



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: 00001-00080443

N/REF: 2418/2023

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO (actual MINISTERIO DE INDUSTRIA Y TURISMO).

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 INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO (actual MINISTERIO DE INDUSTRIA Y TURISMO), 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 Gobierno de España en campañas de publicidad y comunicación institucional. 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 Gobierno en campañas de publicidad y comunicación institucional. Si, además, para cada año se puede añadir

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

al desglose sobre de qué ministerio, empresa pública o institución eran las campañas, solicito que se me añada. Es decir, para cada fila se debería indicar año, ministerio u organismo, cantidad en campañas recibida por el medio, nombre del medio, tipo del medio y empresa a la que pertenece. 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 solicito la información sobre toda la AGE, ya que es el Ministerio de la Presidencia quien centraliza esta información y la contratación de las campañas a través de los planes anuales de comunicación y publicidad institucional. 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 y recogido en esos planes.

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. Mediante resolución de 24 de julio, el MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO (actual MINISTERIO DE INDUSTRIA Y TURISMO) acuerda conceder la información en los siguientes términos:

«La información relativa a todas las campañas de publicidad institucional que desarrolla la Administración General del Estado, como son los Planes e Informes de Publicidad y Comunicación Institucional, se publica en la web oficial del Presidente del Gobierno y el Consejo de Ministros, accesible a través del siguiente enlace:

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

En relación a las campañas de Publicidad Institucional, se hace constar que el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo no contrata directamente con los medios de comunicación, sino que se llevan a cabo, de acuerdo con la Ley 9/2017, de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público, con empresas intermediarias o agencias de

compra de espacios en medios de comunicación, normalmente a través de los Acuerdos Marco de contratación centralizada.»

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 lo siguiente:

«El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo dice concederme el acceso a la información solicitada que era el pago desglosado por medios de comunicación de las campañas de publicidad y comunicación institucional, pero realmente solo remite a los Planes e Informes de Publicidad y Comunicación Institucional que publica el Gobierno y que en ningún caso recogen el desglose del pago total que se realiza a cada medio cada año que es lo que yo pedía al ministerio. Por ello y debido a que no alegan ningún motivo para no entregar lo solicitado (y que en otras ocasiones el Consejo ya ha fallado en este sentido) solicito que se estime mi reclamación y se inste al ministerio a entregarme realmente lo solicitado. Lo único otro que expresan es que no contratan directamente con los medios, sino a través de agencias. En cualquier caso, mi solicitud ya les indicaba que aunque hagan esa contratación con los medios de forma externalizada a través de una empresa eso no es óbice para no entregar la información de cuánto se ha acabado pagando a cada medio para cada campaña.»

4. Con fecha 26 de julio de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó la reclamación al Ministerio requerido 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 21 de agosto de 2023 se recibió con las siguientes alegaciones:

« El solicitante alude en su escrito que en la resolución se remite únicamente a los Planes e Informes sobre Publicidad y Comunicación institucional que publica el Gobierno. Y esto es así porque conforme al artículo 14 de la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional, “El Gobierno elaborará un informe anual de publicidad y de comunicación en el que se incluirán todas las campañas institucionales previstas en esta Ley, su importe, los adjudicatarios de los contratos celebrados y, en el caso de las campañas publicitarias, los planes de medios correspondientes”.

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

La información relativa a los gastos efectuados por campañas promovidas o contratadas por la Administración General del Estado y demás entidades integrantes del sector público se encuentran recogidos en los Informes Anuales y, tal y como se indicó en la correspondiente resolución de 24 de julio de 2023, su contenido puede ser consultado en la página web oficial del presidente del Gobierno y el Consejo de Ministros, concretamente en el siguiente enlace:

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

La contratación de los servicios y espacios necesarios para la difusión de las campañas de publicidad institucional se realiza, -a excepción de las campañas de carácter industrial, comercial o mercantil y aquellas cuyos contratos puedan tener la consideración de menor-, por los departamentos ministeriales y demás entes y organismos de la Administración General del Estado a través de las empresas adjudicatarias (agencias de medios) de un Acuerdo Marco (Acuerdo Marco 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, AM 50/2020). Así, con carácter general y tal y como se indicó al solicitante en la resolución, el sector público estatal no contrata directamente con medios de comunicación, sino con agencias intermediarias de compra de espacios en medios. La contratación con estas agencias supone no sólo la compra de espacios publicitarios sino también la prestación de servicios de estrategia y planificación, de adaptación de la creatividad, de acciones que potencien los objetivos de las campañas, del asesoramiento y apoyo técnico necesarios, o de seguimiento y control de las campañas institucionales y de las acciones publicitarias antes mencionadas, entre otras.

Los diferentes Acuerdos Marco en los que se ha fundamentado el servicio de compra de espacios en medios de comunicación no han tenido una única unidad proponente, sino que, desde 2015, los diferentes órganos o centros directivos responsables han ido proponiendo la ejecución de diferentes campañas de publicidad institucional, añadiendo complejidad a la consulta planteada por el solicitante.

Por lo anterior, se considera que la respuesta ofrecida cumple con el objeto de transparencia y acceso a la información pública recogida en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y se adecúa a los límites que establece la misma. El análisis y extracción de la información para cada uno de los años que integran el periodo objeto de consulta y para cada una de las empresas o agencias intermediarias de la ejecución de las

diferentes campañas, incurriría en el supuesto de inadmisión contemplado en el artículo 18.1 c) de la Ley de Transparencia y desarrollado en el Criterio Interpretativo CI/007/2015, que determina que se inadmitirán a trámite aquellas solicitudes “Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”.

A mayor abundamiento, debido a la tipología de contenido solicitado y al periodo concreto al que se alude, la solicitud resultaría abusiva con arreglo a los criterios interpretativos de que se sirve el propio Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (Criterio interpretativo 3/2016), que establece que incurren en abuso de Derecho las solicitudes “que puedan considerarse incluidas en el concepto de abuso de Derecho del art. 7.2 del Código Civil” y “las que, de ser atendidas, requieran un tratamiento que obligue a paralizar la gestión del sujeto obligado a suministrar la información, impidiéndole la atención justa y equitativa a sus funciones y al servicio público”. Por ello, la recopilación de datos de inversión para cada centro directivo u organismo dependiente del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo desde 2015 hasta 2023 en función de cada campaña y tipo de medios, supondría una paralización de la actividad y de los servicios públicos encomendados a cada una de las áreas que resulten afectadas. A esta circunstancia hay que añadir que determinados centros directivos y organismos responsables han desaparecido o dependen actualmente de otros departamentos ministeriales. A su vez, organismos o entes que dependen del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, se encontraban adscritos en su momento a extintos ministerios. (...) »

5. Concedido trámite de audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes, presentó escrito en fecha 28 de agosto de 2023, en el que manifiesta su desacuerdo con lo expresado por el Ministerio requerido y se reafirma en los argumentos de su reclamación. Añade que no resultan de aplicación las causas de inadmisión invocadas.

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](#)

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

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 diversa información referida al dinero invertido en publicidad institucional con un determinado desglose; en particular, los medios de comunicación que han percibido tales cantidades, en qué concepto, qué cuantía y qué porcentaje representa respecto de la inversión en publicidad.

El Ministerio requerido dictó resolución en la que acuerda conceder la información, de acuerdo con la previsión del artículo 22.3 LTAIBG, y facilita un enlace a la página web de La Moncloa en la que aparecen publicados los Planes e informes de Publicidad y Comunicación Institucional desde el año 2007.

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>

Con posterioridad, con ocasión de la remisión del expediente, el Ministerio se reafirma en su resolución y añade que la compra de medios es objeto de un contrato centralizado

4. Centrada la controversia 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, descartando que el enlace a la web en la que se publican los diversos Planes de Publicidad y Comunicación Institucional satisfaga una solicitud de acceso en la que lo pretendido es 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. A lo anterior se suma que, como se ponía de manifiesto en la citada R CTBG 251/2023, 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. Se trata, además, de una información que, con un mayor o menor nivel de concreción se ha aportado ya por otros Ministerios.
6. 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 concretos medios de comunicación en los que se ha insertado. Cabe recordar que este Consejo ya ha señalado 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. » (R CTBG 251/2023, de 17 de abril de 2023).

De ahí que no quepa apreciar el carácter abusivo de la solicitud de información que pretende el Ministerio, pues ni hay una extralimitación en la conducta carente de finalidad seria y legítima, con voluntad de perjudicar o huérfana de interés legítimo, ni se observa un exceso en el ejercicio del derecho que pueda calificarse como anómalo, y la pretensión entronca directamente con la finalidades que persigue la Ley de Transparencia.

7. En conclusión, de acuerdo con lo expuesto, dado que no se aprecia la concurrencia de límites o causas de inadmisión y consta en este Consejo que otros ministerios han facilitado la información aquí reclamada respondiendo a solicitudes de acceso idénticas, procede estimar la reclamación.

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 INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO (actual MINISTERIO DE INDUSTRIA Y TURISMO).

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO (actual MINISTERIO DE INDUSTRIA Y TURISMO), a que, en el plazo máximo de 20 días hábiles, remita al reclamante 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 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 INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO (actual MINISTERIO DE INDUSTRIA Y TURISMO) 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>