



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno

## Resolución 721/2018

**S/REF:** 001-009513

**N/REF:** R/0721/2018 (anterior R/0517/2016); 100-001970

**Fecha:** 27 de febrero de 2019

**Reclamante** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación

**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 DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN, 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](#)<sup>1</sup> (LTAIBG), la siguiente información:

*En virtud del artículo 2.1 de la ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno, que incluye a la Administración General del Estado entre los sujetos de ámbito de aplicación, y el artículo 13 de la misma, que entiende por información pública 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, solicito:*

---

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

*Listado de 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.*

*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 14 de noviembre de 2016, el entonces MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN dictó resolución en la que indicaba al solicitante lo siguiente:

*1. La información solicitada relativa al "presupuesto ejecutado, organismo y campaña" de 2012 a 2015 está disponible en los planes e informes anuales de publicidad y comunicación institucional, accesibles en la web de La Moncloa y en el Portal de la Transparencia.*

*2. La información solicitada relativa al "número de inserciones, tarifa y medio de comunicación" se incluyen, con diferente nivel de desglose, en los distintos planes de medios de las campañas de publicidad institucional difundidas en el citado periodo, los cuales obran en diferentes unidades administrativas.*

*El acceso a dicha información podría requerir de una acción previa de reelaboración por parte de las unidades responsables por lo que se podría encuadrar dentro de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1. c) LTAIBG.*

*3. La información solicitada de carácter económico es la relativa a los contratos suscritos para la compra de espacios publicitarios con agencias de medios. La Administración General del Estado, en general, no contrata directamente con los medios de comunicación en los que se difunden sus campañas de publicidad institucional.*

*El acceso a este tipo de información podría suponer un perjuicio a los intereses económicos y comerciales de las empresas afectadas por los contratos a los que se refiere la solicitud, es decir, las agencias de medios con las que han contratado los ministerios, lo que se encuadra en la causa de denegación prevista en el artículo 14.1. h) LTAIBG ("el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales").*

*4. En cuanto a los argumentos aportados en la solicitud:*

*La resolución 148/2015, del Consejo de la Transparencia (ICO) contempla un caso diferente, debido a que el ICO denegó inicialmente la información argumentando que "supondría un perjuicio a sus intereses económicos y comerciales", dado que su capacidad de negociación se vería afectada "si se revelaran datos sobre inversión, descuentos y distribución de medios".*

*En el presente caso, el límite del derecho al acceso se basa en los intereses económicos y comerciales de las empresas afectadas por los contratos a los que se refiere la solicitud, no en los intereses de la Administración General del Estado.*

*En la solicitud de acceso a información pública de referencia se argumenta que "en los pliegos relativos a la publicidad institucional queda especificado que cada agencia de medios debe remitir un informe con todos estos datos a cada organismo". Los datos a los que se refiere este tipo de cláusula son exclusivamente relativos a la facturación de las agencias de medios y a la justificación de la realización de las campañas en los medios y soportes contratados con dichas agencias.*

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>2</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 de Asuntos Exteriores y Cooperación. 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*

---

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

*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.*

- *Además, el Ministerio argumenta que acceder a esta información supondría un perjuicio para los intereses comerciales de las empresas, cuando en este caso debería prevalecer el interés público de conocer esa información sobre esos intereses.*
- *Por ello, exijo saber cuánto dinero invirtió y a cambio de qué el Ministerio de Asuntos Exteriores en sus campañas de publicidad institucional entre 2012 y 2015.*

Esta reclamación recibió el numero de referencia R/0517/2016.

4. Con fecha 12 de diciembre de 2016, el expediente fue remitido al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN a los efectos de que, por dicho Departamento, se realizaran las alegaciones oportunas que, recibidas con 30 de diciembre de 2016, consistieron en las siguientes:

- *En la contratación de los servicios de compra de espacios en medios de comunicación y demás soportes publicitarios para la materialización de las campañas de publicidad institucional, los departamentos ministeriales y demás entes y organismos de la AGE no contratan directamente con los medios de comunicación en los que se difunden sus campañas de publicidad institucional, sino con agencias de medios.*
- *Con estas agencias se contrata, no solo la compra de espacios publicitarios, sino también los servicios de estrategia y planificación de la compra de espacios, la adaptación de la creatividad, las acciones que potencien los objetivos de las campañas de publicidad, el asesoramiento y apoyo técnico necesario, o el seguimiento y control de las campañas institucionales y de las acciones publicitarias antes mencionadas, entre otros.*
- *Por este motivo, los datos relativos al presupuesto ejecutado por los departamentos ministeriales y demás entes y organismos de la AGE no se refieren a la compra directa en medios de comunicación, sino a los importes facturados por las agencias, por servicios no únicamente vinculados a la compra de espacios en medios, sino por un servicio más extenso basado en la estrategia, el asesoramiento continuo y el seguimiento de las campañas.*

- *La inversión que los medios reciben para la difusión de las campañas institucionales de la AGE deriva de su relación con las agencias intermediarias y de los precios y descuentos que éstos, como terceros ajenos a la Administración, pacten en su relación privada.*
- *La facturación de las agencias de medios a la Administración deriva de precios y descuentos fijados en la adjudicación de contratos públicos que en nada incumben a los medios de comunicación y demás soportes publicitarios, y que en ningún caso tienen que guardar relación alguna con la relación jurídico- privada de agencias de medios y dichos medios y soportes publicitarios.*
- *A la vista de lo expuesto, la reclamación no puede ser admitida en tanto que la inversión por medio de comunicación solicitada no obra en poder de la Administración.*
- *Partiendo de que la Administración no dispone de datos de inversión en medios de comunicación y otros soportes publicitarios, sino de datos derivados de sus relaciones contractuales con agencias de medios, no cabe más que reiterar que el acceso a este tipo de información podría suponer un perjuicio a los intereses económicos y comerciales de las empresas afectadas por los contratos a los que se refiere la solicitud. Nos encontramos ante el supuesto del artículo 14.1. letra h de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno ("el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales").*
- *En la solicitud inicial, se hacía referencia a la resolución 148/2015 del Consejo de la Transparencia, que obliga al ICO a entregar toda la información relativa a campañas de publicidad de dicho organismo, incluidos los correspondientes planes de medios (número de inserciones, pases de spots y cuñas, número de impresiones, costes y descuentos de agencia), considerando que existe "un interés público superior" frente al "perjuicio a sus intereses económicos y comerciales", alegado por el ICO como límite al derecho de acceso a la información pública.*
- *Se trata de un caso diferente porque el ICO denegó inicialmente la información argumentando que "supondría un perjuicio a sus interés económicos y comerciales", dado que su capacidad de negociación se vería afectada "si se revelaran datos sobre inversión, descuentos y distribución de medios". En el presente caso, el límite del derecho al acceso se basa en los intereses económicos y comerciales de las empresas afectadas por los contratos a los que se refiere la solicitud, no en los intereses de la Administración General del Estado.*

- *Debe añadirse que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 24.3 de la citada Ley 19/2013, ante una reclamación al Consejo por haberle sido denegado el acceso a la información para proteger derechos e intereses de terceros, con carácter previo a la resolución, el Consejo deberá otorgar "trámite de audiencia a las personas que pudieran resultar afectadas para que aleguen lo que a su derecho convenga". Es decir, deberán ser oídas todas las empresas afectadas, tanto agencias de medios como todo tipo de medios de comunicación y otros soportes publicitarios, por los planes de medios de todas y cada una de las campañas de publicidad institucional de los años 2012 a 2015.*
  - *Los datos contenidos en los informes de referencia, con carácter general, son relativos a la facturación de las agencias de medios y a la justificación de la realización de las campañas en los medios y soportes contratados.*
  - *En todo caso, como se ha señalado previamente, el acceso a esta información supondría un perjuicio a los intereses económicos y comerciales de las empresas afectadas por los contratos a los que se refiere la solicitud, y requeriría su previa audiencia.*
  - *La inadmisión a trámite por exigir una acción previa de reelaboración, de conformidad con el artículo 18.1. c) de la reiterada Ley 19/2013, se argumenta debido a 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.*
5. Este procedimiento finalizó mediante resolución de 7 de marzo de 2017, en la que el Consejo Transparencia y Buen Gobierno acordó lo siguiente:

*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 DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN 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.*

*TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN 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 DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN 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.*

6. El MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN presentó recurso contencioso-administrativo contra la precitada resolución, recayendo Sentencia de fecha 12 de diciembre de 2017, dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 5, en la que se acordó lo siguiente:

*Que estimando parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES y COOPERACIÓN, frente a la resolución de 7-3-17 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, dictada en el expediente nº R/0517/2016, por la que se estima la reclamación formulada por [REDACTED], contra la resolución del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de fecha 14-11-2016, sobre solicitud de información.*

*Declaro que dicha resolución no es ajustada a Derecho, y en consecuencia procede anularla.*

*Se acuerda retrotraer el procedimiento, al objeto de que, en relación con la reclamación formulada por [REDACTED] frente a la resolución del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de 14 de noviembre de 2016, se confiera trámite de audiencia a las agencias y centrales de medios con las que dicho Ministerio haya contratado para el desarrollo de la campaña de publicidad institucional relativa al año 2015*

7. Esta Sentencia fue recurrida en Apelación ante la Audiencia Nacional por el Consejo Transparencia y Buen Gobierno, recayendo nueva Sentencia, de fecha 18 de julio de 2018, por la que se acordaba lo siguiente:

- *DESESTIMAMOS el recurso de Apelación interpuesto por la representación procesal del Consejo Transparencia y Buen Gobierno, contra la Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo núm. 5, de 12 de diciembre de 2017.*

8. En cumplimiento de esta Sentencia, el Consejo Transparencia y Buen Gobierno incoó nuevo procedimiento de reclamación, con el numero R/0721/2018, dando audiencia del expediente a las terceras empresas afectadas, previa identificación de las mismas por parte del actual MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN. En concreto, fue



identificada una única empresa potencialmente afectada con el acceso a la información, denominada OPTIMEDIA, S.L.U. (actualmente denominada BLUE 449 AGENCIA DE MEDIOS, S.L.), que no ha presentado alegaciones en el plazo concedido al efecto.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG](#)<sup>3</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>4</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>5</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 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.*

---

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

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

<sup>5</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>



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 petitionarios 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 argumenta la denegación del acceso.

A este respecto, destaca que en la respuesta proporcionada por el Ministerio se 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 presente reclamación 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:

*(...)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. (...)*

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."*

*Igualmente, debe recordarse también lo indicado por el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017, "Cualquier pronunciamiento sobre las "causas de inadmisión" que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y, en particular, sobre la prevista en el apartado 1.c/ de dicho artículo (que se refiere a solicitudes "relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración") debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013." (...) "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".(...) sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.*

*Por ello, la causa de inadmisión de las solicitudes de información que se contempla en el artículo 18.1.c/ de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no opera cuando quien invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información. (...)*

En estas condiciones y debido a la existencia de la información solicitada sin necesidad de una acción previa de reelaboración, entendemos 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 concurran 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 concurran 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 ya mencionada 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.”*

7. En el caso que nos ocupa, la Administración se limita a invocar el límite sin justificar mínimamente porqué 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 no se sostiene debidamente, puesto que, realizado el trámite de audiencia, la única empresa supuestamente afectada por la entrega de la información no ha efectuado alegaciones que pongan de manifiesto el hipotético daño producido.

Por lo tanto, siguiendo el criterio del Tribunal Supremo, no se aprecia la existencia del límite invocado.

En conclusión, por todos los argumentos expuestos anteriormente y al igual que en expedientes anteriores tramitados sobre el acceso a la misma información que se plantea en el presente supuesto, este Consejo de Transparencia considera que la presente reclamación debe 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 DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN (actual MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN), de fecha 14 de noviembre de 2016.

**SEGUNDO: INSTAR** al actual MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a [REDACTED] la siguiente información:

- *Listado de campañas realizadas y presupuesto ejecutado del Ministerio de Asuntos Exteriores y sus organismos dependientes para los años 2012-2015, desglosado por años, medios de comunicación donde se anunció la campaña, presupuesto ejecutado, organismo, campaña, número de inserciones y tarifa.*

**TERCERO: INSTAR** al actual MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN a que, en el mismo plazo, 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>6</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>7</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>8</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>6</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a23>

<sup>7</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>

<sup>8</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>