



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 15/02/2024
HASH: 03d08896ade616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 00001-00080483

N/REF: 2703/2023

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: AEMPS/ MINISTERIO DE SANIDAD.

Información solicitada: Publicidad y comunicación institucional.

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 14 de junio de 2023 el reclamante solicitó al MINISTERIO DE SANIDAD, 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:

«(...) 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. No consta respuesta de la Administración.
3. Mediante escrito registrado el 12 de septiembre de 2023, 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 en la que pone de manifiesto lo siguiente:

«Sanidad derivó a la AEMPS la petición para las campañas que conciernen a la agencia. La AEMPS me notificó la tramitación de la solicitud el 14 de junio. Luego me notificó la ampliación de plazo para resolver. El plazo ampliado acabaría por tanto el 14 de agosto.

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

A 12 de septiembre no he tenido respuesta a mi solicitud. No caben límites que alegar, tal y como demuestra que la AEMPS ampliara el plazo para poder recopilar y entregar la información y tal como ha dictaminado el Consejo de Transparencia en multitud de ocasiones sobre otras peticiones que versaban respecto de la publicidad institucional».

4. Con fecha 18 de septiembre de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó la reclamación al MINISTERIO DE SANIDAD 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 10 de octubre de 2023 se recibió escrito en el que se señala que se dictó resolución accediendo a la solicitud de información presentada el 9 de octubre de 2023. El contenido de dicha resolución es el siguiente:

«En relación a la parte de la creatividad de las campañas del Plan Nacional frente a la Resistencia a los Antibióticos (PRAN), la misma se ha realizado a través de la contratación pública mediante la licitación de los contratos correspondientes. Se adjunta Excel con el importe de adjudicación de los contratos y empresas adjudicatarias en el período comprendido entre 2015 y 2022.

Respecto a la compra de espacios en medios de comunicación y demás soportes publicitarios para la difusión de la campaña, se realizan las siguientes precisiones:

- *Con carácter general, el sector público estatal 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 relacionadas.*
- *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 esa línea, adjuntamos a esta resolución otro Excel con la información solicitada sobre las campañas del Plan Nacional frente a la Resistencia a los Antibióticos (PRAN), durante el período comprendido entre 2015 y 2022»

5. El 11 de octubre de 2023, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. El 17 de octubre de 2023, se recibió un escrito en el que se expone:

«La AEMPS no entrega los datos de publicidad a medios para 2015 y 2016 como se solicitaban.

Para 2017 sí entrega la información desglosada por medios.

Para 2018 no desglosa medio a medio sino que indica pagos a "radios nacionales", "radios regionales" e "internet", hecho que impide, por tanto, conocer la información de ese año.

Para 2019 vuelve a incluir la información pero incluye grupos de medios como "grupo tele5", "FORTA" o "multi". Esto impide conocer también el desglose medio a medio completo de ese año como yo solicitaba.

Para 2020 vuelve a indicar solamente pagos a medios de "radio" y de "internet", sin desglosar medio a medio.

Para 2021 sí que vuelven a incluir el desglose medio a medio, pero indican la siguiente aclaración "Antena 3, Tele 5, Pulsa y Newix tuvieron inversión s/c que supuso 7.858€ que se descuentan del total y por eso la cantidad final son 460.000€", hecho que impide conocer exactamente lo recibido por esos cuatro medios concretos. Además, incluyen pagos a Pulsa y Newix que son empresas que se encargan de distribuir compra de espacios en otros medios. Por tanto, de nuevo, este año tampoco se puede conocer el pago desglosado concreto para cada medio.

Por último, para 2022 vuelven a incluir desglose de medios pero añaden grupos de comunicación enteros que no permiten saber en qué medios concretos se pagó e insertó publicidad. Indican, por ejemplo, a Unidad Editorial, Prisa, Henneo Media News o Grupo Godo. Y, de nuevo, en 2022 constan pagos a agencias que compran espacios en otros medios como Sunmedia o Mediadiamond y en el caso de esos pagos por tanto no se puede saber a qué medios acabó pagando el ministerio y en cuáles se acabó insertando la publicidad, como yo pedía.

Además, para todos los años falta que el medio esté acompañado de qué empresa recibió el pago con su nombre y CIF, información que yo también solicitaba. Pido, por todo ello, que se inste a la AEMPS a entregarme realmente lo solicitado incluyendo para todos los años el desglose exacto del dinero por publicidad institucional pagado a cada medio concreto, desglosado por medio y no por grupos o empresas de compra de espacios, e incluyendo la empresa y CIF que recibió el pago para cada medio concreto.»

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)³ 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 Gobierno](#)⁴, el presidente de esta Autoridad

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>

Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁵, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

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

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

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

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a los gastos realizados en campañas de comunicación y de publicidad institucional en el ámbito ministerial, con un determinado desglose y en varias anualidades, correspondientes a los ejercicios 2015 a 2022, ambos incluidos.

En lo que aquí interesa, el Ministerio requerido envió la solicitud de acceso a la información a la AEMPS para que esta resolviera en su ámbito de aplicación. La Agencia acordó la ampliación del plazo para resolver pero no dictó resolución una vez transcurrido el plazo ampliado, por lo que la solicitud se entendió desestimada por silencio y expedita la vía de la reclamación prevista en el artículo 24 LTAIBG.

Con posterioridad, en el trámite de alegaciones de este procedimiento, la AEMPS resuelve conceder el acceso a la información, facilitando dos archivos Excel en los que

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>

se recoge, por un lado, el coste de las campañas desde el año 2017, y, por otro lado, el importe de las contrataciones de creatividad para ese mismo periodo.

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

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

5. Con carácter previo al análisis del fondo del asunto, 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 que aquí se solicita *«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.»*
6. Sentado lo anterior y partiendo de la premisa de que el Ministerio acordó conceder el acceso solicitado, aunque fuera de forma extemporánea y tras la presentación de la correspondiente reclamación, la presente resolución tiene como objeto verificar si la

información proporcionada puede considerarse completa o si, por el contrario, resulta insatisfactoria como sostiene el reclamante.

Desde la perspectiva apuntada, no puede desconocerse que el Ministerio ha hecho un esfuerzo para aportar información sobre la materia, aunque es necesario señalar que la información, además de no estar referida a todo el periodo de tiempo solicitado [sin que se haya aportado aclaración alguna sobre este particular (referida, por ejemplo, a la falta de disponibilidad de la información)], no se ha proporcionado de forma homogénea para todos los ejercicios. Así, para los ejercicios de los años 2018 y 2020, la información únicamente se desglosa, en lo que concierne a los destinatarios finales, en *radios* (nacionales y regionales) e *internet*. En otros ejercicios, como en el año 2020 o el 2022, se incluye un desglose por grupos de medios, sin mayor especificación; lo que, en cambio, sí está prevista en un mayor grado para el año 2021 en el que se proporcionan las cadenas de televisión de ámbito nacional en las que se emitió la publicidad institucional

7. A la vista de la información proporcionada, entiende este Consejo que, tal como han realizado otros Ministerios, cabe completarla con un mayor detalle a fin de identificar los medios destinatarios finales.

Se trata, en efecto, de información que debe obrar en poder de la Administración, tal como se desprende de lo dispuesto en el Acuerdo Marco 50/2020 para la prestación de los servicios de compra de espacios en medios de comunicación y demás soportes publicitarios para la difusión de las campañas de publicidad institucional [vigente en el momento de presentarse la solicitud de acceso, dado que el actual AM 50/2023 entró en vigor el 19 de diciembre], de sus instrucciones de aplicación y del Pliego de Prescripciones Técnicas que imponen la comprobación, al cierre del contrato, de que se ha efectuado la inversión acordada en cada medio, de acuerdo con el plan de medios que fue aportado por la empresa adjudicataria y cuya conformidad debe declararse por la Secretaría de Estado de Comunicación. Lo anterior se lleva a cabo mediante la aportación del plan de medios de cierre (con informe de inversión) y de los justificantes de emisión de campaña.

8. En conclusión, de acuerdo con lo expuesto, procede, la estimación parcial de esta reclamación, a fin de que, se complete la información facilitada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la reclamación interpuesta por [REDACTED] frente a la resolución de AEMPS/ MINISTERIO DE SANIDAD.

SEGUNDO: INSTAR a AEMPS/MINISTERIO DE SANIDAD a que, en el plazo máximo de 20 días hábiles, remita al reclamante, la siguiente información, en los términos y respecto de las anualidades expresados en los FFJJ 6 y 7 de esta resolución:

«(...) 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 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.»

TERCERO: INSTAR a AEMPS/ MINISTERIO DE SANIDAD 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 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: 2024-0187 Fecha: 15/02/2024

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