



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 07/02/2024
HASH: 03d08896ade616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 00001-00080444

N/REF: 2419/2023

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACION.

Información solicitada: Publicidad y comunicación institucional.

Sentido de la resolución: Desestimatoria.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 13 junio de 2023 el reclamante solicitó al MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACION, 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 para todos y cada uno de los años entre 2015 y 2022 el desglose de dinero invertido por el ministerio en campañas de publicidad y comunicación institucional. Incluido cualquier organismo, unidad, empresa o institución dependiente del ministerio.

Solicito que para cada año se me indique el nombre del medio, tipo de medio (prensa, tv, digital, radio o lo que corresponda), a qué empresa (nombre y CIF) pertenece y

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

cuánto dinero recibió del total de invertido por el ministerio en campañas de publicidad y comunicación institucional. Si, además, para cada año se puede añadir al desglose sobre de qué unidad del ministerio, empresa pública o institución dependiente del ministerio eran las campañas, solicito que se me añada. Si no se puede añadir ese desglose, solicito que se me indique el motivo.

Del mismo modo, recuerdo que si no se puede entregar algún dato en concreto eso no es óbice para no entregar el resto de lo solicitado.

Solicito la información en formato reutilizable tipo .csv o .xls.

Recuerdo que se trata de información sobre la que no cabe motivo para no entregarla. Así lo ha dictaminado el Consejo de Transparencia en resoluciones como la R-0754-2022 y muchos Gobiernos autonómicos ya lo publican de forma proactiva. Recuerdo también que algunos ministerios ya han entregado esta información ante solicitudes de información similares.

Solicito que para cada año se me entregue el desglose final de pago a medios de comunicación de todo el dinero total invertido en campañas por el ministerio. Solicito que se me detalle si la cantidad indicada es el pago neto realizado al medio por las inserciones o es el pago hecho a la agencia contratada para la inserción incluyendo la comisión de esa agencia.

Del mismo modo, recordar que contratar a agencias u otro tipo de empresas para realizar el reparto o la inserción en medios tampoco exime a la Administración de entregar esta información. Las agencias que hacen la inserción son subcontratadas por la Administración y la Administración es competente, por ello, para recopilar y entregar esta información. Así lo establece, de hecho, la propia LTAIBG en su artículo 4.»

2. Mediante resolución del MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACION de 11 de julio de 2023 se acuerda conceder la información en los siguientes términos:

«Una vez analizada la solicitud, la Subsecretaria de Agricultura, Pesca y Alimentación, Unidad directiva competente en la materia objeto de su petición, resuelve conceder el acceso a la información, en los siguientes términos:

En relación con la información solicitada se informa que, según el art. 8 de la LTAIPBG, todos los contratos efectuados por las Administraciones Públicas se encuentran publicados en el Portal de la Transparencia de la Administración General del Estado. Se adjuntan los siguientes enlaces para su consulta:

https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/PublicidadActiva/Contratos/Contratos.html#

Enlace Contratos MAPA:

<https://transparencia.gob.es/serviciosbuscador/buscar.htm?categoria=licitaciones&ente=E05024401,E04921701,E04990301&lang=es&historico=false>

En cuanto a las Campañas de Publicidad Institucional del MAPA, no se contratan directamente con los medios de comunicación, se contratan de acuerdo con la Ley 9/2017, de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público, con empresas o agencias intermediarias, normalmente a través de los Acuerdos Marco 50/2014, 50/2017 y 50/2020.

Estas empresas o agencias son las que compran los espacios publicitarios en los medios de comunicación, una vez han sido adjudicatarias elaboran un Plan de Medios, que supone no solo la compra de espacios publicitarios sino también la prestación de servicios de estrategia y planificación de la compra de espacios, de adaptación de la creatividad, de acciones que potencien los objetivos de las campañas, de asesoramiento y apoyo técnico necesario, o de seguimiento y control de las campañas institucionales y de las acciones publicitarias antes mencionadas, entre otros.

La inversión final que los medios de comunicación y otros soportes reciben para la difusión de las campañas institucionales deriva de los precios y descuentos que medios y agencias intermediarias, como terceros ajenos a la Administración, pacten en su relación privada.

La información relativa a todas las campañas de publicidad institucional que desarrolla la Administración General del Estado, Planes e Informes de Publicidad y comunicación Institucional, es pública a través de la web del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, y puede consultarse en el siguiente enlace:

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

En aras de una mayor transparencia, se adjuntan como Anexos a esta resolución la información solicitada para los ejercicios 2015-2022”.

Junto a las resoluciones adjunta fichero Excel con los contratos realizados por el ministerio de Agricultura desde 2015 a 2022 en materia de publicidad desagregado por grupo de medio de comunicación y campaña.»

3. Mediante escrito registrado el 24 de julio 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 manifestando que:

«Mi solicitud pedía el pago desglosado por medios de comunicación de las campañas de publicidad y comunicación institucional, pero realmente el ministerio solo remite a los Planes e Informes de Publicidad y Comunicación Institucional que publica el Gobierno y que en ningún caso recogen el desglose del pago total que se realiza a cada medio cada año que es lo que yo pedía al ministerio.

Después añaden que para mostrar una mayor transparencia entregan un archivo excel con lo solicitado, pero la base de datos no incluye realmente lo solicitado. Hay campañas que solo se indica cuánto dinero se pagó a las agencias de compra de medios, por ejemplo, u otras en las que solo se indican cosas genéricas del pago a medios como "Múltiples diarios". Eso no supone conceder el acceso a lo pedido, ya que habría que indicar cuáles son los múltiples diarios y cuánto se pagó a cada uno de ellos en concreto por la campaña.

Por poner más ejemplos, en 2015 en una campaña indican un pago de 1.197 euros a SGAN MEDIOS por compra de medios pero no se indica qué medios compraron. En 2016 se indican compra de espacios a Grupo Vocento por 38.280,97 euros, a Grupo Joly por 9.136,91 euros, a Grupo Delivery Media por 4.116,83 euros y a Grupo Prensa Ibérica por 13.875,71, pero no se indica para qué medio de los grupos era desglosado el pago por medio como yo solicitaba. En 2022 también aparecen compras a medios a grupos como Grupo Delivery Media, Grupo Prensa Ibérica, Grupo Prisa, Grupo Vocento, Grupo Unidad Editorial, Grupo Prensa Ibérica (CPM), Grupo Henneo o Grupo Godó y, de nuevo, no se indica el desglose por medios.

Mi solicitud pedía el desglose por medios, no por grupos. Actualmente los grupos de comunicación cuentan con multitud de medios y no se puede fiscalizar de forma adecuada la compra de espacios en medios sin ver el desglose concreto por medios en lugar de por grupos. Por ello, solicito que se estime mi reclamación y se inste al ministerio a entregarme lo solicitado de forma completa con desglose para todos los pagos por medios, y no por grupos, e indicando el desglose por medios en todas las compras que se hayan realizado. Por ello y debido a que no alegan ningún motivo para no entregar lo solicitado (y que en otras ocasiones el Consejo ya ha fallado en este

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

sentido) solicito que se estime mi reclamación y se inste a Agricultura a entregarme realmente lo solicitado. Por último, recordar que inmediatamente antes de resolver solicito una copia completa del presente expediente, incluidas las alegaciones del ministerio, para que yo como reclamante pueda alegar también lo que considere. ».

4. Con fecha 26 de julio de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó la reclamación al MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN 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. El 8 de agosto de 2023 se recibió escrito en el que, tras referenciar los antecedentes correspondientes, se alega que:

«CUARTO.- Esta Subsecretaría hace constar:

En relación con la información proporcionada a través de la resolución se corresponde con la información elaborada y en formato reutilizable de que dispone este Ministerio que se corresponde con los siguientes extremos solicitados por el interesado:

a. el desglose de dinero invertido por el ministerio en campañas de publicidad y comunicación institucional. Incluido cualquier organismo, unidad, empresa o institución dependiente del ministerio”.

b. para cada año (...) tipo de medio (prensa, tv, digital, radio o lo que corresponda), a qué empresa (nombre y CIF) pertenece (...) para cada año se puede añadir al desglose sobre de qué unidad del ministerio, empresa pública o institución dependiente del ministerio eran las campañas, solicito que se me añada.

En relación la identificación de cada uno de los medios y con el pago hecho a la agencia contratada para la inserción incluyendo la comisión de esa agencia se dispone de ella en los justificantes de emisión de la campaña previstos en el apartado 6.4. del Pliego de Prescripciones Técnicas de los contratos basados en el Acuerdo Marco 50/2020, aunque unido a una detallada información listada en ese apartado que conculcaría los intereses económicos y comerciales tanto de los medios como de las empresas adjudicatarias. La extracción de la información exigiría una onerosa acción previa de reelaboración a la que la normativa no obliga, o bien, la omisión del resto de información prevista en el pliego a que se opongan las empresas adjudicatarias previo trámite de audiencia a las mismas, que supondría un tratamiento de la documentación no menos oneroso. Por tanto, respecto a este bloque de datos, es de aplicación la causa de inadmisión recogida en el artículo 18.1,

según el cual se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes:
“c) Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

En ningún caso el Ministerio dispone de información en relación con cada medio de cuánto dinero recibió del total de invertido por el ministerio en campañas de publicidad y comunicación institucional ni el desglose final de pago a medios de comunicación de todo el dinero total invertido en campañas por el ministerio. Respecto a este conjunto de datos, no se trataría de “información pública” tal y como se define en el artículo 13 de la LTAIPBG, dado que no obran en poder de este Ministerio, ni han sido elaborados ni adquiridos en el ejercicio de sus funciones. Sin perjuicio de lo indicado en los párrafos anteriores, no puede desconocerse que por el CTBG se han tramitado varias reclamaciones con el mismo objeto que el analizado, y relativas a los entonces ministerios de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad; Interior; Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación; Defensa; Fomento; Energía, Turismo y Agenda Digital; Educación, Cultura y Deporte y Presidencia y para las Administraciones Territoriales. Contra estas resoluciones estimatorias de las reclamaciones del CTBG se interpusieron recursos contencioso-administrativos, que han desembocado en las correspondientes sentencias del Juzgado Central contencioso-administrativo y de la Audiencia Nacional:»

5. El 10 de agosto de 2023, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. El 5 de septiembre de 2023 el reclamante remite sus alegaciones que literalmente se reproducen:

«El ministerio ahora para justificar una parte de la información que no ha entregado alega reelaboración y que perjudicaría a "los intereses económicos y comerciales tanto de los medios como de las empresas adjudicatarias". Esos argumentos los está añadiendo ahora en fase de alegaciones, hecho que no se puede realizar. Aun así, el interés público de lo solicitado y la rendición de cuentas ante un tema tan importante como es el pago de dinero público a medios de comunicación este interés pasa por encima de los posibles perjuicios que pudiera causar el límite de intereses económicos. Resulta, además, absurdo que citen ese límite cuando en otras campañas ellos mismos sí han desglosado cuánto se pagó exactamente a cada medio de comunicación, solo en otras campañas indican de forma genérica los grupos de comunicación o los tipos de medios. Aun así, facilitar la información de forma correcta para que en todos los pagos se indique el medio o medios concretos y cuánto dinero se pagó a cada uno de ellos (incluido el detalle de si la cantidad indicada es el pago neto realizado al medio por las inserciones o es el pago hecho a la agencia contratada para la inserción incluyendo la

comisión de esa agencia, como ya solicitaba) tampoco es una tarea de reelaboración. El propio ministerio demuestra en su excel que para algunas campañas ha podido entregarlo y como es evidente el ministerio tiene conocimiento de en qué medios concretos ha insertado sus campañas y cuánto pago. Y en caso de que esa información la tenga la empresa adjudicataria que se encargó de la compra de medios simplemente hay que solicitarle la información de forma detallada y remitirla a este solicitante. Se está externalizando una tarea de la Administración a un tercero y tal y como indica la LTAIBG en su artículo 4 y como ya indicaba mi solicitud, simplemente se le tiene que pedir la información para poder remitirla».

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.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁶](#) 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”.

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>

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

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 desglose de las campañas de publicidad del Ministerio durante los años 2015 a 2022, así como la información referida a los medios de comunicación han sido los destinatarios finales del dinero invertido en concepto de campañas institucionales de publicidad desglosado por unidad ministerial si fuera posible.

El Ministerio requerido dictó resolución en la que acuerda conceder el acceso y facilita 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, así como los enlaces correspondientes a la contratación del Ministerio, además de una tabla Excel con la relación de todos los contratos de publicidad habidos desde 2015 hasta el 2022.

4. Con carácter previo es preciso remarcar, como ya se señaló en la resolución de este Consejo R CTBG 251/2023, de 17 de abril, 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.
5. Sentado lo anterior y partiendo de la premisa de que el Ministerio acordó conceder el acceso solicitado, la presente resolución tiene como objeto verificar si la información proporcionada puede considerarse completa o si, por el contrario, resulta insatisfactoria en la medida en que no ha aportado con el desglose requerido (al no identificarse medios o empresas concretas sino grandes grupos mediáticos).

Desde la perspectiva apuntada no puede desconocerse que, si bien es cierto que el enlace a los Planes e informes de Publicidad y Comunicación Institucional que aporta el

Ministerio, no resulta suficiente —ya que, como se señaló en la citada resolución R CTBG 251/2023, tales instrumentos no contienen la información que se solicita (pues «*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.*»)—; también lo es que el Ministerio adjunta, asimismo, información sobre las concretas campañas llevadas a cabo.

Así, por un lado, facilita un enlace a la sede electrónica de los contratos del propio Ministerio y, por otro, adjunta un archivo Excel con el desglose de las campañas 2015 a 2022 en el que se aporta la información relativa al Organismo que contrata la campaña, su título (que permite la comprensión del objeto), el coste total, la adjudicataria (en *compra de medios, creatividad o evaluación*) y los medios concretos en que se ha emitido (diferenciando, por ejemplo, entre la televisión generalista pública o privada, televisión autonómica, radio pública o radio privada, periódicos de información general, de información económica temática, páginas de internet, etc.), el coste por cadena, etc.

A pesar de las alegaciones del reclamante sobre la insuficiencia de lo aportado, a la vista del contenido de la información que aporta el Ministerio y tomando en consideración que el Ministerio ha declarado expresamente que ha proporcionado la información de la que dispone este Consejo considera que se ha facilitado toda la información razonablemente exigible para cumplir con las finalidades de transparencia, por lo que procede desestimar la reclamación.

Las consideraciones anteriores hacen innecesario el análisis de las causas de inadmisión que invoca el Ministerio, tardíamente, en el trámite de alegaciones de este procedimiento, debiéndose reiterar, no obstante, la evidente naturaleza de *información pública* de lo solicitado tal como se ha apuntado en el fundamento jurídico cuarto de esta resolución.

6. En consecuencia, de acuerdo con lo expuesto procede desestimar la reclamación, al haberse satisfecho el derecho de acceso a la información ejercido.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación

presentada por [REDACTED] frente a la resolución del MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACION.

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 con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre⁸](#), 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-administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2024-0142 Fecha: 07/02/2024

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

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>