



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-016494

N/REF: R/0454/2017

FECHA: 18 de octubre de 2018

ASUNTO: Resolución de Reclamación presentada al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

En respuesta a la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 11 de octubre de 2017, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, [REDACTED] presentó, mediante escrito de fecha 21 de julio de 2017, solicitud de acceso a la información, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), dirigida al MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA Y PARA LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES, en la que solicitaba lo siguiente:

- *En relación con la publicidad institucional en medios de comunicación, mediante el presente escrito solicito la siguiente información:*
 - *Información sobre toda clase de procedimientos que hayan finalizado con la contratación de publicidad institucional en medios de comunicación.*
 - *Información sobre el órgano del Ministerio de la Presidencia que instruyó cada uno de los procedimientos.*
 - *Información sobre el órgano del Ministerio de la Presidencia que resolvió cada uno de los procedimientos.*
 - *Información sobre los destinatarios (medios de comunicación y/o empresas editoras) y la cuantía de cualquier contrato de publicidad institucional.*
 - *Información sobre la publicidad otorgada a cada uno de esos procedimientos.*

reclamaciones@consejodetransparencia.es



– Información sobre cualquier tipo de notificación realizada por el Ministerio de la Presidencia, a los destinatarios de los contratos o a terceros interesados, de forma directa o indirecta, en cada uno de los procedimientos.

- En relación con las ayudas, subvenciones o inversiones en medios de comunicación, mediante el presente escrito solicito la siguiente información:

– Información sobre toda clase de procedimientos que hayan finalizado con el otorgamiento de cualquier ayuda, inversión o subvención a medios de comunicación.

– Información sobre el órgano del Ministerio de la Presidencia que instruyó cada uno de los procedimientos.

– Información sobre el órgano del Ministerio de la Presidencia que resolvió cada uno de los procedimientos.

– Información sobre los destinatarios (medios de comunicación y/o empresas editoras) y la cuantía de cualquier ayuda, inversión o subvención ejecutada.

– Información sobre la publicidad otorgada a cada uno de esos procedimientos.

– Información sobre cualquier tipo de notificación realizada por el Ministerio de la Presidencia, a los destinatarios de las ayudas, inversiones o subvenciones o a terceros interesados, de forma directa o indirecta, en cada uno de los procedimientos.

- Se solicita información de la publicidad institucional y de las ayudas, subvenciones e inversiones en medios de comunicación realizadas por el Ministerio de la Presidencia y por cualquier sociedad, asociación, entidad o corporación dependiente del Ministerio de la Presidencia.
- Los datos mencionados en los apartados anteriores se solicitan respecto a los años 2013, 2014, 2015 y 2016.

2. Mediante Resolución de fecha 11 de septiembre de 2017, el MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA Y PARA LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES contestó a [REDACTED], informándole de lo siguiente:

- Una vez analizada la solicitud, resuelve conceder el acceso a la información relativa a este Ministerio, dentro de su ámbito de competencia, a que se refiere la solicitud deducida. Por otro lado, dado que el alcance de la información solicitada abarca a todo el Departamento ministerial, se ha trasladado copia de la misma a los organismos dependientes que nos consta han tenido actividad en materia de publicidad institucional en el periodo de tiempo señalado.
- Con respecto a la información solicitada en relación con la contratación de publicidad institucional, esta aun no se encuentra disponible, por lo que se dará acceso a la misma en un plazo no superior a diez días desde el momento de la notificación de la presente resolución, en aplicación de lo previsto en el artículo 22.1 de la Ley 19/2013, anteriormente mencionada.



- *Sobre la petición de información relativa a las ayudas, subvenciones o inversiones en medios de comunicación, se indica que no existe en este Ministerio asignación presupuestaria destinada a tal fin.*

A dicha Resolución se acompaña escrito con los procedimientos que han finalizado con la contratación de publicidad institucional, donde se hace constar que los destinatarios de estos procedimientos son agencias de medios:

- *Expediente 242/14 “Diseño de creatividad y producción de originales de la campaña de información de la Ley de Transparencia y el Portal de la Transparencia.” tramitado por procedimiento negociado con publicidad.*
- *Expediente 24/15 “Adquisición centralizada servicio de difusión en medios de comunicación de la campaña de información de la Ley de Transparencia y el Portal de la Transparencia”, tramitado por el procedimiento de adquisición centralizada del Acuerdo Marco 50/2014 “Servicios de compra de espacios en medios de comunicación y demás soportes publicitarios” y por tanto el órgano de contratación fue la Dirección General de Racionalización y Centralización de la contratación.*

3. El 11 de octubre de 2017, tuvo entrada Reclamación contra la citada Resolución presentada por [REDACTED] ante este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, de acuerdo con lo previsto en el artículo 24 de la LTAIBG, en la que alegaba lo siguiente:

- *Al amparo de la Ley de Transparencia se solicitó información sobre los medios de comunicación que han recibido publicidad institucional del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, entre los años 2013 y 2016; sobre los importes de dichas inserciones publicitarias; sobre los procedimientos seguidos para decidir los medios de comunicación seleccionados en las campañas, y sobre las personas responsables de resolver dichos procedimientos.*
- *Como se puede comprobar en la resolución del Ministerio de la Presidencia, en la respuesta se remite a una página con información sobre las campañas institucionales, pero NO sobre los medios de comunicación concretos que recibieron dinero en dichas campañas. Se trata de datos completamente genéricos y NO se responde a los requerimientos de información planteados.*
- *Es decir, aunque el Ministerio de la Presidencia asegura que responde a la solicitud de información planteada, lo cierto es que esa afirmación es incierta ya que no informa sobre los medios de comunicación que recibieron la publicidad institucional, aportando datos sobre un intermediario (las agencias de medios).*
- *En definitiva: el Ministerio de la Presidencia facilita datos que nadie le solicitó y, en cambio, oculta la información que sí le fue requerida a través de la Ley de Transparencia.*
- *El hecho de que se oculten por parte del Ministerio de la Presidencia los datos solicitados sólo puede tener un objetivo: evitar que se conozcan posibles situaciones de discriminación en el reparto de la publicidad institucional.*



- *Y este hecho es de una enorme gravedad, ya que se podrían estar vulnerando derechos amparados constitucionalmente. En efecto, en tres recientes sentencias del Tribunal Constitucional –SSTC 104/2014, de 23 de junio; 130/2014, de 21 de julio, y 160/2014, de 6 de octubre–, el Alto Tribunal estableció una doctrina constitucional sobre la vía de hecho consistente en excluir a un medio de comunicación de la contratación de cualquier tipo de publicidad institucional por parte de una Administración pública y su incidencia sobre el derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación (art. 14 CE), en relación con el derecho a la información [art. 20.1 c) CE].*
 - *Pues bien, si el Ministerio de la Presidencia oculta los datos del reparto de publicidad institucional, ¿cómo se podrá evaluar si dicho Ministerio actuó con objetividad y plena sumisión a la legalidad (arts. 103.1 y 106.1 CE) y sin arbitrariedad (art. 9.3 CE)? La respuesta, lógicamente, es que no se puede.*
 - *Y la consecuencia, buscada o no por la Administración actuante, es que permanecen ocultos hechos que podrían atentar contra derechos fundamentales amparados al máximo nivel por nuestra Constitución.*
 - *De acuerdo con las alegaciones solicito:*
 - *Que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno inste al Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales a cumplir con la Ley de Transparencia y facilite los datos solicitados en el nº de expediente del Portal de Transparencia: 001-016494. Y, en concreto, que aporte al solicitante de la información los siguientes datos de los años 2013, 2014, 2015 y 2016:*
 - *Información sobre los destinatarios (medios de comunicación y/o empresas editoras) y la cuantía de cualquier contrato de publicidad institucional.*
 - *Información sobre cualquier tipo de notificación realizada por el Ministerio de la Presidencia, a los destinatarios de los contratos o a terceros interesados, de forma directa o indirecta, en cada uno de los procedimientos.*
4. El 16 de octubre de 2017, este Consejo de Transparencia remitió la documentación obrante en el expediente al MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA Y PARA LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES para que formulara las alegaciones que considerase oportunas, las cuales tuvieron entrada el 4 de diciembre de 2017, manifestando lo siguiente:

PRIMERA.- El interesado, en su solicitud de información, requiere en primer lugar en el apartado A de la solicitud, “Información sobre toda clase de procedimientos que hayan finalizado con la contratación de publicidad institucional en medios de comunicación”. Pues bien, el entonces Ministerio de la Presidencia, en el periodo planteado, no contrató ninguna campaña o inserción de publicidad institucional con medios de comunicación. No obstante, se ha facilitado al reclamante información sobre las campañas de publicidad institucional realizadas en el periodo expresado, aclarando que las mismas fueron contratadas con agencias de medios y no con medios de comunicación. 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 servicios. La relación con las agencias de medios, en materia de publicidad institucional, los precios y descuentos fijados, deriva de 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 entre agencias de medios y dichos medios y soportes publicitarios. La compra de espacios e inserciones publicitarias en medios y soportes, sus precios y descuentos, se realiza en virtud de dicha relación privada, no formando parte, por este motivo, de los procedimientos de contratación pública a los que el reclamante, en su solicitud de información, se ha referido. Los espacios publicitarios, debe reiterarse, son contratados por cada agencia de medios con los medios de comunicación y otros soportes, agrupando a sus diferentes clientes para tener una mayor fuerza negociadora, por lo que los precios no son iguales, dependiendo del poder negociador de cada agencia de medios. El resto de las preguntas planteadas en el apartado A de la solicitud, sobre el que trata la reclamación, guardan relación con la primera, pidiendo información adicional sobre los contratos de publicidad institucional realizados por el Ministerio de la Presidencia: órgano que instruyó los contratos, órgano que resolvió, destinatarios y cuantía de los mismos, publicidad otorgada y comunicaciones llevadas a cabo con los interesados en dichos contratos. De todo ello se ha dado cumplida respuesta en la Resolución de 11 de septiembre. Como en el caso anterior, la información otorgada se refiere a los contratos de publicidad institucional llevados a cabo por el Ministerio de la Presidencia en el periodo requerido.

SEGUNDA.- Debe indicarse, en primer lugar, que en el texto de su reclamación se menciona por primera vez la necesidad de que se le faciliten **“los importes de dichas inserciones publicitarias”**, extremo este que no figura en ningún momento en la solicitud de acceso de 21 de julio. Introduce así el reclamante un petitum nuevo, ya que en la solicitud original se limita a pedir “información sobre los destinatarios (medios de comunicación y/o empresas editoras) y la cuantía de cualquier contrato de publicidad institucional”. Debe llamarse la atención de ese Consejo sobre el hecho de que los importes finalmente abonados a los medios y otros soportes constituyen información confidencial sensible para la agencia de publicidad y para los propios medios. Las condiciones que se obtienen de la negociación de los espacios publicitarios por parte de la agencia son ajenas completamente al contrato administrativo que se le ha adjudicado por el Ministerio. En ningún caso está previsto que las condiciones económicas y comerciales derivadas de la negociación del contratista con terceros puedan o deban ser desveladas a terceros. En resumen, cuando el reclamante – en su reclamación y no en la solicitud de acceso a información pública original- se refiere a **“los importes de dichas inserciones publicitarias”**, esta es una información que no puede darse porque constituye información económica y comercial sensible para la agencia de medios con la que contrata la Administración. Se contravendría así lo dispuesto en



el artículo 14.1 h) de la Ley 19/2013, que establece como límite al derecho de acceso a la información el que éste suponga un perjuicio para “los intereses económicos y comerciales”. Reiterando las alegaciones precedentes, la Administración no dispone de datos de contratación con medios de comunicación, sino de datos derivados de sus relaciones contractuales con agencias de medios, y es por ello que, en la resolución de 11 de septiembre de 2017 de esta Subsecretaría, se facilitó al reclamante toda la información solicitada, esto es, aquella relativa al órgano que instruyó los contratos, órgano que resolvió, destinatarios y cuantía de los mismos, publicidad otorgada y comunicaciones llevadas a cabo con los interesados en dichos contratos.

TERCERA.- El artículo 18.1 c) de la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno señala que “se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: c) Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”. El artículo 13 aclara que por información pública se entiende “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”. Está claro que se entiende por información pública todos aquellos contenidos o documentos que obren en poder de la Administración, con independencia de que hayan sido elaborados o adquiridos por ésta. A sensu contrario, la ley no identifica como información pública el dato o documento que no obra en poder de la Administración. Lo que la Ley 19/2013 no contempla es la imposición a la Administración de una obligación de recabar esta información y reelaborarla. Este Ministerio carece de la información sobre importes abonados a medios de comunicación y otros soportes por inserciones publicitarias. Solo dispone, tal y como se argumenta en la Alegación PRIMERA, de la información derivada de su relación contractual con la agencia de medios.

CUARTA.- En sus alegaciones complementarias, el reclamante añade que no se le ha facilitado información sobre “**los medios concretos que fueron los beneficiarios últimos de la publicidad institucional**” y añade sorprendentemente que el “hecho de que se oculten por parte del Ministerio de la Presidencia” sólo puede tener un objetivo: “evitar que se conozcan posibles situaciones de discriminación en el reparto de la publicidad institucional”. Debe rechazarse de plano esta afirmación, ya que en el texto de la solicitud de acceso de 21 de julio, a la que debemos atenernos en su petitum, sólo se pide “información sobre los destinatarios (medios de comunicación y/o empresas editoras)” de “cualquier contrato de publicidad institucional”. Reiteramos que la relación contractual es con las agencias de medios y no con los medios de comunicación. Nuevamente, el recurrente introduce en su reclamación nuevas solicitudes de información inexistentes en su solicitud original. Ya hemos mencionado el supuesto de los importes de las inserciones publicitarias, que antes no pedía, y ahora también la lista de los medios concretos beneficiados. Hemos argumentado en la segunda alegación que este Departamento no puede facilitar información sobre importes finales abonados a medios de comunicación y otros soportes, de las que en cualquier caso no dispone, y que aún en el caso de disponer no podrían facilitarse



por la necesidad de respetar los intereses económicos y comerciales de las agencias de medios. Entre los tres anexos que acompañaban la Resolución de 11 de septiembre (y que se acompaña como Adjunto 1) figuraba el Anexo 1 (“información 016494.pdf”) en el que se pormenoriza en detalle los expedientes 242/14 “Diseño de creatividad y producción de originales de la campaña de información de la Ley de Transparencia y el Portal de transparencia” (adjudicado a la empresa ADSOLUT S.L. por un importe de 30.000€) y 24/15 “Adquisición centralizada servicio de difusión en medios de comunicación de la campaña de información de la Ley de Transparencia y el Portal de la Transparencia” (adjudicado a la empresa Persuade Comunicación S.A por un importe de 465.867,77€). Este Ministerio no tiene inconveniente en facilitar la lista de medios de comunicación concretos en los que se insertaron los anuncios de la campaña de publicidad correspondiente al expediente de contratación 24/15. No así sobre número de inserciones y tarifas, según lo argumentado en la alegación SEGUNDA y TERCERA. Es la siguiente lista:

- Televisión: A3 cobertura y T5 FDF.
- Medios gráficos: El País, ABC Nacional, El Mundo Nacional, La Razón, La Vanguardia, El
- Periódico, 20 Minutos.
- Radio: SER, COPE, Onda Cero.
- Medios en INTERNET.

QUINTA.- Debe añadirse que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 24.3 de la citada Ley 19/2013, ante reclamaciones al Consejo relativas al acceso a información que pueda afectar a derechos e intereses de terceros, con carácter previo a la resolución, se deberá otorgar trámite de audiencia a las personas que pudieran resultar afectadas. Es decir, deberían ser oídas todas las empresas afectadas, tanto agencias de medios como todo tipo de medios de comunicación y otros soportes publicitarios, en todas y cada una de las campañas de publicidad institucional a las que se refiere la presente solicitud y según la enumeración de empresas de medios y medios de comunicación mencionados en la alegación anterior. En suma, ese Consejo de Transparencia y Buen Gobierno debe otorgar trámite de audiencia a todas las empresas afectadas. Se trata de una previsión recogida en el artículo 24 de la LTBG y aplicable directamente a la reclamación ante el Consejo, que está directamente afectado y vinculado por esta exigencia normativa. La razón por la que este Ministerio no haya emplazado a terceros en la resolución de acceso a información, se encuentra en que consideraba que la información suministrada no afectaba a los intereses económicos y comerciales de terceros.

SEXTA.- El Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, en la contratación de servicios para la difusión de campañas institucionales, se somete, como no puede ser de otro modo, a lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional, atendiendo siempre a criterios objetivos. Asimismo, este Departamento se ajusta en todo momento a lo previsto en las “Recomendaciones en materia de publicidad y



comunicación institucional de la Administración General del Estado relativas a la contratación de los servicios de compra de espacios en medios de comunicación y demás soportes publicitarios”, aprobadas por la Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional el 1 de junio de 2015, y concretamente en los siguientes apartados:

- De conformidad con el apartado 2.2, párrafo segundo de dichas recomendaciones, se prevé un “reparto equitativo de la publicidad entre los distintos medios de comunicación, conforme a la legalidad vigente, con criterios de transparencia e igualdad, evitando conductas discriminatorias y asegurando una eficaz garantía de la libertad y de la independencia de los medios y el respeto al pluralismo”.

- Atendiendo al apartado 2.2, párrafo noveno, subapartado a), en las campañas tramitadas a través del Acuerdo Marco 50/2014, las empresas incluyen siempre en sus ofertas “la relación de las fuentes y estudios de investigación previa utilizados para la ejecución”.

- Asimismo, según lo dispuesto en el apartado 2.3, párrafo cuarto, en la definición de criterios de valoración, con el objeto de establecer un baremo concreto sobre el cual llevar a cabo una comparativa de las ofertas, se determina en las prescripciones técnicas de los contratos, cuando es de aplicación, “las fuentes o herramientas homologadas en el sector a las que deberán ajustarse los medios, formatos y datos cuantitativos ofertados por las empresas licitadoras (fuentes o herramientas como “Kantar Media”, “OJD”, “EGM”, “Comscore” o equivalente)”.

Como conclusión, debe manifestarse que no ha existido vulneración del derecho de acceso a la información del interesado y se solicita que se resuelva de forma desestimatoria la reclamación formulada.

5. Mediante Resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, de fecha 8 de enero de 2018, se acordó SUSPENDER el plazo para resolver la Reclamación.

Esta suspensión se basó en el hecho de que “en la Resolución dictada en el expediente de Reclamación R/0556/2016, de fecha 14 de marzo de 2017, el Consejo de Transparencia ya abordó esta misma cuestión, con ocasión de la solicitud que, si bien presentada por un interesado distinto, iba dirigida contra el mismo Ministerio y tenía por objeto conocer la misma información que en la solicitud de la que trae causa la presente Reclamación.

La Resolución dictada en el expediente de reclamación indicado ha sido objeto de Recurso Contencioso-Administrativo por el Ministerio, que está pendiente de resolución por parte de los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid. Asimismo, debe señalarse que, en el marco de dicho procedimiento judicial, se adoptó la medida cautelar de suspensión provisional de la Resolución impugnada.”

6. El mencionado Recurso Contencioso-Administrativo finalizó mediante Sentencia de 22 de enero de 2018, dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-



Administrativo nº 11 de Madrid (PO 28/2017). En su fallo, la Sentencia acordaba lo siguiente:

“Estimo parcialmente el recurso interpuesto por la representación del MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA Y PARA LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES contra la Resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de fecha 14/3/17 [por la que se estima la reclamación R/0556/2016 formulada contra la Resolución del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales de fecha 22/12/16 y, en consecuencia, se anula dicho acto y se acuerda la retroacción del procedimiento al objeto de que, en relación con la reclamación formulada por ██████████, se confiera trámite de audiencia a las agencias y centrales de medios con las que el citado Ministerio haya contratado para el desarrollo de las campañas de publicidad institucional en los años 2012 a 2015, ambos inclusive”

7. Ante tal pronunciamiento, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno dictó Resolución, fechada el 31 de julio de 2018, en la que acordada

“PRIMERO.- El levantamiento de la suspensión del procedimiento de Reclamación del expediente R/0454/2017, con la consiguiente continuación de las actuaciones.

SEGUNDO.- Notificar el presente Acuerdo a ██████████, así como al MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES E IGUALDAD.”

8. Realizado el trámite de audiencia a terceros afectados, ordenado por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 11 de Madrid y previa identificación de los mismos por parte del MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES E IGUALDAD, ninguna de las agencias y centrales de medios contactadas ha realizado alegación alguna en defensa de sus derechos.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, 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, el Presidente de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a un eventual Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La Ley 19/2013, de 19 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno reconoce en su artículo 12 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. Por otro lado, conviene recordar el objeto de la solicitud de información y el marco jurídico aplicable al mismo.

En el presente caso, puede concluirse que la información que, en definitiva, se está solicitando es el denominado Plan de Medios del mencionado Departamento Ministerial para los años 2013-2016 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 abonada por dichas inserciones.

A este respecto, debemos ya adelantar que, en contra de lo afirmado por el Ministerio afectado, la solicitud se formuló con carácter amplio y en ella se indicaba clara y expresamente que la misma venía referida a los gastos en materia de publicidad institucional con identificación de sus perceptores, algo que incluye, por lo tanto, a los medios de comunicación con los que las campañas fueron contratadas.

4. 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 *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:



1. *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.*

5. 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.*

6. 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 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.
7. A continuación, deben analizarse los motivos en los que el MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA argumenta la denegación parcial al acceso.

En primer lugar, sostiene que *el entonces Ministerio de la Presidencia, en el periodo planteado, no contrató ninguna campaña o inserción de publicidad institucional con medios de comunicación. No obstante, se ha facilitado al reclamante información sobre las campañas de publicidad institucional realizadas en el periodo expresado, aclarando que las mismas fueron contratadas con agencias de medios y no con medios de comunicación. 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 servicios.*



Ciertamente, las campañas de publicidad se contratan con agencias de medios, no con medios de comunicación. Así lo sostiene el Ministerio, lo confirman también los tribunales de justicia y lo ha podido constatar este Consejo de Transparencia. Sin embargo, dado que el Ministerio tiene esa información a través del Plan de Medios, puesto que se la proporcionan las agencias de medios, procede estimar este apartado de la Reclamación.

Continúa el Ministerio afirmando que *en el texto de su reclamación se menciona por primera vez la necesidad de que se le faciliten “los importes de dichas inserciones publicitarias”, extremo este que no figura en ningún momento en la solicitud de acceso de 21 de julio y que el reclamante añade que no se le ha facilitado información sobre “los medios concretos que fueron los beneficiarios últimos de la publicidad institucional”* Debe rechazarse de plano esta afirmación, ya que en el texto de la solicitud de acceso de 21 de julio, a la que debemos atenernos en su *petitum*, sólo se pide “información sobre los destinatarios de “cualquier contrato de publicidad institucional”

Contrariamente a lo que sostiene la Administración, a nuestro juicio sí coinciden lo solicitado inicialmente al Ministerio y lo solicitado posteriormente ante este Consejo de Transparencia en vía de Reclamación. El solicitante pidió *inversiones en medios de comunicación realizadas*, lo que debe incluir la cuantía de los contratos, como ahora reclama. Asimismo, solicitó *destinatarios de los contratos* que incluiría agencias de medios y medios publicitarios destinatarios finales, que también se reclama.

El Ministerio no tiene inconveniente en facilitar la identificación de los medios, pero no desea facilitar las *tarifas* y el *número de inserciones*. Ambos datos son información sobre los gastos públicos, que es una de las finalidades perseguidas por la LTAIBG, según reza su *Preámbulo*.

Debe recordarse en este punto el hecho de que el conocimiento de los gastos en materia de publicidad institucional ha sido recogido como materia de publicidad activa en numerosas leyes autonómicas de desarrollo de la Ley básica estatal, la LTAIBG. Es el caso de los artículos 16. e) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, 13.5. c) de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, 24. B. h) de la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública de Canarias, 11.1. f) de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de Cataluña, 14.1 de la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura, 14.4. c) de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, 3.1. f) de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León o el 9.1. n) de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana.



Asimismo, también debe recordarse que, con ocasión de la tramitación parlamentaria de la actual Ley 19/2013, fueron varios los Grupos Parlamentarios que, por la vía de enmiendas, solicitaron que se garantizara el conocimiento de los ciudadanos respecto de los gastos en publicidad institucional (por ejemplo, la enmienda 464 del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso).

Estas circunstancias, así como precedentes tramitados por este Consejo de Transparencia y Bueno Gobierno (R/0252/2018), que afectan al mismo Departamento Ministerial pero con una ligera variación temporal, permiten concluir tanto el interés público en la información ahora solicitada como la disponibilidad de la misma por parte de la Administración

8. Finalmente, cabe poner de manifiesto que, tras el trámite de audiencia a terceros, no se han presentado alegaciones por parte de las agencias de medios que contrataron con el Ministerio que hagan albergar una mínima duda razonable sobre la posible aplicación del límite contemplado en el artículo 14.1 h) de la LTAIBG, relativo a los perjuicios a sus intereses económicos y comerciales.

Esta ausencia de alegaciones permite prescindir del trámite de audiencia a la Administración, conforme se establece en el apartado del artículo 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y, en materia de recursos, en su artículo 118, dado que no figuran en el procedimiento ni van a ser tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las ya existentes, conocidas por aquella.

9. En conclusión, por todos los argumentos expuestos anteriormente, este Consejo de Transparencia considera que la presente Reclamación debe ser estimada, por lo que, en atención a los términos de la reclamación, la Administración debe facilitar al Reclamante información sobre los gastos en publicidad institucional incurridos durante los años 2013, 2014, 2015 y 2016 incluyendo los datos de los medios de comunicación contratados.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 11 de octubre de 2017, contra la Resolución de 11 de septiembre de 2017, del MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA (actualmente MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES E IGUALDAD).

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES E IGUALDAD a que, en el plazo máximo de 15 días hábiles, remita a [REDACTED] la información solicitada y referenciada en el Fundamento Jurídico 9 de la presente Resolución.



TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES E IGUALDAD a que, en el mismo plazo máximo de 15 días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, copia de la información remitida al Reclamante.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, 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 octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En consecuencia, contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, únicamente cabe, en caso de disconformidad, la interposición de Recurso Contencioso-Administrativo ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid en plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, 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.

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