



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

Resolución 451/2017

S/REF: 001-016532

N/REF: R/0451/2017; 100-000046

Fecha: 04 de febrero de 2019

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Educación y Formación Profesional

Información solicitada: Publicidad Institucional (2013-2016)

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó al MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE, 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), con fecha 23 de julio de 2017, la siguiente información:

En relación con la publicidad institucional en medios de comunicación, mediante el presente escrito solicito la siguiente información:

– Información sobre toda clase de procedimientos que hayan finalizado con la contratación de publicidad institucional en medios de comunicación.

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

– Información sobre el órgano del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte que instruyó cada uno de los procedimientos.

– Información sobre el órgano del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte que resolvió cada uno de los procedimientos.

– Información sobre los destinatarios (medios de comunicación y/o empresas editoras) y la cuantía de cualquier contrato de publicidad institucional.

– Información sobre la publicidad otorgada a cada uno de esos procedimientos.

– Información sobre cualquier tipo de notificación realizada por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, a los destinatarios de los contratos o a terceros interesados, de forma directa o indirecta, en cada uno de los procedimientos.

En relación con las ayudas, subvenciones o inversiones en medios de comunicación, mediante el presente escrito solicito la siguiente información:

– Información sobre toda clase de procedimientos que hayan finalizado con el otorgamiento de cualquier ayuda, inversión o subvención a medios de comunicación.

– Información sobre el órgano del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte que instruyó cada uno de los procedimientos.

– Información sobre el órgano del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte que resolvió cada uno de los procedimientos.

– Información sobre los destinatarios (medios de comunicación y/o empresas editoras) y la cuantía de cualquier ayuda, inversión o subvención ejecutada.

– Información sobre la publicidad otorgada a cada uno de esos procedimientos.

– Información sobre cualquier tipo de notificación realizada por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, a los destinatarios de las ayudas, inversiones o subvenciones o a terceros interesados, de forma directa o indirecta, en cada uno de los procedimientos.

Se solicita información de la publicidad institucional y de las ayudas, subvenciones e inversiones en medios de comunicación realizadas por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y por cualquier sociedad, asociación, entidad o corporación dependiente del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

Los datos mencionados en los apartados anteriores se solicitan respecto a los años 2013, 2014, 2015 y 2016.

2. Mediante Resolución de fecha 11 de septiembre de 2017, el MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE contestó al reclamante, informándole de lo siguiente:

Por lo que se refiere a la publicidad institucional en medios de comunicación puede acceder a la información sobre las cuestiones indicadas (procedimientos que hayan finalizado con la contratación de publicidad institucional en medios de comunicación, órganos del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte que instruyeron y resolvieron cada uno de los procedimientos, destinatarios y cuantías) en los Planes e Informes de Publicidad Institucional disponibles en: <http://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/cpci/Paginas/PlanesEInformes.aspx>

Uno de los objetivos principales de la Ley 29/2005, de Publicidad y Comunicación Institucional, es el de fortalecer la transparencia de las campañas de publicidad y comunicación institucional del sector público. Para ello, la Ley habilita fórmulas que den a conocer tanto las actividades que en la materia se prevean desarrollar como aquellas llevadas a cabo anualmente.

El artículo 14 de la Ley 29/2005 establece la obligatoriedad de la elaboración por parte del Gobierno de un informe anual de publicidad y comunicación en el que se incluyan todas las campañas institucionales llevadas a cabo previstas en la Ley, su importe, los adjudicatarios de los contratos celebrados y, en el caso de las campañas publicitarias, los planes de medios correspondientes. En dichos informes anuales, publicados en la página indicada, se incluye la formación que se solicita. En todo caso, debe recordarse que los “destinatarios” de los contratos, esto es, las empresas adjudicatarias de los mismos, son, con carácter general y en todo caso en aquellas campañas cuya contratación del servicio de compra de espacios publicitarios se haya tramitado a través del Acuerdo Marco 50/2014, agencias de medios, intermediarias entre la Administración y el medio de comunicación o soporte publicitario, y no “medios de comunicación y/o empresas editoras”. Puede acceder a la información relativa a los expedientes de contratación a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público: <https://contrataciondelestado.es>

Por lo que se refiere a las ayudas o subvenciones a medios de comunicación puede acceder a la información sobre las cuestiones indicadas (procedimientos, órganos que instruyeron y resolvieron los procedimientos, destinatarios y cuantías) en el Sistema Nacional de Publicidad de Subvenciones (Base de Datos Nacional de Subvenciones), accesible en la página: <http://www.pap.minhfp.gob.es/bdnstrans/GE/es/index>

Por lo que se refiere a la publicidad otorgada a los procedimientos y las notificaciones realizadas, en los dos ámbitos, se señala que ambas cuestiones se ajustaron a lo establecido en la Ley de Contratos del Sector Público, Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo

3/2011, de 14 de noviembre (texto accesible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-17887>), en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-20977>), y en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1992-26318>), sustituida por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565>).

3. Ante esta respuesta, el reclamante presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG²](#), una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con fecha de entrada el 9 de octubre de 2017, tramitada bajo el número R/0451/2017, con el siguiente contenido:

Al amparo de la Ley de Transparencia se solicitó información sobre los medios de comunicación que han recibido publicidad institucional del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, entre los años 2013 y 2016; sobre los importes de dichas inserciones publicitarias; sobre los procedimientos seguidos para decidir los medios de comunicación seleccionados en las campañas, y sobre las personas responsables de resolver dichos procedimientos.

Como se puede comprobar en la resolución del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, en la respuesta se remite a una página con información sobre las campañas institucionales, pero NO sobre los medios de comunicación concretos que recibieron dinero en dichas campañas. Se trata de datos completamente genéricos y NO se responde a los requerimientos de información planteados.

La visita a esas páginas permite constatar que en ellas NO figura ninguna respuesta a la información solicitada. En esa información no aparece ni un solo dato referente a la distribución de la publicidad institucional entre los diferentes medios de comunicación.

La única referencia a empresas concretas se produce a las centrales de medios, que son un mero intermediario en el proceso de contratación de la publicidad institucional.

Los datos relativos a la inversión publicitaria se desglosan por tipo de soportes (televisión, radio, prensa, internet...), pero en ningún caso se ofrece información sobre el reparto de esa publicidad institucional entre los diferentes medios de comunicación.

El hecho de que se oculten por parte del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte los datos solicitados sólo puede tener un objetivo: evitar que se conozcan posibles situaciones de discriminación en el reparto de la publicidad institucional.

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

Y este hecho es de una enorme gravedad, ya que se podrían estar vulnerando derechos amparados constitucionalmente.

En efecto, en tres recientes sentencias del Tribunal Constitucional –SSTC 104/2014, de 23 de junio; 130/2014, de 21 de julio, y 160/2014, de 6 de octubre–, el Alto Tribunal estableció una doctrina constitucional sobre la vía de hecho consistente en excluir a un medio de comunicación de la contratación de cualquier tipo de publicidad institucional por parte de una Administración pública y su incidencia sobre el derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación (art. 14 CE), en relación con el derecho a la información [art. 20.1 c) CE].

Pues bien, si el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte oculta los datos del reparto de publicidad institucional, ¿cómo se podrá evaluar si dicho Ministerio actuó con objetividad y plena sumisión a la legalidad (arts. 103.1 y 106.1 CE) y sin arbitrariedad (art. 9.3 CE)? La respuesta, lógicamente, es que no se puede.

Y la consecuencia, buscada o no por la Administración actuante, es que permanecen ocultos hechos que podrían atentar contra derechos fundamentales amparados al máximo nivel por nuestra Constitución.

De acuerdo con las alegaciones SOLICITO:

- Que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno inste al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte a cumplir con la Ley de Transparencia y facilite los datos solicitados en el nº de expediente del Portal de Transparencia: 001-016532. Y, en concreto, que aporte al solicitante de la información los siguientes datos de los años 2013, 2014, 2015 y 2016:*
 - *Información sobre toda clase de procedimientos que hayan finalizado con la contratación de publicidad institucional en medios de comunicación.*
 - *Información sobre el órgano del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte que instruyó cada uno de los procedimientos.*
 - *Información sobre el órgano del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte que resolvió cada uno de los procedimientos.*
 - *Información sobre los destinatarios (medios de comunicación y/o empresas editoras) y la cuantía de cualquier contrato de publicidad institucional.*
 - *Información sobre la publicidad otorgada a cada uno de esos procedimientos.*
 - *Información sobre cualquier tipo de notificación realizada por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, a los destinatarios de los contratos o a terceros interesados, de forma directa o indirecta, en cada uno de los procedimientos.*
4. Con fecha 9 de octubre de 2017, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE, a través de su Unidad de Información de Transparencia, al objeto de que por dicho Departamento se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. Mediante escrito de entrada el 30 de octubre de 2017, el Departamento realizó las siguientes alegaciones:

- *Sobre la alegación primera: “La respuesta no responde a la solicitud”. Como primera consideración hay que señalar que, de los 3 apartados de que consta la información contenida en la resolución de la Subsecretaría, la reclamación únicamente menciona el primero de ellos, a saber el que trata de procedimientos que hayan finalizado con la contratación de publicidad institucional en medios de comunicación, y órganos del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte que instruyeron y resolvieron cada uno de los procedimientos, destinatarios y cuantías, y que se corresponde con los elementos de información 1 a 4. En consecuencia, al desconocer en qué argumentos se basa el reclamante para sostener que no se le ha dado respuesta al resto de su solicitud (elementos de información 6 al 12), esta Subsecretaría se reafirma en que sí se ha proporcionado dicha información. En concreto, el punto 3º de la resolución ofrece información sobre publicidad otorgada y notificaciones realizadas; y el punto 2º indica al solicitante dónde puede encontrar la información relativa a procedimientos, órganos que los instruyeron y resolvieron, destinatarios y cuantías de ayudas. A este respecto cabe señalar que este Ministerio carece de los mecanismos necesarios para identificar qué beneficiarios de sus ayudas ejercen la actividad de “medios de comunicación”, concepto éste último cuyos límites tampoco están determinados de manera estricta y universalmente aceptada.*
- *En cuanto al apartado 1 de la resolución, alega el reclamante que no se le han facilitado los datos solicitados toda vez que “en esa información no aparece ni un solo dato referente a la distribución de la publicidad institucional entre los diferentes medios de comunicación”. Ante esta afirmación cabe señalar que la solicitud de acceso nº 001- 016532 no pide en ningún momento dicha distribución de publicidad entre medios, sino que solicita información sobre procedimientos de contratación y sus “destinatarios”, debiendo lógicamente entenderse como tales los contratistas, que son los que en virtud del contrato reciben de la Administración un pago por la prestación de un servicio (a saber, la compra de espacios publicitarios en medios). En consecuencia, no cabe alegar como hace el reclamante que las agencias de medios sean “un mero intermediario en el proceso de contratación de la publicidad institucional”: más bien al revés, no son intermediario sino destinatario de la contratación, máxime cuando el servicio que se contrata puede abarcar tanto la compra de medios como otra serie de prestaciones que se explicitan en el apartado II del Pliego de Prescripciones Técnicas del Acuerdo Marco para la adopción de tipo del servicio de compra de espacios en medios de comunicación y demás soportes publicitarios, destinados a la materialización de las campañas de publicidad institucional (AM 50/2014): estrategia y planificación de compra de espacios; adaptación de la creatividad; otras acciones que potencien los objetivos de las campañas; etc. Todo ello sin perjuicio de que, para prestar el servicio contratado en un contexto de economía de mercado, las agencias de medios compren espacios en diferentes medios de comunicación. Por lo tanto, los “destinatarios” de*

estos contratos son las agencias de medios, de igual manera que por ejemplo el “destinatario” del contrato centralizado de viajes de la Administración General del Estado es una agencia de viajes y no los diferentes hoteles o compañías de transporte que contratan con ésta.

- En definitiva, sin entrar a prejuzgar los contenidos de eventuales solicitudes de acceso que se pudieran formular en un futuro ni a valorar la procedencia o no de su concesión de acuerdo con la Ley de Transparencia, resulta evidente que, no habiéndose solicitado originalmente la información sobre distribución de publicidad entre medios, no existe base alguna para reclamar el acceso a la misma.*
 - Sobre la alegación segunda: “Objetivo y consecuencias de la ocultación de datos”. En su segunda alegación, atribuye el reclamante al Ministerio una voluntad consciente de ocultar datos con el objetivo de “evitar que se conozcan posibles situaciones de discriminación en el reparto de la publicidad institucional”, sin aclarar en qué indicios sustenta su acusación, que como bien dice es de enorme gravedad. Ante esto hay que insistir en que la única información que se reclama de forma expresa no fue solicitada originalmente, con lo que difícilmente se puede hablar de ocultación y mucho menos de un afán consciente de evitar que se conozcan supuestas vulneraciones de derechos.*
 - Conclusiones: Esta Subsecretaría entiende que la resolución a la solicitud nº 001-016532 proporciona la información a la que ésta pedía acceso, sin que quepa ampliar su ámbito en el procedimiento de reclamación ante el CTBG.*
5. Esta Reclamación, tramitada con el numero R/0451/2017, finalizó mediante Resolución de la Presidencia del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, de fecha 3 de enero de 2018, en la que se acordaba *SUSPENDER el plazo para resolver la presente Resolución hasta que se produzca el correspondiente pronunciamiento judicial.*

Esta suspensión se produjo como consecuencia de que las cuestiones planteadas en la Reclamación presentada han sido ya analizadas y atendidas con anterioridad (...). En efecto, en la Resolución dictada en el expediente de reclamación R/0518/2016, de fecha 7 de marzo de 2017, el Consejo de Transparencia ya abordó esta misma cuestión, con ocasión de la solicitud que, si bien presentada por un interesado distinto, iba dirigida contra el mismo Ministerio y tenía por objeto conocer la misma información que en la solicitud de la que trae causa la presente Reclamación.

La Resolución dictada en el expediente de reclamación indicado ha sido objeto de Recurso Contencioso-Administrativo por el Ministerio, que está pendiente de resolución por parte de los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid. Asimismo, debe señalarse que, en el marco de dicho procedimiento judicial, se adoptó la medida cautelar de suspensión provisional de la Resolución impugnada.

El mencionado Recurso Contencioso-Administrativo finalizó mediante Sentencia, de 6 de febrero de 2018, dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Madrid (PO 26/2017). El Fallo de la Sentencia acordaba *Estimar parcialmente el recurso contencioso administrativo interpuesto por Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, contra la Resolución dictada por la Presidenta del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, de 7 de marzo de 2017, que acuerda estimar la Reclamación presentada por XXX contra la Resolución de 24 de noviembre de 2016 del MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE en el sentido que expresa, anulando la misma y acordando la retroacción la procedimiento al objeto de que, en relación con la citada reclamación, se conceda trámite de audiencia a las agencias de medios con la que el citado Ministerio haya contratado para el desarrollo de las campañas de publicidad institucional para los años 2012, 2013, 2014 y 2015.*

6. En cumplimiento de dicha Sentencia, el Consejo de Transparencia acordó, con fecha 30 de julio de 2018, levantar la suspensión del procedimiento R/0451/2017, notificándose tanto al reclamante como a la Administración.
7. Realizado el trámite de audiencia ordenado por el Tribunal, previa solicitud a la Administración de un listado con la identificación de las agencias de medios involucradas, se obtuvieron los siguientes resultados:
 - Se remitió copia completa del expediente a las 22 empresas con las que el Ministerio había tenido alguna relación contractual para la realización de campañas de publicidad institucional en el periodo 2013-2016.
 - De estas, únicamente 3 empresas contestaron al requerimiento formulado, en los siguientes términos:
 - La empresa OPTIMUM MEDIA DIRECTION, S.L.U manifestó que *contrariamente a lo que su Oficio parece indicar, no nos consta que OMD haya participado en ninguna campaña de publicidad institucional realizada para el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte durante los años 2013, 2014, 2015 y 2016 y que, tras revisar los archivos internos de OMD, no hemos encontrado ningún documento o dato del que se pueda deducir tal participación.*
 - La empresa OMNICOM MEDIA GROUP, S.L. se manifestó en idénticos términos a la anterior.
 - La empresa PDH MEDIA SPAIN, S.L.U. se manifestó en idénticos términos a las 2 anteriores.



8. Los resultados de este trámite de audiencia fueron remitidos al Ministerio para que alegase lo que a su derecho estimase oportuno, contestando que
 - *En lo que se refiere al ámbito del actual MEFP, en el periodo 2013-2016 no se contrató ninguna agencia de medios. Por lo tanto no hay alegaciones que hacer a lo manifestado por estas empresas.*
 - *En cuanto al Ministerio de Cultura, os solicitamos que nos concedáis una ampliación del plazo de 7 días, ya que recabar la información en este caso es más lento.*
9. Concedida la ampliación, el Ministerio de Cultura, contesta que *Desde la Dirección General de Industrias Culturales y Cooperación se comunica que no existen inconvenientes para facilitar al solicitante los datos de la empresa Alma Media, una vez que los representantes de dicha empresa han expresado su consentimiento.*

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con 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 Gobierno](#)³, la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)⁴, regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como "*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*".

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a12>

3. Primeramente, considera necesario este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno aclarar el objeto de la solicitud de información y el marco jurídico aplicable al mismo.

Así, en cuanto al objeto, y derivado de los términos exactos de la solicitud, debe señalarse que lo que el solicitante pide es conocer el *Listado de campañas realizadas y presupuesto ejecutado del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y sus organismos dependientes para los años 2013, 2014 y 2015 y 2016, desglosado por medios de comunicación.*

Es decir, aunque la Administración, en el escrito referenciado en el antecedente de hecho nº 4 alega que el interesado no hizo ninguna alusión a que deseaba el importe destinado a medios de comunicación, con este desglose, lo cierto es que la solicitud es clara al indicar el grado de detalle requerido y, más en concreto, el objeto último de la misma.

Sentado lo anterior, puede concluirse que lo que, en definitiva, se está solicitando es el denominado Plan de Medios del mencionado Departamento Ministerial para los años 2013-2016 ya que, como desarrollaremos a continuación, es en dicho Plan de Medios en el que se contiene información detallada sobre la campaña desarrollada, su presupuesto, las inserciones en medios de comunicación y el importe finalmente abonado por dichas inserciones.

4. Como marco general de aplicación, debe tenerse en cuenta la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional cuyo objeto es establecer *el régimen jurídico de las campañas institucionales de publicidad y de comunicación promovidas o contratadas por la Administración General del Estado y por las demás entidades integrantes del sector público estatal, enumeradas en el artículo 2.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.*

Su apartado 2 indica expresamente que:

2. Esta Ley no será de aplicación a las campañas de carácter industrial, comercial o mercantil que desarrollen los sujetos enumerados en el apartado anterior en el cumplimiento de los fines que les son propios.

Por otro lado, el artículo 3 -Requisitos de las campañas institucionales de publicidad y de comunicación- dispone en sus apartados 2 y 4 lo siguiente:

*2. Las campañas institucionales de publicidad y de comunicación se desarrollarán exclusivamente cuando concurren razones de **interés público** y en el ejercicio de competencias propias.*

4. Las campañas institucionales se ajustarán siempre a las exigencias derivadas de los principios de interés general, lealtad institucional, veracidad, **transparencia**, eficacia, responsabilidad, eficiencia y austeridad en el gasto.

Finalmente, el artículo 8, relativo a los contratos, dispone lo siguiente: *Los contratos vinculados a las campañas reguladas por esta Ley se adjudicarán con arreglo a su normativa aplicable, respetando estrictamente los principios de publicidad y concurrencia, y atendiendo siempre a criterios objetivos tales como el coste económico y la eficacia prevista del plan de medios. Estos mismos criterios objetivos deberán ser observados por los contratistas en los supuestos de subcontratación.*

5. En aplicación de lo anterior, la Administración General del Estado ha aprobado un Acuerdo Marco denominado *Servicio de compra de espacios en medios de comunicación y demás soportes publicitarios destinados a la materialización de las campañas de publicidad institucional* cuyo detalle y objeto se recoge en el fundamento jurídico nº 5 de la resolución R/0518/2016⁵, que se dan aquí por reproducidos

De la existencia y contenido de dicho contrato marco pueden extraerse las siguientes conclusiones:

- Las campañas de comunicación y publicidad institucional se articulan a través de la contratación de una empresa especializada- denominada normalmente central o agencia de medios-.
- Este contrato se realiza en la actualidad a través de la contratación centralizada si bien, según ha podido constatar este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno por otro expediente de reclamación tramitado anteriormente (en concreto, el identificado con nº de expediente R/0148/2015⁶ al que se ha referido expresamente el reclamante y al que haremos referencia posteriormente), con anterioridad al establecimiento de este procedimiento de contratación centralizada, la contratación se hacía directamente por el organismo público responsable.
- El Plan de Medios supone el elemento clave en las campañas de publicidad y comunicación institucional al contener toda la información, inclusive la económica, relativa a la campaña a desarrollar.
- Este Plan de Medios es conocido no sólo por el organismo responsable de la campaña sino también por la Secretaría de Estado de Comunicación, que debe dar su conformidad.
- Finalizada la campaña, el organismo responsable de la misma recibe un informe detallado con los datos sobre el desarrollo de la misma. Interesa destacar que, entre la información

⁵ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2016.html

⁶ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2015.html

que se le debe suministrar y que, por lo tanto, está en poder del responsable, se encuentra la siguiente:

- **Plan de Medios valorado en términos económicos y de eficacia publicitaria (GRP'S, cobertura, OTS, etc.).**
- **Un informe de la inversión que deberá detallar como mínimo lo siguientes datos por soporte publicitario:**
 - *Tarifa*
 - *Coste GRP sin IVA o descuento*
 - *Coste GRP con IVA o descuento*
 - *Total neto*
 - *Total IVA*
 - *Total con IVA*
 - *% Inversión*
 - *Total inserciones, pases, cuñas, incluyendo una columna de formatos, duraciones, franja de emisión, radio...*
- **Justificantes de que la campaña ha sido efectivamente realizada en los medios y en los soportes contratados.**

6. En el presente caso, la Administración facilita al reclamante una dirección Web en la que no aparecen datos referentes a la distribución de la publicidad institucional entre los diferentes medios de comunicación. La única referencia a empresas concretas se produce a las centrales de medios, que son un mero intermediario en el proceso de contratación de la publicidad institucional. Los datos relativos a la inversión publicitaria se desglosan por tipo de soportes (televisión, radio, prensa, internet...), pero en ningún caso se ofrece información sobre el reparto de esa publicidad institucional entre los diferentes medios de comunicación.

Sentado lo anterior, ha de ponerse igualmente de manifiesto que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha tramitado diversos expedientes de reclamación, iniciados por distintos interesados pero que tenían en común que el objeto de la solicitud de información era conocer el desglose de los gastos en publicidad institucional. Consecuencia de estas solicitudes y en ocasiones de la reclamación presentada ante este Consejo de Transparencia, este tipo de información ya ha sido proporcionada por diversos Ministerios y Organismos Públicos.

En este sentido, se citan como ejemplos los procedimientos tramitados en este Consejo de Transparencia números [R/0489/2018⁷](#) y [R/0531/2018⁵](#), de la Agencia Española de Protección de Datos, y [R/0533/2018⁵](#), del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, en los que se identifican sin género de dudas los canales de televisión, las revistas, las emisoras de radio y las páginas o medios de Internet a los que se ha repartido dinero público por los conceptos de publicidad institucional

Como consta en otros procedimientos precedentes iguales al que nos ocupa *ratione materiae*, “(...) en tres recientes sentencias del Tribunal Constitucional –SSTC 104/2014, de 23 de junio⁸; 130/2014, de 21 de julio, y 160/2014, de 6 de octubre–, el Alto Tribunal estableció una doctrina constitucional sobre la vía de hecho consistente en excluir a un medio de comunicación de la contratación de cualquier tipo de publicidad institucional por parte de una Administración pública y su incidencia sobre el derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación (art. 14 CE), en relación con el derecho a la información [art. 20.1 c) CE]. Dicha doctrina, en palabras del propio Tribunal Constitucional, se podría resumir de la siguiente manera:

La publicidad institucional es una concreción de la comunicación pública que pone en relación a los poderes públicos con los ciudadanos sobre intereses de la colectividad a través de los medios de comunicación social. De ese modo, también adquiere relevancia constitucional, desde la perspectiva de los derechos de los medios de comunicación social, en atención a la necesidad de que se depare un trato igualitario y no discriminatorio en la asignación publicitaria y de evitar incidencias negativas en el ejercicio de su función informativa [arts. 14 y 20.1 a) y d) CE]. Así, tomando en consideración que los medios de comunicación operan en concurrencia competitiva, estos derechos fundamentales imponen un reparto equitativo de la publicidad conforme a la legalidad vigente, con criterios de transparencia e igualdad, evitando conductas discriminatorias y asegurando una eficaz garantía de la libertad y de la independencia de los medios.

La Administración pública ha de actuar en este tipo de decisiones con objetividad y plena sumisión a la legalidad (arts. 103.1 y 106.1 CE) y sin arbitrariedad (art. 9.3 CE), ya que la discrecionalidad característica de ciertas decisiones administrativas no excusa la exigencia a la Administración de demostrar que los hechos motivadores de sus decisiones son legítimos o, aún sin justificar su licitud, que no tienen una naturaleza contraria a los derechos fundamentales; así, STC 92/2009, de 20 de abril, FJ 3.

7

[https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018.html)

⁸ <http://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/24028>

Una eventual vulneración de la prohibición de discriminación por razones ideológicas, de tendencia o de opinión (art. 14, segundo inciso, CE) en casos como los de asignación publicitaria exige acreditar no sólo una determinada tendencia editorial (presupuesto para concebir la hipótesis de la lesión denunciada) y la circunstancia del diferente trato en la asignación de publicidad institucional (vía de hecho potencialmente lesiva), sino también otros elementos que pongan indiciariamente en conexión lo uno (el factor protegido —la opinión—) con lo otro (el resultado de perjuicio que se denuncia), por cuanto que la existencia misma de una línea editorial constituye únicamente, en principio y a los efectos de la discriminación por ese factor, un presupuesto de la eventual vulneración del art. 14 CE, pero no un indicio que por sí solo desplace al demandado la obligación de probar la regularidad constitucional de su acto (FJ 7).

La eventual vulneración en este tipo de decisiones del principio general de igualdad (art. 14, primer inciso, CE) exige que se haya introducido una diferencia de trato entre situaciones que puedan considerarse iguales, sin que se ofrezca una justificación objetiva y razonable para ello, ya que el art. 14 CE prohíbe las desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas por no venir fundadas en criterios objetivos y razonables, según juicios de valor generalmente aceptados (STC 141/2011, de 26 de septiembre, FJ 3) y, además, que las consecuencias jurídicas que se deriven de tal distinción sean proporcionadas a la finalidad perseguida; STC 9/2010, de 27 de abril, FJ 3.

7. Igualmente, se observa que la Administración no responde con claridad sobre otros aspectos de la reclamación que han sido puestos de manifiesto por el reclamante, en concreto, los siguientes:

- *Información sobre toda clase de procedimientos que hayan finalizado con la contratación de publicidad institucional en medios de comunicación.*
- *Información sobre el órgano del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte que instruyó cada uno de los procedimientos.*
- *Información sobre el órgano del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte que resolvió cada uno de los procedimientos.*
- *Información sobre la publicidad otorgada a cada uno de esos procedimientos.*
- *Información sobre cualquier tipo de notificación realizada por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, a los destinatarios de los contratos o a terceros interesados, de forma directa o indirecta, en cada uno de los procedimientos.*

Asimismo, y tal y como se ha indicado en los antecedentes de hecho, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha llevado el correspondiente trámite de audiencia, previa



identificación por parte de la Administración de los presuntamente perjudicados con el acceso a la información solicitada, sin que se hayan aportado elementos que permitan justificar una denegación o limitación del acceso solicitado.

Por lo expuesto, la presente Reclamación debe ser estimada, debiendo la Administración entregar al Reclamante la información relativa al reparto de publicidad institucional del Ministerio.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 9 de octubre de 2017, contra el antiguo MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE, actual MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL.

SEGUNDO: INSTAR al actual MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL, antiguo MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE, a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a [REDACTED] la siguiente información sobre el reparto de publicidad institucional, en el periodo 2013-2016:

- *Información sobre toda clase de procedimientos que hayan finalizado con la contratación de publicidad institucional en medios de comunicación.*
- *Información sobre el órgano del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte que instruyó cada uno de los procedimientos.*
- *Información sobre el órgano del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte que resolvió cada uno de los procedimientos.*
- *Información sobre los destinatarios (medios de comunicación y/o empresas editoras) y la cuantía de cualquier contrato de publicidad institucional.*
- *Información sobre la publicidad otorgada a cada uno de esos procedimientos.*
- *Información sobre cualquier tipo de notificación realizada por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, a los destinatarios de los contratos o a terceros interesados, de forma directa o indirecta, en cada uno de los procedimientos.*

TERCERO: INSTAR al actual MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL, antiguo MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, copia de la información remitida al reclamante.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno](#)⁹, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#)¹⁰.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el [artículo 9.1 c\) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa](#)¹¹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a23>

¹⁰ <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20180904&tn=1#a112>

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>