

## Resolución 039/2019

**S/REF:** 001-009529

**N/REF:** R/0039/2019 (anterior R/0516/2016); 100-002088

**Fecha:** 17 de abril de 2019

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** Ministerio del Interior

**Información solicitada:** Publicidad Institucional (2012-2015)

**Sentido de la resolución:** Estimatoria

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó al MINISTERIO DEL INTERIOR, con fecha 19 de octubre de 2016, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), la siguiente información:

*Listado de campañas realizadas y presupuesto ejecutado del Ministerio del Interior y sus organismos dependientes para los años 2012, 2013, 2014 y 2015, desglosado por medios de comunicación donde se anunció la campaña. Solicito los datos desglosados por año, presupuesto ejecutado, organismo, campaña, número de inserciones, tarifa y medio de comunicación.*

*Argumento esta petición en la resolución 148/2015 del Consejo de Transparencia, que concedió el acceso al Plan de Medios del ICO porque conocer el destino final de los fondos públicos destinados a la publicidad institucional prevalecía sobre cualquier otro argumento. Además, en los pliegos de los contratos relativos a la publicidad institucional queda especificado que cada agencia de medios debe remitir un informe con todos estos datos a cada organismo.*

- *Les agradecería que me hicieran llegar la información en un formato reutilizable, preferiblemente XLS o CSV. Si no fuera posible, solicito los datos tal y como consta en los registros públicos para evitar cualquier acción de reelaboración.*
2. El 11 de noviembre de 2016, el MINISTERIO DEL INTERIOR dictó resolución en la que indicaba al solicitante lo siguiente:
- *La información relativa al presupuesto destinado a publicidad y comunicación institucional del Ministerio durante los años 2011-2015 (previsión y gasto real para*
  - *2011-2014 y previsión para 2015), grupos y medios de comunicación adjudicatarios de los contratos, cifras por soporte, fechas en que se han ejecutado las campañas, contratos inferiores a 20.000 euros y contratos superiores a esta cifra, está disponible en los siguientes enlaces:*  
<http://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/cpci/paginas/PianesEinformes.aspx>  
<https://contrataciondelestado.es/wps/portal/licitaciones>
  - *La información de que se dispone en relación al número y coste de cada inserción/spot/cuña/impresión y a los descuentos de agencia es únicamente la relativa a los contratos con las centrales de medios, que son las que llevan a cabo la intermediación y la compra de espacios en medios de comunicación. Dicha información está disponible en la Plataforma de Contratación del Sector Público (<https://contrataciondelestado.es/wps/portal/licitaciones>).*
  - *Esta Oficina no dispone de datos elaborados más allá de la información que aparece en la Plataforma de Contratación del Sector Público, por lo que para dar respuesta a la presente solicitud sería necesaria una acción previa de reelaboración (El artículo 18.1 c de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, establece como causa de inadmisión las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración).*
  - *La información relativa al gasto real destinado a publicidad y comunicación institucional del Ministerio durante el año 2015 estará recogida en el informe de publicidad que se encuentra en fase de elaboración para su remisión a las Cortes Generales, tal y como prevé el artículo 14 de la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional. Una vez que se produzca este trámite, se podrá acceder a él en el enlace a la web de la Moncloa.*
  - *Respecto al presupuesto destinado a publicidad y comunicación institucional del Ministerio durante el presente año 2016, se señala que el Plan de Comunicación y Publicidad*

*Institucional para 2016 aún no se ha aprobado. Sin embargo, el Consejo de Ministros aprobó el pasado 27 de noviembre de 2015, un Acuerdo por el que se aprueban diversas campañas de publicidad y comunicación institucional de la Administración General del Estado para 2016 que se incluirán en el Plan de Publicidad y Comunicación Institucional 2016, entre las que figura la Campaña divulgativa de la seguridad vial con un coste de diez millones de euros. Puede consultarse la correspondiente referencia en el siguiente enlace: <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeminstros/referencias/Paginas/2015/refc20151127.aspx>*

3. Ante esta contestación, el reclamante presentó, mediante escrito de entrada el 12 de diciembre de 2016, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24<sup>1</sup>](#) de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno con el siguiente contenido:

- *Solicito los datos de publicidad institucional del Ministerio del Interior. Para ello, pido los datos referentes a la inversión por medio de comunicación en las distintas campañas del Ministerio desde 2012 hasta la actualidad.*
- *Por un lado se me da acceso a información ya pública en la que no se encuentran los datos que pido y por el otro me aseguran que darme los datos desglosados por campaña y medio de comunicación requeriría de una acción previa de reelaboración, a pesar de que indico que solicito los datos en su formato original. Además, no se entiende que se defienda una acción de reelaboración cuando las mismas agencias de medios tienen que enviar un informe al propio ministerio con estos datos.*
- *Por ello, exijo saber cuánto dinero invirtió y a cambio de qué el Ministerio del Interior en sus campañas de publicidad institucional entre 2012 y 2015.*

4. Esta reclamación recibió el numero de referencia R/0516/2016 y finalizó mediante resolución de 7 de marzo de 2017, en la que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno acordó:

*PRIMERO: ESTIMAR la Reclamación presentada por [REDACTED] contra la Resolución de 14 de noviembre de 2016, del MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN.*

*SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el plazo máximo de quince días hábiles, remita a [REDACTED] la información solicitada y referenciada en el Fundamento Jurídico 11 de la presente resolución.*

---

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

*TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el mismo plazo máximo de quince días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, copia de la información remitida al reclamante.*

*El Fundamento Jurídico 11 de la resolución señalaba lo siguiente: En conclusión, por todos los argumentos expuestos anteriormente, este Consejo de Transparencia considera que la presente reclamación debe ser estimada y que el MINISTERIO DEL INTERIOR debe proporcionar al solicitante información sobre las campañas realizadas y presupuesto ejecutado del Ministerio de Asuntos Exteriores y sus organismos dependientes para los años 2012, 2013, 2014 y 2015, desglosado por medios de comunicación donde se anunció la campaña. Solicito los datos desglosados por año, presupuesto ejecutado, organismo, campaña, número de inserciones, tarifa y medio de comunicación.*

5. El MINISTERIO DEL INTERIOR recurrió la precitada resolución, recayendo Sentencia de fecha 26 de octubre de 2017, dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 8 de Madrid, en la que se acordó lo siguiente:

*“Estimar parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el MINISTERIO DEL INTERIOR, contra la resolución del CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO de fecha 7-3-2017, por la que se estima la reclamación presentada contra la resolución del MINISTERIO DEL INTERIOR de fecha 11- 11-2016, sobre información de las campañas de comunicación y publicidad institucional realizadas por dicho Ministerio en los años 2012 a 2015, resolución administrativa que anulamos por no ser conforme a Derecho, acordando la retroacción del procedimiento en que se dictó dicha resolución de fecha 7-3-2017, a fin de que se acuerde el trámite de audiencia, según lo expuesto en la presente Sentencia; sin hacer especial pronunciamiento sobre la imposición de las costas.”*

6. Este fallo se basó en los razonamientos que se exponen a continuación:

*“Los motivos de impugnación que se esgrimen en el presente asunto son idénticos a los formulados en el procedimiento ordinario 25/2017, tramitado ante el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 2, en el que en fecha 22-11-2017 se dictó la Sentencia desestimatoria de las pretensiones del MINISTERIO DE DEFENSA, que finalmente fueron acogidas de forma parcial por la Sentencia inmediateamente transcrita.*

*Pues bien, haciendo nuestras las consideraciones de los fundamentos de dicha Sentencia de fecha 23-7-2018, que acabamos de transcribir, y que sirven para motivar la presente, en el asunto que aquí nos ocupa hay que apreciar que existen terceros interesados cuyos intereses podrían verse afectados por la información, como son, las agencias de medios y empresas afectadas por los contratos, señalando que la información podría comprometer elementos o*

*circunstancias sensibles como los referentes a precios, pudiendo aquéllas verse afectadas por los competidores que pudieran acceder a la información. Y por ello, tal como se alega por la Abogacía del Estado, la resolución de fecha 7-3-2017 infringe lo dispuesto en los artículos 24.3 y 14.1. h) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno.”*

7. En cumplimiento de esta Sentencia, el Consejo Transparencia y Buen Gobierno incoó nuevo procedimiento de reclamación, con el numero R/0039/2019, dando audiencia del expediente a las terceras empresas afectadas, previa identificación de las mismas por el MINISTERIO DEL INTERIOR. En concreto a OMD (Optimum Media Direction SLU), HAVAS MEDIA GROUP (Antes: MPG Media Planing Group S.A), MEDIA DIAMOND y CARAT ESPAÑA, SAU, con los siguientes resultados:

- **CARAT ESPAÑA, SAU** declaró que: *CARAT es una agencia de medios de nueva generación que, independientemente o junto a cualquiera de las empresas que pertenecen a su mismo grupo empresarial (DENTSU), es contratista de la Administración Pública para campañas institucionales. El grupo DENTSU constituye actualmente una de las mayores agencias de publicidad del mundo en términos de ingresos, prestando como es sabido servicios a la Administración Pública en la presentación de planes estratégicos de medios, asesoramiento continuo, seguimiento de las campañas que forman parte de la adjudicación, así como en la compra de espacios publicitarios. Para la negociación de los precios y descuentos con los medios, CARAT se vale no solamente de elevados volúmenes de compra e inversión de diferentes clientes/anunciantes, incluidos anunciantes privados, sino de su know-how. La realización exitosa de su actividad requiere con frecuencia de fuertes inversiones en técnicas comerciales y en partidas de desarrollo de negocio, que permiten a su vez la obtención de información necesaria para la ejecución, en los términos más competitivos posibles para la Administración Pública, de los contratos adjudicados.*
- *Durante los procedimientos de licitación y a lo largo de la ejecución de los contratos que le son adjudicados, CARAT pone a disposición de los órganos de contratación información que constituye sin duda alguna secreto de empresa, poseyendo dicha información un carácter confidencial y absolutamente trascendental en el ámbito de la actividad que desarrolla. Parte de dicha información la constituyen, como es evidente, las cantidades recibidas en concepto de inversión publicitaria y los respectivos importes percibidos por parte de CARAT dentro de los distintos años, en las campañas publicitarias institucionales, a los que viene referido el oficio remitido por el organismo al que nos dirigimos. Los datos relacionados con importes facturados en inversión publicitaria por servicios prestados por CARAT poseen de este modo un carácter privado y sensible. Teniendo en cuenta que se trata de información de carácter secreto y/o confidencial, como resulta evidente su conocimiento o revelación*

*gratuita a otros competidores, u otros terceros interesados, situaría a CARAT en una situación de desventaja ilegítima que le puede generar graves daños y perjuicios económicos. Una prueba de ello es que en los contratos de servicios y compra de medios con sus clientes las empresas del grupo DENTSU frecuentemente se ven obligadas a establecer estrictas cláusulas de confidencialidad.(...)*

- *En efecto, el que se haga pública por parte del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno información relacionada con los importes contenidos en las ofertas presentadas por CARAT en licitaciones y de los importes percibidos en concepto de inversión publicitaria, puede representar una situación de ventaja competitiva para el resto de competidores en el sector.*
- *La revelación de la información que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno solicita al Ministerio del Interior, sobre el gasto destinado a publicidad institucional durante el periodo 2012/2017, desglosado por años y especificando cada uno de los medios de comunicación que han recibido inversión publicitaria (de entre los que se halla CARAT) y los correspondientes importes, supondría sin duda una divulgación de información que puede perjudicar gravemente los intereses comerciales de las agendas de comunicación.*
- *(...) El interés de CARAT en la no revelación a terceros y competidores de las informaciones sobre las inversiones publicitarias se fundamenta en un secreto comercial, en el carácter confidencial de dicha información y en las más esenciales reglas de defensa de la competencia que, debidamente ponderadas, prevalecen en este caso frente a un hipotético interés público que pudiera alegarse. Y es que, en las economías modernas, la confidencialidad y salvaguarda del secreto comercial debe ser protegida frente a la divulgación indiscriminada, so pena de dañar gravemente el giro económico y las más elementales reglas de competencia. La legislación en materia de contratación pública, no en vano, impone a los órganos de contratación la obligación de no divulgar la información facilitada por los empresarios que estos hayan designado como confidencial en el momento de presentar su oferta, afectando el carácter de confidencial, entre otros, a los secretos técnicos o comerciales, a los aspectos confidenciales de las ofertas v a cualesquiera otras informaciones cuyo contenido pueda ser utilizado para falsear la competencia, ya sea en ese procedimiento de licitación o en otros posteriores.*

*(...)*

En el mismo sentido que la anterior se ha pronunciado la entidad **DENTSU AEGIS NETWORK IBERIA, S.L.U.** (anteriormente denominada "AEGIS MEDIA IBERIA, S.L.U.").

8. Por otra parte, las empresas **OMD** (Optimum Media Direction SLU), **HAVAS MEDIA GROUP** (Antes: MPG Media Planing Group S.A) y **MEDIA DIAMOND** no han realizado alegaciones en el plazo concedido al efecto.
9. El 7 de marzo de 2019, el Consejo de Transparencia remitió el resultado del trámite de audiencia al MINISTERIO DEL INTERIOR para que efectuara las alegaciones que considerase oportunas, sin que haya realizado ninguna en el plazo concedido al efecto.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG<sup>2</sup>](#), 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<sup>3</sup>](#), 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<sup>4</sup>](#), 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. En primer lugar, 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 del Interior y sus organismos dependientes para los años 2012, 2013,*

---

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

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

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

2014 y 2015, desglosado por medios de comunicación donde se anunció la campaña. Solicito los datos desglosados por año, presupuesto ejecutado, organismo, campaña, número de inserciones, tarifa y medio de comunicación.

Es decir, puede concluirse que no se está pidiendo información sobre el gasto total en publicidad institucional del Ministerio, información que es pública, sino que lo que, en definitiva se está solicitando es el denominado Plan de Medios del mencionado Departamento Ministerial 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.

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.*

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 objeto es

*(...) la compra de espacios en medios de comunicación y demás soportes publicitarios, necesarios para la difusión de las campañas de publicidad institucional, lo que incluye los siguientes servicios:*

- *La estrategia y la planificación de la compra de espacios en medios de comunicación y demás soportes publicitarios.*
- *La adaptación de la creatividad.*
- *La contratación de los espacios publicitarios.*
- *El asesoramiento y apoyo técnico necesario.*
- *El seguimiento y control de las campañas.*
- *La elaboración de una memoria a la finalización de la campaña.*

*Este es un acuerdo marco que no tiene todos sus términos definidos por lo que para la adjudicación de los contratos basados los organismos peticionarios deben convocar siempre una segunda licitación.*

A través de información igualmente publicada en la plataforma de contratación centralizada y, concretamente en el pliego de prescripciones técnicas se pueden conocer las siguientes condiciones del contrato.

*El objeto del acuerdo marco, cuyas características técnicas se establecen en este pliego de prescripciones técnicas, es la selección de un máximo de cinco empresas para la contratación de los servicios de compra de espacios en medios de comunicación y demás soportes publicitarios, necesarios para la difusión de las campañas de publicidad institucional que se realicen por la Administración General del Estado, sus Organismos autónomos, Entidades gestoras y Servicios comunes de la Seguridad Social y demás Entidades públicas estatales incluidas en el artículo 206.1 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante TRLCSP), aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.*

*El presente acuerdo marco será de aplicación obligatoria a las campañas de publicidad institucional recogidas en los correspondientes planes anuales de publicidad y comunicación institucional que se aprueben durante su periodo de vigencia, así como a todas aquellas campañas de publicidad institucional que, sin estar previstas en dichos planes anuales, deban realizarse de manera excepcional por motivos sobrevenidos, conforme a lo dispuesto en la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional y en el Real Decreto 947/2006, de 28 de agosto, por el que se regula la Comisión de publicidad y comunicación institucional y la elaboración del Plan anual de publicidad y comunicación de la Administración General del Estado.*

*Las campañas de carácter industrial, comercial o mercantil que desarrollen la Administración General del Estado y las demás entidades del sector público estatal no están sujetas al presente acuerdo marco, si bien las entidades responsables de su contratación pueden manifestar expresamente su intención de adherirse, pudiendo la misma ser aprobada siempre que no suponga merma alguna para las campañas que de forma obligatoria deben difundirse dentro del acuerdo marco.*

*Dentro del acuerdo marco se contratarán los siguientes aspectos, que se consideran incluidos en el servicio de compra de espacios en medios de comunicación y demás soportes publicitarios, y que servirán de base para la materialización de las campañas de publicidad institucional en el ámbito de la administración pública(...)*

*La contratación de los espacios publicitarios por parte de las empresas que resulten adjudicatarias, quienes realizarán la intermediación y la contratación de los espacios publicitarios según las planificaciones y directrices específicas de cada campaña; ordenarán a los medios las inserciones previstas y facilitarán al órgano responsable de la campaña toda la información que se les solicite y en la forma en que éste les indique.*

*Esta contratación también incluirá la tramitación de inserciones publicitarias puntuales en diferentes soportes, que no requieran de planificación previa pero que resulten necesarias o convenientes para una óptima difusión de los mensajes.*

*El seguimiento y control de las campañas de publicidad institucional y de las acciones publicitarias antes mencionadas. Las empresas adjudicatarias realizarán un seguimiento continuo de la publicidad ordenada, comprobando su aparición en los medios de comunicación y otros soportes contratados y aportando los resultados de este seguimiento mediante los estudios de audiencia, procedimientos y plazos establecidos en este acuerdo marco y en los correspondientes contratos basados. En estos últimos, se concretarán los términos en los que se exigirá este seguimiento continuo, pudiendo exigirse informes diarios.*

*La realización de una memoria detallada a la finalización de la campaña, en la que se incluyan todos los resultados cuantitativos y cualitativos de la misma así como las incidencias que se hayan producido durante la realización de la campaña.*

*Las empresas incluirán en su oferta el correspondiente plan estratégico de comunicación que recogerá, como mínimo, las siguientes cuestiones:*

*La estrategia de medios para la consecución de los objetivos determinando, de manera justificada, los medios a utilizar, sus formatos y el plan de medios con la inversión para cada uno de ellos, así como la evaluación teórica de los resultados que se obtendrían.*

*Calendario previsto de la campaña.*

*Equipo de trabajo asignado al proyecto.*

En el apartado dedicado al desarrollo y ejecución del contrato se indica lo siguiente

*La difusión de las campañas de publicidad sujetas a este acuerdo marco contará, en la Administración General del Estado con un órgano responsable de la campaña, que será la unidad que asuma las funciones de interlocución con las empresas seleccionadas por ser competente por razón de la materia objeto de la campaña de publicidad.*

*Para cada campaña de publicidad institucional, las empresas adjudicatarias deberán proponer una estrategia de comunicación. Cada estrategia de comunicación quedará plasmada en una **propuesta teórica de plan de medios**, en el que se describan, de forma justificada, los medios y soportes convencionales y no convencionales a utilizar, así como sus formatos y los porcentajes de inversión en los mismos.*

*El **plan estratégico de medios definitivo** será el que apruebe el órgano responsable de la **campaña**. Con carácter previo a esta aprobación definitiva y a la adjudicación del contrato, se solicitará la **conformidad de la Secretaría de Estado de Comunicación**.*

*Del **plan de medios definitivo**, de sus eventuales ajustes y de la conformidad de la **Secretaría de Estado de Comunicación** deberá dejarse constancia en el expediente de **contratación**. Los ajustes deberán estar autorizados y debidamente motivados por el órgano responsable de la campaña.*

*La empresa adjudicataria facilitará, con la periodicidad que se determine en cada contrato basado, un informe de seguimiento de cada campaña, que permita conocer el grado de cumplimiento de los objetivos de la campaña, posibles incidencias así como realizar los ajustes que se estimen oportunos en el plan de medios.*

*Después de la realización de cada campaña, o una vez finalizada una oleada de difusión si así lo establece el contrato basado, la empresa contratada entregará al órgano responsable de la campaña, como mínimo, un ejemplar de la siguiente documentación:*

**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.

*Para ello, las empresas adjudicatarias presentarán certificados, o cualquier otro documento acreditativo de la ejecución de la campaña en los medios y soportes contratados, tales como: certificaciones de emisión en televisión y cine con los datos de audiencia, certificaciones de emisión en radios, certificaciones de las inserciones en los medios gráficos, certificaciones de las capturas de pantalla de las campañas en Internet, fotográficos de exterior y todos los que fuesen necesarios para justificar la difusión publicitaria contratada.*

*Los comprobantes deberán ser originales, expedidos por terceros ajenos a la relación contractual o por los propios medios, indicar los tiempos de duración de los pases, su posicionamiento, número de inserciones, periodo de exposición, así como indicar las fechas de realización y todos aquellos aspectos que se consideren acreditativos de la ejecución de la campaña en los términos contratados.*

*En los contratos basados se podrán establecer requerimientos adicionales, con el fin de comprobar que la campaña ha sido efectivamente realizada en los medios y soportes contratados.*

*Informe sobre las posibles incidencias que se hayan producido durante la ejecución del contrato.*

4. De lo mencionado anteriormente 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/0148/2015 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 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.

5. A continuación, deben analizarse los motivos en los que el Ministerio argumentó la denegación del acceso.

A este respecto, destaca que en la respuesta proporcionada inicialmente por el Ministerio, remite al solicitante a la información ya publicada respecto del gasto del Departamento en materia de publicidad institucional en las páginas web de La Moncloa y en el Portal de la Transparencia (se entiende que para lo relativo a la contratación con la central o agencia de medios). Asimismo, se indica expresamente que no puede dar más información que la ya publicada porque lo contrario implicaría una acción de reelaboración que está recogida como causa de inadmisión en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG.

Asimismo, la respuesta también indica el posible perjuicio que se derivaría del acceso a los intereses económicos y comerciales de las empresas afectadas por los contratos y ello en aplicación de lo dispuesto en el artículo 14.1 h) según el cual *el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales*.

Es en el escrito de alegaciones remitido a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno con ocasión de la tramitación de la reclamación R/0516/2016 en el que el Ministerio desarrolla los argumentos para denegar la información solicitada.

Así, en concreto, además de exponer el marco en el que la actividad se desarrolla y que también figura en los apartados precedentes de esta resolución, destaca que, a su juicio, la aplicación de la causa de inadmisión recogida en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG, derivaría de la *imposibilidad de la Administración de extraer datos que no afecten a los intereses*

*económicos y comerciales de las empresas de toda la documentación aportada por las mismas en cada contrato ejecutado desde 2012.*

Respecto del concepto de reelaboración, este Consejo de Transparencia se ha pronunciado en numerosas ocasiones y la interpretación que realiza de dicha causa de inadmisión ha quedado recogido en el Criterio Interpretativo aprobado en aplicación de las facultades conferidas por el artículo 38.2 a) en noviembre de 2015 al respecto, en el que se indica lo siguiente:

*En primer lugar, es preciso señalar que el artículo 18 de la Ley 19/2013, establece una serie de causas que permiten declarar la inadmisión de una solicitud de información que, al tener como consecuencia inmediata la finalización del procedimiento, habrán de operar, en todo caso, mediante resolución motivada.*

*Por tanto, será requisito que la resolución por la que se inadmita la solicitud especifique las causas que la motivan y la justificación, legal o material aplicables al caso concreto.*

*En cuanto al concepto de reelaboración, debe entenderse desde el punto de vista literal que reelaborar es, según define la Real Academia de la Lengua: “volver a elaborar algo”. Es esta circunstancia la que es exigible para entender que estamos ante un supuesto de reelaboración.*

*Si por reelaboración se aceptara la mera agregación, o suma de datos, o el mínimo tratamiento de los mismos, el derecho de acceso a la información se convertirá en derecho al dato o a la documentación, que no es lo que sanciona el artículo 12 al definir el derecho como “derecho a la información”.*

*Dicho lo anterior, el concepto de reelaboración como causa de inadmisión ha sido interpretado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en diversas resoluciones de tal manera que puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba: a) Elaborarse expresamente para dar una 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.*

*Una vez fijado el concepto de reelaboración, conviene diferenciarlo de otros supuestos regulados Ley 19/2013, que no suponen causa de inadmisión.*

*El primero sería la solicitud de “información voluminosa”, que aparece recogida en el artículo 20.1. En este caso, se trata de información cuyo “volumen o complejidad” hace necesario un proceso específico de trabajo o de manipulación para suministrarla al solicitante. En este caso*

*no se estaría ante un supuesto de reelaboración, por lo que tampoco sería un caso de inadmisión de la solicitud sino de ampliación del plazo para resolver.*

*En este sentido se pronuncia el artículo 20.1, párrafo 2 que dice textualmente “Este plazo (1 mes) podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante”.*

*No obstante, sí puede tenerse en cuenta el elevado volumen de la información objeto de solicitud cuando ello suponga que, atendiendo también al alcance y objeto concreto de lo solicitado así como los medios disponibles, se incurra en algunas de las circunstancias o supuestos que, a juicio de este Consejo de Transparencia, impliquen que estemos ante un supuesto de reelaboración.*

*El segundo supuesto sería el que se refiere a la información que, por contener datos de carácter personal, debe ser “anonimizada” o disociada antes de ser suministrada al interesado o bien que, por afectar a alguno de los límites previstos en la norma, el acceso sólo deba proporcionarse respecto de parte de la información solicitada. Son los supuestos contemplados en los artículos 15.4 -que prevé la anonimización de la información, de modo que se impida la identificación de las personas afectadas- y 16 de la Ley 19/2013, que prevé el suministro de la información con omisión de aquella que esté afectada por algunos de los límites del artículo 14.*

*En estos casos, y pese a suponer, implícitamente, un proceso específico de trabajo para proporcionar la información, ninguno de estos dos supuestos puede entenderse como reelaboración.*

*Puede ocurrir también que la información se encuentre en poder de varias unidades informantes que resultan responsables de su custodia pero su autor esté claramente definido. En este caso tampoco se trataría de un caso de reelaboración, operando el artículo 19.4 de la Ley 19/2013 que establece que: “Cuando la información objeto de la solicitud, aun obrando en poder del sujeto al que se dirige, haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, se le remitirá la solicitud a éste para que decida sobre el acceso”.*

*En sentido contrario, sí sería aplicable el concepto de reelaboración en aquellos supuestos en los que la Administración, teniendo solamente la información en un determinado formato, ésta no sea reutilizable en los términos que señale la Ley, debiendo en este caso ofrecerse la información en los formatos existentes.*

*En este sentido, la Ley 19/2013, establece en su artículo 5.4 que la Administración debe establecer “**los mecanismos adecuados** para facilitar la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información publicada...”.*

*Esta recomendación que supone una buena práctica y que opera desde la entrada en vigor de la Ley, puede relacionarse con la situación actual de los documentos e informaciones archivadas que, en muchos casos fueron objeto de elaboración y archivo en formatos PDF y similares.*

*En este caso, 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.*

Aplicado este criterio al caso que nos ocupa, pueden extraerse las siguientes conclusiones:

- La aplicación de toda causa de inadmisión y, concretamente por ser el objeto de la presente reclamación, la regulada en el artículo 18.1 c), debe quedar debidamente motivada en la resolución por la que se responda a la solicitud de información presentada.
- En el presente caso, la resolución dictada por el Ministerio carece de toda motivación relativa a la aplicación de la indicada causa de inadmisión más allá de la mención a que la considera de aplicación.
- No se puede entender que sea necesario *volver a elaborar algo* cuando ha quedado demostrado por lo indicado en los apartados anteriores de esta resolución que la información que pide el solicitante sobre los planes de medios es información que la empresa encargada de la campaña debe proporcionar al organismo responsable que, además, también debe informar detalladamente de la ejecución de la campaña.

Este criterio se confirma por los Tribunales de Justicia, en sentencias como la nº 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo de Madrid y la Sentencia en Apelación nº 47/2016, de 7 de noviembre de 2016, de la Audiencia Nacional: *“La interpretación del art. 18.1. c) de la Ley 19/2013 ha de hacerse atendiendo a que en ella se configura el derecho de acceso a la información pública como un auténtico derecho público subjetivo, al establecer que “Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley” (Artículo 12), y a la Exposición de Motivos, conforme a la cual “el capítulo III (donde se insertan ambos preceptos, arts. 12 y 18 de la ley) configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud.*

*Este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española– o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. En todo caso, los límites previstos*

*se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad".*

*(...) Al margen de disquisiciones sobre el concepto de la reelaboración de información que no influyen en el presente caso, donde no se impugnan los criterios interpretativos fijados por el CTBG, la recurrente no ha justificado que el suministro de la información solicitada exija una labor previa de reelaboración, pues aparte de sus alegaciones ninguna otra prueba se allega que soporte su posición."*

En estas condiciones, se entiende que no resulta de aplicación la causa de inadmisión del artículo 18.1 c) de la LTAIBG.

6. Corresponde ahora a valorar la aplicación al caso que nos ocupa del límite al acceso previsto en el artículo 14.1 h) de la LTAIBG, sobre el perjuicio a los intereses económicos y comerciales.

A este respecto, destaca como argumento, motivado precisamente por el hecho de que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ya se ha pronunciado sobre la aplicación de este límite, que el mismo sería de aplicación- y por tanto, el perjuicio afectaría- no al organismo público concernido sino a las empresas afectadas por los contratos (no se especifica claramente si a la que contrata con la Administración o a los medios de comunicación con los que se contratan los diferentes anuncios e inserciones).

Debe recordarse que, en interpretación realizada por este Consejo, la aplicación de los límites *no será en ningún caso automática, sino que, antes al contrario, deberá analizarse si la concesión del acceso a la información supone un perjuicio (test del daño) concreto, definido y evaluable. Del mismo modo, es necesaria una aplicación justificada y proporcional del límite, atendiendo a las circunstancias del caso concreto y, especialmente, a la posible existencia de un interés superior que, aún produciéndose un daño, justifique la publicidad o el acceso (test del interés).*

Conviene citar, en este punto, los criterios mantenidos por los tribunales de justicia en cuanto a los límites contenidos en la LTAIBG:

- *Sentencia nº 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Madrid, dictada en el PO 57/2015*

*"(...) Este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española– o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. En todo caso, los límites previstos*

*se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad".*

*"La ley consagra la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurren causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14. Tales causas constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia deben ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto, como la norma indica, de tal modo que frente a los actos típicamente discrecionales, (...). En el supuesto litigioso se exige que se acredite que el acceso a la información suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales.*

En la Sentencia de 7 de noviembre de 2016, dictada en el Recurso de Apelación presentado frente a la Sentencia de instancia indicada previamente, la Audiencia Nacional expresamente señaló que *"Y si concurre alguno de los límites del art. 14 reseñado deberá de acreditarlo"*

- *Sentencia nº 85/2016, de 14 de junio de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 5 de Madrid, dictada en el PO 43/2015*

*"Pues bien, a la hora de interpretar tal precepto - 14.1 h-, hemos de tener presente que, la citada Ley, en su Preámbulo, expresamente afirma que la misma configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública y que dicho derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos".*

*"Así, la finalidad, principio y filosofía que impregna la reseñada Ley, es un acceso amplio a la información pública; y los límites a tal acceso han de motivarse, interpretarse y aplicarse de modo razonado, restrictivo y aquilatado a tenor del llamado, test de daño; a la luz de la determinación del perjuicio que el acceso a determinada información puede producir sobre el interés que se pretende salvaguardar con la limitación".*

- *Sentencia nº 46/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Madrid, dictada en el PO 38/2016:*

*"El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental reconocido a nivel internacional como tal, debido a la naturaleza representativa de los gobiernos democráticos; es un derecho esencial para promover la transparencia de las instituciones públicas y para fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones. Además las Administraciones Públicas se financian con fondos procedentes de los contribuyentes y su misión principal consiste en servir a los ciudadanos por lo que toda la información que generan y poseen pertenece a la ciudadanía.*

*Pueden distinguirse dos aspectos en cuanto al derecho al acceso a la información: Transparencia proactiva, como aquella obligación de los organismos públicos de publicar y dar a conocer la información sobre sus actividades, presupuestos y políticas y la Transparencia reactiva: Es el derecho de los ciudadanos de solicitar a los funcionarios públicos cualquier tipo de información de y el derecho a recibir una respuesta documentada y satisfactoria". "Las diferentes y numerosas menciones a este derecho coinciden en resaltar la creciente importancia que está cobrando, ya que el mismo supone una herramienta indispensable para adquirir aquellos conocimientos que permiten controlar la actuación de los gobiernos y prevenir y luchar contra la corrupción así como contrarrestar la violación de derechos. De estos preceptos se desprende que el derecho de acceso a la información debe ser destacado como un valor intrínseco al concepto de democracia."*

- *Sentencia nº 98/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 11 de Madrid, dictada en el PO 49/2016:*

*"La ley consagra pues la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurren causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14, causas que constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia han de ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto (...)"*

*Finalmente, destaca la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en procedimiento de casación, que razona lo siguiente:*

*"Esa 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."*

*(...)*

*"En cuanto a la limitación del acceso a la información prevista en el artículo 14.1. h/ de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre (cuando el acceso a la información suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales ), ya hemos señalado que las limitaciones contempladas en el artículo 14 de la Ley 19/2013, lo mismo que sucede con las causas de inadmisión de solicitudes de información que enumera el artículo 18, deben ser interpretadas de forma estricta y partiendo de la premisa de que el derecho de acceso a la información aparece configurado en nuestro ordenamiento con una formulación amplia, de manera que sólo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas. Claramente lo deja así*

*señalado el artículo 14.2 de la Ley 19/2013 cuando dispone: << (...) 2. La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso >>. Por tanto, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración -o, en este caso, de la Corporación RTVE-, pues hemos visto que 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.*

*Partiendo de esas premisas, y centrándonos en la concreta limitación prevista en el artículo 14.1. h/ de la Ley 19/2013, lo cierto es que en el caso que nos ocupa no ha quedado justificado que el acceso a la información solicitada pudiese suponer perjuicio para los intereses económicos y comerciales.”*

En el caso que nos ocupa, la Administración se limita a invocar el límite sin justificar mínimamente porqué le resulta de aplicación. Por otro lado, entiende este Consejo de Transparencia que la mención a que el perjuicio se produce no respecto del organismo público sino de las empresas terceras, lo que se va a analizar a continuación.

7. En este sentido, la empresa CARAT – DENTSU se opone a que se facilite la información, argumentando que *Durante los procedimientos de licitación y a lo largo de la ejecución de los contratos que le son adjudicados, CARAT pone a disposición de los órganos de contratación información que constituye sin duda alguna secreto de empresa, poseyendo dicha información un carácter confidencial y absolutamente trascendental en el ámbito de la actividad que desarrolla. Parte de dicha información la constituyen, como es evidente, las cantidades recibidas en concepto de inversión publicitaria y los respectivos importes percibidos por parte de CARAT dentro de los distintos años, en las campañas publicitarias institucionales. Teniendo en cuenta que se trata de información de carácter secreto y/o confidencial, como resulta evidente su conocimiento o revelación gratuita a otros competidores, u otros terceros interesados, situaría a CARAT en una situación de desventaja ilegítima que le puede generar graves daños y perjuicios económicos. Una prueba de ello es que en los contratos de servicios y compra de medios con sus clientes las empresas del grupo DENTSU frecuentemente se ven obligadas a establecer estrictas cláusulas de confidencialidad.*

En cuanto a los secretos comerciales debe tenerse en cuenta la reciente Ley 1/2019, de 20 de febrero, de Secretos Empresariales, cuyo *Preámbulo* comienza indicando que *La innovación es un importante estímulo para el desarrollo de nuevos conocimientos y propicia la emergencia de modelos empresariales basados en la utilización de conocimientos adquiridos colectivamente. Las organizaciones valoran sus secretos empresariales tanto como los derechos de propiedad industrial e intelectual y utilizan la confidencialidad como una*

*herramienta de gestión de la competitividad empresarial, de transferencia de conocimiento público-privada y de la innovación en investigación, con el objetivo de proteger información que abarca no solo conocimientos técnicos o científicos, sino también datos empresariales relativos a clientes y proveedores, planes comerciales y estudios o estrategias de mercado.*

Esta norma define los secretos empresariales conforme a los dictados de la Directiva (UE) 2016/943 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2016, como *cualquier información o conocimiento, incluido el tecnológico, científico, industrial, comercial, organizativo o financiero, que reúna las siguientes condiciones:*

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

Este deber de secreto comercial puede afectar a los intereses económicos y comerciales de las empresas, lo que constituye un límite contenido en la LTAIBG. Sin embargo, esta propia norma establece, en su artículo 8.1. a), la obligatoriedad de publicar de oficio *Todos los contratos, con indicación del objeto, duración, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones del contrato. Igualmente serán objeto de publicación las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos. La publicación de la información relativa a los contratos menores podrá realizarse trimestralmente.*

Sobre la confidencialidad o el secreto en la contratación pública ya se ha pronunciado con anterioridad este Consejo de Transparencia. Así, por ejemplo, en el procedimiento R/0102/2017 se razonaba lo siguiente:

*“Tal y como sostiene el Informe de su Asesoría Jurídica, A la hora de determinar el acceso a la documentación del expediente de contratación debemos diferenciar las distintas fases de éste: la preparación, adjudicación y formalización, por un lado, y la ejecución, por otro. Cualquier licitador o persona interesada ostenta un interés legítimo dentro de las fases de preparación, adjudicación y formalización del contrato para conocer todas vicisitudes del contrato y poder ejercitar las acciones pertinentes para recurrir los pliegos, la adjudicación, la valoración de su oferta o cualquier incidencia que consideren que perjudica su derecho, siendo publicada toda*

*la información relativa al expediente en la plataforma de contratación y pudiendo acceder a examinar el expediente si lo considera oportuno. Por ello, todos los documentos que integren las fases de preparación, adjudicación y formalización de los contratos deben ser facilitadas a quien lo solicite.*

*Respecto a la fase de ejecución, este mismo Informe mantiene que solamente compete su control al órgano de control y al adjudicatario y, posteriormente, a la Intervención General del Estado (IGAE) a través de su Intervención Delegada y al Tribunal de Cuentas. Sin embargo, como se ha razonado en el Fundamento Jurídico anterior, desde la entrada en vigor de la LTAIBG, la ciudadanía puede efectuar ese control sobre la contratación del sector público, en cualquiera de sus fases, quedando suficientemente legitimada en virtud del derecho constitucional de control de la actividad pública y de petición de rendición de cuentas a aquellos que toman decisiones que les afectan. La Transparencia de la actividad pública no se basa únicamente en el principio de publicidad activa, que obliga a publicar de oficio determinada información o documentación de interés económico, jurídico, contractual, organizativo, etc. El derecho de acceso, configurado en sentido amplio, es otro de los complementos necesarios para hacerla efectiva, pudiéndose solicitar información tanto si ya se ha publicado como si no, especialmente en un asunto tan sensible y espinoso como la contratación del Estado. No debe olvidarse que el principio de transparencia debe regir en toda contratación realizada con fondos públicos, en todas sus fases, según determina el propio texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, en su artículo 139, según el cual Los órganos de contratación ajustarán su actuación al principio de transparencia.*

*En el presente caso, si existiera un daño real sobre los intereses económicos y comerciales de los adjudicatarios, debería restringirse del conocimiento de los solicitantes aquella parte afectada por el límite, no la totalidad del expediente.*

*Asimismo, debe tenerse en cuenta que el citado texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, en su artículo 140, establece un deber general de confidencialidad, durante 5 años, respecto de determinados documentos que se consigan dentro del procedimiento de contratación. En concreto, la información facilitada por los empresarios que éstos hayan designado como confidencial; este carácter afecta, en particular, a los secretos técnicos o comerciales y a los aspectos confidenciales de las ofertas.*

*Por todos los argumentos y consideraciones anteriores, la presente Reclamación debe ser estimada parcialmente, por lo que la Administración debe facilitar a la Reclamante aquella documentación o información solicitada y contenida en el Expediente de Contratación (...) consistente en el Servicio de mantenimiento de las grúas móviles autopropulsadas del ejército de tierra, correspondiente al ejercicio cerrado de 2016, en cualquiera de sus fases, eliminando*

*de la misma los datos de carácter personal y aquellos documentos o partes de documentos que los empresarios hayan designado como confidenciales, en particular los secretos técnicos o comerciales, los aspectos confidenciales de las ofertas y los albaranes.”*

Igualmente, en los procedimientos R/0317/2018 y R/0455/2018, se argumentaba lo siguiente: *“(…) este Consejo de Transparencia considera que, por imperativo legal, se debe acceder a la liquidación y, en todo caso, a las partes esenciales de la oferta y las modificaciones posteriores del contrato. Asimismo, se debe hacer pública toda información relativa al objeto, duración, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario. Igualmente serán objeto de publicación las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos.*

*El carácter confidencial puede afectar, entre otros, a los aspectos siguientes:*

- Secretos técnicos y comerciales.*
- Aspectos confidenciales de las ofertas.*
- Cualquier otra información el contenido de la cual pueda ser utilizado para falsear la competencia, en este procedimiento de licitación o en procedimientos posteriores.*
- Datos protegidos por la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal, en el caso de las personas físicas.*

*Los datos empresariales que se tienen que proteger serán los derechos de autor y las patentes, los secretos empresariales y otras informaciones cuyo contenido pueda ser utilizado para perjudicar los intereses legítimos o la competencia leal entre empresas. Esta protección ha de estar encaminada a salvaguardar la innovación y el know how de las empresas y preservar la competencia leal y evitar la competencia falseada.*

*De acuerdo con la definición de secretos comerciales antes expuesta, este Consejo de Transparencia entiende que acceder a contenidos sobre notas internas y memorandos relativas al proceso llevado a cabo por la Comisión Negociadora incide directamente en la obtención, desarrollo y aplicación de conocimientos técnicos (know how) e información, siendo un factor determinante para la competitividad (no para la competencia) y su rendimiento asociado a la innovación en el mercado y, por tanto, para la rentabilidad de las inversiones, que constituye la motivación subyacente a la investigación y el desarrollo en las empresas. Por tanto, dar la información podría acarrear perjuicios claros en los intereses económicos y comerciales de la empresa Elsevier.*

*Sin embargo, deben hacerse públicos:*

*- El contenido de las actas que hayan sido levantadas durante este proceso negociador, puesto que su conocimiento permite aplicar de facto el concepto de transparencia de la actuación pública consagrado en el preámbulo de la LTAIBG, que persigue controlar la acción pública y saber cómo se toman las decisiones, y*

*- La oferta comercial, que es pública por expreso mandato legal.*

*En consecuencia, la presente Reclamación debe ser estimada en parte...”*

No puede considerarse, por tanto, como secreto comercial, a la vista de lo reseñado, el importe que han recibido las agencia de medios ni los medios de comunicación derivado de la prestación de un servicio contratado por la Administración Pública, como pretende la empresa CARAT – DENTSU, puesto que es un dato que por imperativo legal ha de hacerse público y puesto que no se alcanza a ver la desventaja comercial en que podría incluir esta empresa si se hace pública esa información.

Asimismo, no se están solicitando los expedientes completos de publicidad institucional en los que podría incluirse documentación declarada expresamente confidencial por los licitadores, sino el importe de las campañas en un determinado período de tiempo. Hay que tener en cuenta que estamos hablando del uso y destino de dinero público, es decir, de controlar el gasto público, que es una de las finalidades de la LTAIBG y que justifica su difusión, con independencia de que pudiera existir un improbable perjuicio a los intereses económicos y comerciales de una determinada entidad privada, lo que tampoco ha sido debidamente acreditado.

En conclusión, por todos los argumentos expuestos anteriormente, este Consejo de Transparencia considera que la presente reclamación debe ser estimada, al no apreciarse la existencia del límite del artículo 14.1 h) de la LTAIBG.

Por lo tanto y a modo de conclusión, la presente reclamación ha de ser estimada.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

**PRIMERO: ESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 12 de diciembre de 2016, contra la resolución del MINISTERIO DEL INTERIOR, de fecha 14 de noviembre de 2016.

**SEGUNDO: INSTAR** al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el plazo máximo de 20 días hábiles, remita a [REDACTED] la siguiente información:

- *Listado de campañas realizadas y presupuesto ejecutado del Ministerio del Interior y sus organismos dependientes para los años 2012, 2013, 2014 y 2015, desglosado por medios de comunicación donde se anunció la campaña.*
- *Solicito los datos desglosados por año, presupuesto ejecutado, organismo, campaña, número de inserciones, tarifa y medio de comunicación.*

**TERCERO: INSTAR** al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre](#)<sup>5</sup>, 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 octubre](#)<sup>6</sup>, 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, 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](#)<sup>7</sup>.

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

---

<sup>5</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a23>

<sup>6</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>

<sup>7</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>