



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)

Presidente

Fecha Firma: 06/02/2024

HASH: 03d08896ade616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 001-080439

N/REF: 2362-2023

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DE DEFENSA.

Información solicitada: Publicidad y comunicación institucional.

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial.

R CTBG
Número: 2024-0135 Fecha: 06/02/2024

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 DEFENSA, 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:

«Solicito conocer 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.»

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

Solicito que para cada año se me indique el nombre del medio, tipo de medio (prensa, tv, digital, radio o lo que corresponda), a qué empresa (nombre y CIF) pertenece y cuánto dinero recibió del total de invertido por el ministerio en campañas de publicidad y comunicación institucional. Si, además, para cada año se puede añadir al desglose sobre de qué unidad del ministerio, empresa pública o institución dependiente del ministerio eran las campañas, solicito que se me añada. Si no se puede añadir ese desglose, solicito que se me indique el motivo.

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. El MINISTERIO DE DEFENSA dictó resolución de 13 de julio de 2023, con el siguiente contenido:

« (...) Una vez analizada la solicitud, se considera que procede conceder el acceso a la información a que se refiere la solicitud en los siguientes términos:

La información solicitada se encuentra disponible en la página web de la Comisión de publicidad y Comunicación Institucional del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática:

<https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/cpci/paginas/PlanesElInformes.aspx>

En dicha página se encuentran disponibles los informes anuales de publicidad y comunicación de los ejercicios solicitados y en los que se incluyen todas las campañas institucionales llevadas a cabo por el Ministerio de Defensa, su importe, los adjudicatarios de los contratos celebrados y, en el caso de las campañas publicitarias, los planes de medios correspondientes».

3. Mediante escrito registrado el 14 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 lo siguiente:

«Mi solicitud pedía información sobre el reparto por medios de la publicidad institucional del ministerio. Defensa resuelvo diciendo que concede el acceso y remitiendo a los informes de la Comisión de publicidad y comunicación institucional, donde se encuentra información sobre publicidad institucional pero no el reparto por medios y no, por tanto, lo solicitado. No está, por tanto, concediendo el acceso a lo que he solicitado.

Solicito que se le inste a realmente entregarme lo pedido, más cuando ellos mismos en la resolución no alegan ningún límite ni causa de inadmisión y como ha resuelto en multitud de ocasiones el Consejo. ...».

4. Con fecha 17 de julio de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó la reclamación al MINISTERIO DE DEFENSA solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 31 de julio de 2023 se recibió escrito en el que se señala lo siguiente:

« (...) En dicha página web se contienen los Informes anuales de publicidad y comunicación institucional, regulados en el artículo 14 de la Ley 29/2005, en el que se establece la obligatoriedad de la elaboración por parte del Gobierno de un informe anual de publicidad y comunicación. (...) dichos informes contienen todas 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, y por tanto las realizadas por el Ministerio de Defensa, y en los que se

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

incluyen, su importe, los adjudicatarios de los contratos celebrados y, en el caso de las campañas publicitarias, los planes de medios correspondientes.

Por tanto, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22 apartado 3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, con la remisión a la citada página web se entiende que se ha dado acceso a la información solicitada por el reclamante, ya que en la misma, concretamente en el Anexo III: Relación de campañas institucionales de cada informe anual, constan los datos solicitados, incluyendo el plan de medios, entendiendo que el término “reparto de medios” empleado por el recurrente hace referencia a los planes de medios de cada campaña.

Concretamente, en lo que se refiere al Ministerio de Defensa, en los ejercicios 2016, 2019, 2020, 2021 y 2022 no se han realizado campañas de publicidad. Si bien en los ejercicios 2021 y 2022 se han realizado actuaciones de comunicación institucional reflejadas en los informes anuales.

Respecto de los informes de los ejercicios 2015, 2017 y 2018, se reitera que la información solicitada está disponible en el citado enlace, concretamente en los siguientes informes:

- Informe anual de Publicidad y Comunicación Institucional 2015, Anexo III: Relación de campañas institucionales 2015. Ministerio de Defensa página 55.

- Informe anual de Publicidad y Comunicación Institucional 2017, Anexo III: Relación de campañas institucionales 2017. Ministerio de Defensa página 55.

- Informe anual de Publicidad y Comunicación Institucional 2018, Anexo III: Relación de campañas institucionales 2018. Ministerio de Defensa página 62. (...)».

5. El 2 de agosto 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 que:

« (...) El ministerio hace una interpretación torticera diciendo que por reparto de medios se entiende plan de medios, cuando mi solicitud les indicaba de forma clara: (...) Los planes de medios e informes a los que remite el ministerio en ningún caso recogen cuánto se pagó a cada medio concreto, que es lo que significa realmente reparto de medios y lo que solicitaba. (...)».

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.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁶](#) 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.

El Ministerio requerido resuelve conceder el acceso a la información mediante la remisión al enlace en internet de la Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional

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>

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

del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, en aplicación del artículo 22.3 LTAIBG, que dirige a la a la página web de La Moncloa en la que están publicados los Planes e Informes de Publicidad y Comunicación Institucional.

4. Centrada la reclamación en estos términos, no puede desconocerse que este Consejo ya se ha pronunciado sobre un asunto sustancialmente idéntico en la resolución R CTBG 251/2023, de 17 de abril de 2023, descartando que el enlace a los Planes de Publicidad y Comunicación Institucional satisfagan una solicitud de acceso en la que se pretende conocer el reparto de esos gastos por medios de comunicación. En la citada resolución se señalaba lo siguiente:

«A tenor del artículo 12 de la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional, el Plan Anual debe especificar, al menos, "las indicaciones necesarias sobre el objetivo de cada campaña, el coste previsible, el periodo de ejecución, las herramientas de comunicación utilizadas, el sentido de los mensajes, sus destinatarios y los organismos y entidades afectadas". A ello, el artículo 11.3.g) del 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, añade las "medidas adoptadas para garantizar la accesibilidad de las personas con discapacidad".

En concreto, en lo que atañe al objeto del Plan Anual, a mero título de ejemplo y tal y como manifiesta el Plan 2023 de publicidad y comunicación institucional (página 5), se centra en recoger "las previsiones y la planificación para el año 2023 en materia de publicidad y comunicación institucional de todos los ministerios y de los organismos y entidades a ellos adscritos. Las campañas incluidas en este Plan han sido comunicadas a la Comisión [de Publicidad y Comunicación Institucional], por parte de todos los departamentos ministeriales, con una finalidad puramente informativa y planificadora, dado que las distintas campañas se concretarán en el momento en que se lleve a cabo su contratación y la elaboración del plan de medios correspondiente". Comisión que se configura como el órgano colegiado adscrito a la Secretaría de Estado de Comunicación, de Presidencia del Gobierno, que desempeña funciones de planificación, asistencia técnica, evaluación y coordinación de las actividades de publicidad y comunicación que lleva a cabo la Administración General del Estado y las demás entidades integrantes del sector público estatal.

De acuerdo con lo expuesto hasta ahora, cabe inferir que "los medios de comunicación destinatarios finales del dinero invertido en concepto de campañas institucionales",

que era lo solicitado por el reclamante, no es un contenido que figure en los Planes Anuales de Comunicación Institucional, dado que como indica expresamente el Plan de 2023, su contenido 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.»

5. Los anteriores razonamientos resultan plenamente trasladables a este caso en la medida en que el enlace facilitado no proporciona ninguna información sobre el dinero invertido en publicidad institucional en los concretos medios de comunicación en los que se ha insertado. A lo anterior se añade que, como ya se señalaba en la citada resolución R CTBG 251/2023 *«el acceso a la información objeto de controversia tiene un indudable interés público y entronca directamente con los fines de rendición de cuentas y control ciudadano de las actuaciones de los poderes públicos a los que sirve la legislación de transparencia. Revelar el destino concreto de los gastos en publicidad institucional y anuncios oficiales realizados por una administración con cargo a sus presupuestos es una parte inescindible de las obligaciones de transparencia de las instituciones para posibilitar que la ciudadanía pueda conocer “cómo se manejan los fondos públicos” y someter a escrutinio la acción de los responsables públicos. Premisa que, además, ha sido remarcada por el propio legislador al identificar a la transparencia como uno de los principios a los que han de ajustarse las campañas institucionales de publicidad y comunicación, según se declara en el artículo 3.4 de la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional. »*

De acuerdo con ello, este Consejo considera que la reclamación debe estimarse, dado que 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.

6. Sentado lo anterior, no puede desconocerse que el Ministerio ha respondido parte de la solicitud realizada, si bien de forma tardía y en alegaciones en este procedimiento de reclamación. Así, ha señalado que durante los ejercicios 2016, 2019, 2020, 2021 y 2022 no ha realizado campaña alguna de publicidad, aunque en estos dos últimos ejercicios sí ha realizado actuaciones de comunicación institucional. Por tanto, la información referida a los ejercicios 2016, 2019 y 2020 ha sido ya proporcionada, al no existir datos.

Procede, en consecuencia, la estimación parcial de esta reclamación, debiendo proporcionarse los datos del reparto por medios de la publicidad institucional del Ministerio requerido en los ejercicios 2015, 2017, 2018, 2021 y 2022.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

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

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE DEFENSA a que, en el plazo máximo de 20 días hábiles, remita al reclamante, en los términos del FJ 6 de esta resolución, la siguiente información para los años 2015, 2017, 2018, 2021 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 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.

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

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

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

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>

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