (resolución).

“Otro ejemplo, es el caso de las cuentas de los grupos políticos en el que también se falló a favor del solicitante, porque se trata de dinero público que se da a una entidad pero que debe ser fiscalizado para garantizar su buen uso (resolución).

“Por otra parte, otro de los argumentos esgrimidos por el solicitado es que 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. Y me pregunto cómo una dirección general que licita contratos por más de 5 millones de euros no cuenta con un sistema de información que le permita fiscalizar en qué se gasta lo licitado.

“En virtud del espíritu de transparencia en lo que a gasto de dinero público se refiere, reclamo pues el desglose solicitado de las partidas económicas por medios de comunicación o grupos de comunicación.”

Cuarto. Con fecha 31 de octubre de 2019 el Consejo dirige comunicación a la persona reclamante de la iniciación del procedimiento de resolución de la reclamación. En la misma fecha 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 a la Unidad de Transparencia u órgano equivalente del órgano reclamado el día 4 de noviembre de 2019.

Quinto. El 15 de noviembre de 2019 tuvo entrada escrito del órgano reclamado en el que emite informe al respecto. En cuanto a las alegaciones referidas al acceso a la información objeto de esta reclamación, argumenta lo que sigue:

“El pasado 4 de noviembre se recibió en el Registro General de la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior escrito de ese Consejo, con n.º de registro 201996000073334, en el que informaba de la presentación de una reclamación (ref: SE-386/2019) contra la Resolución de la Dirección General de Comunicación Social de la solicitud de acceso a la información pública EXP-2019/00001070, solicitando la remisión, en el plazo de diez días, de una copia del expediente derivado de la solicitud e informe al respecto.



“Mediante el presente escrito se da respuesta a lo solicitado, informando que el expediente está compuesto por la solicitud presentada por D^a [nombre reclamante] el pasado 25 de julio de 2019 y la citada Resolución de la D. G. de Comunicación Social. Dichos documentos han sido aportados por la reclamante a ese Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, por lo que no se reiteran junto a este documento.

“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 consideraba que no perjudicaba los intereses económicos y comerciales de las empresas afectadas. En este sentido se ha manifestado el propio Consejo de Transparencia y Protección de Datos en el Fundamento Jurídico Tercero de la Resolución 22/2016, base de la desestimación de la reclamación citada, indicando que *En consecuencia, al proporcionar el órgano reclamado la información que obraba en su poder [art. 2. a) LTPA], ha de considerarse que el mismo ha satisfecho la finalidad prevista en la LTPA.*

[“http://www.ctpdandalucia.es/sites/default/files/RESOLUCIONES/res-022-2016.pdf](http://www.ctpdandalucia.es/sites/default/files/RESOLUCIONES/res-022-2016.pdf)

“En este sentido se reitera que la Consejería de la 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 fer SE- 13/2018), al realizar el trámite de audiencia a terceros, la agencia de medios contratada, que resulta ser la misma que la actual, 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, 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. 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.

“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 tiene su origen en una solicitud de información presentada ante la Consejería de Presidencia, Administración Pública e Interior, con la que la interesada pretendía conocer los siguientes datos referentes al año 2018 y al primer semestre de 2019: “partidas dedicadas a la publicidad institucional (tanto de la Junta de Andalucía como de entes instrumentales)”; “relación de medios destinatarios e importe”; “partidas por convenios o colaboraciones de otra naturaleza con medios de comunicación”.



La solicitud sería estimada parcialmente por la Administración interpelada, que ofreció diversa información relativa a las partidas presupuestarias, a los importes de los trabajos realizados y al procedimiento de contratación a través del cual se canaliza la publicidad institucional con los medios de comunicación. Sin embargo, en lo concerniente a la pretensión de acceder a la “relación de medios destinatarios e importe”, argumentó, en lo esencial, que era la “agencia de medios correspondiente... la encargada de la compra de espacios publicitarios en los medios de comunicación de prensa, radio, televisión o redes sociales, así como de la ejecución de las acciones de comunicación y campañas informativas y divulgativas que este Centro directivo lleve a cabo durante el periodo de ejecución de los contratos y en las materias de las competencias que tiene atribuidas”; y culminaba su razonamiento del siguiente modo: “En este sentido, las relaciones entre la agencia y sus proveedores, incluidos los importes que perciben los medios de comunicación, pertenecen al ámbito jurídico privado, sin que las potestades de la Administración como contratista alcances a las mismas”.

Frente a la resolución parcialmente denegatoria del acceso a la información pretendida, la interesada reitera en su escrito de reclamación que se le facilite “el desglose solicitado de las partidas económicas por medios de comunicación o grupos de comunicación”.

La controversia ahora planteada por esta reclamación coincide sustancialmente con la que ya abordamos y resolvimos en nuestra Resolución 382/2018, cuyas líneas directrices -como es obvio- tendremos muy presentes para elucidar el presente caso.

Tercero. No obstante, antes de entrar a examinar el fondo del asunto, conviene comenzar recordando que nuestro sistema de transparencia se articula en torno a la regla general de acceso a la información pública, que sólo puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permitan dicha limitación (artículo 24 LTPA).

Así es; tal y como tuvimos oportunidad de declarar ya en la Resolución 42/2016, de 22 de junio, nuestro régimen de acceso a la información pública se asienta sobre la siguiente premisa:

“Este acceso se configura como un verdadero derecho, que en su vertiente procedimental lleva a establecer la regla general del acceso a dicha información. Constituye pues la excepción la denegación o limitación del acceso” (Exposición de Motivos, II, de la LTPA). Se presume, pues, la publicidad de los “*contenidos o documentos*” que obren en poder de las Administraciones y “*hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*” [art. 7 b) de la LTPA], de tal suerte que, en línea de principio, ha de proporcionarse la información solicitada por la ciudadanía. [...] Por consiguiente, recae sobre la Administración –y sobre el tercero afectado que se oponga a la solicitud de información- la carga de argumentar la pertinencia de aplicar algún límite



que justifique la denegación del acceso a la misma.” (FJ 3º; asimismo, entre otras muchas, Resoluciones 82/2017, de 19 de junio, FJ 3º y 252/2018, de 20 de junio, FJ 4º).

Por otro lado, importa destacar que dicha argumentación ha sido también asumida por los órganos jurisdiccionales, como lo acredita, por ejemplo, el siguiente pasaje de la Sentencia 37/2017, de 22 de marzo, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo n.º 11: *“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.”*, así como que es *“la norma el acceso a la información, y constituir excepcionalidad la aplicación de alguno de los límites contenidos en el citado artículo 14”*. En el mismo sentido se expresa la Sentencia n.º 85/2016, de 14 de junio de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo n.º 5 de Madrid.

Así vino por lo demás a confirmarlo el Tribunal Supremo en la Sentencia n.º 1547/2017, de 16 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera): *“La 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, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como 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. [...] Asimismo, 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...”* (Fundamento de Derecho Sexto).

Naturalmente, al afrontar el análisis de esta reclamación, no podremos soslayar esta regla general de acceso a la información pública que constituye la esencia misma de nuestro sistema de transparencia.

Cuarto. Para una adecuada resolución de la cuestión suscitada en el presente caso, resulta asimismo aconsejable aproximarse al tratamiento que recibe en nuestra legislación el concreto ámbito material objeto de esta reclamación, así como valorar la relevancia que dicha información tiene en la conformación de la opinión pública y, por tanto, en el conjunto de nuestro sistema institucional.

Pues bien, como ya destacamos en las Resoluciones 285/2018 (FJ 3º) y 382/2018 (FJ 3º), 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 Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, 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 entidad reclamante con el reiterado derecho fundamental que, obviamente, no puede ser soslayada al resolver el presente caso.

Quinto. De acuerdo con lo expuesto en el anterior fundamento jurídico, resulta evidente la relevancia pública que comporta para la ciudadanía conocer los medios de prensa, radio y televisión perceptores de los recursos empleados por las Administraciones públicas en desarrollo de sus actividades publicitarias. Como tampoco cabe en principio dudar de que esta información deba 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].

Sin embargo, según adelantamos en el FJ 2º, en la Resolución impugnada el órgano reclamado no esgrime ningún límite (arts. 14 y 15 LTAIBG) ni ninguna causa de inadmisión (art. 18 LTAIBG) para rehusar facilitar esta concreta información, sino que se fundamenta en la circunstancia de que es la agencia de medios contratada por la Consejería la encargada de comprar los espacios publicitarios en los diferentes medios de comunicación, perteneciendo por tanto al ámbito jurídico privado todo lo referente a las relaciones de la agencia con tales medios, incluyendo los importes que perciben, sin que las potestades de la Administración como contratista alcancen a la mismas.

Pues bien, este Consejo no puede compartir su apreciación de que la información objeto de la controversia sea una cuestión ajena a la esfera de la cosa pública y quede, por ende, extramuros del sistema de transparencia.

Así es; de un modo explícito, nuestra legislación trata de precaver la aparición y el mantenimiento de zonas opacas o de penumbra respecto de la información obrante en personas privadas que no están directamente constreñidas al cumplimiento de las principales obligaciones de transparencia (derecho de acceso y publicidad activa). En este sentido, el artículo 4 LTAIBG impone a dichas personas la “obligación de suministrar información” a las correspondientes Administraciones públicas con las que se encuentren vinculadas, al objeto de que éstas puedan atender las propias obligaciones de transparencia que la Ley les exige. Y, en consonancia con esta disposición, el art. 17.1 LTAIBG establece que, cuando la información pretendida se halle en posesión de tales personas físicas o jurídicas, *“la solicitud se dirigirá a la Administración, organismo o entidad de las previstas en el artículo 2.1 a las que se encuentren vinculadas”*.

Por su parte, 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”.



Por lo tanto, en mérito de la transparencia, el transcrito art. 4.2 LTPA añade como una obligación *ex lege* que pende sobre el sector público andaluz la de recoger explícitamente en los referidos pliegos o documentos equivalentes el modo en que debe llevarse a efecto el suministro de la información, garantizándose así el adecuado flujo de datos desde las personas adjudicatarias a la Administración concernida y, con ello, que ésta pueda hacer frente a las responsabilidades impuestas por la legislación reguladora de la transparencia; responsabilidades de entre las cuales descuella sin duda la de atender el ejercicio del derecho de acceso a la información pública por parte de la ciudadanía.

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, resultando por tanto inasumible la argumentación de que la misma debe quedar circunscrita al ámbito jurídico privado.

Sexto. 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 la Resolución 382/2018 (FJ 5º), 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 que se otorgue el período de alegaciones mencionado en el Fundamento Jurídico Sexto, 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