



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 08/02/2024
HASH: 03d08896ade616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 001-00080450

N/REF: 2420/2023

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DE IGUALDAD.

Información solicitada: Publicidad y comunicación institucional.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 13 de junio de 2023 el reclamante solicitó al MINISTERIO DE IGUALDAD, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

«(...) para todos y cada uno de los años entre 2015 y 2022 el desglose de dinero invertido por el ministerio en campañas de publicidad y comunicación institucional. Incluido cualquier organismo, unidad, empresa o institución dependiente del ministerio.

Solicito que para cada año se me indique el nombre del medio, tipo de medio (prensa, tv, digital, radio o lo que corresponda), a qué empresa (nombre y CIF) pertenece y

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

cuánto dinero recibió del total de invertido por el ministerio en campañas de publicidad y comunicación institucional. Si, además, para cada año se puede añadir al desglose sobre de qué unidad del ministerio, empresa pública o institución dependiente del ministerio eran las campañas, solicito que se me añada. Si no se puede añadir ese desglose, solicito que se me indique el motivo. Del mismo modo, recuerdo que si no se puede entregar algún dato en concreto eso no es óbice para no entregar el resto de lo solicitado.

Solicito la información en formato reutilizable tipo .csv o .xls.

Recuerdo que se trata de información sobre la que no cabe motivo para no entregarla. Así lo ha dictaminado el Consejo de Transparencia en resoluciones como la R-0754-2022 y muchos Gobiernos autonómicos ya lo publican de forma proactiva. Recuerdo también que algunos ministerios ya han entregado esta información ante solicitudes de información similares.

Solicito que para cada año se me entregue el desglose final de pago a medios de comunicación de todo el dinero total invertido en campañas por el ministerio. Solicito que se me detalle si la cantidad indicada es el pago neto realizado al medio por las inserciones o es el pago hecho a la agencia contratada para la inserción incluyendo la comisión de esa agencia.

Del mismo modo, recordar que contratar a agencias u otro tipo de empresas para realizar el reparto o la inserción en medios tampoco exime a la Administración de entregar esta información. Las agencias que hacen la inserción son subcontratadas por la Administración y la Administración es competente, por ello, para recopilar y entregar esta información. Así lo establece, de hecho, la propia LTAIBG en su artículo 4».

2. No consta respuesta de la Administración.
3. Mediante escrito registrado el 24 de julio de 2023, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG en la que pone de manifiesto que, transcurrido más de un mes desde la presentación de la solicitud, no ha recibido respuesta.
4. Con fecha 26 de julio de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó la reclamación al MINISTERIO DE IGUALDAD solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las

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

alegaciones que considere pertinentes. El 5 de septiembre de 2023 se recibió escrito en el que se señala lo siguiente:

« Con fecha de 4 de julio de 2023 esta solicitud ha tenido entrada en la Subsecretaría del Ministerio de Igualdad, fecha a partir de la cual empieza a contar el plazo de un mes previsto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, para su resolución.

Con fecha 24 de julio de 2023, [REDACTED] interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, de acuerdo con lo previsto en el artículo 24 de la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

Con fecha 26 de julio de 2023 se notificó al interesado a través de sede electrónica que con fecha 4 de julio de 2023 su solicitud había tenido entrada en la Subsecretaría de Igualdad, compareciendo el interesado con fecha 28 de julio de 2023.

Con fecha 13 de agosto de 2023 el Subsecretario de Igualdad resolvió la solicitud de acceso a la información pública requerida por el solicitante.

(...) Con fecha de 14 de agosto de 2023, a través de sede electrónica, se ha procedido a notificar al interesado dicha resolución (...).».

En la resolución dictada por el MINISTERIO DE IGUALDAD, el 13 de agosto de 2023, se da acceso a información sobre las campañas desarrolladas de publicidad y comunicación institucional, desglosada por órganos superiores y órganos directivos del Departamento, así como del Instituto de las Mujeres, indicando la empresa contratante y el tipo de medio utilizado (radio, prensa, televisión, etc.).

Asimismo, en la respuesta facilitada también se indica lo siguiente:

«(...) De acuerdo con la letra c) del artículo 18.1 de la Ley 19/2013, se inadmitirán a trámite las solicitudes de acceso a la información pública relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

Por otra parte, según el artículo 16 de la misma Ley 19/2013, en los casos en que la aplicación de alguna de las restricciones previstas en la norma no afecte a la totalidad de la información, se concederá el acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite salvo que de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido.

En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 16 y en la letra c) del artículo 18.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la

información pública y buen gobierno, se concede acceso a la información solicitada excepto la información relativa al nombre del medio, a qué empresa (nombre y CIF) pertenece y cuánto dinero recibió del total del invertido por el ministerio en campañas de publicidad y comunicación institucional, que se inadmite a trámite.

En primer lugar, cabe aclarar que la información suministrada en la presente resolución engloba las campañas de publicidad y comunicación institucional desarrolladas por el departamento desde la fecha de creación de este departamento en el año 2020. La información relativa al período anterior a la creación del Ministerio obra en poder de los departamentos ministeriales a los que se adscribía la Secretaría de Estado de Igualdad en cada momento. En cuanto a las campañas desarrolladas por el Instituto de las Mujeres, organismo autónomo adscrito al Ministerio de Igualdad, se facilita la información para el periodo requerido.

El artículo 14 de la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional, establece la obligatoriedad de la elaboración por parte del Gobierno de un informe anual de publicidad y comunicación en el que se incluyan todas las campañas institucionales llevadas a cabo previstas en dicha Ley, su importe, los adjudicatarios de los contratos celebrados y, en el caso de las campañas publicitarias, los planes de medios correspondientes. La normativa prevé, asimismo, la aprobación de dicho informe por el Consejo de Ministros, su posterior remisión a las Cortes Generales en el primer período de sesiones de cada año, y su puesta a disposición de todas las organizaciones profesionales del sector.

Así, se informa al interesado que, toda vez públicos dichos informes, se encuentran accesibles a la ciudadanía a través de los siguientes enlaces:

- INFORME 2020 de Publicidad y Comunicación Institucional.*
- INFORME 2021 de Publicidad y Comunicación Institucional.*
- INFORME 2022 de Publicidad y Comunicación Institucional.»*

5. El 6 de septiembre de 2023, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. El 12 de septiembre de 2023, se recibió un escrito en el que se expone lo siguiente:

«Que tal y como ha indicado el ministerio me comunicó la tramitación de mi solicitud a posteriori de la caducidad del plazo de un mes para resolver y a posteriori de la interposición de mi reclamación, que, por lo tanto, está correctamente puesta y se tiene

que seguir adelante con ella. Solicito que se siga adelante con el presente procedimiento.

Igualdad no cumple con mi solicitud y no entrega la información pedida. Mi solicitud pedía el desglose de pago a medios indicando cada medio concreto en cada año cuánto se le pagó por publicidad institucional y otra serie de datos. Pero Igualdad entrega la información desglosada por campañas y sin añadir a qué medios se pagó. Únicamente para cada campaña consta si hubo o no compra de medios y cuando la hubo se indica la cantidad genérica para conceptos como "televisiones" o "digital", que en ningún caso son medios concretos y, por lo tanto, no se está cumpliendo con mi solicitud.

Igualdad dice que no entrega la información del pago concreto a cada medio por reelaboración, pero no justifica porque nos encontraríamos ante un caso de este tipo. (...) En este caso no se estaría ante un supuesto de reelaboración, por lo que tampoco sería un caso de inadmisión de la solicitud sino de ampliación del plazo para resolver. Es evidentemente que el ministerio o las empresas a las que se le ha adjudicado un contrato público para realizar esta labor tienen la información que se ha pedido (...).»

Asimismo, en otro escrito presentado en la misma fecha -12 de septiembre de 2023- pide que «el ministerio informe de lo solicitado desde 2015, el Ministerio de Igualdad y la secretaría ya existían aunque tuvieran otras estructuras y la secretaría tiene la información sobre sus campañas para facilitar también sobre años anteriores».

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) y en el [artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno⁴](#), el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁵](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

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

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

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

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

El solicitante, al entender desestimada por silencio su petición, interpuso la reclamación prevista en el artículo 24 LTAIBG.

Con posterioridad, en el trámite de alegaciones de este procedimiento, el Ministerio requerido pone de manifiesto que la reclamación se interpuso antes de que finalizara el plazo para resolver, atendida la fecha en que tuvo entrada en el órgano competente; y que, finalmente, se dictó resolución en la que se acuerda conceder el acceso a la información sobre las campañas desarrolladas de publicidad y comunicación institucional, desglosada por órganos superiores y órganos directivos del Departamento, así como del Instituto de las Mujeres, indicando la empresa contratante y el tipo de medio utilizado (radio, prensa, televisión, etc.), pero se inadmite la solicitud de la información relativa al nombre del medio, a qué empresa (nombre y CIF) pertenece y cuánto dinero recibió del total del invertido por el ministerio en campañas de publicidad

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

y comunicación institucional, por entender aplicable la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG. Tampoco facilita datos anteriores al año 2020, fecha de creación del departamento.

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

En el presente caso, si bien el Ministerio requerido, de acuerdo con lo dispuesto en el citado artículo dictó resolución, lo cierto es que lo hizo fuera de plazo. Pone de manifiesto el Ministerio que la solicitud de acceso, presentada el 13 de junio de 2023, no fue recibida en el órgano competente para resolver hasta el 4 de julio de 2023 (lo que implicaría que el plazo para resolver finalizaba el 4 de agosto, habiéndose interpuesto la reclamación el 24 de julio). Lo cierto, sin embargo, es que aun tomando en consideración la fecha de entrada, el Ministerio dictó resolución fuera de plazo (el 13 de agosto), constatándose, además, que no comunicó al reclamante la fecha de entrada de la solicitud en el órgano competente hasta el 26 de julio (por tanto, una vez interpuesta la reclamación). Debe subrayarse, además, que el plazo de remisión al órgano competente para resolver constituye un plazo a todas luces desproporcionado para la tramitación de una solicitud dentro de un mismo ministerio e incompatible con el principio de eficacia que según el artículo 103 de la Constitución ha de regir la actuación de la Administración Pública.

5. Sentado lo anterior, la premisa de partida de esta resolución es que el Ministerio dictó resolución en la que acuerda un acceso parcial, al considerar que proporcionar la información referida *al nombre del medio, a qué empresa (nombre y CIF) pertenece y cuánto dinero recibió del total del invertido por el ministerio en campañas de publicidad y comunicación institucional*, supone acometer una tarea previa de reelaboración que justifica la inadmisión de la solicitud en esos extremos.

Así, la información proporcionada se concreta en la remisión a los planes e informes de publicidad y comunicación institucional publicados en la web de La Moncloa, así como en la aportación de una tabla en la que figura la campaña contratada, el año, el organismo del Ministerio que la contrató, la empresa adjudicataria (con su CIF) y la fase contratada (creatividad, inserción en medios, etc.), el soporte para el que se ha

contratado (televisión, radio, internet) y la distribución del importe en cada soporte. Ciertamente, no se contiene, en este caso, la concreción de ninguno de los medios en los que se ha insertado la publicidad (a diferencia de otros Ministerios que, al menos parcialmente, y en la medida en que lo disponen, facilitan no solo la agencia o grupo contratado, sino también los concretos medios y su respectivo importe).

6. La resolución de esta reclamación no puede desconocer que este Consejo ya se ha pronunciado sobre un asunto sustancialmente idéntico en la resolución R CTBG 251/2023, de 17 de abril, descartando que el enlace a los planes de publicidad e informes de publicidad institucional resulten suficientes para satisfacer una solicitud de acceso en la que se pretende conocer el reparto por concretos medios de comunicación. Y ello porque el contenido de tales planes *«tiene carácter informativo, planificador, dado que las distintas campañas y, en suma, los concretos medios de comunicación receptores se concretan cuando se lleva a cabo su contratación y la elaboración del Plan de Medios correspondiente, motivo por el que no puede entenderse satisfecho el derecho constitucional de acceso a la información mediante el enlace facilitado en la resolución ahora recurrida»*.

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

7. La aplicación de la precedente doctrina a este caso, conduce a la estimación de la reclamación en la medida en que si bien el Ministerio ha aportado información más concreta y detallada de la que aparece publicada en los planes e informes de comunicación y publicidad institucional, también lo es que dicha información no contiene ni una sola concreción de los medios en los que se ha insertado, más allá de la referencia al tipo de medio (televisión, radio e internet,) y que el Ministerio, sobre este

particular, no ha alegado la falta de disponibilidad de esa información, sino la concurrencia de una causa de inadmisión que no resulta procedente.

En efecto, atendiendo al indudable interés público de la información solicitada, que fue remarcado ya en la citada resolución de este Consejo R CTBG 251/2023 y por el propio legislador al identificar a la transparencia como uno de los principios a los que han de ajustarse las campañas institucionales de publicidad y comunicación (según se declara en el artículo 3.4 de la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional), y a la regulación contenida en el acuerdo marco antes citado (y sus instrucciones de aplicación), difícilmente puede considerarse que proporcionar los concretos medios (con nombre de empresa y dinero invertido) suponga una tarea de reelaboración en los términos exigidos por este Consejo y la jurisprudencia. Y ello, porque tal información o parte de ella debe constar en el informe de medios de cierre y certificaciones antes aludidas que le son remitidas por las agencias de medios.

No se aprecia, pues, el carácter complejo de la información solicitada, por tratarse de una *«una información pública dispersa y diseminada»*, que requiera de una *«labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es [en el caso enjuiciado en la sentencia] información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información»*, o que la misma se encuentre en soportes (físicos e informáticos) diversos -por todas, STS de 3 de marzo de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:810) y de 25 de marzo de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:1256)-. Circunstancias, por otro lado, que no han sido justificadas por el Ministerio requerido.

8. En conclusión En conclusión, atendiendo a lo expuesto en los fundamentos jurídicos anteriores, este Consejo considera que la reclamación debe estimarse, a fin de que se complete la información ya proporcionada, dado que los medios de comunicación destinatarios finales del dinero invertido en concepto de campañas institucionales es una información que obra en poder de la Administración en función de los certificados que deben expedir las empresas adjudicatarias tras la realización de cada campaña, según se desprende del apartado 6.4 del Pliego de Prescripciones Técnicas del Acuerdo Marco de referencia.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del MINISTERIO DE IGUALDAD.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE IGUALDAD a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante, de acuerdo con lo expuesto en el FJ.8, la siguiente información:

- *«Para todos y cada uno de los años entre 2015 y 2022 el desglose de dinero invertido por el ministerio en campañas de publicidad y comunicación institucional. Incluido cualquier organismo, unidad, empresa o institución dependiente del ministerio.*
- *Para cada año se indique el nombre del medio, tipo de medio (prensa, tv, digital, radio o lo que corresponda), a qué empresa (nombre y CIF) pertenece y cuánto dinero recibió del total de invertido por el ministerio en campañas de publicidad y comunicación institucional. Si, además, para cada año se puede añadir al desglose sobre de qué unidad del ministerio, empresa pública o institución dependiente del ministerio eran las campañas, solicito que se me añada. Si no se puede añadir ese desglose, solicito que se me indique el motivo. Del mismo modo, recuerdo que si no se puede entregar algún dato en concreto eso no es óbice para no entregar el resto de lo solicitado».*

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

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre⁸](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa⁹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2024-0148 Fecha: 08/02/2024

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