



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 17/04/2023
HASH: 03d08896abe616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 001-071185

N/REF: R-0754-2022; 100-007273 [Expte. 231-2023]

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO

Información solicitada: Medios de comunicación destinatarios finales de las campañas de publicidad institucional

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 26 de julio de 2022, al MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES Y MEMORIA DEMOCRÁTICA, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

«(...) solicito conocer qué medios de comunicación han sido los destinatarios finales del dinero invertido en concepto de campañas institucionales. Solicito esta información desde la fecha en la que se empezaron a recoger estos datos hasta la actualidad. Solicito estos datos en formatos excel, desglosado por años y por cada campaña institucional a ser posible.»

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

2. Mediante resolución de fecha 16 de agosto de 2022, la SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO respondió lo siguiente al solicitante:

«(...) la Directora del Departamento de Coordinación Técnica y Jurídica de la Presidencia del Gobierno, RESUELVE Conceder el acceso a la información solicitada.

Conforme al artículo 14 de la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional, “El Gobierno elaborará un informe anual de publicidad y de comunicación en el que se incluirán todas las campañas institucionales previstas en esta Ley, su importe, los adjudicatarios de los contratos celebrados y, en el caso de las campañas publicitarias, los planes de medios correspondientes”. La información relativa a los gastos efectuados por campañas promovidas o contratadas por la Administración General del Estado y demás entidades integrantes del sector público se encuentran recogidos en los Informes Anuales y su contenido puede ser consultado en la página www.lamoncloa.gob.es, apartado, subapartado, epígrafe. El enlace directo es el siguiente:

<https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/cpci/Paginas/PlanesElInformes.asp>
X

La contratación de los servicios y espacios necesarios para la difusión de las campañas de publicidad institucional se realiza, -a excepción de las campañas de carácter industrial, comercial o mercantil y aquellas cuyos contratos puedan tener la consideración de menor-, por los departamentos ministeriales y demás entes y organismos de la Administración General del Estado a través de las empresas adjudicatarias (agencias de medios) de un Acuerdo Marco (AM para la adopción de tipo del servicio de compra de espacios en medios de comunicación y demás soportes publicitarios destinados a la materialización de las campañas de publicidad institucional, AM 50/2020).

Con carácter general, el sector público estatal no contrata directamente con medios de comunicación, sino con agencias intermediarias de compra de medios. La contratación con estas agencias supone no solo la compra de espacios publicitarios sino también la prestación de servicios de estrategia y planificación, de adaptación de la creatividad, de acciones que potencien los objetivos de las campañas, del asesoramiento y apoyo técnico necesarios, o de seguimiento y control de las campañas institucionales y de las acciones publicitarias antes mencionadas, entre otras. La retribución por estos conceptos está incluida en los precios ofertados por las agencias adjudicatarias como coste de los espacios publicitarios.

Las agencias de medios elaboran un planteamiento estratégico en función de los objetivos que se pretenden alcanzar para conseguir la máxima cobertura, frecuencia, rentabilidad y notoriedad entre el público al que van dirigidas. (...)»

3. Mediante escrito registrado el 16 de agosto de 2022, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG, argumentando lo siguiente:

«Soy periodista, y considero que esta información es de interés general. De hecho este tipo de información ya la hacen pública algunas comunidades autónomas como Cataluña y Castilla y León. Además, que la Justicia ya se ha pronunciado sobre esto. Por ejemplo, en 2018, la Audiencia Nacional falló a favor del Consejo de Transparencia y 'elDiario.es' obligando al Ministerio de Sanidad a publicar cuánto dinero ha adjudicado a cada medio de comunicación en campañas de publicidad institucional. (https://www.eldiario.es/sociedad/sentencia-ministeriosanidad-publicidad-institucional_1_2236507.html)».

4. Con fecha 17 de agosto de 2022, se trasladó la reclamación al órgano reclamado a fin de que remitiese las alegaciones que considerase oportunas. El 20 de enero de 2023 se recibió respuesta con el siguiente contenido:

«(...) En relación con la reclamación de referencia, se formulan las siguientes alegaciones:

PRIMERO. - La información obrante en la Secretaría de Estado de Comunicación se circunscribe a la información remitida por los distintos departamentos ministeriales.

Esta Secretaría dispone únicamente de los datos de cierre facilitados por los ministerios, de forma agregada, para la elaborar los informes anuales.

SEGUNDO. - En los Planes Anuales (que se hacen públicos a través de la página web <https://www.lamoncloa.gob.es/>, apartado: Prensa-Publicidad y Comunicación Institucional-Planes e informes anuales) se pueden consultar las cantidades invertidas en publicidad por la Administración General del Estado en los distintos soportes (televisión, radio, prensa, revistas, Internet, exterior, cine, relaciones públicas, marketing, etc.).

A continuación, se proporciona enlace a los Planes anuales.

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

<https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/cpci/paginas/PlanesElInformes.asp>
x

TERCERO.- Finalmente, se destaca que la contratación de los servicios necesarios para la difusión de las campañas de publicidad institucional se realiza -a excepción de las campañas de carácter industrial, comercial o mercantil y aquellas cuyos contratos puedan tener la consideración de menor- a través de un Acuerdo Marco (Acuerdo Marco para la adopción de tipo del servicio de compra de espacios en medios de comunicación y demás soportes publicitarios destinados a la materialización de las campañas de publicidad institucional, AM 50/2020).

En aplicación de este Acuerdo Marco, los departamentos ministeriales y demás entes y organismos de la Administración General del Estado no contratan directamente con los medios de comunicación en los que se difunden sus campañas de publicidad institucional, sino con las empresas adjudicatarias del citado Acuerdo Marco (agencias de medios), con las que se contrata no solo la compra de espacios publicitarios, sino también los servicios de estrategia y planificación de la compra de espacios en medios de comunicación y demás soportes publicitarios, la adaptación de la creatividad, las acciones que potencien los objetivos de las campañas de publicidad, así como el asesoramiento y apoyo técnico necesario y el seguimiento y control de las campañas institucionales.

Por tanto, SOLICITA Que se resuelva de forma desestimatoria la reclamación formulada por ... ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.»

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) y en el [artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno⁴](#), el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁵](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

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

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

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

2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12](#)⁶ el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo 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 conocer qué medios de comunicación han sido los destinatarios finales del dinero invertido en concepto de campañas institucionales de publicidad.

El Ministerio concernido dictó resolución facilitando un enlace a la página *web* de La Moncloa en la que aparecen publicados los Planes de Publicidad y Comunicación Institucional desde 2007 a 2023. El solicitante manifestó su disconformidad, argumentando que la información solicitada, por una parte, es publicada en el caso de algunas Comunidades Autónomas y, por otra parte, que hay un precedente judicial relacionado con el Ministerio de Sanidad en el que se resolvió que dicho Departamento debía facilitar tal información.

El enlace que facilita el Ministerio concernido en su contestación, como se ha indicado, direcciona a la página *web* de La Moncloa en la que están publicados los Planes e Informes de Publicidad y Comunicación Institucional desde 2007 a 2023, con excepción de 2016 en que no se aprobó el Plan Anual.

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

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.

4. Centrada la controversia en los términos expuestos, cabe recordar que la Administración ha puesto de manifiesto, tanto en la resolución recurrida como en el trámite de alegaciones de este procedimiento, por una parte, que el sector público

estatal, con carácter general, no contrata directamente con medios de comunicación, sino con agencias intermediarias de compra de medios y, por otra, que la contratación de los servicios y espacios necesarios para la difusión de las campañas de publicidad institucional se realiza –a excepción de las campañas de carácter industrial, comercial o mercantil y aquellas cuyos contratos puedan tener la consideración de menor- por los Departamentos ministeriales y demás entes y organismos a través de las empresas adjudicatarias (agencias de medios) del *Acuerdo Marco 50/2020, para la adopción de tipo del servicio de compra de espacios en medios de comunicación y demás soportes publicitarios destinados a la materialización de las campañas de publicidad institucional*.

En relación con este punto, se constata por este Consejo que el *Pliego de Prescripciones Técnicas que rige la celebración del acuerdo marco 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 (AM 50/2020)* dedica su epígrafe 6 al «*Desarrollo y ejecución de los contratos basados*». Su apartado 6.1, referente al *Plan de Medios*, dispone que en el plazo establecido en el documento de prescripciones del contrato basado, la empresa adjudicataria del mismo presentará propuesta de plan de medios de la campaña de la que formará parte, entre otras cuestiones, como contenido los «*Planes de Medios con calendarios y detalle de inserciones y GRP's, por medio, soporte y formato*». Se añade a continuación que la propuesta de Plan de Medios en ningún caso tendrá carácter vinculante para la Administración, puesto que el responsable del contrato basado, una vez analizada la propuesta, «*efectuará, en su caso, las observaciones que considere oportunas para mejorar su eficacia y se reservará el derecho a elegir los soportes y las acciones a utilizar en cada campaña por razones de idoneidad y/o política presupuestaria, con sujeción a criterios basados en aspectos como la audiencia, afinidad o rentabilidad, entre otros*». De modo que el «*plan de medios definitivo será el que apruebe el responsable del contrato basado. Con carácter previo a esta aprobación definitiva, se solicitará la conformidad de la Secretaría de Estado de Comunicación*».

A ello se ha de añadir que las *Instrucciones para la tramitación de los contratos basados en el acuerdo marco 50/2020, para la prestación de los servicios de compra de espacios en medios de comunicación y demás soportes publicitarios, destinados a la materialización de las campañas de publicidad institucional*, elaboradas por la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación, al abordar la ejecución y finalización del contrato basado precisa sobre el *Plan de Medios* que, después de la perfección del contrato basado, la empresa adjudicataria debe elaborar

y presentar la propuesta de Plan de Medios cuyo contenido ha de adecuarse a lo recogido en el PPT del Acuerdo Marco, debiendo dicha propuesta «*ser conformada por la Secretaría de Estado de Comunicación (SEC) previamente a su aprobación por el órgano competente del organismo destinatario de los servicios contratados*». Concluyendo que, a efectos de la correcta planificación, «*una vez aprobado el Plan de Medios definitivo, la empresa adjudicataria precisará de aproximadamente 10 días para realizar las reservas de espacios en los diferentes medios*».

Finalmente, el apartado 6.4 del *Pliego de Prescripciones Técnicas*, rubricado *Memoria y cierre de la difusión de las campañas*, prevé que tras la realización de cada campaña, o una vez finalizada una oleada de difusión si así lo establece el contrato basado, la empresa contratada entregará a la unidad responsable de la campaña, como mínimo, un ejemplar con la documentación que se especifica en la que se incluyen, en lo que ahora importa, los *justificantes de emisión de la campaña*, que acrediten que la campaña ha sido efectivamente realizada en los medios y en los soportes contratados, así como que se han cumplido con las prescripciones que rigen el acuerdo marco y el contrato basado. Para ello, las empresas adjudicatarias deben presentar, entre otra documentación, la que se menciona a continuación:

- (i) Televisión: certificados de emisión de fuente oficial, certificado de emisión de la cadena: con listado de fechas, formato, horario, posición de bloque y detalle final que recoja el % total en Prime Time y madrugada, % de posicionamiento en bloque 1ª, 2ª penúltima y última. Este certificado deberá ir firmado y sellado por la cadena, así como por la agencia;
- (ii) Medios gráficos: certificados oficiales del soporte o grupo de soportes con el siguiente detalle: listado de inserciones con fecha, formato y página donde se emplazó la publicidad; comprobantes físico o digital PDF de cada una de las inserciones con referencia de la cabecera y paginación adjunta en donde se pueda identificar el emplazamiento en el diario;
- (iii) Radio: certificados de emisión de fuentes externas: Reporte original de un auditor externo con el siguiente detalle: fecha, cadena, hora de emisión, formato, número de cuñas y posicionamiento en el corte publicitario. Este certificado de fuente oficial deberá ir firmado y sellado por la agencia; certificado de emisión de la cadena: con listado de fechas, formato, horario, posición del corte y detalle final de % total en Prime Time y posicionamiento en el corte publicitario. Este certificado deberá ir firmado y sellado por la cadena, así como por la agencia;

- (iv) Exterior: certificados de exposición del exclusivista: se entregará original firmado y sellado con el listado de circuitos, emplazamientos por el proveedor con el siguiente detalle: fechas, ciudades, emplazamientos, nº de caras. En acciones digitales se añadirá también el número de pases, duración y tipo de rotación. Este certificado de deberá ir firmado y sellado por el exclusivista, así como por la agencia;
 - (v) Cine: certificados de exposición del exclusivista: se entregará original firmado y sellado por el exclusivista con el listado de ciudades, salas, formato, número de pases y posicionamiento de la emisión;
 - (vi) Medios digitales: certificado de emisión del soporte o grupo de soportes resultante de la herramienta de gestión del medio (*adserver* del medio, *business manager*, etc) con el siguiente detalle: listado de soportes, fechas, impresiones, clics o cualquier otra métrica resultante según modalidad comprada, y % en la *HOME*.
5. Como ya ha tenido ocasión de precisar este Consejo en la Resolución RT 398/2021 en relación con una reclamación frente a la Comunidad de Madrid, 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.

De acuerdo con ello, y atendiendo a lo expuesto en los fundamentos jurídicos anteriores, este Consejo considera que la reclamación debe estimarse, dado que los medios de comunicación destinatarios finales del dinero invertido en concepto de campañas institucionales se trata de una información que obra en poder de la Administración en función de los certificados que deben expedir las empresas adjudicatarias tras la realización de cada campaña, según se desprende del apartado 6.4 del Pliego de Prescripciones Técnicas del Acuerdo Marco de referencia.

Si la información obra en poder del órgano requerido, deberá ser éste quien la facilite. En caso de no ser así, como parece apuntar en sus alegaciones, deberá comunicar expresamente esta circunstancia al requirente y remitir la solicitud a los órganos competentes cumpliendo con lo preceptuado en el artículo 19.1 LTAIBG: «*Si la solicitud se refiere a información que no obre en poder del sujeto al que se dirige, éste la remitirá al competente, si lo conociera, e informará de esta circunstancia al solicitante.*»

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada frente a la resolución de la SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO.

SEGUNDO: INSTAR a la SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO a que, en el plazo máximo de 20 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

- *qué medios de comunicación han sido los destinatarios finales del dinero invertido en concepto de campañas institucionales. Solicito esta información desde la fecha en la que se empezaron a recoger estos datos hasta la actualidad. Solicito estos datos en formatos excel, desglosado por años y por cada campaña institucional a ser posible*

Subsidiariamente, para el caso de que la información no obre en su poder, en el plazo máximo de 10 días, remita la solicitud a los órganos competentes, dando cumplimiento a lo previsto en el artículo 19.1 LTAIBG.

TERCERO: INSTAR a la SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de lo actuado y de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de

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

conformidad 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: 2023-0251 Fecha: 17/04/2023

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>