



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: 00001-00080265/00001-00082395

N/REF: 2364/2023

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES Y MEMORIA DEMOCRÁTICA (actual MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES).

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 6 de junio de 2023 el reclamante solicitó al MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES Y MEMORIA DEMOCRÁTICA (actual MINISTERIO DE PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES), 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)

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

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 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. No consta respuesta de la Administración.
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 que no ha recibido respuesta a su solicitud.
4. Con fecha 18 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

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

alegaciones que considere pertinentes; sin que el momento de elaborarse la presente resolución se haya recibido escrito alguno.

5. En fecha 11 de octubre de 2023, el reclamante presenta escrito en el que pone en conocimiento de este Consejo que *«el Ministerio de Presidencia ha resuelto mi solicitud a 22 de septiembre. La solicitud era la 00001-00080265, pero la ha resuelto a través de otro expediente que han creado ellos mismos, el 00001-00082395. Aún así, dicen conceder la información solicitada, pero no lo hacen. Dirigen a los informes anuales elaborados por Moncloa donde no hay el reparto del pago por inserción de publicidad medio a medio, que es lo que yo solicitaba. Presidencia, además, centraliza la información de toda la publicidad institucional de la AGE y, por tanto, es competente para resolver sobre la publicidad de toda la AGE como se le había solicitado»* y solicita que:

«Que se siga adelante con la presente reclamación porque Presidencia no facilita la información solicitada, que es de indudable interés público y sobre la que el Consejo ya ha resuelto que se debe entregar en multitud de ocasiones.»

Adjunta a su escrito copia de la mencionada resolución en la que se acuerda conceder la información en los siguientes términos:

«Conceder el acceso a la información solicitada. La información obrante en la Secretaría de Estado de Comunicación se circunscribe a la información remitida por los distintos departamentos ministeriales. Esta Secretaría dispone únicamente de los datos de cierre facilitados por los ministerios, de forma agregada, para la elaborar los informes anuales.

En los Informes Anuales (que se hacen públicos a través de la página web <https://www.lamoncloa.gob.es/>, apartado: Prensa-Publicidad y Comunicación Institucional-Planes e informes anuales) se pueden consultar las cantidades invertidas en publicidad por la Administración General del Estado en los distintos soportes (televisión, radio, prensa, revistas, Internet, exterior, cine, relaciones públicas, marketing, etc.). A continuación, se proporciona enlace a los Informes anuales:

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

Por otra parte, la contratación de los servicios 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- a través 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). En aplicación de este Acuerdo Marco, los departamentos ministeriales y demás entes y organismos de la Administración General del Estado no contratan directamente con los medios de comunicación en los que se difunden sus campañas de publicidad institucional, sino con las empresas adjudicatarias del citado Acuerdo Marco (agencias de medios), con las que se contrata no solo la compra de espacios publicitarios, sino también los servicios de estrategia y planificación de la compra de espacios en medios de comunicación y demás soportes publicitarios, la adaptación de la creatividad, las acciones que potencien los objetivos de las campañas de publicidad, así como el asesoramiento y apoyo técnico necesario y el seguimiento y control de las campañas institucionales.

Esta contratación se realiza de manera centralizada a través del sistema del acuerdo marco cuya información puede consultarse en el siguiente enlace del Ministerio de Hacienda y Función Pública:

https://contratacioncentralizada.gob.es/ficha-am/-/journal_content/XXA1X8YVROqE?_56_INSTANCE_XXA1X8YVROqE_articleId=15859&_56_INSTANCE_XXA1X8YVROqE_groupId=11614

En cuanto a las campañas promovidas directamente desde Presidencia del Gobierno y/o la Secretaría de Estado de Comunicación, se han realizado las siguientes campañas de publicidad y comunicación institucional:

A partir de 2008 consta que se han realizado acciones de comunicación, con medios propios, para la creatividad que se han difundido en web y redes sociales propias.

En 2020 se han realizado dos campañas. En la primera de ellas, denominada “Campaña de información frente al coronavirus #EsteVirusLoParamosUnidos”, solo la contratación de la creatividad fue realizada en Presidencia del Gobierno, siendo la contratación de medios realizada por el Ministerio de Sanidad.

Por su parte, en relación con la segunda campaña de publicidad y comunicación institucional llevada a cabo por la Secretaría de Estado de Comunicación de Presidencia del Gobierno en el año 2020, denominada “Acciones de comunicación en días

internacionales, conmemoraciones, así como difusión de recomendaciones para evitar contagios del coronavirus”, se realizó la difusión de mensajes a través de medios propios, como la página web www.lamoncloa.gob.es y redes sociales propias. Además, y más concretamente, las acciones relacionadas de manera directa con la pandemia generada por la COVID-19 consistieron en vídeos divulgativos realizados por la Secretaría de Estado de Comunicación sobre recomendaciones básicas para evitar contagios por el coronavirus. Estos vídeos fueron difundidos en Antena 3, Cuatro, La Sexta, Telecinco, TVE y FORTA, en espacios en medios cedidos gratuitamente por responsabilidad social corporativa.

Toda la información disponible desde que hay registros está publicada en los respectivos informes anuales de publicidad y comunicación institucional y, por tanto, es objeto de publicidad activa, pudiendo consultarse en el enlace señalado más arriba».

6. El 11 de octubre este Consejo trasladó al Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática (actual Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes) la documentación y las alegaciones del reclamante a los efectos oportunos, sin que se haya realizado consideración alguna al respecto.

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, entendiendo por tal, según dispone en el artículo 13, «los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder

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>

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 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 no respondió en plazo a la solicitud de acceso, por lo que esta se entendió desestimada por silencio y expedita la vía de la reclamación prevista en el artículo 24 LTAIBG.

Con posterioridad, el reclamante ha aportado la resolución en la que el Ministerio requerido acuerda conceder lo solicitado mediante la remisión a los informes anuales a través de un enlace web; explicando, asimismo, qué campañas institucionales ha contratado el propio Ministerio.

4. Antes de entrar a examinar el fondo de asunto, procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que *«[!] 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, el órgano competente no respondió al solicitante en el plazo máximo legalmente establecido, sin que conste causa o razón que lo justifique. A la vista de ello, es obligado recordar a la Administración que la observancia del plazo máximo

de contestación es un elemento esencial del contenido del derecho constitucional de acceso a la información pública, tal y como el propio Legislador se encargó de subrayar en el preámbulo de la LTAIBG al manifestar que *«con el objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta»*.

5. A lo anterior se añade que el Ministerio requerido no ha dado respuesta a ninguno de los requerimientos de este Consejo, habiendo sido el propio reclamante el que aporta la resolución en la que se acuerda conceder el acceso. Como se ha adelantado, el reclamante no considera satisfecha su solicitud en la medida en que la información proporcionado no permite acceder al *«reparto del pago por inserción de publicidad medio a medio, que es lo que yo solicitaba. Presidencia, además, centraliza la información de toda la publicidad institucional de la AGE y, por tanto, es competente para resolver sobre la publicidad de toda la AGE como se le había solicitada»*.
6. La resolución de este procedimiento no puede desconocer que la resolución de este Consejo R CTBG 251/2023, de 17 de abril, descartando que el enlace a la web en la que se publican los diversos Planes e Informes 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.»

7. A lo anterior se suma que, como se ponía de manifiesto en la citada resolución 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.
8. Tomando en consideración lo hasta ahora expuesto, ha de tenerse en cuenta que el reclamante ha presentado idéntica solicitud de acceso a la información al resto de departamentos ministeriales —que han dictado resolución sobre el particular—, por lo que no puede acogerse en este caso la pretensión del reclamante de que el Ministerio ahora requerido aporte información *sobre la publicidad de toda la AGE*.

Por lo que concierne a la información relativa a las campañas realizadas por el propio Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, debe partirse de la premisa de que además del enlace web que dirige a los planes e informes de comunicación y publicidad institucional publicados, la resolución explicita que (i) desde el año 2008 realiza acciones de comunicación con medios propios, difundidas en web y redes sociales propias, (ii) que en el año 2020 se realizaron dos campañas contratándose únicamente por Presidencia la fase de *creatividad* en la primera y, en la segunda, la inserción de los videos divulgativos en Antena 3, Cuatro, La Sexta, Telecinco, TVE y FORTA en espacios gratuitos (cedidos por responsabilidad social) dada la temática (videos relacionados con la pandemia).

De lo anterior se desprende con evidencia que la información facilitada, respecto de las campañas propias de Presidencia, ni resulta suficiente ni se aporta en formato reutilizable. 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).

9. Es por ello que, no habiéndose invocado límite legal alguno y constándole a este Consejo que otros ministerios han facilitado la información aquí reclamada respondiendo a solicitudes de acceso idénticas, procede estimar la reclamación a fin de que se complete la información en los términos solicitados.

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 LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES Y

MEMORIA DEMOCRÁTICA (actual MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES).

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES Y MEMORIA DEMOCRÁTICA (actual MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES) 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 LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES Y MEMORIA DEMOCRÁTICA (actual MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES) 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.

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>

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-administrativa](#)⁹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2024-0151 Fecha: 08/02/2024

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