



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 27/02/2024
HASH: 03d08896ade616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 00001-00080440

N/REF: 2865/2023

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA (actual MINISTERIO DE HACIENDA).

Información solicitada: Publicidad y comunicación institucional.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

R CTBG
Número: 2024-0237 Fecha: 27/02/2024

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 HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA (actual MINISTERIO DE HACIENDA), 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. La Dirección General de Gobernanza Pública dictó resolución de 22 de septiembre de 2023, con el siguiente contenido:

« (...) Una vez analizada la solicitud, esta Dirección General de Gobernanza Pública concede el acceso a la información por lo que se refiere a las dos campañas de publicidad institucional desarrollada por esta Dirección General desde su creación en 2017 hasta el año 2022. (...)

La información sobre ambas campañas puede consultarse en las páginas 67 y 68 del Informe 2022 de Publicidad y Comunicación Institucional, al que puede accederse a través del siguiente enlace:

https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/cpci/Documents/Informe_2022.pdf

Cabe recordar en todo caso que, con carácter general, el sector público estatal no contrata directamente con medios de comunicación, sino con agencias especializadas en la planificación y la compra de espacios publicitarios en los distintos medios, ya que la Administración no dispone de recursos humanos y técnicos especializados para ello. En efecto, la contratación con agencias de medios supone, no solo la compra de espacios publicitarios, sino también la prestación de servicios de estrategia y planificación de la compra de espacios, de adaptación de la creatividad, de acciones que potencien los objetivos de las campañas, de asesoramiento y apoyo técnico necesario. Asimismo, se incluyen los servicios de seguimiento y control de las campañas institucionales y de las acciones publicitarias antes mencionadas, entre otros.

Esta contratación se realiza de manera centralizada a través de la celebración de un acuerdo marco, como sistema para la racionalización de la contratación de las Administraciones Públicas, en base a los siguientes motivos, que se recogen en el acuerdo de inicio del expediente del acuerdo marco actualmente en vigor: "Teniendo en cuenta que el sector de la publicidad presenta muchas particularidades y que las necesidades de los organismos no son siempre las mismas, se ha elegido como técnica de racionalización de la contratación el acuerdo marco, ya que a través de este procedimiento se establecen una serie de condiciones comunes, tanto técnicas como administrativas, que permiten homogenizar los niveles de calidad de los servicios contratados, siendo cada organismo el que concrete sus necesidades específicas en el contrato basado.

Con ello, se agilizan los trámites al simplificar los procedimientos administrativos y reducir las cargas que llevan aparejadas." De conformidad con la normativa de aplicación, el órgano responsable de este tipo de contratación es la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Los precios ofertados por las agencias adjudicatarias para los diferentes espacios publicitarios o acciones publicitarias se fijan atendiendo no solo al coste fijado por los

medios y soportes para el espacio publicitario, sino también con el objeto de retribuir el conjunto de prestaciones antes relatadas.

Los únicos datos de inversión que posee la Administración son los aportados por las agencias de medios a los ministerios contratantes para la facturación, en el marco de los contratos que tales agencias han celebrado con la Administración y que engloban el conjunto de prestaciones arriba mencionadas.

La asignación final que los medios de comunicación y otros soportes reciben para la difusión de las campañas institucionales deriva de los precios y descuentos que dichos medios y agencias intermediarias, como terceros ajenos a la Administración, pacten en su relación jurídico-privada».

3. Mediante escrito registrado el 16 de octubre 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 el desglose de pago a medios de comunicación por insertar publicidad del ministerio. Hacienda dice conceder la información, pero no es así. Resuelve únicamente una dirección general, no todo el ministerio como yo había pedido, y sobre todo indican el gasto en campañas y si hubo o no compra a medios y en caso de que lo hubiera, a qué medios, pero no facilitan el desglose de pago medio a medio. Se indica el total de pago a medios sin indicar cuánto se pagó a cada uno como yo solicitaba.

Pido, por todo ello, que se estime mi reclamación y se inste a Hacienda a entregarme desglosado año a año cuánto pago por inserción de publicidad a cada medio en concreto y bien indicado incluyendo también datos como el nombre y CIF de la empresa que yo solicitaba.

Además, como ya le consta al Consejo también en el expediente 2023-E-RE-2849, Hacienda ha generado solo tres expedientes sobre tres organismos del ministerio, impidiendo así también que este solicitante pueda acceder al completo de pago a medios por parte del ministerio al completo, que es lo que solicitaba. (...)».

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

4. Con fecha 17 de octubre de 2023, el CTBG trasladó la reclamación al MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA (actual MINISTERIO DE HACIENDA) 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 16 de noviembre de 2023 se recibió escrito en el que se señala:

« (...) Por un lado, cabe señalar que la solicitud presentada por el reclamante ante el Ministerio de Hacienda y Función Pública fue duplicada por parte de la unidad de información de transparencia de dicho departamento para que cada uno de los centros directivos en los que obrara información al respecto respondiera por la parte que les corresponde, lo que hizo esta Dirección General de Gobernanza Pública a través del expediente 001-080440. En este sentido, el solicitante habrá recibido o recibirá las correspondientes resoluciones por parte de los otros centros directivos del departamento que posean la información requerida.

Por otro lado, como se ha indicado en los antecedentes, la Dirección General de Gobernanza Pública facilitó el acceso a la información poniendo a disposición del interesado el listado de los medios de comunicación/grupos mediáticos que habían recibido dinero en las campañas institucionales denominadas “Atracción de talento digital en las Administraciones Públicas” y “Plan de Gobierno Abierto”, por entender dicho centro directivo que así resolvía la petición del interesado. Sin embargo, recibida la reclamación del solicitante, este centro directivo ha comprobado que el interesado pedía otra información, por lo que se facilita el acceso a la misma.

En este sentido, se adjunta como anexo a este documento el desglose por cada medio del importe bruto recibido correspondiente a las campañas “Atracción de talento digital en las Administraciones Públicas” (anexo 1) y “Plan de Comunicación Inclusiva del Gobierno Abierto” (anexo 2). La información facilitada procede de las memorias de cierre recibidas por este Centro Directivo correspondientes a las oleadas de ambas campañas. En estos momentos no se dispone aún de la información correspondiente a la campaña de TV (que finalizó el 31 de octubre)».

5. El 17 de noviembre de 2023, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; sin que, habiendo comparecido a la notificación, se haya recibido observación alguna en el momento de elaborarse la presente resolución.

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 información sobre las campañas de publicidad y comunicación institucional efectuadas entre los años 2015 y 2022, tanto por el Ministerio como por sus organismos dependientes, desglosada por año, medio, tipo de medio, empresa a la que pertenece, dinero recibido por cada uno,

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>

unidad del Ministerio que se promocionaba en dichas campañas, y, si el pago se efectuó a la agencia contratada, incluyendo la comisión de dicha agencia.

Consta en este procedimiento que la Dirección de Gobernanza dictó resolución en la que acuerda conceder el acceso completo a la información solicitada, adjuntado a la resolución los datos referidos a las dos campañas de publicidad institucional desarrolladas por esa Dirección General desde su creación en 2017 hasta el año 2022.

Con posterioridad, en el trámite de alegaciones de este procedimiento, y ante la disconformidad del reclamante con la ausencia de los datos de otros centros directivos del departamento, así como por la falta de la información correspondiente al desglose por medios de comunicación, se aclara que la petición de acceso fue *duplicada* a los diferentes centros directivos por lo que la información que se aporta en este expediente es la correspondiente a la que obra en poder de la Dirección General de Gobernanza, señalándose que el solicitante recibirá el resto de información por parte de los otros centros directivos. Por otro lado, aporta dos nuevos anexos con los datos que faltaban en relación con la Dirección General.

4. Con carácter previo es preciso remarcar, como ya se señaló en la resolución de este Consejo R CTBG 251/2023, de 17 de abril, que 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.»*
5. Sentado lo anterior, tal como se desprende del contenido de la resolución reclamada, la información facilitada no se corresponde con lo pedido por el solicitante, que se refería al departamento ministerial en su conjunto y no a un específico órgano de los diversos que integran su estructura. Así lo denuncia de forma explícita en su reclamación, poniendo de manifiesto que *«Hacienda dice conceder la información, pero no es así. Resuelve únicamente una dirección general, no todo el ministerio como yo había pedido,*

y sobre todo indican el gasto en campañas y si hubo o no compra a medios y en caso de que lo hubiera, a qué medios, pero no facilitan el desglose de pago medio a medio».

Desde la perspectiva apuntada, si bien es cierto que la Dirección General de Gobernanza completa su resolución inicial en la fase de alegaciones en este procedimiento — proporcionando nuevas tablas en las que se consignan las cantidades recibidas por cada medio (digital, gráfico, exterior, prensa generalista, televisión, etc.) para cada una de las dos campañas y con especificación de soporte y total neto recibido (por ejemplo: prensa generalista, El País, cuantía concreta recibida)—; también lo es que lo aportado es únicamente una parte de la información solicitada.

Ese acceso parcial no se ha completado durante la sustanciación de este procedimiento ni se han alegado las razones de la ausencia de pronunciamiento respecto de la totalidad del Ministerio, más allá de la alegación de que se ha procedido a *duplicar* la solicitud de acceso entre los diferentes órganos que integran el Ministerio, lo que no resulta procedente en la medida en que se trata de órganos directivos del mismo Ministerio, debiendo este facilitar la información correspondiente a su ámbito de competencias de forma íntegra.

La falta de respuesta a una parte sustancial de la solicitud de acceso y el improcedente fraccionamiento de la solicitud de acceso a la información pública, no pueden dejar sin eficacia el ejercicio de un derecho de rango constitucional, como es el derecho de acceso a la información pública.

En particular, si se tiene en cuenta que este Consejo, en la resolución R CTBG 251/2023, de 17 de abril —que trae a colación del reclamante— ya se subrayó que *«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»* .

5. A la vista de cuanto antecede, dado que la documentación solicitada tiene la consideración de información pública y que el Ministerio no ha justificado la concurrencia de alguna causa de inadmisión del artículo 18 LTAIBG, ni la aplicación de los límites previstos en sus artículos 14 y 15, procede estimar la reclamación presentada, puesto que la información referida al dinero invertido en concepto de campañas institucionales en los medios de comunicación destinatarios finales debe obrar en poder de la Administración, con arreglo al Acuerdo 50/2020, para la adopción de tipo del servicio de compra de espacios en medios de comunicación y demás soportes publicitarios destinados a la materialización 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], y su pliego de prescripciones técnicas.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] frente al MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA (actual MINISTERIO DE HACIENDA).

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA (actual MINISTERIO DE HACIENDA) a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la restante información que obre en su poder en relación con la siguiente solicitud:

- *«Listado del dinero invertido en campañas institucionales para todos y cada uno de los medios de comunicación/grupos mediáticos que han recibido esta cuantía, desde que hay registros hasta la fecha de entrada de esta solicitud. Solicito que esta información esté desglosada por la cuantía que ha recibido cada medio de comunicación/grupo mediático, con la fecha que se realizó el ingreso, de forma desglosada e independiente por cada medio y año. Solicito que en esta información se me indique la cantidad monetaria si es en brutos o netos. Por ejemplo: fecha (día/mes/Año), medio/grupo mediático, motivo de ingreso, cantidad ingresada, brutos o netos».*

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA (actual MINISTERIO DE HACIENDA) 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 [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: 2024-0237 Fecha: 27/02/2024

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>