

RESOLUCIÓN DEL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS POR LA QUE SE RESUELVE LA RECLAMACIÓN FORMULADA POR [REDACTED]

ANTECEDENTES

PRIMERO. Con fecha 16 de octubre de 2023, [REDACTED] formuló una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Participación, al amparo de lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (LTPCM).

El reclamante manifestó no estar de acuerdo con la resolución de fecha 16 de octubre de 2023, dictada por la Dirección General de Medios de Comunicación de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, por la que se le concede parcialmente su solicitud de acceso a la siguiente información pública:

«Solicito la siguiente información:

Total de dinero destinado a publicidad institucional por el Gobierno, todas sus consejerías y otros organismos y entidades dependientes o autónomos desglosado anualmente desde el 2000 a 2022, ambos años incluidos.

El gasto en publicidad institucional anual de 2019 a 2022, ambos años incluidos, además, lo solicito desglosado por medios de comunicación. Solicito que se me indique para cada uno de esos años cuánto dinero del reparto total de publicidad institucional se ha otorgado a cada medio. Solicito que se me indique el nombre del medio, el año, la cantidad de dinero que se le ha pagado, el tipo de medio (prensa, televisión, radio, digital o lo que corresponda), el nombre de la empresa que recibe el dinero y a la que pertenece el medio y el CIF de esta.

Solicito toda la información en formato reutilizable tipo base de datos, como puede ser .csv o .xls.».

SEGUNDO. Consta en el expediente que el extinto Consejo de Transparencia y Participación admitió a trámite la reclamación y el 19 de enero de 2024 solicitó a la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local la remisión de un informe completo con las alegaciones que considerase oportunas.

Con fecha 12 de febrero de 2025 tiene entrada escrito de alegaciones de la Dirección General de Medios de Comunicación de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local en las que manifiesta lo siguiente:

«Respecto al dinero destinado a publicidad institucional por las distintas consejerías, hay que señalar que dicha información se puede encontrar en el portal de transparencia, y para ello se facilitaron al solicitante en la citada resolución de 16 de octubre de 2023 los enlaces en los que la misma se encuentra alojada (...).

Se facilitaron los subconceptos en los que se encuentra recogido el gasto en publicidad institucional: 22602 y 28001.

Sobre la información correspondiente a los Planes de Medios de la Comunidad de Madrid, realizados con motivo de las distintas campañas de publicidad institucional y otros anuncios oficiales se facilitó el siguiente enlace:

<https://www.comunidad.madrid/transparencia/gastospublicidad-y-comunicacion-institucional>.

En lo que se refiere a los contratos basados en los Acuerdos marco de publicidad que se encuentran en el mencionado portal, hay que señalar que están publicados desde el año 2016, ya que es el momento en el que se empezaron a tramitar dichos Acuerdos marcos para la contratación de la publicidad institucional y con la entrada en vigor de la Ley 10/2019 de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, se establece la obligación de recopilar y publicar la información solicitada.

Del mismo modo, el formato en el que se ha publicado la información está conforme a los criterios establecidos en el artículo 6 del apartado f) de la Ley 10/2019 de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, en consonancia con el artículo 11. c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en cuanto a su posibilidad de reutilización. Por tanto, el solicitante puede extraer la información y elaborarla como considere oportuno utilizando cualquiera de los medios existentes en el mercado para su conversión y procesamiento.

Por último, señalar que los Planes de medios se encuentran publicados desde el año 2020 al 2022, es decir, todos aquéllos planes de los que se dispone desde la entrada en vigor de la Ley 10/2019 de 10 de abril. Conforme se van cerrando éstos, una vez ejecutados, tramitados, facturados y cerrados, se recopilan y se publican. Los correspondientes al año 2023, al igual que otras informaciones que se ofrecen en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, se actualizan a año vencido, por lo que, una vez terminada dicha tramitación, se publicarán a lo largo del presente año.

En los Planes de medios, dentro de cada campaña, se especifica el objeto o ámbito al que va dirigida la misma, título de la campaña, programación, tarifas, formatos y medios de difusión en los que se insertan los anuncios.

Los Planes de medios del ejercicio 2019 no están publicados, ya que, al no estar en esa fecha en vigor la mencionada ley, no se elaboraba esa información, no pudiendo, por tanto, disponer de ella.

En definitiva, se ha facilitado toda la información que obra en poder de esta administración y se cumple en su publicación con todo lo requerido por la Ley 10/2019 de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid en lo que se refiere a las obligaciones de publicidad activa en relación a la publicidad institucional».

TERCERO. Consta en el expediente que el extinto Consejo de Transparencia y Participación dio traslado de la citada documentación al reclamante para que presentase las alegaciones que considerase oportunas.

Con fecha 20 de febrero de 2024 tiene entrada escrito de alegaciones del reclamante en el que manifiesta lo siguiente:

«Solicito que se siga adelante con el presente expediente de reclamación. Me reafirmo en lo expresado en mi reclamación y muestro mi desacuerdo con lo alegado por la Comunidad. Cabe recordar que mi solicitud pedía una determinada información (el desglose de pago a medios de comunicación) desde 2019 a 2022 y ni la información de 2019 ni la de 2022 estaban publicadas cuando yo realicé mi solicitud. 2019 sigue sin publicarse y la Comunidad solo alega que aún no tenía la obligación por ley de publicar esa información y, por tanto, no la elaboraba. Que no la elaborara en el formato que tienen actualmente y publican no quiere decir que no la tengan. Como es evidente, la Comunidad tiene resguardo de los pagos que ha hecho a medios por publicidad institucional. De hecho, como ellos mismos reconocen en sus alegaciones, existen los acuerdos marcos desde antes de 2019. Por tanto, esos pagos se hacían a través de las agencias beneficiarias de los acuerdos marcos, que contratadas para ello por la Administración disponen de la información que se ha pedido también para 2019. Así lo recoge la propia LTAIBG en su artículo 4: "Las personas físicas y jurídicas distintas de las referidas en los artículos anteriores que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas estarán obligadas a suministrar a la Administración, organismo o entidad de las previstas en el artículo 2.1 a la que se encuentren vinculadas, previo requerimiento, toda la información necesaria para el cumplimiento por aquéllos de las obligaciones previstas en este título. Esta obligación se extenderá a los adjudicatarios de contratos del sector público en los términos previstos en el respectivo contrato".

Por tanto, si la Comunidad no tiene ya actualmente la información únicamente tiene que recopilarla de las agencias para poder entregarla a este solicitante.

Olvida también la Comunidad al volver a hacer mención a las obligaciones de publicidad activa, que cumplir con las mismas no les exige de entregar información relacionada o con más detalle si es de interés público y susceptible de ser solicitada vía derecho de acceso. Es lo que ha sucedido en este caso. Mi solicitud pide más años de los que se publican, en formato reutilizable tipo .csv o .xls (la Comunidad actualmente publica un PDF por campaña y esos PDF son tablas de las que disponen claramente en formato excel) e incluyendo datos que no están en lo publicado actualmente (como el nombre y NIF de la empresa que recibe el pago por las inserciones). De hecho, la Comunidad alega que tal y como está publicada la información ya permite la transformación/manipulación para extraer/consultar la información requerida. No es así. Al no incluirse el nombre y CIF de la empresa que recibe el pago no se puede conocer esa información, más cuando un mismo medio puede contar con varias empresas. Del mismo modo, tampoco se puede saber la información desde 2019, ya que ese año no está disponible. Además, la disponibilidad de la información publicada únicamente en archivo PDF impide también su manipulación, cuando claramente la Comunidad dispone de la misma en archivos excel y puede facilitarla, por tanto, como se había pedido, año a año y con el desglose de pago total a cada medio, incluyendo además la empresa concreta.

Recuerdo también que el criterio interpretativo CI/007/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno establece que cuando "teniendo solamente la información en un determinado formato, ésta no sea reutilizable en los términos que señale la Ley, se deberá ofrecerse la información en los formatos existentes", al tiempo que añade que "la petición de un formato concreto distinto al existente podría entenderse como reelaboración, cuando dicho formato no esté en poder de la Administración informante, en todo caso la extracción de la información en Excel o Word no entrarían en el supuesto de reelaboración". Por tanto, facilitar en formato excel como he solicitado lo que he solicitado no sería en ningún caso reelaboración, es obvio que la Comunidad lo tiene de esa forma y, del mismo modo, extraerlo con los datos concretos que he solicitado no le supondría en ningún caso reelaboración. Facilitaría, además, la comprensión de la información por parte de los ciudadanos, uno de los objetivos de la ley de transparencia. La información que publica ahora mismo la Comunidad es extremadamente complicada de comprender e incluso de analizar o transformar, a pesar de lo dicho por la Comunidad. Además de publicarse en formato PDF, la Comunidad publica para cada año decenas y decenas de PDF's distintos, sin agrupar y con estructuras distintas, que impiden el análisis general año a año de la información».

CUARTO. Mediante diversas notificaciones de la Secretaria General del Consejo de Transparencia y Protección de Datos puestas a disposición del reclamante en la dirección única habilitada el 10 de marzo de 2025, el 25 de marzo de 2025 y el 21 de abril de 2025 se confirió al interesado el trámite de audiencia previsto en el artículo 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) concediéndole un plazo máximo de diez días para que se ratificase en las alegaciones presentadas en su momento o, en su caso, informase a este Consejo de su intención de desistir de la reclamación o de la concurrencia de otras circunstancias que pudieran haber ocasionado la desaparición sobrevenida del objeto del procedimiento.

Mediante correo electrónico de 16 de abril de 2025 el reclamante eligió expresamente que las notificaciones se realizasen por medios electrónicos, en virtud de lo dispuesto en el artículo 41 LPAC. Sin embargo, consta en el expediente el rechazo por caducidad de la notificación, al haber transcurrido los diez días previstos en el artículo 43 LPAC.

Asimismo, posteriormente el Consejo ha intentado ponerse en comunicación con el reclamante mediante correo electrónico, sin haber recibido contestación. Se incorpora al expediente tanto el correo electrónico enviado como el justificante de confirmación de lectura por el interesado.

En consecuencia, no obran en el expediente alegaciones del interesado en relación con el trámite de audiencia referido en el párrafo anterior.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. De conformidad con lo establecido en el artículo 77.1 a) de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (LTPCM), el Consejo de Transparencia y Protección de Datos tiene atribuida la resolución de las reclamaciones que se interpongan contra los actos expresos o presuntos resolutorios de las solicitudes de acceso a la información de los sujetos relacionados en el ámbito de aplicación de esta Ley. El mismo artículo, en su punto 3, atribuye al Presidente del Consejo de Transparencia y Protección de Datos la resolución de las citadas reclamaciones.

Asimismo, la disposición transitoria única de la Ley 16/2023, de 27 de diciembre, de medidas para la simplificación y mejora de la eficacia de instituciones y organismos de la Comunidad de Madrid, establece que las reclamaciones en materia de acceso a la información pendientes de resolución a 22 de mayo de 2024, fecha del nombramiento del Presidente del Consejo de Transparencia y Protección de Datos, serán resueltas por este Consejo.

SEGUNDO. Al haber sido interpuesta la reclamación ante el anterior Consejo sin que éste hubiera dictado resolución expresa, ya había operado el efecto desestimatorio del silencio a la fecha de entrada en funcionamiento de este nuevo Consejo de Transparencia y Protección de Datos. No obstante, el artículo 21.1 LPACAP establece la obligación de la Administración de dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación. Con todo, en los casos de prescripción, renuncia del derecho, caducidad del procedimiento o desistimiento de la solicitud, así como de desaparición sobrevenida del objeto del procedimiento, la resolución consistirá en la declaración de la circunstancia que concurra en cada caso, con indicación de los hechos producidos y las normas aplicables.

TERCERO. A la vista de los antecedentes expuestos, se aprecia un óbice de procedimiento determinante de la desestimación de la presente reclamación, por motivos formales. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 48 LTPCM, la reclamación por denegación del acceso a la información «se interpondrá por escrito en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo».

Esa fecha es la determinante del inicio de la competencia del Consejo de Transparencia y Protección de Datos para resolver el fondo de la reclamación planteada, puesto que, según lo establecido en el artículo 77.1 a) LTPCM, al CTPD se atribuye, entre otras funciones, *«la resolución de las reclamaciones que se interpongan contra los actos expresos o presuntos resolutorios de las solicitudes de acceso a la información de los sujetos relacionados en el ámbito de aplicación de esta Ley»*.

En el presente caso, la reclamación no fue formulada dentro del plazo establecido en el artículo 48 de la LTPCM. La presentación de la reclamación se realizó el 16 de octubre de 2023, esto es, el mismo día que se dictó y notificó la resolución impugnada. La reclamación, para presentarse correctamente en plazo tendría que haberse interpuesto a partir del día siguiente de la notificación de la resolución, es decir, a partir del día 17 de octubre de 2023. Por lo tanto, en este caso, no se cumple el plazo legalmente establecido para interponer la reclamación ante este Consejo, y ello es determinante del resultado de la presente resolución administrativa.

El defecto que se aprecia no puede subsanarse dentro de este procedimiento, que termina con la presente resolución, pero ello no impide al reclamante volver presentar una solicitud de información pública ante la administración responsable, dando lugar a un nuevo expediente administrativo, solución que no impide la legislación aplicable en materia de transparencia y acceso a la información pública. A su vez, en caso de no obtener respuesta o no estar de acuerdo con la resolución de información pública, podrá interponerse una reclamación ante este Consejo, de acuerdo con los plazos que establece la Ley 10/2019.

No obstante, con el fin de garantizar una mejor resolución del asunto y en aras de una interpretación más exhaustiva del caso, se procede a entrar en el fondo del mismo, con el objeto de analizar y resolver adecuadamente la cuestión planteada.

CUARTO. Según establece el artículo 5.b) LTPCM, se entiende por información pública *«los contenidos o documentos, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley y que hayan sido elaborados, adquiridos o conservados en el ejercicio de sus funciones»*.

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

El reclamante solicita el gasto en publicidad institucional de los años 2019 a 2022 desglosado.

Los documentos solicitados pueden subsumirse en la noción de información pública por cuanto son documentos que se encuentran en poder de la Comunidad de Madrid y que han sido, o bien elaborados, o bien adquiridos por la Dirección General de Medios de Comunicación en el ejercicio de sus funciones.

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

Como señala la resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) RA CTBG 0065/2025, de 14 de febrero de 2025, *«es preciso tener en cuenta que el derecho de acceso a la información pública se trata de un derecho que goza de un amplio reconocimiento en nuestro ordenamiento y que, consiguientemente, cualquier restricción de su eficacia debe partir de una interpretación estricta de los límites y justificar de manera expresa y proporcionada su aplicación. Así lo viene exigiendo el Tribunal Supremo de manera constante, como ha recordado en su sentencia de 11 de junio de 2020 (ECLI: ES:TS:2020:1558)»*.

QUINTO. La Dirección General de Medios de Comunicación de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local concedió el acceso parcial a la solicitud de acceso a la información del reclamante facilitando los enlaces del portal de transparencia en los que se encontraba la información solicitada. Sin embargo, no le facilita los planes de medios del ejercicio 2019, que no estaban publicados en el Portal de Transparencia alegando que *«al no estar en esa fecha en vigor la mencionada ley, no se elaboraba esa información, no pudiendo, por tanto, disponer de ella»*.

Por su parte, el reclamante alega que *«que no la elaborara en el formato que tienen actualmente y publican no quiere decir que no la tengan. Como es evidente, la Comunidad tiene resguardo de los pagos que ha hecho a medios por publicidad institucional. De hecho, como ellos mismos reconocen en sus alegaciones, existen los acuerdos marcos desde antes de 2019. Por tanto, esos pagos se hacían a través de las agencias beneficiarias de los acuerdos marcos, que contratadas para ello por la Administración disponen de la información que se ha pedido también para 2019»*.

El artículo 18.1.c) de la LTAIBG indica que se inadmitirán a trámite aquellas solicitudes «relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración».

De acuerdo con el Criterio Interpretativo CI 007/2015, dictado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, la reelaboración *«puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que reciba la solicitud, deba: a) elaborarse expresamente para dar respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información, o b) cuando dicho organismo o entidad carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada»*.

En consecuencia, en una primera aproximación, el artículo 18.1.c) LTAIPBG determina la inadmisión de aquellas solicitudes de acceso relativas a información para cuya divulgación resulte necesario volver a elaborar la información solicitada, más allá de una mera agregación o suma de datos o de la realización de un mínimo tratamiento de éstos.

En el presente caso, para poder conceder el acceso a la información solicitada, puesto que en 2019 no se exigía su recopilación y tratamiento, la Administración debería realizar, en primer lugar, una tarea de recopilación de la información de los pagos realizados a través de las agencias beneficiarias de los acuerdos marcos, en segundo lugar, realizar una ordenación de los documentos para, finalmente, en tercer lugar, crear un documento *ad hoc* que refleje toda la documentación solicitada por el reclamante.

De todo lo expuesto se desprende que la relación de documentos solicitados no existe en un único expediente ni soporte, ni tampoco de forma agregada (no siendo reutilizable), ya que requiere el cruce de datos administrativos, así como la búsqueda de todos los expedientes que tengan relación con los gastos destinados a medios de comunicación del año 2019. Lo que supone, no solo una tarea de búsqueda e investigación, sino también de cribado de los expedientes de gasto.

Por último, en relación con el formato, este Consejo está de acuerdo con la Dirección General de Medios de Comunicación con que la información a la que se ha dado acceso cumple con los estándares de reutilización previstos en la ley, puesto que se encuentra publicada tanto en formato PDF como en Excel. Estos formatos posibilitan el volcado de la información para su oportuno tratamiento, conversión y procesamiento.

En conclusión, la reclamación no puede ser estimada al haberse presentado fuera de plazo, de acuerdo con el criterio que hasta el momento presente viene manteniendo este Consejo, que es el que se deduce del tenor de la legislación de transparencia aplicable. Asimismo, a juicio de este Consejo la reclamación debe ser desestimada de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 40.1 LTPCM en relación con la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIPBG.

En virtud de los antecedentes y fundamentos jurídicos anteriores y de acuerdo con lo establecido en las normas citadas

RESUELVO

DESESTIMAR la reclamación formulada por [REDACTED]

Según establece el artículo 47.1 LTPCM, la reclamación prevista en este artículo tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos según lo dispuesto en el artículo 112.2 LPAC.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa (artículo 114 1.b LPAC), podrá interponerse recurso contencioso administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el plazo de dos meses contados a partir del día siguiente a la fecha en que reciba la notificación de esta resolución, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1.a) y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de Julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LRJCA). Todo ello, sin perjuicio de interponer cualquier otro recurso que estime pertinente, según dispone el artículo 40.2 LPAC.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS
Jesús María González García

Firmado digitalmente por: GONZÁLEZ GARCÍA JESÚS MARÍA
Fecha: 2025.09.26 10:14