



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 29/02/2024
HASH: 03d08896ade616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 00001-00082472

N/REF: 2987/2023

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO (actual MINISTERIO DE INDUSTRIA Y TURISMO).

Información solicitada: Publicidad institucional.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 21 de septiembre de 2023 el reclamante solicitó al MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO (actual MINISTERIO DE INDUSTRIA Y TURISMO), al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

« (...) el listado del dinero invertido en campañas institucionales para todos y cada uno de los medios de comunicación/grupos mediáticos que han recibido esta cuantía, desde que hay registros hasta la fecha de entrada de esta solicitud.

Solicito que esta información esté desglosada por la cuantía que ha recibido cada medio de comunicación/grupo mediático, con la fecha que se realizó el ingreso, de

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

forma desglosada e independiente por cada medio y año. Solicito que en esta información se me indique la cantidad monetaria si es en brutos o netos. Por ejemplo: fecha (día/mes/Año), medio/grupo mediático, motivo de ingreso, cantidad ingresada, brutos o netos.

Este ministerio ya ha entregado en el expediente 001-071185 el listado de los medios de comunicación/grupos mediáticos que han recibido dinero en campañas institucionales. Ahora en esta nueva solicitud se pide la cuantía monetaria. Tal y como se pronunció el Consejo de Transparencia sobre el expediente 001-071185, indicó que el acceso a este tipo de información “tiene un indudable interés público y entronca directamente con los fines de rendición de cuentas y control ciudadano de las actuaciones de los poderes públicos a los que sirve la legislación de transparencia”.

En esta ocasión, añade que “revelar el destino concreto de los gastos en publicidad institucional y anuncios oficiales realizados por una administración con cargo a sus presupuestos es una parte de las obligaciones de transparencia de las instituciones”. Todo ello para posibilitar que la ciudadanía pueda conocer “cómo se manejan los fondos públicos y someter a escrutinio la acción de los responsables públicos”».

2. Mediante resolución de 31 de octubre de 2023, el entonces MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO acuerda conceder la información en los siguientes términos:

« (...) La información relativa a las campañas de publicidad institucional que desarrolla la Administración General del Estado, como son los Planes e Informes de Publicidad y Comunicación Institucional, se publica anualmente en la web oficial del Presidente del Gobierno y el Consejo de Ministros. En aplicación del artículo 22.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, “Si la información ya ha sido publicada, la resolución podrá limitarse a indicar al solicitante cómo puede acceder a ella”, la información relativa a los Planes e Informes del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo desde el año 2006 hasta el año 2023 se encuentra publicada en el siguiente enlace:

<https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/cpci/paginas/PlanesEInformes.aspx>

Para cada uno de los años se encuentran desglosados, entre otros conceptos, el objetivo de las campañas que se han llevado a cabo, el coste total de las mismas, el periodo de ejecución, el ámbito de difusión y la distribución económica del Plan de medios según la tipología de los mismos (Televisión, Radio, Prensa, Internet y Exterior). En relación al importe económico asignado a cada medio de comunicación, se hace constar que el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo no contrata directamente con los medios de comunicación, sino que se lleva a cabo, de acuerdo con la Ley 9/2017,

de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público, con empresas intermediarias o agencias de compra de espacios en medios de comunicación, normalmente a través de los Acuerdos Marco de contratación centralizada.»

3. Mediante escrito registrado el 2 de noviembre de 2023, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG en la que pone de manifiesto que «*[n]o se me ha concedido acceso a lo que estoy pidiendo con precisión. Esta misma información que pido ya me la han facilitado el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana Expediente 00001-82479) y el de Agricultura (expediente 00001-00082460), no entiendo por qué tanta resistencia»*.
4. Con fecha 3 de noviembre de 2023, el CTBG trasladó la reclamación al Ministerio requerido solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes; lo que se efectuó en fecha 21 de noviembre de 2023 aportando informe en el que, tras reiterar los razonamientos de la resolución reclamada, se añade lo siguiente:

« Los diferentes Acuerdos Marco en los que se ha fundamentado el servicio de compra de espacios en medios de comunicación no han tenido una única unidad proponente, sino que, desde que hay registros, los diferentes órganos o centros directivos responsables han ido proponiendo la ejecución de diferentes campañas de publicidad institucional, añadiendo complejidad a la consulta planteada por el solicitante.

Por lo anterior, se considera que la respuesta ofrecida cumple con el objeto de transparencia y acceso a la información pública recogida en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y se adecúa a los límites que establece la misma. El análisis y extracción de la información para cada uno de los años que integran el periodo objeto de consulta y para cada una de las empresas o agencias intermediarias de la ejecución de las diferentes campañas, incurriría en el supuesto de inadmisión contemplado en el artículo 18.1 c) de la Ley de Transparencia y desarrollado en el Criterio Interpretativo CI/007/2015, que determina que se inadmitirán a trámite aquellas solicitudes “Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”.

A mayor abundamiento, debido a la tipología de contenido solicitado y al periodo concreto al que se alude al determinar “desde que hay registros”, la solicitud resultaría

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

abusiva con arreglo a los criterios interpretativos de que se sirve el propio Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (Criterio interpretativo 3/2016), que establece que incurren en abuso de Derecho las solicitudes “que puedan considerarse incluidas en el concepto de abuso de Derecho del art. 7.2 del Código Civil” y “las que, de ser atendidas, requieran un tratamiento que obligue a paralizar la gestión del sujeto obligado a suministrar la información, impidiéndole la atención justa y equitativa a sus funciones y al servicio público”.

Por ello, la recopilación de datos de inversión para cada centro directivo u organismo dependiente del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo desde que existen registros hasta la fecha de entrada de la solicitud, en octubre de 2023, en función de cada campaña y tipo de medios, supondría una paralización de la actividad y de los servicios públicos encomendados a cada una de las áreas que resulten afectadas. A esta circunstancia hay que añadir que determinados centros directivos y organismos responsables han desaparecido o dependen actualmente de otros departamentos ministeriales. A su vez, organismos o entes que dependen del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, se encontraban adscritos en su momento a extintos ministerios.

Por lo anteriormente expuesto, se considera que la reclamación presentada por D. (...) debe ser inadmitida de conformidad con el artículo 18.1, letras c) y e), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, afirmando al mismo tiempo que la Resolución de 30 octubre de 2023 fue ajustada a Derecho.»

5. El 29 de noviembre de 2023, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; sin que, constando su comparecencia a la notificación se haya recibido observación alguna.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) y en el [artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno⁴](#), el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en

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

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

aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁵, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12](#)⁶ el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*».

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

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

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a diversa información referida al dinero invertido en publicidad institucional con un determinado desglose; en particular, los medios de comunicación que han percibido tales cantidades, en qué concepto, qué cuantía y qué porcentaje representa respecto de la inversión en publicidad.

El Ministerio requerido dictó resolución en la que acuerda conceder la información, de acuerdo con la previsión del artículo 22.3 LTAIBG, y facilita un enlace a la página web de La Moncloa en la que aparecen publicados los Planes e informes de Publicidad y Comunicación Institucional desde el año 2006 hasta el año 2023; poniendo de manifiesto, respecto del concreto importe económico asignado a cada medio de comunicación que no contrata directamente con ellos sino con empresas intermediarias o agencias de compra, a través de los Acuerdo Marco.

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

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

4. Antes de entrar a examinar el fondo de asunto, procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que *«[.] a resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo 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»*.

En el presente caso, el órgano competente no respondió al solicitante en el plazo máximo legalmente establecido, sin que conste causa o razón que lo justifique. A la vista de ello, es obligado recordar a la Administración que la observancia del plazo máximo de contestación es un elemento esencial del contenido del derecho constitucional de acceso a la información pública, tal y como el propio Legislador se encargó de subrayar en el preámbulo de la LTAIBG al manifestar que *«con el objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta»*.

5. Centrada la controversia en estos términos, no puede desconocerse que este Consejo ya se ha pronunciado sobre un asunto sustancialmente idéntico en la resolución R CTBG 251/2023, de 17 de abril —y, en la misma línea, en relación el Ministerio ahora requerido, en la R CTBG 150/2024, de 8 de febrero— en la que se descarta que el enlace a la web en la que se publican los diversos Planes de Publicidad y Comunicación Institucional satisfaga una solicitud de acceso en la que lo pretendido es conocer el reparto de esos gastos por medios de comunicación. En la citada resolución se señalaba lo siguiente:

«A tenor del artículo 12 de la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional, el Plan Anual debe especificar, al menos, "las indicaciones necesarias sobre el objetivo de cada campaña, el coste previsible, el periodo de ejecución, las herramientas de comunicación utilizadas, el sentido de los mensajes, sus destinatarios y los organismos y entidades afectadas". A ello, el artículo 11.3.g) del 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, añade las "medidas adoptadas para garantizar la accesibilidad de las personas con discapacidad"».

En concreto, en lo que atañe al objeto del Plan Anual, a mero título de ejemplo y tal y como manifiesta el Plan 2023 de publicidad y comunicación institucional (página 5), se centra en recoger "las previsiones y la planificación para el año 2023 en materia de

publicidad y comunicación institucional de todos los ministerios y de los organismos y entidades a ellos adscritos. Las campañas incluidas en este Plan han sido comunicadas a la Comisión [de Publicidad y Comunicación Institucional], por parte de todos los departamentos ministeriales, con una finalidad puramente informativa y planificadora, dado que las distintas campañas se concretarán en el momento en que se lleve a cabo su contratación y la elaboración del plan de medios correspondiente". Comisión que se configura como el órgano colegiado adscrito a la Secretaría de Estado de Comunicación, de Presidencia del Gobierno, que desempeña funciones de planificación, asistencia técnica, evaluación y coordinación de las actividades de publicidad y comunicación que lleva a cabo la Administración General del Estado y las demás entidades integrantes del sector público estatal.

De acuerdo con lo expuesto hasta ahora, cabe inferir que "los medios de comunicación destinatarios finales del dinero invertido en concepto de campañas institucionales", que era lo solicitado por el reclamante, no es un contenido que figure en los Planes Anuales de Comunicación Institucional, dado que como indica expresamente el Plan de 2023, su contenido tiene carácter informativo, planificador, dado que las distintas campañas y, en suma, los concretos medios de comunicación receptores se concretan cuando se lleva a cabo su contratación y la elaboración del Plan de Medios correspondiente, motivo por el que no puede entenderse satisfecho el derecho constitucional de acceso a la información mediante el enlace facilitado en la resolución ahora recurrida.»

6. A lo anterior se suma que, como se ponía de manifiesto en la citada R CTBG 251/2023, la información sobre los medios de comunicación destinatarios finales del dinero invertido en concepto de campañas institucionales debe obrar en poder de la Administración. Así se desprende de lo dispuesto en el Acuerdo Marco 50/2020 para la prestación de los servicios de compra de espacios en medios de comunicación y demás soportes publicitarios para la difusión de las campañas de publicidad institucional [vigente en el momento de presentarse la solicitud de acceso, dado que el actual AM 50/2023 entró en vigor el 19 de diciembre], de sus instrucciones de aplicación y del Pliego de Prescripciones Técnicas que imponen la comprobación, al cierre del contrato, de que se ha efectuado la inversión acordada en cada medio, de acuerdo con el plan de medios que fue aportado por la empresa adjudicataria y cuya conformidad debe declararse por la Secretaría de Estado de comunicación. Lo anterior se lleva a cabo mediante la aportación del plan de medios de cierre (con informe de inversión) y de los justificantes de emisión de campaña. Se trata, además, de una información que, con un mayor o menor nivel de concreción se ha aportado ya por otros Ministerios.

7. Los anteriores razonamientos resultan plenamente trasladables a este caso en la medida en que el enlace facilitado no proporciona ninguna información sobre el dinero invertido en publicidad institucional en concretos medios de comunicación en los que se ha insertado. Cabe recordar que este Consejo ya ha señalado, en la citada R CTBG 251/2023, que *«el acceso a la información objeto de controversia tiene un indudable interés público y entronca directamente con los fines de rendición de cuentas y control ciudadano de las actuaciones de los poderes públicos a los que sirve la legislación de transparencia. Revelar el destino concreto de los gastos en publicidad institucional y anuncios oficiales realizados por una administración con cargo a sus presupuestos es una parte inescindible de las obligaciones de transparencia de las instituciones para posibilitar que la ciudadanía pueda conocer “cómo se manejan los fondos públicos” y someter a escrutinio la acción de los responsables públicos. Premisa que, además, ha sido remarcada por el propio legislador al identificar a la transparencia como uno de los principios a los que han de ajustarse las campañas institucionales de publicidad y comunicación, según se declara en el artículo 3.4 de la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional. »* (R CTBG 251/2023, de 17 de abril de 2023).

De ahí que no quepa apreciar el carácter abusivo de la solicitud de información que pretende el Ministerio en sus alegaciones ante este Consejo, pues ni hay una extralimitación en la conducta carente de finalidad seria y legítima, con voluntad de perjudicar o huérfana de interés legítimo, ni se observa un exceso en el ejercicio del derecho que pueda calificarse como anómalo, y la pretensión entronca directamente con la finalidades que persigue la Ley de Transparencia.

En la misma línea, tampoco puede apreciarse la concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG que también invoca en alegaciones, pues resulta evidente que no se trata de una información diseminada o dispersa, ni el carácter eventualmente voluminoso de la misma puede integrar la noción de *tarea previa de reelaboración*. En efecto, la alegaciones que, *a mayor abundamiento*, vierte el Ministerio asegurando que el hecho de pedir la información *desde que hay registros* hasta la fecha de la solicitud comporta la concurrencia de las causas de inadmisión mencionadas, no pueden estimarse ya que, en primer lugar, la alusión a la *existencia de registros* ha de entenderse referida a la información disponible, habiendo confirmado el Ministerio que existen planes (y, por tanto, los correspondientes acuerdos marco) desde el año 2006; y, en segundo lugar y en consecuencia, no se aprecia en qué medida divulgar la información que tienen disponible puede paralizar (ni se han aportado elementos objetivables en este sentido) la gestión ordinaria de sus cometidos.

8. En conclusión, de acuerdo con lo expuesto, dado que no se aprecia la concurrencia de límites o causas de inadmisión y consta en este Consejo que otros ministerios han facilitado la información aquí reclamada respondiendo a solicitudes de acceso idénticas, procede estimar la reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] frente al MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO (actual MINISTERIO DE INDUSTRIA Y TURISMO).

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO (actual MINISTERIO DE INDUSTRIA Y TURISMO) a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

- «*Listado del dinero invertido en campañas institucionales para todos y cada uno de los medios de comunicación/grupos mediáticos que han recibido esta cuantía, desde que hay registros hasta la fecha de entrada de esta solicitud.*

Solicito que esta información esté desglosada por la cuantía que ha recibido cada medio de comunicación/grupo mediático, con la fecha que se realizó el ingreso, de forma desglosada e independiente por cada medio y año. Solicito que en esta información se me indique la cantidad monetaria si es en brutos o netos. Por ejemplo: fecha (día/mes/Año), medio/grupo mediático, motivo de ingreso, cantidad ingresada, brutos o netos».

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO (actual MINISTERIO DE INDUSTRIA Y TURISMO) 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 23.1⁷](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad

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

con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)⁸, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa](#)⁹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2024-0258 Fecha: 29/02/2024

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

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