



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-017352

N/REF: R/0480/2017

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 27 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 7 de septiembre 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 a PATRIMONIO NACIONAL, Organismo Autónomo dependiente del 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.*

reclamaciones@consejodetransparencia.es



- 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 9 de octubre de 2017, PATRIMONIO NACIONAL, dependiente del 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.*
 - *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 Organismo Autónomo asignación presupuestaria asignada a tal fin.*

A dicha Resolución se acompaña escrito con los expedientes que han finalizado con la contratación de publicidad institucional, con el siguiente contenido resumido:

EJERCICIO 2013.

Expediente 2013-230 IMU “Servicio para la difusión y promoción de los museos del CAPN en diferentes medios de comunicación” tramitado por procedimiento negociado sin publicidad.

Expediente 2013-199 IEX “Contratación de los servicios de una agencia de medios para la difusión de acciones publicitarias con motivo de una exposición temporal programada en el Palacio Real de Madrid” tramitado por procedimiento Abierto.

Expedientes de contratos menores:

2013/641 IEX “Desarrollo de una aplicación móvil con motivo de la exposición: De El Bosco a Tiziano. Arte y maravilla en El Escorial”.

Empresa T.F. Editores & Interactiva, S.L.U. por importe de 21.054,00 €

2013/519 IEX “Desarrollo de una visita virtual para dispositivos móviles de la exposición: De El Bosco a Tiziano. Arte y maravilla en El Escorial”.

Empresa Visión Angular, S.C.P. por importe de 4.840,00 €.

2013/705 IEX “Suministro e instalación de señalética con motivo de la exposición: De El Bosco a Tiziano. Arte y Maravilla en El Escorial”.

Empresa Arco Newlabel, S.L. por importe de 2.357,81 €.

EJERCICIO 2014.

Expedientes de contratos menores:

2013/606 IEX “Adaptación a diversos soportes de la creatividad de la exposición: De El Bosco a Tiziano. Arte y maravilla en El Escorial”.

Empresa Freaky AD, S.L. por importe de 1.452,00 €

2014/1158 DGE “Realización de videos promocionales exposición El retrato en las Colecciones Reales”.

Empresa IBL News, S.A. por importe de 21.719,50 €

2014/987 DGE “Medios de comunicación exposición Alfonso y Leonor. Reyes de Castilla”



Empresa Abbey Media, S.L. por importe de 4.773,92 €

2014/567 IEX “Medios de comunicación exposición El retrato en las Colecciones Reales”

Empresa Media Sapiens, S.L. por importe de 21.441,57 €

2014/988 DGE “Lanzamiento de una campaña publicitaria con motivo de la exposición temporal El retrato en las Colecciones Reales”.

Empresa Media Sapiens, S.L. por importe de 21.450,00 €

2014/1067 DGE “Publicidad estaciones de trenes de cercanías Madrid y Barcelona exposición El retrato en las Colecciones Reales”

Empresa Comercial del Ferrocarril, S.A. por importe de 21.767,90 €

2014/1277 DGE “Publicidad exterior en las estaciones de metro exposición El retrato en las Colecciones Reales”.

Empresa JC Decaux Transport España, S.L. por importe de 21.514,00 €.

Publicada adjudicación en Plataforma de Contratación el 11/12/2014.

2014/1175 DGE “Publicidad en autobuses urbanos de Madrid de la exposición El retrato en las Colecciones Reales”.

Empresa Promedios Exclusivas de Publicidad, S.L. por importe de 20.765,65 €.

2014/1359 DGE “Inserciones publicitarias de la exposición El retrato en las Colecciones Reales”.

Empresa Ediciones El Pais, S.L. por importe de 21.767,90 €.

Publicada adjudicación en Plataforma de Contratación el 11/12/2014.

Pagos por anticipo de caja fija.

Visita virtual a la exposición El retrato en las Colecciones Reales.

Empresa Visionangular, S.C.P. por importe de 4.791,60 €

Traducción fichas para aplicación para móviles de la exposición El retrato en las Colecciones Reales”.

Empresa Jenny F. Dodman por importe de 3.500,00 €.

Carteles exposición De El Bosco a Tiziano. Arte y maravilla en El Escorial.

Empresa Arco New Label, S.L. por importe de 417,45 €.

Banderolas exposición Alfonso y Leonor. Reyes de Castilla.

Empresa Trama Servicios Publicitarios, S.L. por importe de 4.071,65 €.





Banderolas exposición El retrato en las Colecciones Reales.

Empresa Trama Servicios Publicitarios, S.L. por importe de 2.323,20 €.

Lonas publicitarias exposición El retrato en las Colecciones Reales.

Empresa Arco New Label, S.L. por importe de 2.311,10 €.

Inserciones publicitarias en suplemento cultural de El Mundo exposición El retrato en las Colecciones Reales”.

Empresa Unidad Editorial, S.A. por importe de 4.840,00 €.

Banderolas exposición El retrato en las Colecciones Reales.

Empresa Sundisa, S.A. por importe de 3.977,73 €.

Expediente 2013-199 IEX “Contratación de los servicios de una agencia de medios para la difusión de acciones publicitarias con motivo de una exposición temporal programada en el Palacio Real de Madrid” tramitado por procedimiento Abierto.

EJERCICIO 2015.

Expediente 2015/134 DGE “Contratación de los servicios de una agencia de medios para la promoción cultural y difusión publicitaria de los Reales Sitios con motivo de las actividades culturales programadas por Patrimonio Nacional en 2016” contrato basado en el Acuerdo Marco 50/2014.

Expedientes de contratos menores.

Expediente 2015/910 DGE “Creatividad, diseño y adaptaciones gráficas para la promoción de Patrimonio Nacional”.

Empresa María Pitironte, S.L. por importe de 6.655,00 €.

Publicada adjudicación en plataforma el 13/10/2015.

Expediente 2015/947 DGE “Confeción, montaje y desmontaje de cartelera, banderolas, banderas y señalética exterior para la exposición Arte contemporáneo en Palacio.

Empresa La Salita Gráfica, S.L. por importe 6.707,32 €.

EJERCICIO 2016.

Expediente 2016/1 DGE “Contratación de los servicios de una agencia de medios para la promoción cultural y difusión publicitaria de los Reales Sitios con motivo de las actividades culturales programadas por Patrimonio Nacional en 2016”. Contrato basado en Acuerdo Marco 50/2014.

Expedientes de contratos menores.



Expediente 2015/910 DGE “Creatividad, diseño y adaptaciones gráficas para la promoción de Patrimonio Nacional”.

Empresa María Pitironte, S.L. por importe de 14.125,00 €.

Publicada adjudicación en plataforma el 13/10/2015.

Expediente 2016/DGE0009 “Creatividad, diseño y adaptaciones gráficas para la promoción de la exposición temporal Carlos III y las residencias reales. Ornato y Majestad en los escenarios del Rey Ilustrado”.

Empresa La Destilería Cultural, S.L.U. por importe 3.327,00 €.

Publicada adjudicación en plataforma el 09/02/2017.

3. El 27 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:
- *En la respuesta de Patrimonio Nacional se aporta un anexo con información sobre 29 procedimientos de adjudicación, incluyendo los contratos menores.*
 - *Pues bien, sólo en dos de los 29 casos se facilita información sobre la empresa de comunicación que recibió la publicidad institucional. Se trata de los siguientes:*
 - *2014/1359 DGE “Inserciones publicitarias de la exposición El retrato en las Colecciones Reales”. Empresa Ediciones El Pais, S.L. por importe de 21.767,90 €.*
 - *Inserciones publicitarias en suplemento cultural de El Mundo exposición El retrato en las Colecciones Reales”. Empresa Unidad Editorial, S.A. por importe de 4.840,00 €.*
 - *En los demás procedimientos NO se ofrece información sobre las empresas de comunicación que se benefician de la publicidad institucional, sino en todo caso de las agencias de medios que hacen de intermediarias.*
 - *En definitiva, Patrimonio Nacional no ofrece los datos requeridos en la solicitud (salvo en las dos excepciones citadas), y a cambio aporta información que no se le había requerido.*
 - *En la solicitud de información se expresó con claridad que el solicitante era una persona directamente interesada en la información en su calidad de consejero de la empresa Ediciones Prensa Libre SL, editora del periódico digital infoLibre, del que además es director. El hecho de que se oculten por parte de Patrimonio Nacional 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 Patrimonio Nacional oculta los datos del reparto de publicidad institucional, ¿cómo se podrá evaluar si dicho organismo 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 complementarias mencionadas, solicito que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno inste a Patrimonio Nacional a cumplir con la Ley de Transparencia y facilite los datos solicitados en el nº de expediente del Portal de Transparencia: 001-017352.
- 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.

4. El 31 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. El 20 de diciembre de 2017, tuvieron entrada las alegaciones de PATRIMONIO NACIONAL, manifestando lo siguiente:

PRIMERA. - El interesado, en su solicitud de información, requiere en primer lugar "Información sobre toda clase de procedimientos que hayan finalizado con la contratación de publicidad institucional en medios de comunicación", pues bien, Patrimonio Nacional, en el periodo planteado, no contrató ninguna campaña o inserción de publicidad institucional con medios de comunicación. No obstante, se facilitó 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 a 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 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 Consejo de Administración de Patrimonio Nacional: 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.

SEGUNDA. -Una vez analizada la solicitud de información planteada y, en consecuencia, la correspondiente información concedida, resta responder a las alegaciones complementarias presentadas por el reclamante: 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 Consejo de Administración de Patrimonio Nacional. 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 9 de octubre del Presidente del Consejo de Administración de Patrimonio Nacional 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. - 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 organismo 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 Consejo de Administración de Patrimonio Nacional" 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. Va 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 organismo 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. En el anexo que acompaña la resolución de 9 de octubre (y que se acompaña como Adjunto) figuraba el Anexo 1 ("001- 017352. ") en el que se pormenoriza en detalle los expedientes correspondientes a los años 2013, 2014, 2015 y 2016 a las campañas de videos promocionales, aplicaciones para móviles, señalética, publicidad exterior, publicidad en exterior en metro, carteles banderolas y visitas virtuales.

Este Consejo de Administración 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 a las campañas gestionadas mediante agencia. No así sobre número de inserciones y tarifas, según lo argumentado en la alegación Segunda y Tercera.



Expediente 2013-230 IMU "Servicio para la difusión y promoción de los museos del CAPN en diferentes medios de comunicación" ABC, El Mundo, El País y La Razón

Expediente 2013-199 IEX "Contratación de los servicios de una agencia de medios para la difusión de acciones publicitarias con motivo de una exposición temporal programada en el Palacio Real de Madrid"

Revistas. Álbum Letras Artes, Art Gallery Guide Madrid, Descubrir El Arte, EsMadridmmagazine, Guía del Ocio Madrid, Historia de Iberia Vieja, Historia y Vida, Madrid In&Out, Tendencias del Mercado del Arte

Internet: www.guiadelocio.com, www.arteinformado.com, www.masdearte.com, www.revistadearte.com, ABC.es, elmundo.es, elpais.com, elconfidencial.com

2014/987 DGE "Medios de comunicación exposición Alfonso y Leonor. Reyes de Castilla"

"2014/567 IEX "Medios de comunicación exposición El retrato en las Colecciones Reales" Empresa Media Sapiens, S.L. por importe de 21.441,57 € y 2014/988 DGE "Lanzamiento de una campaña publicitaria con motivo de la exposición temporal El retrato en las Colecciones Reales"

Y Expediente 2013-199 IEX "Contratación de los servicios de una agencia de medios para la difusión de acciones publicitarias con motivo de una exposición temporal programada en el Palacio Real de Madrid"

Prensa: El País, Diario de Burgos, El Mundo, El País, ABC, la Razón,

Revistas: Guía del Ocio, Esmadridmmagazine, ArsMagazine, Historia y Vida, Tendencias del

Mercado del Arte, Madrid In & Out, Album letras y Arte, Art Gallery Guide, Descubrir el Arte,

Historia de Iberia Vieja, Historia National Geographic,

Expediente 2015/134 DGE "Contratación de los servicios de una agencia de medios para la promoción cultural y difusión publicitaria de los Reales Sitios con motivo de las actividades culturales programadas por Patrimonio Nacional en 2016"

Prensa: El País, El Mundo, ABC, la Razón, El Norte de Castilla.

Revistas: la Aventura De la Historia, HSM, Historia y Vida, Arte Gallery Guide, Historia de Iberia Vieja, Historia National Geographic, Descubrir el Arte, Álbum letras y Artes, The Burlington Magazine, Guía del Ocio y Faro del Guadarrama.

Internet: www.prisa.com, www.arteinformado.com



Expediente 2016/1 DGE "Contratación de los servicios de una agencia de medios para la promoción cultural y difusión publicitaria de los Reales Sitios con motivo de las actividades culturales programadas por Patrimonio Nacional en 2016".

Prensa: Gente, El Norte de Castilla, Última Hora, El País, El Mundo, ABC, la Razón, Suplemento El Mundo, Suplemento Grupo Vocento, Suplemento El País.

Revistas: Historia National Geographic, HSM, Ars Magazine, la Aventura de la Historia, Guía del Ocio, Capital Arte, Historia y Vida, Historia de Iberia Vieja, Descubrir el Arte, TaxiMagazine, Mercurio, Albúm letras y Artes, Muy Historia,

Internet: El PAIS.COM, El Mundo.es, ABC.es, la Vanguardia.es, 20 minutos.es, El confidencial.com

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 organismo 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. - Patrimonio Nacional, 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 organismo 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 10 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 el 27 de octubre de 2017, ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

5. Mediante Resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, de fecha 05 de enero de 2018, se acordó SUSPENDER el plazo para resolver la presente Reclamación hasta que se produzca el correspondiente pronunciamiento judicial.

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 [REDACTED], así como al MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES E IGUALDAD.”

8. Realizado el trámite de audiencia a once terceros afectados, ordenado por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 11 de Madrid, solamente dos de las agencias y centrales de medios contactadas según los términos de la sentencia ha realizado alegaciones en defensa de sus derechos.

En concreto, la entidad ARCO NEW LABEL, S.L. ha manifestado que no ha firmado contratos con empresas públicas o semipúblicas, y tampoco ha firmado compromisos de exclusividad. Por ello, no se opone a la revelación de los contratos, importes y fechas de contratos por éstas celebrados.

Por su parte, la entidad MEDIA SAPIENS SPAIN, S.L. manifestó que la información relativa a la inversión en cada campaña en el periodo de referencia (años 2012 a 2015), con desglose por medios de comunicación y/u otros soportes publicitarios, incluida en los documentos de cierre se considera de carácter confidencial. Considera que esta información debe ser tratada de modo confidencial por reflejar el expertise o conocimiento profesional de la agencia en dichas propuestas y deben ser preservadas para futuras estrategias comerciales.

9. A la vista de estas alegaciones, se concedió trámite de audiencia al MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA. PATRIMONIO NACIONAL, para que efectuara las alegaciones que considerase oportunas, las cuales tuvieron entrada el 1 de octubre de 2018, manifestando que *no se añaden más consideraciones a las señaladas en el escrito de alegaciones remitido el 29 de noviembre de 2017. Debe señalarse que la empresa de medios Media Sapiens considera confidencial la documentación contenida en sus documentos de cierre de las campañas de publicidad llevadas a cabo para Patrimonio Nacional.*

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 lo 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.

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 peticionarios 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 PATRIMONIO NACIONAL se basa para la denegación parcial al acceso.

En primer lugar, sostiene que *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.* Teniendo en cuenta que dicho precepto dispone que *Cuando no pueda darse el acceso en el momento de la notificación de la resolución deberá otorgarse, en cualquier caso, en un plazo no superior a diez días,* plazo que ya ha sido ampliamente superado, puesto que dicha Resolución tiene fecha de 9 de octubre de 2017, la presente Reclamación debe ser estimada en este apartado concreto.



Sobre la petición de información relativa a las ayudas, subvenciones o inversiones en medios de comunicación, indica que *no existe en este Organismo Autónomo asignación presupuestaria asignada a tal fin*. En este caso, podemos entender que la solicitud de información carecía de objeto al venir referida a información no existente.

Por tanto, no habiendo podido acreditarse, con prueba suficiente en contrario, que la Administración posea realmente la información solicitada, procede desestimar este apartado concreto de la Reclamación.

8. Recordemos que la información que se reclama específicamente es la relativa a *los destinatarios (medios de comunicación y/o empresas editoras) y la cuantía de cualquier contrato de publicidad institucional*. En este punto, debemos advertir de que, ciertamente, las campañas de publicidad se contratan con agencias de medios, no con medios de comunicación.

No obstante, como queda claro de los antecedentes de hecho de la presente resolución, de otros expedientes precedentes tramitados por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (por ejemplo, el R/0252/2018 que afecta al mismo Departamento Ministerial) y del propio texto de la reclamación presentada, el solicitante se interesa por los gastos derivados de la realización de estas campañas con carácter general y, por lo tanto y en buen lógica, por las cantidades destinadas a los medios de comunicación contratados.

A esta conclusión puede llegarse también, a nuestro juicio, si nos atenemos a lo afirmado por el Ministerio con ocasión del trámite de audiencia referido en el antecedente de hecho nº 9 de la presente resolución.

Igualmente, 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 (el ya mencionado 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

9. Finalmente, cabe poner de manifiesto que, tras el trámite de audiencia a terceros, se han presentado alegaciones por parte de dos de las once agencias de medios que contrataron con el Ministerio. Una de ellas, manifiesta no haber contratado con la Administración y otra señala que los contratos son confidenciales *por reflejar el expertise o conocimiento profesional de la agencia en dichas propuestas y deben ser preservadas para futuras estrategias comerciales.*

Sobre este particular, llama la atención el hecho de que mientras que para una de las empresas contratantes se pueden dañar sus intereses económicos y comerciales, las otras diez entidades contactadas, a pesar de estar en la misma situación que la presuntamente perjudicada, nada han objetado a la cesión de información que permita 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.

Respecto a los límites que contiene el artículo 14 de la LTAIBG, debe tenerse en cuenta el Criterio Interpretativo núm. 2 de 2015, relativo a la aplicación de los límites, aprobado por este Consejo de Transparencia, en función de las potestades conferidas por su artículo 38.2 a). En este Criterio expresamente se señala lo siguiente:

“Los límites a que se refiere el artículo 14 de la LTAIBG, a diferencia de los relativos a la protección de los datos de carácter personal, no se aplican directamente, sino que de acuerdo con la literalidad del texto del número 1 del mismo, “podrán” ser aplicados.

De esta manera, los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos.

La invocación de motivos de interés público para limitar el acceso a la información deberá estar ligada con la protección concreta de un interés racional y legítimo.

En este sentido su aplicación no será en ningún caso automática: antes al contrario deberá analizarse si la estimación de la petición de información supone un perjuicio (test del daño) concreto, definido y evaluable. Este, además no podrá afectar o ser relevante para un determinado ámbito material, porque de lo contrario se estaría excluyendo un bloque completo de información.



Del mismo modo, es necesaria una aplicación justificada y proporcional atendiendo a la circunstancia del caso concreto y siempre que no exista un interés que justifique la publicidad o el acceso (test del interés público).”

Igualmente, hay que tener en consideración lo dispuesto por los Tribunales de Justicia, en sentencias entre las que destacan las siguientes:

- Sentencia nº 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Madrid, dictada en el PO 57/2015: *“(…) Este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española– o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. En todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad”. “La ley consagra la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurren causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14. Tales causas constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia deben ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto, como la norma indica, de tal modo que frente a los actos típicamente discrecionales, (...). En el supuesto litigioso se exige que se acredite que el acceso a la información suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales.*
- En la Sentencia de 7 de noviembre de 2016, dictada en el Recurso de Apelación presentado frente a la Sentencia de instancia indicada previamente, la Audiencia Nacional expresamente señaló que *“Y si concurre alguno de los límites del art. 14 reseñado deberá de acreditarlo”*
- Sentencia nº 85/2016, de 14 de junio de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 5 de Madrid, dictada en el PO 43/2015: *“Pues bien, a la hora de interpretar tal precepto - 14.1 h-, hemos de tener presente que, la citada Ley, en su Preámbulo, expresamente afirma que la misma configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública y que dicho derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos”. “Así, la finalidad, principio y filosofía que impregna la reseñada Ley, es un acceso amplio a la información pública; y los límites a tal acceso han de motivarse, interpretarse y aplicarse de modo razonado, restrictivo y aquilatado a tenor del llamado, test de daño; a la luz de la determinación del perjuicio que el acceso a determinada información puede producir sobre el interés que se pretende salvaguardar con la limitación”.*
- Sentencia nº 46/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Madrid, dictada en el PO 38/2016: *“El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental reconocido a nivel*



internacional como tal, debido a la naturaleza representativa de los gobiernos democráticos; es un derecho esencial para promover la transparencia de las instituciones públicas y para fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones. Además las Administraciones Públicas se financian con fondos procedentes de los contribuyentes y su misión principal consiste en servir a los ciudadanos por lo que toda la información que generan y poseen pertenece a la ciudadanía. Pueden distinguirse dos aspectos en cuanto al derecho al acceso a la información: Transparencia proactiva, como aquella obligación de los organismos públicos de publicar y dar a conocer la información sobre sus actividades, presupuestos y políticas y la Transparencia reactiva: Es el derecho de los ciudadanos de solicitar a los funcionarios públicos cualquier tipo de información de y el derecho a recibir una respuesta documentada y satisfactoria". "Las diferentes y numerosas menciones a este derecho coinciden en resaltar la creciente importancia que está cobrando, ya que el mismo supone una herramienta indispensable para adquirir aquellos conocimientos que permiten controlar la actuación de los gobiernos y prevenir y luchar contra la corrupción así como contrarrestar la violación de derechos. De estos preceptos se desprende que el derecho de acceso a la información debe ser destacado como un valor intrínseco al concepto de democracia."

- Sentencia nº 98/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 11 de Madrid, dictada en el PO 49/2016: *"La ley consagra pues la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurran causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14, causas que constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia han de ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto (...)"*.
- Finalmente la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017: *"Cualquier pronunciamiento sobre las "causas de inadmisión" que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y, en particular, sobre la prevista en el apartado 1 c/ de dicho artículo (que se refiere a solicitudes "relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración") debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013." (...)* "Esa formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1".(...) *sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.*

Por ello, la causa de inadmisión de las solicitudes de información que se contempla en el artículo 18.1 c/ de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no opera cuando quien invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y



suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información.

Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley; de manera que limitación prevista en el artículo 14.1 h/ de la Ley 19/2013 no opera cuando quien la invoca no justifica que facilitar la información solicitada puede suponer perjuicio para los intereses económicos y comerciales.”

10. Por otra parte, los secretos comerciales, esenciales a la hora de poder confirmar que se produce un perjuicio en el sentido señalado en el art. 14.1 h) de la LTAIBG, han sido regulados por la reciente *Directiva 2016/943 del Parlamento Europeo y del Consejo de 8 de junio de 2016 relativa a la protección de los conocimientos técnicos y la información empresarial no divulgados (secretos comerciales) contra su obtención, utilización y revelación ilícitas*. Si bien el plazo para trasponer esta Directiva finaliza en junio de 2018, su texto señala cuestiones de interés para el caso que nos ocupa.

Así, esta norma europea señala lo siguiente: “Las empresas, así como los organismos de investigación de carácter no comercial, invierten en la obtención, desarrollo y aplicación de conocimientos técnicos (know how) e información, que son la moneda de cambio de la economía del conocimiento y proporcionan una ventaja competitiva. Esta inversión en la generación y aplicación de capital intelectual es un factor determinante para su competitividad y su rendimiento asociado a la innovación en el mercado y, por tanto, para la rentabilidad de sus inversiones, que constituye la motivación subyacente a la investigación y el desarrollo en las empresas. (...) (Considerando 1).

(...) *al proteger esa gran diversidad de conocimientos técnicos e información empresarial, ya sea como complemento o como alternativa a los derechos de propiedad intelectual, los secretos comerciales permiten a los creadores e innovadores sacar provecho de sus creaciones e innovaciones, por lo que son especialmente importantes para la competitividad de las empresas, así como para la investigación y el desarrollo, y el rendimiento asociado a la innovación. (Considerando 2).*

(...) *La obtención, utilización o revelación ilícitas de un secreto comercial comprometen la capacidad de su poseedor legítimo para aprovechar las ventajas que le corresponden como precursor por su labor de innovación. (Considerando 4).*

La obtención, utilización o revelación ilícitas de un secreto comercial por un tercero podría tener consecuencias desastrosas para el poseedor legítimo del secreto comercial, ya que, una vez divulgado, sería imposible para el poseedor legítimo volver a la situación anterior a la pérdida del secreto comercial. Es esencial, pues, prever medidas provisionales rápidas, efectivas y accesibles para



poner fin inmediatamente a la obtención, utilización o revelación ilícitas de un secreto comercial, incluso cuando se utilice para la prestación de servicios. (...) (Considerando 26).

Finalmente, en su artículo 2, define el secreto comercial como (...) *la información que reúna todos los requisitos siguientes:*

- a) ser secreta en el sentido de no ser, en su conjunto o en la configuración y reunión precisas de sus componentes, generalmente conocida por las personas pertenecientes a los círculos en que normalmente se utilice el tipo de información en cuestión, ni fácilmente accesible para estas;*
- b) tener un valor comercial por su carácter secreto;*
- c) haber sido objeto de medidas razonables, en las circunstancias del caso, para mantenerla secreta, tomadas por la persona que legítimamente ejerza su control;*

Por su parte, la *Comunicación de la Comisión relativa a las normas de acceso al expediente de la Comisión en los supuestos de aplicación de los artículos 81 y 82 del Tratado CE, los artículos 53, 54 y 57 del Acuerdo EEE, y el Reglamento (CE) no 139/2004 del Consejo (2005/C 325/07)*

3.2.1. Secretos comerciales

18. Cuando la divulgación de información sobre la actividad económica de una empresa pueda causarle un perjuicio grave, dicha información tendrá carácter de secreto comercial (). Como ejemplos de información que puede considerarse secreto comercial cabe citar la información técnica y/o financiera relativa a los conocimientos técnicos de una empresa, los métodos de evaluación de costes, los secretos y procesos de producción, las fuentes de suministro, las cantidades producidas y vendidas, las cuotas de mercado, los ficheros de clientes y distribuidores, la estrategia comercial, la estructura de costes y precios y la estrategia de ventas.

A juicio de este Consejo de Transparencia, atendiendo a la naturaleza de la información solicitada, no estamos ante un secreto comercial, dado que no se perjudican los métodos de evaluación ni la estructura de los costes, los precios actuales o futuros ni las ventas. Tampoco se observa que dar la información presuponga perjuicios comerciales en términos de competitividad para esta empresa del sector de la publicidad y el marketing, aunque ella piense lo contrario. En este sentido, y según las afirmaciones del Organismo afectado, no podría concluirse que la Administración considere que el acceso solicitado implique una vulneración a los intereses económicos y comerciales afectadas, y ello más allá del interés público en el conocimiento de la información solicitada tal y como venimos argumentando en la presente resolución.

11. 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 27 de octubre de 2017, contra la Resolución de 9 de octubre de 2017, de PATRIMONIO NACIONAL, Organismo Autónomo dependiente del MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES E IGUALDAD.

SEGUNDO: INSTAR a PATRIMONIO NACIONAL, Organismo Autónomo dependiente del 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 referida en el Fundamento Jurídico 11 de la presente Resolución.

TERCERO: INSTAR a PATRIMONIO NACIONAL a que, en el mismo plazo máximo de 15 días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada 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

