



## Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

**Número y fecha de resolución:** indicados al margen.

**Número de expediente:** 1520/2025

**Reclamante:** El León de El Español Publicaciones, S.A.

**Organismo:** RED.es / MINISTERIO PARA LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL Y DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.

**Sentido de la resolución:** Estimatoria

**Palabras clave:** publicidad institucional, contratos.

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 14 de mayo de 2025 la entidad reclamante solicitó a la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación-Junta de Contratación Centralizada, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno<sup>1</sup> (en adelante, LTAIBG), la siguiente información referida a cada uno de los contratos basados en el Acuerdo Marco 0/2023, 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 cuyo listado recoge en su solicitud de acceso:

*«(...) (i) El nombre de cada uno de los medios incluidos en cada plan de medios de las campañas de publicidad aprobados por la Administración (indicando el detalle del número de inserciones por medio, soporte y formato, así como el porcentaje de inversión en cada medio).*

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



*(ii) Los criterios para el reparto entre los distintos medios de cada campaña, tanto los incluidos en la solicitud de la propuesta de plan de medios dirigida por la Administración a la empresa adjudicataria de cada licitación, como los utilizados en los planes de medios de cada campaña finalmente aprobados por la Administración, indicando el peso o ponderación de cada criterio en la decisión final de adjudicación de publicidad a los distintos medios en la que se basa el plan de medios aprobado.»*

Se incluye el siguiente listado de contratos:

Nº expediente	Denominación
CBA705/2025	Servicios De Compra De Espacios En Medios De Comunicación Y Demás Soportes Publicitarios Para La Materialización De La Campaña De Publicidad Institucional Denominada 1º De Mayo: Día Internacional Del Trabajo. (Subdirección General de Administración Financiera Y De La Oficina Presupuestaria. Mº Trabajo, Y Economía Social)
CBA101/2025	servicios De Compra De Espacios En Medios De Comunicación Y Demás Soportes Publicitarios Para La Materialización De La Campaña De Publicidad Institucional Denominada "Promoción De La Igualdad De Género Real Y Efectiva – 8M" (Se De Igualdad Y Para La Erradicación De La Violencia Contra Las Mujeres)
CBA2826/2024	Servicios De Compra De Espacios En Medios De Comunicación Y Demás Soportes Publicitarios Para La Materialización De La Campaña De Publicidad Institucional Denominada "Alimentos De España, Alimentos De Todos" (Dirección General De Alimentación)
CBA2510/2024	Servicios De Compra De Espacios En Medios De Comunicación Y Demás Soportes Publicitarios Para La Materialización De La Campaña De Publicidad Institucional Denominada "Salud Y Mujer" 2025. (Ministerio De Sanidad)
CBA1629/2024	Servicios De Compra De Espacios En Medios De Comunicación Y Demás Soportes Publicitarios Para La Materialización De La Campaña De Publicidad Institucional Denominada Aniversario De La Constitución Española. (Subsecretaría De La Presidencia, Justicia Y Relaciones Con Las Cortes)
CBA1723/2024	Servicios De Compra De Espacios En Medios De Comunicación Y Demás Soportes Publicitarios

	Para La Materialización De La Campaña De Publicidad Institucional Denominada "Alimentos De España, Alimentos De Calidad". (Dirección General De La Industria Alimentaria)
CBA1593/2024	Contrato Basado En El Acuerdo Marco 50/2023 Para La Prestación De Los Servicios De Compra De Espacios En Medios De Comunicación Y Demás Soportes Publicitarios Para La Difusión De La Campaña De Publicidad Institucional Denominada Sensibilización Contra La Violencia Hacia La Infancia Y La Adolescencia (Dirección General De Derechos De La Infancia Y De La Adolescencia)
CBA1353/2024	Servicios De Compra De Espacios En Medios De Comunicación Y Demás Soportes Publicitarios Para La Materialización De La Campaña De Publicidad Institucional Denominada "Visibilización Del Plan De Recuperación, Transformación Y Resiliencia". (Subsecretaría De Asuntos Económicos Y Administración Digital)
CBA1239/2024	Servicios De Compra De Espacios En Medios De Comunicación Y Demás Soportes Publicitarios Para La Difusión De La Campaña De Publicidad Institucional Denominada "Kit Consulting" (Entidad Pública Empresarial Red. Es, M.P.)
CBA1113/2024	Servicios De Compra De Espacios En Medios De Comunicación Y Demás Soportes Publicitarios Para La Materialización De La Campaña De Publicidad Institucional Denominada Promover El Acceso A La Función Pública A Través De Los Cuerpos Especiales De La Seguridad Social. (Subsecretaría De Inclusión, Seguridad Social Y Migraciones)
CBA1128/2024	Servicios De Compra De Espacios En Medios De Comunicación Y Demás Soportes Publicitarios Para La Difusión De La Campaña De Publicidad Institucional Denominada "Promoción De Una Educación Sexual Positiva Basada En La Igualdad Y El Buen Trato". (E05251401 - Secretaría De Estado De Igualdad Y Para La Erradicación De La Violencia Contra Las Mujeres)
CBA1054/2024	Servicios De Compra De Espacios En Medios De Comunicación Y Demás Soportes Publicitarios Para La Difusión De La Campaña De Publicidad Institucional Denominada "Kit Digital" (Entidad Pública Empresarial Red. Es, M.P.)
CBA734/2024	Servicios De Compra De Espacios En Medios De Comunicación Y Demás Soportes Publicitarios



	Para La Materialización De La Campaña De Publicidad Institucional Denominada "Campaña De Promoción Y Protección De La Salud Mental" 2024. (Ministerio De Sanidad)
CBA670/2024	Servicios De Compra De Espacios En Medios De Comunicación Y Demás Soportes Publicitarios Para La Materialización De La Campaña De Publicidad Institucional Denominada "El Valor De La Atención Primaria" 2024. (Ministerio De Sanidad)
CBA701/2024	Servicios De Compra De Espacios En Medios De Comunicación Y Demás Soportes Publicitarios Para La Materialización De La Campaña De Publicidad Institucional "Promoción De La Vacunación Estacional". (Ministerio De Sanidad)
CBA583/2024	Servicios De Compra De Espacios En Medios De Comunicación Y Demás Soportes Publicitarios Para La Materialización De La Campaña De Publicidad Institucional Denominada "Más Tiempo Para La Conciliación Y Los Cuidados", A Realizar Durante El Año 2024. (Subsecretaría De Derechos Sociales, Consumo Y Agenda 2030)
CBA573/2024	Compra De Espacios En Medios De Comunicación Y Demás Soportes Publicitarios Para La Difusión De La Campaña De Publicidad Institucional Del Ministerio De Cultura Del "Bono Cultural Joven 2024" (Subsecretaría De Cultura Y Deporte. Mcd)
CBA507/2024	Servicios De Compra De Espacios En Medios De Comunicación Y Demás Soportes Publicitarios Para La Materialización De La Campaña De Publicidad Institucional Denominada Salud Y Medio Ambiente. (Ministerio De Sanidad)
CBA496/2024	Servicio De Compra De Espacios En Medios De Comunicación Y Demás Soportes Publicitarios Para La Materialización De La Campaña De Publicidad Institucional Denominada "Concienciación Social Contra Las Distintas Formas De Violencia Contra Las Mujeres Durante 2024" (E05251401 - Secretaría De Estado De Igualdad Y Para La Erradicación De La Violencia Contra Las Mujeres)
CBA402/2024	Servicio De Compra De Espacios En Medios De Comunicación Y Demás Soportes Publicitarios Para La Materialización De La Campaña De Publicidad Institucional Denominada "Prevención Del Tabaquismo Y Protección De La Salud" (2024) (Ministerio De Sanidad)



CBA372/2024	Servicio De Compra De Espacios En Medios De Comunicación Y Demás Soportes Publicitarios Para La Materialización De La Campaña De Publicidad Institucional Denominada Prevención Del Vih Y Otras Infecciones De Transmisión Sexual (Its). (Ministerio De Sanidad)
CBA228/2024	111/2024. Am 50/2023. Prestación De Los Servicios De Compra De Espacios En Medios De Comunicación Y Demás Soportes Publicitarios Para La Difusión De La Campaña De Publicidad Institucional Denominado "1º De Mayo, Día Internacional Del Trabajo". Lote 2 (Subdirección General de Administración Financiera y de la Oficina Presupuestaria. Mº Trabajo, Y Economía Social).

\*\*\*\* Esta reclamación versa sobre los contratos CBA1239/2024 [compra de espacios publicitarios para la campaña denominada "Kit Consulting"] y CBA1054/2024 [compra de espacios publicitarios para la campaña denominada "Kit Digital"] de la Entidad Pública Empresarial Red. Es, M.P.

2. Mediante resolución del Director General de la Entidad Pública Empresaria Red.es, de 16 de junio de 2025, en referencia a los concretos contratos CBA1054-2024 y CBA1239-2024, se acuerda conceder parcialmente el acceso en los siguientes términos:

*« (...) PRIMERO. - Conceder acceso a la información solicitada por EL LEON DE EL ESPAÑOL PUBLICACIONES, S.A, a la cuestión: "Los criterios para el reparto entre los distintos medios de cada campaña, tanto los incluidos en la solicitud de la propuesta de plan de medios dirigida por la Administración a la empresa adjudicataria de cada licitación, como los utilizados en los planes de medios de cada campaña finalmente aprobados por la Administración, indicando el peso o ponderación de cada criterio en la decisión final de adjudicación de publicidad a los distintos medios en la que se basa el plan de medios aprobado", conforme al Fundamento de Derecho Segundo, en los siguientes términos:*

*En cuanto a los criterios de reparto son los establecidos en el Acuerdo Marco y respectivos contratos basados en "La selección de medios y soportes y la distribución de presión de los mismos deberá realizarse conforme a criterios*



técnicos y estar perfectamente justificada. Por tanto, deberá incluirse en cada recomendación el criterio asociado por el que se seleccionan los soportes, así como una justificación del % de presión propuesto (selección de medios/soportes y porcentaje de presión en base a su share de audiencias, selección de sites y peso de impresiones en base a su posición en usuarios únicos, usuarios media diaria, etc.)".

Los criterios utilizados en los contratos CBA1054-2024 y CBA1239-2024 han sido criterios exclusivamente cuantificables (mejora precio/descuento y mejora de las condiciones mínimas del Acuerdo Marco).

**SEGUNDO.- Inadmitir acceso a la información solicitada por EL LEON DE EL ESPAÑOL PUBLICACIONES, S.A, a la cuestión:** "El nombre de cada uno de los medios incluidos en cada plan de medios de las campañas de publicidad aprobados por la Administración, indicando el detalle del número de inserciones por medio, soporte y formato, así como el porcentaje de inversión en cada medio", conforme al Fundamento de Derecho Tercero artículo 18.1.a, por cuanto se refiere a información que esté en curso de elaboración o de publicación general, en los siguientes términos:

*El nombre de cada uno de los medios incluidos en cada plan de medios de las campañas de publicidad aprobados por la Administración, indicando el detalle del número de inserciones por medio, soporte y formato, así como el porcentaje de inversión en cada medio respecto de los contratos CBA 1054/2024 y CBA 1239/2024, es información que está actualmente en curso de elaboración.»*

3. Mediante escrito registrado el 17 de julio de 2025, la entidad solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24<sup>2</sup> LTAIBG](#) en la que, tras realizar una breve referencia al funcionamiento de la contratación de espacios de comunicación para la realización de publicidad institucional y traer a colación jurisprudencia y resoluciones de este Consejo a favor de su posición, pone de manifiesto, en resumen, que:

*«(...) la Resolución no proporciona a El Español la información solicitada sino que se limita a reproducir un extracto del documento de licitación de los contratos basados CBA1239/2024 y CBA1054/2024, en los que simplemente se hace referencia a una lista ejemplificativa de los criterios que habían de tenerse en cuenta a los efectos*

---

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



*de decidir la selección de medios y soportes para la asignación de espacios publicitarios en los referidos contratos basados ESP01/9949002\_16 y afirma que, en la adjudicación de los contratos basados CBA1054-2024 y CBA1239-2024, se han utilizado "criterios exclusivamente cuantificables". La Resolución no precisa, sin embargo, cuáles son esos concretos criterios exclusivamente cuantificables utilizados.*

*La Resolución también acuerda inadmitir el acceso a la información solicitada en relación con el "nombre de cada uno de los medios incluidos en cada plan de medios de las campañas de publicidad aprobados por la Administración, indicando el detalle del número de inserciones por medio, soporte y formato, así como el porcentaje de inversión en cada medio". La Resolución fundamenta la inadmisión de acceso a esta información en las previsiones contenidas en el artículo 18.1 a) de la Ley de Transparencia ya que, a su juicio, la información solicitada está en curso de elaboración o de publicación general. Pues bien, como se demostrará a lo largo del presente escrito, no concurren en este caso los requisitos exigidos por la jurisprudencia para la aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1 a) de la Ley de Transparencia, por lo que la solicitud de mi representada ha de ser admitida.*

(...)

Además, es preciso recordar que el propio Consejo de Transparencia y Buen Gobierno al que tengo el honor de dirigirme ha declarado que existe un interés público en conocerla información relativa a los medios de comunicación que participan en las campañas de publicidad institucional, a los efectos de comprobar que la misma respeta los principios que deben presidir la contratación de dichas campañas, como son los criterios de eficiencia, eficacia, pluralidad y diversificación de medios (vid., entre otras, las resoluciones 0515-2016, 0516-2016, 0517-2016, 0518-2016, 0521-2016, 0522-2016, 0556-2016 o 05557-2016).

(...)

A la vista de lo anterior, resulta evidente que la respuesta proporcionada por la Resolución es absolutamente genérica y no concreta en modo alguno cuáles son los criterios de asignación de medios efectivamente aplicados en los contratos CBA1239/2024 y CBA1054/2024, de modo que no responde a la parte esencial de la solicitud de *El Español*, la cual consta de los siguientes elementos:



- *Criterios de reparto de la publicidad institucional:* *El Español* solicitó que se le proporcionase información sobre los criterios concretos se aplicaron para distribuir la publicidad entre los distintos medios en cada campaña (es decir, audiencia, afinidad, rentabilidad, etc.). Además, solicitó que se indicase el detalle del número de inserciones por medio, soporte y formato, así como el porcentaje de inversión en cada medio.

*Origen de los criterios:* *El Español* solicitó que se le proporcionase información tanto de los criterios incluidos en la propuesta inicial de plan de medios enviada por la Administración a las agencias de medios, como los criterios utilizados en los planes de medios finalmente aprobados por la Administración.

- *Ponderación de los criterios:* *El Español* solicitó también que se le proporcionase información sobre el peso o ponderación de cada criterio en la decisión final de adjudicación de la publicidad a los distintos medios incluidos en el plan de medios aprobado en cada campaña.

*En consecuencia, la información proporcionada por la Resolución para responder a la solicitud de *El Español* sobre los criterios de asignación de publicidad institucional, que se limita a realizar una remisión genérica a los documentos de licitación de los contratos basados CBA1239/2024 y CBA1054/2024, no garantiza el derecho de acceso a la información pública de mi representada, en la medida en que no proporciona a *El Español* una información de la que dispone la Administración. En efecto, como se ha explicado en el Antecedente de Hecho Primero, cuando se adjudica un contrato basado como los que constituyen el objeto de la presente reclamación, tanto el órgano adjudicatario (en este caso, la Junta de Contratación Centralizada ante la que *El Español* presentó su Solicitud), como la Administración convocante de cada contrato (en este caso, la Entidad Pública Empresarial Red.es) como la propia Secretaría de Estado de Comunicación, disponen de información sobre la identidad de los medios incluidos en el plan de medios de cada contrato, los criterios utilizados para seleccionar los distintos medios incluidos en el plan de medios y el peso de cada uno de ellos.*

(...)

*Como se ha explicado en el Antecedente de Hecho cuarto, la Resolución acuerda inadmitir parcialmente la solicitud de información pública de *El Español* en relación con la identidad de los medios incluidos en los planes de medios de las campañas de publicidad institucional de los contratos basados CBA1239/2024 y CBA1054/2024 al considerar que concurre en este caso la causa de inadmisión*



prevista en el artículo 18.1 letra a) de la Ley de Transparencia ya que, a su juicio, se trata de información que "está en curso de elaboración o de publicación general". En concreto, la Resolución acuerda (página 3 de la Resolución):

(...)

*En este sentido, es preciso señalar que la doctrina consolidada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha establecido que la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.a) de la Ley de Transparencia se aplica en aquellos supuestos en los que la Administración no disponga de la información solicitada por estar en curso de elaboración. En concreto, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha declarado que esta causa de inadmisión permite inadmitir aquellas solicitudes de acceso a información que no está aún acabada, pero que ha de estarlo próximamente. En este sentido se ha pronunciado el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, entre otras, en su resolución 087/2020, de 1 de junio:*

(...)

*En el presente caso, la información solicitada ya ha sido elaborada y aprobada en el marco de los expedientes de los contratos basados CBA1239/2024 y CBA1054/2024. En este sentido, es preciso recordar que las agencias de medios que participen en las licitaciones de los contratos basados han de presentar una propuesta de los planes de medios, los cuales deben incluir el cronograma de los medios elegidos, calendarios y detalle de inserciones por medio y soporte, en base a audiencia, afinidad y rentabilidad, entre otros criterios, y estos planes deben ser aprobados por la Secretaría de Estado de Comunicación y el órgano administrativo responsable de la campaña. Y, además, deberá dejarse constancia en el expediente de contratación del plan de medios aprobado, debidamente identificado y formalizado, de sus eventuales ajustes y de la conformidad de la Secretaría de Estado de Comunicación. Teniendo en cuenta lo anterior, cabe concluir que la información solicitada ya ha sido elaborada y aprobada y no puede considerarse "en curso de elaboración".*

*(...)»*

4. Con fecha 21 de julio de 2025, el Consejo 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 22 de agosto de 2025 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se señala lo siguiente:



«Una vez recibido requerimiento y analizadas las alegaciones, se ha procedido a enviar al ciudadano una nueva Resolución del Director General de Red.es, de fecha 12 de agosto de 2025, facilitando la información solicitada en el punto i, relativa al nombre de cada uno de los medios incluidos en cada plan de medios de las campañas de publicidad aprobados por la Administración (indicando el detalle del número de inserciones por medio, soporte y formato, así como el porcentaje de inversión en cada medio).

Se aportan como documentos anexos a las presentes alegaciones, la mencionada Resolución, junto con el justificante de notificación al interesado.

En relación con el punto ii, criterios para el reparto entre los distintos medios de cada campaña, tanto los incluidos en la solicitud de la propuesta de plan de medios dirigida por la Administración a la empresa adjudicataria de cada licitación, como los utilizados en los planes de medios de cada campaña finalmente aprobados por la Administración, se debe señalar que ambas campañas (CB1054-2024-Kit Digital; CB1239-2024-Kit Consulting) se encuentran -a fecha del presente escrito- pendientes de recepcionar, habida cuenta de una serie de desviaciones significativas detectadas en la memoria de cierre por parte de la Dirección de Comunicación y Relaciones Externas de Red.es, por lo que los datos requeridos no están consolidados al no corresponderse con los aprobados en los correspondientes planes de medios.

Por este motivo, facilitar en este estadio datos relativos a inversión, medios, número de inserciones, etc, supondría dar datos no consolidados, aún en fase de elaboración y comprobación, que -con alta probabilidad – se encuentran muy distantes de la planificación inicialmente aprobada por la Administración. (...».

Se adjunta una segunda resolución, de 12 de agosto, en la que se acuerda conceder la información solicitada respecto del primer punto.

5. El 25 de agosto de 2025, se concedió audiencia a la reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibiéndose escrito el 10 de septiembre de 2025 en el que señala que la segunda resolución dictada lesionó sus intereses en la medida en que si bien acuerda conceder la identidad de los medios incluidos no proporciona la totalidad de la información solicitada, reiterando que no concurre la causa de inadmisión aducida que, ahora, el Ministerio proyecta no sobre los medios sino sobre los criterios de reparto (información que sí acordaba conceder en la primera resolución):

*«En efecto, la Segunda Resolución contiene dos tablas con información relativa a los ópticos de las campañas de los planes de medios aprobados por la Administración respecto de los citados contratos que incluyen únicamente una descripción genérica de la tipología de medios incluida en los planes de medios (es decir, "Televisión", "Prensa", "Radio" y "Digital") y el importe total asignado a cada tipología de medios. Sin embargo, la Segunda Resolución omite la información expresamente solicitada sobre el nombre de cada uno de los medios incluidos en cada plan de medios (es decir, el nombre concreto de las televisiones, las cabeceras de prensa, las radios y la identidad de los medios digitales incluidos en los planes de medios), así como el detalle del número de inserciones por medio, soporte y formato, y el porcentaje de inversión asignado a cada uno. En consecuencia, la información proporcionada por la Segunda Resolución para responder a la solicitud de El Español sigue sin garantizar el derecho de acceso a la información pública de mi representada, en la medida en que no proporciona a El Español una información de la que dispone la Administración.*

(...)

*En el presente caso, la información solicitada, además de que ya fue admitida en la Primera Resolución, ya ha sido elaborada, aprobada y ejecutada en el marco de los expedientes de los contratos basados CBA1239/2024 y CBA1054/2024. En este sentido, es preciso recordar que las agencias de medios que participen en las licitaciones de los contratos basados han de presentar una propuesta de los planes de medios, los cuales deben incluir el cronograma de los medios elegidos, calendarios y detalle de inserciones por medio y soporte, en base a criterios como audiencia, afinidad y rentabilidad, entre otros, y estos planes deben ser aprobados por la Secretaría de Estado de Comunicación y el órgano administrativo responsable de la campaña. Y, además, deberá dejarse constancia en el expediente de contratación del plan de medios aprobado, debidamente identificado y formalizado, de sus eventuales ajustes y de la conformidad de la Secretaría de Estado de Comunicación.*

*Además, en este caso, las campañas de los contratos basados CBA1239/2024 y CBA1054/2024 ya se han ejecutado por lo que, en el caso de que existiera alguna divergencia entre el contenido de los planes de medios aprobados y la ejecución de los mismos, la Administración dispone de la información sobre los criterios finalmente utilizados para la asignación de las referidas campañas que, insistimos, ya se han ejecutado. Teniendo en cuenta lo anterior, cabe concluir que la información solicitada en relación con los criterios de asignación de las campañas*



*de los contratos basados CBA1239/2024 y CBA1054/2024 consta en poder de la Administración y no puede considerarse “en curso de elaboración”. »*

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2.c) de la LTAIBG<sup>3</sup> y en el artículo 13.2.d) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.<sup>4</sup>, el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG<sup>5</sup>, 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<sup>6</sup> 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 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 a los diferentes

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

<sup>4</sup> <https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615>

<sup>5</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

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



contratos el Acuerdo Marco 50/2023, 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; en concreto: (i) el nombre de cada uno de los medios incluidos en cada plan de medios de las campañas de publicidad aprobados por la Administración (indicando el detalle del número de inserciones por medio, soporte y formato, así como el porcentaje de inversión en cada medio) y (ii) los criterios para el reparto entre los distintos medios de cada campaña, indicando el peso o ponderación de cada criterio en la decisión final de adjudicación de publicidad a los distintos medios.

La entidad requerida dictó resolución en la que acuerda, por un lado, la inadmisión de la primera parte de la solicitud con fundamento en lo dispuesto en el artículo 18.1.a) LTAIBG y, por otro lado, la concesión del acceso por lo que concierne a los criterios de reparto, indicando en este sentido que se han aplicado criterios cuantificables como los descuentos o la mejora del precio y mejora de las condiciones mínimas del Acuerdo Marco. A la vista de la reclamación interpuesta y durante la sustanciación de este procedimiento, RED.es pone en conocimiento de este Consejo que ha dictado una segunda resolución en la que acuerda conceder el acceso al primer punto de la solicitud e inadmitir la solicitud en cuanto a los criterios de reparto con fundamento en lo dispuesto en el artículo 18.1.g) LTAIBG.

4. Sentado lo anterior, y con independencia ahora de las contradicciones que se aprecian en la actuación de la entidad requerida al resolver la petición de acceso a la información, procede verificar, en primer lugar, si la información que se ha facilitado a la reclamante durante la sustanciación de este procedimiento en relación con los concretos medios de comunicación incluidos en el plan de medios resulta suficiente desde la perspectiva del derecho de acceso a la información pública y, en segundo lugar, respecto de los criterios de reparto, si concurre la causa de inadmisión alegada.

La premisa de partida de dicho análisis es la consolidada doctrina de este Consejo en la que se subraya que conocer la cuantía anual que una entidad pública ha destinado a realizar actividades de promoción o autopromoción, o campañas informativas de otro tenor, resulta de indudable interés público, tal como reiteradamente ha señalado este Consejo, sin que resulte suficiente a estos efectos trasladar el nombre de la agencia o empresa que gestiona esos contratos de publicidad. Es necesario hacer hincapié en que la información que se solicita en este caso es la referida a la inversión publicitaria de un organismo público vinculado a la



Administración General del Estado por lo que ha de entenderse trasladable la doctrina elaborada por este Consejo respecto del acceso al gasto en la llamada publicidad institucional y considerar prevalente el acceso a la información en la medida en que entraña 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: «[r]evelar 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. » (R CTBG 251/2023, de 17 de abril). 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.

Y, en esa línea, se ha señalado en múltiples ocasiones que el enlace a los Planes de Publicidad y Comunicación Institucional no resulta suficiente para satisfacer una solicitud de acceso en la que se pretende conocer el reparto de gastos por medios de comunicación [en ese sentido, las resoluciones R CTBG 135/2024, de 6 de febrero de 2024, R CTBG 390/2024, de 8 de abril de 2024 y R CTBG 852/2024, de 24 de julio, o la R CTBG 1124/2025, de ] pues:

«A tenor del artículo 12 de la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional, el Plan Anual debe especificar, al menos, “las indicaciones necesarias sobre el objetivo de cada campaña, el coste previsible, el periodo de ejecución, las herramientas de comunicación utilizadas, el sentido de los mensajes, sus destinatarios y los organismos y entidades afectadas”. A ello, el artículo 11.3.g) del Real Decreto 947/2006, de 28 de agosto, por el que se regula la Comisión de publicidad y comunicación institucional y la elaboración del Plan anual de publicidad y comunicación de la Administración General del Estado, añade las “medidas adoptadas para garantizar la accesibilidad de las personas con discapacidad”.

En concreto, en lo que atañe al objeto del Plan Anual, a mero título de ejemplo y tal y como manifiesta el Plan 2023 de publicidad y comunicación institucional (página 5), se centra en recoger “las previsiones y la planificación para el año 2023 en materia de publicidad y comunicación institucional de todos los ministerios y de los



*organismos y entidades a ellos adscritos. Las campañas incluidas en este Plan han sido comunicadas a la Comisión [de Publicidad y Comunicación Institucional], por parte de todos los departamentos ministeriales, con una finalidad puramente informativa y planificadora, dado que las distintas campañas se concretarán en el momento en que se lleve a cabo su contratación y la elaboración del plan de medios correspondiente". Comisión que se configura como el órgano colegiado adscrito a la Secretaría de Estado de Comunicación, de Presidencia del Gobierno, que desempeña funciones de planificación, asistencia técnica, evaluación y coordinación de las actividades de publicidad y comunicación que lleva a cabo la Administración General del Estado y las demás entidades integrantes del sector público estatal.*

*De acuerdo con lo expuesto hasta ahora, cabe inferir que "los medios de comunicación destinatarios finales del dinero invertido en concepto de campañas institucionales", que era lo solicitado por el reclamante, no es un contenido que figure en los Planes Anuales de Comunicación Institucional, dado que como indica expresamente el Plan de 2023, su contenido tiene carácter informativo, planificador, dado que las distintas campañas y, en suma, los concretos medios de comunicación receptores se concretan cuando se lleva a cabo su contratación y la elaboración del Plan de Medios correspondiente, motivo por el que no puede entenderse satisfecho el derecho constitucional de acceso a la información mediante el enlace facilitado en la resolución ahora recurrida.»*

5. Los anteriores razonamientos resultan perfectamente trasladables a este caso en la medida en que la información trasladada tras la inicial inadmisión decretada por RED.es no proporciona información sobre los concretos medios de comunicación y el dinero invertido en publicidad institucional en cada uno de ellos. En efecto, en la segunda resolución dictada por la entidad que acuerda conceder el acceso se proporciona, únicamente, un óptico de campaña del plan de medios aprobado por la Administración respecto de los dos contratos interesados por la reclamante (para las campañas *kit digital* y *kit consulting*) donde se traslada el tipo de medio (televisión, radio, prensa, exterior y digital), el tipo de inserción (cuña, página color, display video, buscadores, etc.) y el tipo de soporte [nacional (Atresmedia y Mediaset), prensa deportiva y económica o de apoyo regional, información general en radio, nacional en digital] y el total de la cuantía invertida, los días de inserción en los meses de octubre y noviembre, y el total invertido (con determinación del porcentaje) sin especificar los concretos medios de comunicación.

R CTBG  
Número: 2025-1406 Fecha: 24/11/2025



Por lo tanto, entiende este Consejo que procede estimar la reclamación en este punto pues no se ha facilitado la información sobre los concretos medios de comunicación destinatarios finales del dinero invertido en concepto de las campañas institucionales por las que preguntó la reclamante, y se trata de información que obra en poder de la Administración en función de los certificados que deben expedir las empresas adjudicatarias tras la realización de cada campaña, según se desprende del apartado V.3 del Pliego de Prescripciones Técnicas del Acuerdo Marco de referencia.

6. Y aun cabe añadir, a mayor abundamiento, que el legislador europeo se ha situado en una línea de concepción amplia de lo que ha de entenderse por publicidad estatal en medios de comunicación. Así, el Reglamento (UE) 2024/1083, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, por el que se establece un marco común para los servicios de medios de comunicación en el mercado interior y se modifica la Directiva 2010/13/UE (Reglamento europeo sobre la libertad de los medios de comunicación), con entrada en vigor, en su totalidad, el pasado 8 de agosto de 2025, ha positivizado la tendencia ya existente a reconocer la importancia de la transparencia de los recursos públicos invertidos en medios de comunicación (servicios de comunicación audiovisual, prensa o servicios o plataformas en línea).

El Reglamento europeo sobre la libertad de los medios de comunicación define como publicidad estatal «*la colocación, la promoción, la publicación o la difusión en cualquier servicio de medios de comunicación o plataforma en línea de un mensaje promocional o autopromocional, un anuncio público o una campaña informativa, normalmente a cambio de un pago o de cualquier otra remuneración, por parte de, para o en nombre de una autoridad o entidad pública*

Desde la perspectiva de la transparencia de la inversión publicitaria en medios de comunicación, el Reglamento europeo sobre la libertad de los medios de comunicación impone a las autoridades y entidades públicas la obligación de publicar anualmente, por medios electrónicos y fáciles de usar, información sobre su gasto público en publicidad estatal, debiendo incluir dicha información al menos lo



siguiente: a) las denominaciones legales de los prestadores de servicios de medios de comunicación o de los prestadores de plataformas en línea de los que se hayan adquirido servicios; b) cuando proceda, las denominaciones legales de los grupos empresariales de los que formen parte dichos prestadores de servicios de medios de comunicación o prestadores de plataformas en línea a que se refiere la letra a), y c) el importe total anual del gasto, y los importes anuales del gasto respecto de cada prestador de servicios de medios de comunicación o prestador de una plataforma en línea (artículo 25 Reglamento europeo, asignación de fondos públicos para publicidad estatal y contratos de suministro o servicios).

7. A idéntica conclusión ha de llegarse en lo concerniente al segundo punto de la solicitud de acceso, referido a los criterios de reparto. Inicialmente, RED.es acordó conceder el acceso señalando que, de acuerdo con lo previsto en el Acuerdo Marco, se habían aplicado criterios cuantificables como las mejoras o descuentos sobre el precio u otras condiciones del Acuerdo, para, en la segunda resolución, acordar la inadmisión de este punto por entender que se trataba de información en curso de elaboración. Sobre este particular, en relación con el cambio de criterio, alega que se ambas campañas están todavía pendientes de recepcionarse al haberse detectado una serie de desviaciones significativas en la memoria de cierre, por lo que los datos no están consolidados.

Tales alegaciones, sin embargo, no pueden fundamentar la aplicación de una causa de inadmisión -a una información que la resolución inicial había acordado conceder- porque, con independencia de las desviaciones que hayan podido producirse con posterioridad, la información inicial existe y no se encuentra en *elaboración*, pues, como señala la reclamante y se desprende de la documentación aportada, ambas campañas ya se han ejecutado.

Conviene recordar en este punto, por todas la R CTBG 152/2023, de 13 de marzo, que «*(...) la causa de inadmisión del artículo 18.1.a) debe entenderse relacionada con el hecho de que la información está elaborándose o cuya publicación general está siendo preparada. Lo que está implícito en esta causa de inadmisión es que la información aún no está elaborada (por lo que no se incluiría dentro del propio concepto de información pública del artículo 13 de la LTAIBG) o que la misma va a ser publicada de tal manera, que, en un plazo de tiempo razonable, pueda ser accesible con carácter general*». En consecuencia, no procede su aplicación a una información que ya está elaborada, con independencia de las desviaciones que hayan podido sobrevenir.



8. En conclusión, de acuerdo con lo expuesto, procede estimar la reclamación.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

**PRIMERO: ESTIMAR** la reclamación interpuesta frente a la resolución de RED.es / MINISTERIO PARA LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL Y DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

**SEGUNDO: INSTAR** a RED.es / MINISTERIO PARA LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL Y DE LA FUNCIÓN PÚBLICA a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información de las campañas publicitarias CBA1239/2024 [compra de espacios publicitarios para la campaña denominada "Kit Consulting"] y CBA1054/2024 [compra de espacios publicitarios para la campaña denominada "Kit Digital"] :

- «(...) (i) *El nombre de cada uno de los medios incluidos en cada plan de medios de las campañas de publicidad aprobados por la Administración (indicando el detalle del número de inserciones por medio, soporte y formato, así como el porcentaje de inversión en cada medio).*
- *(ii) Los criterios para el reparto entre los distintos medios de cada campaña, tanto los incluidos en la solicitud de la propuesta de plan de medios dirigida por la Administración a la empresa adjudicataria de cada licitación, como los utilizados en los planes de medios de cada campaña finalmente aprobados por la Administración, indicando el peso o ponderación de cada criterio en la decisión final de adjudicación de publicidad a los distintos medios en la que se basa el plan de medios aprobado.*

**TERCERO: INSTAR** a RED.es / MINISTERIO PARA LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL Y DE LA FUNCIÓN PÚBLICA 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 23.1<sup>7</sup>](#), 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

<sup>7</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>



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 octubre](#)<sup>8</sup>, 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-administrativa](#)<sup>9</sup>.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG  
Número: 2025-1406 Fecha: 24/11/2025

---

<sup>8</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

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