



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-016494

N/REF: R/0454/2017

FECHA: 03 de enero 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.*

ctbg@consejodetransparencia.es



- 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.
- 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 de [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.

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. Debe comenzarse indicando que las cuestiones planteadas en la Reclamación presentada han sido ya analizadas y atendidas con anterioridad por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

En efecto, 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.

4. Teniendo en cuenta lo anterior, y si bien este Consejo se reafirma en los argumentos y conclusiones de la Resolución recurrida en vía Contencioso-Administrativa, no puede dejarse de lado al resolver la presente Reclamación esta situación de litispendencia, derivada del hecho de que el objeto de la solicitud de información presentada y no atendida coincide en todos los casos.
5. Por otro lado, el artículo 69 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa indica que la sentencia que se dicte en el marco de un recurso contencioso-administrativo *“declarará la inadmisibilidad del recurso o de alguna de las pretensiones en los casos siguientes:*

d) Que recayera sobre cosa juzgada o existiera litispendencia.”

Como conclusión, se entiende que debe suspenderse el plazo para resolver de la presente Reclamación hasta que recaiga Sentencia en los procedimientos judiciales que actualmente se encuentran en curso.

III. RESOLUCIÓN



En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, se acuerda **SUSPENDER** el plazo para resolver la presente Reclamación hasta que se produzca el correspondiente pronunciamiento judicial.

En caso de disconformidad, contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe la interposición de Recurso de Reposición, en el plazo de un mes, ante este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno o bien 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