



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

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

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 00001-00082473

N/REF: 3162/2023

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DEL INTERIOR.

Información solicitada: Publicidad institucional.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

I. ANTECEDENTES

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

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

Solicito que esta información esté desglosada por la cuantía que ha recibido cada medio de comunicación/grupo mediático, con la fecha que se realizó el ingreso, de forma desglosada e independiente por cada medio y año. Solicito que en esta

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

información se me indique la cantidad monetaria si es en brutos o netos. Por ejemplo: fecha (día/mes/Año), medio/grupo mediático, motivo de ingreso, cantidad ingresada, brutos o netos.

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

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

2. Mediante resolución de 5 de diciembre de 2023, el MINISTERIO DEL INTERIOR acuerda conceder parcialmente el acceso en los siguientes términos:

«(...) En primer lugar, se ha de señalar que, en la tramitación de solicitudes de acceso a la información de contenido similar al de la actual solicitud, se procedió a dar trámite de audiencia a las agencias de publicidad afectadas, de conformidad con lo establecido en el punto 3º del artículo 19 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, (“Si la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, debidamente identificados, se les concederá un plazo de quince días para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas. El solicitante deberá ser informado de esta circunstancia, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución hasta que se hayan recibido las alegaciones o haya transcurrido el plazo para su presentación”).

En este sentido, cabe destacar que las agencias que concurrieron al trámite de audiencia manifestaron su conformidad a que se facilitase exclusivamente aquella información pública, que se puso en manifiesto en los distintos actos de apertura de las propuestas presentadas, oponiéndose expresamente a que se proporcionase el resto de la información contenida en sus ofertas, puesto que, de darse esta información, consideraban que se estarían desvelando sus estrategias de comunicación y planes de medios, suponiendo esto un grave perjuicio para sus intereses económicos y comerciales.

Por otro lado, interesa aclarar que, 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, el Ministerio del Interior no contrata directamente con medios de comunicación, sino con agencias especializadas en la planificación y la compra de espacios publicitarios en los distintos medios, ya que la Administración no dispone de recursos humanos y técnicos especializados para ello. En efecto, la contratación con agencias de medios 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. Asimismo, se incluyen los servicios de seguimiento y control de las campañas institucionales y de las acciones publicitarias antes mencionadas, entre otros.

Esta contratación se realiza de manera centralizada a través de la celebración de un acuerdo marco, como sistema para la racionalización de la contratación de las Administraciones Públicas, en base a los siguientes motivos, que se recogen en el acuerdo de inicio del expediente del acuerdo marco actualmente en vigor: “Teniendo en cuenta que el sector de la publicidad presenta muchas particularidades y que las necesidades de los organismos no son siempre las mismas, se ha elegido como técnica de racionalización de la contratación el acuerdo marco, ya que a través de este procedimiento se establecen una serie de condiciones comunes, tanto técnicas como administrativas, que permiten homogenizar los niveles de calidad de los servicios contratados, siendo cada organismo el que concrete sus necesidades específicas en el contrato basado. Con ello, se agilizan los trámites al simplificar los procedimientos administrativos y reducir las cargas que llevan aparejadas.” De conformidad con la normativa de aplicación, el órgano responsable de este tipo de contratación es la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Los precios ofertados por las agencias adjudicatarias para los diferentes espacios publicitarios o acciones publicitarias se fijan atendiendo no solo al coste fijado por los medios y soportes para el espacio publicitario, sino también con el objeto de retribuir el conjunto de prestaciones antes relatadas. Los únicos datos de inversión que posee la Administración son los aportados por las agencias de medios a los ministerios contratantes para la facturación, en el marco de los contratos que tales agencias han celebrado con la Administración y que engloban el conjunto de prestaciones arriba mencionadas.

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

En definitiva, por todas las cuestiones anteriormente señaladas, y tomando como referencia la sentencia nº153/2018 del Juzgado Central Contencioso-administrativo (“...en el asunto que aquí nos ocupa hay que apreciar que existen terceros interesados cuyos intereses podrían verse afectados por la información, como son, las agencias de medios y empresas afectadas por los contratos, señalando que la información podría comprometer elementos o circunstancias sensibles como las referentes a precios, pudiendo aquéllas verse afectadas por los competidores que pudieran acceder a la información”), esta Subsecretaría considera que procede conceder parcialmente el acceso a la información solicitada por concurrir el supuesto del artículo 14.1.h) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, en virtud del cual “El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para: h) los intereses económicos y comerciales”, facilitando, en consecuencia, al interesado la información relativa a las campañas contratadas a partir de la entrada en vigor del Acuerdo Marco 50/2020, esto es, desde el 24 de mayo de 2021. (...)»

3. Mediante escrito registrado el 7 de diciembre de 2023, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG en la que pone de manifiesto que solicitó al Ministerio «*la información "desde que hay registros hasta la fecha de entrada de esta solicitud". Sin embargo, solo me han pasado desde 2022. Me cuesta mucho entender que Interior solo tenga esta información desde el año pasado.*».
4. Con fecha 11 de diciembre de 2023, el CTBG trasladó la reclamación al MINISTERIO DEL INTERIOR solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes; lo que se efectuó en fecha 27 de diciembre de 2023, aportándose informe en el que, a los efectos que interesan a esta reclamación se señala lo siguiente:

« Finalmente, en relación a la alegación del interesado en la que manifiesta que sólo se le ha proporcionado la información correspondiente a los dos últimos años, mientras que la solicitud hacía referencia a todos los datos existentes desde que hay registro,

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

interesa indicar que sólo se le proporcionó esa información, puesto que, de no ser así, se habría inadmitido su solicitud, con fundamento en las letras c) y e) del artículo 18.1 de la Ley 19/2013, toda vez que la información solicitada requería necesariamente una acción previa de reelaboración, y el carácter abusivo de la misma no resultaba justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley.»

5. El 8 de enero de 2024, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; sin que, constando su comparecencia a la notificación, se haya recibido observación alguna.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) y en el [artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno⁴](#), el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en 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 acceso a diversa información en la que se pide el acceso a información sobre el dinero invertido en campañas institucionales, desglosado por medios de comunicación/grupos mediáticos y otros factores expresados en la solicitud de acceso.

El Ministerio requerido, tras realizar el trámite de audiencia previsto en el 19.3 LTAIBG a las empresas afectadas, resuelve conceder el acceso a aquella parte de la información para cuya divulgación se ha expresado la conformidad. En particular, consta la entrega de varios archivos Excel referidos a campañas realizadas en los años 2022 y 2023 en los que se aporta información sobre el título/objeto de la campaña, organismo responsable, fechas de la campaña, agencia o empresa adjudicataria, soporte en el que se ha insertado (televisión, radio, exterior, con indicación del concreto medio o grupo de medios) y cantidad invertida en cada soporte.

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

En el presente caso, el órgano competente no respondió al solicitante en el plazo máximo legalmente establecido, sin que conste causa o razón que lo justifique, pues, reconociéndose que la solicitud tuvo entrada en fecha 21 de septiembre de 2023, la resolución no se adopta hasta el siguiente mes de diciembre. A la vista de ello, es obligado recordar a la Administración que la observancia del plazo máximo de contestación es un elemento esencial del contenido del derecho constitucional de acceso a la información pública, tal y como el propio Legislador se encargó de subrayar en el preámbulo de la LTAIBG al manifestar que *«con el objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta»*.

5. Sentado lo anterior, y tal como se desprende del escrito de reclamación presentado ante este Consejo, el único extremo controvertido es el lapso temporal respecto del cual se ha facilitado la información. Así, señala el reclamante que únicamente se le ha proporcionado información a partir del año 2022, sin cuestionar el contenido y desglose de la que sí le ha sido facilitada, cuando su petición se extendía a todas las anualidades desde que *hay registros hasta la fecha de entrada* de la solicitud de acceso.

Acotado así el objeto de la reclamación, el Ministerio alega que sólo se le proporcionó esa información (correspondiente a los años 2022 y 2023) *«puesto que, de no ser así, se habría inadmitido su solicitud, con fundamento en las letras c) y e) del artículo 18.1 de la Ley 19/2013, toda vez que la información solicitada requería necesariamente una acción previa de reelaboración, y el carácter abusivo de la misma no resultaba justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley»*.

Tomando en consideración tales alegaciones, resulta evidente que no se ha justificado de forma adecuada la concurrencia de las causas de inadmisión invocadas, pues su mera cita o alusión no resulta suficiente a estos efectos. Conviene reiterar, aquí, que tanto la doctrina de este Consejo como la jurisprudencia del Tribunal Supremo [por todas, la sentencia (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530)] exigen la interpretación estricta, cuando no restrictiva, de las causas de inadmisión previstas en la norma, dadas las gravosas consecuencias que comporta su aplicación para el ejercicio de un derecho de rango constitucional como es el derecho de acceso a la información.

Es por ello que el Tribunal Supremo exige una *justificación clara y suficiente, expresa y detallada*, a fin de comprobar *la veracidad y la proporcionalidad* de la restricción aplicada, habiendo elaborado, además, una doctrina específica respecto de las circunstancias que deben concurrir para poder entender que existe una *tarea previa de reelaboración* [por todas, STS de 3 de marzo de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:810)] o el *carácter abusivo* de la reclamación [STS de 12 de noviembre de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:3870)]; circunstancias que, en este caso, no solo no se justifican sino que no se aprecian.

6. En consecuencia, dado el interés público de la información solicitada (que, para estos casos, ya ha sido remarcado en la resolución de este Consejo en la R CTBG 251/2023, de 17 de abril) y la improcedencia de la aplicación de las causas de inadmisión del artículo 18.1.c) y e) LTAIBG invocadas por el Ministerio, procede la estimación de la reclamación a fin de que se proporcione la información de los periodos anteriores al año 2022 de la que disponga el Ministerio del Interior.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] frente al MINISTERIO DEL INTERIOR.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información en los términos previstos en el FJ 6 de esta resolución.

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

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

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

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), 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

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>

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: 2024-0257 Fecha: 29/02/2024

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