



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 29/02/2024
HASH: 03d08896ade616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 00001-00082477

N/REF: 3020/2023

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL.

Información solicitada: Publicidad institucional.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 21 de septiembre de 2023 el reclamante solicitó al MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL, 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:

« (...) el 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

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

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.

Este ministerio ya ha entregado en el expediente 001-071185 el listado de los medios de comunicación/grupos mediáticos que han recibido dinero en campañas institucionales. Ahora en esta nueva solicitud se pide la cuantía monetaria. Tal y como se pronunció el Consejo de Transparencia sobre el expediente 001-071185, indicó que el acceso a este tipo de información “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”.

En esta ocasión, añade que “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 de las obligaciones de transparencia de las instituciones”. Todo ello para posibilitar que la ciudadanía pueda conocer “cómo se manejan los fondos públicos y someter a escrutinio la acción de los responsables públicos”».

2. Mediante resolución de 8 de noviembre de 2023, el MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL acuerda conceder la información en los siguientes términos:

«(...) Una vez analizada la misma, debe señalarse que la información relativa a publicidad institucional de la Administración General del Estado se contiene en los Planes e Informes de Publicidad y Comunicación institucional, que se encuentran publicados en la web oficial del Presidente del Gobierno y el Consejo de Ministros, pudiendo encontrarse dicha información desde el año 2006. En los citados Informes anuales se relacionan todas las campañas de publicidad institucional de cada uno de los ministerios de la Administración General del Estado, especificando los centros directivos y organismos contratantes, detallando la aplicación presupuestaria, el coste total (distinguiendo entre producción/creatividad, compra de medios y evaluación), los adjudicatarios de los contratos y los Planes de Medios, entre otros aspectos. Ello en el marco del artículo 22.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre que, específicamente dispone: “Si la información ya ha sido publicada, la resolución podrá limitarse a indicar al solicitante cómo puede acceder a ella”. Dicha información puede consultarse en el siguiente enlace:

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

3. Mediante escrito registrado el 8 de noviembre 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 «[n]o me han facilitado la información que les solicité de una forma concreta. Esta misma información, ya me la han pasado el Ministerio de Agricultura, Ministerio de Transportes, Ministerio de Justicia y Ministerio de Cultura y Deporte.»
4. Con fecha 10 de noviembre de 2023, el CTBG 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; lo que se efectuó en fecha 11 de diciembre de 2023 aportando informe en el que se señala lo siguiente:

« En primer lugar, la Resolución se emitió en el marco de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre que, específicamente dispone en su artículo 22.3 que: sido publicada, la resolución podrá limitarse a indicar al solicitante cómo puede acceder a ella".

A este respecto se indica que es la Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional creada al efecto, la que elabora anualmente un plan de publicidad y comunicación en el que se incluyen todas las campañas institucionales que prevea desarrollar la Administración General del Estado, atendiendo al artículo 12 de la Ley 29/2005. Asimismo, debe recordarse que el artículo 6.2 de la citada Ley 19/2013, dentro del capítulo II, relativo a publicidad activa, establece, entre la información que debe hacerse pública en el ámbito institucional, organizativo y de planificación, que "Las Administraciones Públicas publicarán los planes y programas anuales y plurianuales en los que se fijan objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su consecución. Su grado de cumplimiento y resultados deberán ser objeto de evaluación y publicación periódica junto con los indicadores de medida y valoración, en la forma en que se determine por cada Administración competente".

Dicha prescripción puede considerarse cumplida con la publicación de los Planes e Informes de Publicidad y Comunicación institucional en la web oficial del Presidente del Gobierno y el Consejo de Ministros. Por ello se considera que la remisión que se hizo al enlace,

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

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

da cumplimiento a lo solicitado, toda vez que los Informes publicados ya desglosan por Ministerios las campañas de publicidad, su coste, la aplicación presupuestaria y el soporte.

Por otro lado, la petición del reclamante en la solicitud con la referencia temporal desde que hay registros adolece de imprecisión y puede considerarse poco adecuada a la vista de, que por coherencia con la información entregada al mismo solicitante por la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno en ejecución de una resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (Resolución CTBG 2023-0251, de 17 de abril de 2023) en el expediente 001- 071185, citado en la solicitud actual, procedería la misma desde el año 2015.

De acuerdo con lo expuesto, con la resolución emitida por esta Subsecretaría se entiende debidamente cumplida la solicitud de información, de acuerdo con la definición que la propia Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno da en su artículo 13, de lo que se entiende por información pública.»

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)³ 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 Gobierno](#)⁴, el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁵, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
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».

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 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 oficial del Presidente del Gobierno y el Consejo de Ministros en la que aparecen publicados los Planes e informes de Publicidad y Comunicación Institucional desde el año 2006.

En alegaciones añade, además, que el periodo temporal es muy amplio y que, en coherencia con lo facilitado en la resolución R CTBG 251/2023, procedería la misma desde el año 2015.

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, 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. 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 —y, en la misma línea, en relación el Ministerio ahora requerido, en la R CTBG 141/2024, de 6 de febrero— en la que se descarta 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.»

6. 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.
7. 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, en la citada R CTBG 251/2023, 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 en sus alegaciones ante este Consejo, 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.

En la misma línea, tampoco puede apreciarse la concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG que también invoca en alegaciones, pues resulta evidente que no se trata de una información diseminada o dispersa, ni el carácter eventualmente voluminoso de la misma puede integrar la noción de *tarea previa de reelaboración*. En efecto, la alegación de que «*la referencia temporal “desde que hay registros” adolece de imprecisión*» no puede estimarse, en primer lugar, porque la alusión a la *existencia de registros* ha de entenderse referida a la información disponible —habiendo remitido el Ministerio a la página donde se publican planes anuales de publicidad desde el año 2006 (existiendo, por tanto, los correspondientes acuerdos marco)—; y, en segundo lugar, porque la resolución R CTBG 251/2023 no incluye mención alguna a que la información deba proporcionarse desde el año 2015. Al contrario, en la parte dispositiva de la resolución se insta a la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno a remitir al reclamante la siguiente información: «*qué medios de comunicación han sido los destinatarios finales del dinero invertido en concepto de campañas institucionales. Solicito esta información desde la fecha en la que se empezaron a recoger estos datos hasta la actualidad. Solicito estos datos en formatos excel, desglosado por años y por cada campaña institucional a ser posible*», que era lo solicitado en aquel procedimiento.

8. En consecuencia, dado que no se ha invocado la concurrencia de ninguna causa de inadmisión o límite de los previstos en los artículos 14, 15 y 18 LTAIBG y de acuerdo con lo expresado en los precedentes fundamentos jurídicos, procede estimar la reclamación,

constándole, además, a este Consejo que otros ministerios han facilitado la información aquí reclamada respondiendo a solicitudes de acceso idénticas.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] frente al MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

- «*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 TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL 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.

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: 2024-0259 Fecha: 29/02/2024

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