



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 09/02/2024
HASH: 03d08896ade616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 00001-00080437

N/REF: 2582/2023

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN.

Información solicitada: Publicidad y comunicación institucional.

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 13 de junio de 2023 el reclamante solicitó al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

«Solicito conocer para todos y cada uno de los años entre 2015 y 2022 el desglose de dinero invertido por el Gobierno de España en campañas de publicidad y comunicación institucional. Solicito que para cada año se me indique el nombre del medio, tipo de medio (prensa, tv, digital, radio o lo que corresponda), a qué empresa (nombre y CIF) pertenece y cuánto dinero recibió del total de invertido por el Gobierno en campañas de publicidad y comunicación institucional. Si, además, para cada año se puede añadir

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

al desglose sobre de qué ministerio, empresa pública o institución eran las campañas, solicito que se me añada. Es decir, para cada fila se debería indicar año, ministerio u organismo, cantidad en campañas recibida por el medio, nombre del medio, tipo del medio y empresa a la que pertenece. Si no se puede añadir ese desglose, solicito que se me indique el motivo. Del mismo modo, recuerdo que si no se puede entregar algún dato en concreto eso no es óbice para no entregar el resto de lo solicitado.

Solicito la información en formato reutilizable tipo .csv o .xls.

Recuerdo que se trata de información sobre la que no cabe motivo para no entregarla. Así lo ha dictaminado el Consejo de Transparencia en resoluciones como la R-0754-2022 y muchos Gobiernos autonómicos ya lo publican de forma proactiva. Recuerdo también que solicito la información sobre toda la AGE, ya que es el Ministerio de la Presidencia quien centraliza esta información y la contratación de las campañas a través de los planes anuales de comunicación y publicidad institucional. Solicito que para cada año se me entregue el desglose final de pago a medios de comunicación de todo el dinero total invertido en campañas y recogido en esos planes.

Del mismo modo, recordar que contratar a agencias u otro tipo de empresas para realizar el reparto o la inserción en medios tampoco exime a la Administración de entregar esta información. Las agencias que hacen la inserción son subcontratadas por la Administración y la Administración es competente, por ello, para recopilar y entregar esta información. Así lo establece, de hecho, la propia LTAIBG en su artículo 4.»

2. Mediante resolución de 26 de julio de 2023, el MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN acuerda conceder la información en los siguientes términos:

« Esta solicitud se recibió en la Dirección General de Comunicación, Diplomacia Pública y Redes, una vez analizada, esta Dirección General resuelve conceder el acceso a la información (pese a que no corresponde a un período en el que suscribe desempeñara ese cargo) a que se refiere la solicitud deducida por [REDACTED] con el desglose en cuadro adjunto de todos los gastos efectuados entre 2015 y 2022 en campañas de publicidad y comunicación institucional por parte de esta Dirección General.

La tabla de gastos adjunta incluye los siguientes campos: anualidad, empresa, concepto, importe total y tipo de medio. Los campos designados se corresponden fielmente con el desglose de la petición recibida. Todos los gastos referidos en el

documento adjunto corresponden a pagos efectuados de forma directa por parte de esta Dirección General a las empresas señaladas. (SE INSERTA TABLA).»

Se adjunta asimismo un documento en el que consta la información de los gastos de publicidad institucional del Instituto Cervantes para el periodo 2015-2022 y un archivo Excel con los contratos de publicidad AECID para el mismo periodo.

3. Mediante escrito registrado el 28 de agosto de 2023, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG en la que pone de manifiesto que:

«El ministerio dice conceder la información pero no es cierto ya que para todos los medios no se me indica ni cuánto se les pagó ni tampoco todos los medios a los que se ha pagado en cada campaña. En 2018 por ejemplo el ministerio indica que compraron medios para la campaña "Viaja seguro, viaja informado" y que compraron: "Compra de medios varios: digital, publicidad exterior y vídeo para televisión", pero ni siquiera desglosan en qué medios compraron espacios ni cuánto les pagaron por ellos. Para muchas otras campañas indican que contrataron un "vídeo para televisión", pero no indican en qué televisiones lo insertaron ni cuánto pagaron por ello. No está dando, por tanto, el ministerio el desglose de pago a cada medio concreto como yo solicitaba. Además, la información sobre el Instituto Cervantes la entregan en un pdf aparte pero solo se indica el gasto monetario ni la compra de medios ni el desglose de campañas ni ningún otro tipo de información.

La única información en la que sí se indica de forma adecuada cuánto se pagó a cada medio como yo solicitaba es en la de la AECID, que también adjuntan en un excel aparte, aunque falta la información de 2018 en adelante que también me deberían entregar. Pido, por tanto, que se estime mi reclamación y se inste al Ministerio a entregar su información y la del Cervantes de forma adecuada como yo había pedido indicando cuánto dinero se pagó por insertar publicidad a cada medio en cada año y también para la AECID desde 2018 en adelante, que no la han entregado.»

4. Con fecha 29 de agosto de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó la reclamación al Ministerio requerido solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las

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

alegaciones que considere pertinentes; lo que se efectuó mediante escrito recibido el 20 de septiembre de 2023 se recibió escrito en el que se señala lo siguiente:

« En efecto, la contratación con agencias de medios supone no solo la compra de espacios publicitarios, sino también la prestación de servicios de estrategia y planificación de la compra de espacios, de adaptación de la creatividad, de acciones que potencien los objetivos de las campañas, de asesoramiento y apoyo técnico necesario. Asimismo, se incluyen los servicios de seguimiento y control de las campañas institucionales y de las acciones publicitarias antes mencionadas, entre otros.

Por lo tanto, los únicos pagos realizados por esta Dirección General se efectuaron a las empresas señaladas en el documento ya remitido con anterioridad, en las cuantías reseñadas en dicho documento»

Por su parte, el Instituto Cervantes alega lo siguiente:

« En relación a la reclamación de la solicitud de información sobre los gastos en campañas de publicidad, el documento enviado es lo más preciso que puede generar el sistema contable del Instituto.

Teniendo en cuenta la descentralización geográfica de la actividad promocional del Cervantes, disgregada en más de sesenta centros en el exterior, y el grado de autonomía de los centros, no resulta posible desagregar la información solicitada sin hacer una minuciosa comprobación, asiento a asiento, de la información contabilizada. Esto requeriría la dedicación de medios humanos no sólo en Madrid, sino también en los centros en el exterior, y la posterior compilación y tratamiento de los datos obtenidos para generar un informe.

Dado el alcance temporal de la solicitud recibida (del año 2015 al 2022), el grado de desglose solicitado y la limitación de medios técnicos y humanos a que se ha hecho referencia, cabe concluir que la información solicitada requiere una larga y minuciosa acción previa de reelaboración, lo que es causa de inadmisión según el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.»

5. El 21 de septiembre de 2023, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; sin que, habiendo comparecido a la notificación, haya efectuado observación alguna.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) y en el [artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno⁴](#), el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁵](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁶](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*».

De este modo, la LTAIBG 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*”.

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

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a los gastos realizados en campañas de comunicación y de publicidad institucional en el ámbito ministerial, con un determinado desglose y en varias anualidades.

El Ministerio requerido resuelve conceder el acceso a la información aportando una tabla de gastos que, según se afirma, coincide con el desglose solicitado; así como un

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

archivo Excel con las campañas contratadas por AECID y un archivo con la especificación del gasto total por cada anualidad del Instituto Cervantes.

4. Con carácter previo es preciso remarcar, como ya se señaló en la resolución de este Consejo R CTBG 251/2023, de 17 de abril, que el acceso a la información que aquí se solicita *«tiene un indudable interés público y entronca directamente con los fines de rendición de cuentas y control ciudadano de las actuaciones de los poderes públicos a los que sirve la legislación de transparencia. Revelar el destino concreto de los gastos en publicidad institucional y anuncios oficiales realizados por una administración con cargo a sus presupuestos es una parte inescindible de las obligaciones de transparencia de las instituciones para posibilitar que la ciudadanía pueda conocer cómo se manejan los fondos públicos y someter a escrutinio la acción de los responsables públicos. Premisa que, además, ha sido remarcada por el propio legislador al identificar a la transparencia como uno de los principios a los que han de ajustarse las campañas institucionales de publicidad y comunicación, según se declara en el artículo 3.4 de la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional.»*
5. Sentado lo anterior y partiendo de la premisa de que el Ministerio acordó conceder el acceso solicitado, la presente resolución tiene como objeto verificar si la información proporcionada puede considerarse completa o si, por el contrario, resulta insatisfactoria como sostiene el reclamante.

Desde la perspectiva apuntada, no puede desconocerse que el Ministerio aporta mayor información que la que aparece en los Planes e informes de Publicidad y Comunicación Institucional publicados en la web de La Moncloa, aportando, para el caso de los gastos del Ministerio el título de la campaña, la anualidad en la que se contrató, la empresa adjudicataria, el importe percibido y el tipo de medio (vallas publicitarias, cartelería, digital, vídeo para televisión y papel). Sin embargo, dentro del tipo de medio, únicamente se especifica, para el caso del *papel*, los periódicos de El País y El Mundo, en dos campañas concretas. A la vista de la información proporcionada, entiende este Consejo que, tal como han realizado otros Ministerios, cabe completarla con un mayor detalle, específicamente en lo concerniente a los medios *digital* y *televisión*, a fin de identificar los medios destinatarios finales.

Se trata, en efecto, de información que debe obrar en poder de la Administración tal como se desprende de lo dispuesto en el Acuerdo Marco 50/2020 para la prestación de los servicios de compra de espacios en medios de comunicación y demás soportes publicitarios para la difusión de las campañas de publicidad institucional [vigente en el momento de presentarse la solicitud de acceso, dado que el actual AM 50/2023 entró

en vigor el 19 de diciembre], de sus instrucciones de aplicación y del Pliego de Prescripciones Técnicas que imponen la comprobación, al cierre del contrato, de que se ha efectuado la inversión acordada en cada medio, de acuerdo con el plan de medios que fue aportado por la empresa adjudicataria y cuya conformidad debe declararse por la Secretaría de Estado de comunicación. Lo anterior se lleva a cabo mediante la aportación del plan de medios de cierre (con informe de inversión) y de los justificantes de emisión de campaña.

6. A la misma conclusión ha de llegarse respecto de la información que aporta el Instituto Cervantes, únicamente referida al gasto anual en concepto de publicidad institucional, sin añadir ninguna otra información. No resulta comprensible, desde la perspectiva de la transparencia y rendición de cuentas, que no se cuente con un mayor grado de detalle referido, por ejemplo, a la campaña realizada y las empresas adjudicatarias.

Por lo que concierne a la información facilitada por AECID, que el reclamante considera completa hasta el año 2018, se constata que, en efecto, no se incluyen los ejercicios 2019 a 2022, ni se ha alegado la ausencia de información (por la no realización de campañas) en ese periodo. Por tanto, procede completar la información para esas concretas anualidades.

7. En conclusión, de acuerdo con lo expuesto, procede, la estimación parcial de esta reclamación, a fin de que se complete la información facilitada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la reclamación interpuesta por [REDACTED] frente a la resolución del MINISTERIO ASUTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO ASUTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN a que, en el plazo máximo de 20 días hábiles, remita al reclamante, la siguiente información, en los términos y respecto de las anualidades expresados en los FFJJ 5 y 6 de esta resolución:

«(...) el desglose de dinero invertido por el ministerio en campañas de publicidad y comunicación institucional. Incluido cualquier organismo, unidad, empresa o institución dependiente del ministerio. Solicito que para cada año se me indique el

nombre del medio, tipo de medio (prensa, tv, digital, radio o lo que corresponda), a qué empresa (nombre y CIF) pertenece y cuánto dinero recibió del total de invertido por el ministerio en campañas de publicidad y comunicación institucional.

Si, además, para cada año se puede añadir al desglose sobre de qué unidad del ministerio, empresa pública o institución dependiente del ministerio eran las campañas, solicito que se me añada. Si no se puede añadir ese desglose, solicito que se me indique el motivo.»

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO ASUTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de lo actuado y de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre⁸](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>