



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-009519

N/REF: R-0203-2018 (100-000887)

FECHA: 23 de julio de 2018

ASUNTO: Resolución de Reclamación presentada al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

En respuesta a la Reclamación presentada por [REDACTED], el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN:**

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, [REDACTED] presentó, dirigida al MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE, con fecha 19 de octubre de 2016 y al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), la siguiente solicitud de información:

En virtud del artículo 2.1 de la ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno, que incluye a la Administración General del Estado entre los sujetos de ámbito de aplicación, y el artículo 13 de la misma, que entiende por información pública 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, solicito:

Listado de campañas realizadas y presupuesto ejecutado del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y sus organismos dependientes para los años 2012, 2013, 2014 y 2015, desglosado por medios de comunicación donde se anunció la campaña. Solicito los datos desglosados por año, presupuesto ejecutado, organismo, campaña, número de inserciones, tarifa y medio de comunicación.

Argumento esta petición en la resolución 148/2015 del Consejo de Transparencia, que concedió el acceso al Plan de Medios del ICO porque conocer el destino final de los fondos públicos destinados a la publicidad institucional prevalecía sobre cualquier otro argumento. Además, en los pliegos de los contratos relativos a la

reclamaciones@consejodetransparencia.es



publicidad institucional queda especificado que cada agencia de medios debe remitir un informe con todos estos datos a cada organismo.

Les agradecería que me hicieran llegar la información en un formato reutilizable, preferiblemente XLS o CSV. Si no fuera posible, solicito los datos tal y como consta en los registros públicos para evitar cualquier acción de reelaboración.

2. El 24 de noviembre de 2016, el MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE dictó resolución en la que indicaba al solicitante lo siguiente:

Una vez analizada su petición, le comunico que a través del siguiente enlace puede acceder a toda la Información relativa a las campañas realizadas y presupuesto ejecutado del Ministerio de Educación, cultura y Deporte y sus organismos dependientes para los años 2012.2013.2014 y 2015 que no requiere una acción previa de reelaboración:

<http://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/cpci/paginas/PianesEinformes.aspx>

3. En aplicación de lo previsto en el artículo 24 de la LTAIBG, y al no considerar satisfactoria la respuesta proporcionada, [REDACTED] presentó reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en los siguientes términos:

Solicito los datos de publicidad institucional del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Para ello, pido los datos referentes a la inversión por medio de comunicación en las distintas campañas del Ministerio desde 2012 hasta la actualidad.

Por un lado se me da acceso a información ya pública en los informes de la web de Moncloa cuando ya saben que en esos informes no existe la información que solicito.

Por ello, exijo saber cuánto dinero invirtió y a cambio de qué el Ministerio de Educación en sus campañas de publicidad institucional entre 2012 y 2015.

4. Con fecha 13 de diciembre el expediente fue remitido al MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE a los efectos de que, por dicho Departamento, se realizaran las alegaciones oportunas que, remitidas con fecha 3 de enero de 2017, consistieron en las siguientes:

En su petición registrada con el número 001-009519, el interesado solicitó el listado de campañas realizadas y presupuesto ejecutado del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y sus organismos dependientes para los años 2012, 2013, 2014 y 2015, desglosado por los siguientes criterios:

- Año.
- Presupuesto ejecutado.
- Organismo.



- Campaña.
- Número de inserciones.
- Tarifa.
- Medio de comunicación.

De los criterios de desglose arriba expresados, todos a excepción de los tres últimos se exponen en los Informes de Publicidad y Comunicación Institucional que anualmente elabora la Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional. Estimando que ésa era la única información que se podía proporcionar sin ser necesaria una acción de reelaboración, se resolvió indicando al ciudadano la dirección web a través de la cual podría acceder a los citados Informes.

Alega el reclamante en su escrito que “se me da acceso a información ya pública en los informes de la web de Moncloa cuando ya saben que en esos informes no existe la información que solicito”. Siendo que la mayor parte de la información solicitada se encuentra de hecho en los informes mencionados, se entiende que su reclamación se centra en los últimos tres criterios expuestos, a saber: número de inserciones, tarifa y medio de comunicación.

En opinión de esta Subsecretaría, no procede proporcionar esa información por los siguientes motivos:

- *Proporcionar la información desglosada por esos criterios requiere una acción previa de reelaboración.*
- *Aun suponiendo que la información solicitada estuviera directamente disponible sin necesidad de reelaboración, debería prevalecer la protección de los intereses económicos y comerciales de la agencias de medios adjudicatarias de las campañas, así como de los propios medios.*

A continuación se exponen y desarrollan en detalle cada uno de estos argumentos:

2. Proporcionar la información desglosada por esos criterios requiere una acción previa de reelaboración

Es criterio reiterado del CTBG que el concepto de “reelaboración” es aplicable cuando la información en cuestión debe elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información.

En el caso que nos ocupa claramente es necesaria una elaboración expresa, toda vez que no existe en este Ministerio documento alguno que contenga el listado de campañas institucionales desglosado por los criterios objeto de la reclamación. Por ello sería necesario acudir a las fuentes de información respectivas para dar forma al listado solicitado por el reclamante; estas fuentes no son otra cosa que la documentación presentada a efectos de justificar la prestación del servicio (ya sean las propias facturas, o los informes de ejecución que con diferentes estructuras y formatos incluyen datos sobre inserciones, tarifas y medios).

Así pues, para cada expediente económico relativo a una campaña de las contempladas en la solicitud 001-009519 sería necesario extraer la información de dichas fuentes para incorporarla en un documento creado ad hoc. Resulta por tanto claro que la información relativa a tarifas, medios y número de inserciones requiere una elaboración expresa utilizando para ello diferentes fuentes de información, lo cual constituye reelaboración a efectos de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. En el caso del



Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, esta necesidad de reelaboración se ve agravada al obrar los expedientes correspondientes en poder de diferentes centros directivos, ya sean unidades del Ministerio u organismos adscritos a él.

3. Debería en todo caso prevalecer la protección de los intereses económicos y comerciales de la agencias de medios adjudicatarias

Si bien como se ha dicho la información solicitada requiere una acción de reelaboración, aun en el caso en que existiera un documento con todos los datos reclamados habría que analizar si su divulgación pudiera afectar a alguno de los límites establecidos por el artículo 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. Resulta evidente, al tratarse de datos relativos a tarifas por inserciones en diferentes medios, que podrían verse afectados los intereses económicos y comerciales de las empresas adjudicatarias de las diferentes campañas.

Llegados a este punto, sería necesario efectuar un “test del interés” y un “test del daño” a fin de evaluar si el interés público en el conocimiento de la información debe prevalecer sobre el posible perjuicio para dichos intereses económicos y comerciales.

Para llevar a cabo el “test del interés” debe analizarse en qué medida la divulgación de esta información redunde en un mejor conocimiento de cómo funcionan las instituciones y cómo se manejan los fondos públicos. A este respecto hay que alegar que tanto en los Informes de Publicidad y Comunicación Institucional como a través del propio Portal de Transparencia se publica de forma activa una gran cantidad de información sobre la contratación de estas campañas, como: denominación, presupuesto, adjudicatarios, pliegos, etc. Se puede afirmar por tanto que la comunicación y publicidad institucional es uno de los aspectos de la actuación de la Administración General del Estado que está sujeto a un mayor nivel de escrutinio; tanto es así que los Informes de Publicidad Institucional son remitidos anualmente a las Cortes Generales y puestos a disposición de todas las organizaciones profesionales del sector, tal y como prevé la 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional. Proporcionar los datos solicitados únicamente contribuiría de forma marginal a un mejor conocimiento del funcionamiento de las instituciones, en la medida en que se refieren a un área de actuación que ya es objeto de una amplia difusión.

Frente a lo anterior, hay que efectuar el “test del daño” que necesariamente debe tener en cuenta que las agencias de medios son empresas privadas que actúan en un entorno de libre competencia. En ese contexto, no cabe duda de que las tarifas que cobran a los medios de comunicación constituyen datos sumamente sensibles, cuyo conocimiento por otras empresas del sector podría suponer para éstas una ventaja competitiva. El conocimiento de este dato junto con los datos de inserciones y medios podría asimismo resultar perjudicial para los propios medios de comunicación quienes verían así expuesta su cartera de clientes (las agencias de medios) sin estar obligados a ello por ninguna normativa. Todo ello podría perjudicar a la capacidad de competir de las agencias y medios que colaboran con las administraciones.

Efectuados el “test del interés” y el “test del daño”, esta Subsecretaría entiende por tanto que el interés público en la divulgación de estos datos no justifica los



evidentes daños que ello supondría para los intereses comerciales de las empresas afectadas.

CONCLUSIONES

Esta Subsecretaría entiende que con arreglo a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre no procede proporcionar al reclamante más información que la contenida en la resolución a su solicitud nº 001-009519.

5. El 7 de marzo de 2017, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno dictó resolución (R/0518/2016) por la que se estimaba la reclamación presentada por el [REDACTED] y se instaba a la Administración a proporcionar la información solicitada.
6. Con fecha 22 de mayo de 2017 fue notificada al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno la interposición por parte del MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE, de recurso contencioso-administrativo frente a la resolución referenciada en el apartado anterior.

El mencionado recurso contencioso-administrativo finalizó mediante sentencia de 6 de febrero de 2018, dictada por el Juzgado Central de lo contencioso-administrativo nº 1 de Madrid (PO 26/2017).

El fallo de la sentencia se acordaba:

Estimar parcialmente el recurso contencioso administrativo interpuesto por Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, contra la Resolución dictada por la Presidenta del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, de 7 de marzo de 2017, que acuerda estimar la Reclamación presentada por [REDACTED] contra la Resolución de 24 de noviembre de 2016 del MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE en el sentido que expresa, anulando la misma y acordando la retroacción la procedimiento al objeto de que, en relación con la citada reclamación, se conceda trámite de audiencia a las agencias de medios con la que el citado Ministerio haya contratado para el desarrollo de las campañas de publicidad institucional para los años 2012, 2013, 2014 y 2015.

El 21 de marzo de 2018 el Juzgado acuerda la declaración de firmeza de la sentencia.

7. Con fecha 4 de abril de 2018, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remite oficio al MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE al objeto de que, en ejecución de la sentencia dictada, *identifique y facilite los datos de contacto de las agencias de medios con la que el citado Ministerio ha contratado el desarrollo de las campañas de publicidad institucional para los años 2012, 2013, 2014 y 2015.*

El 24 de abril tiene entrada los datos solicitados y, en esa fecha, se produce la apertura de un nuevo expediente de reclamación.



8. Con fecha 3 de mayo se cursa oficio a todas las agencias de medios identificadas por la Administración al objeto de recabar las alegaciones que considerasen necesarias presentar a la vista de la solicitud de información presentada por el [REDACTED]

De las 20 agencias de medios identificadas y contactadas, 7 de ellas respondieron al trámite de audiencia. De ellas, 4 indicaron que no habían participado en ninguna campaña del referido Ministerio en el período abarcado por la solicitud de información, dos consideraron que la información solicitada no afectaba a sus intereses económicos y comerciales, llegando incluso una de ellas a proporcionar la información en respuesta al trámite de audiencia. Y finalmente una de las entidades contactadas sí consideró que los datos solicitados *suponen una información sensible que afecta directa y manifiestamente a la actividad comercial desarrollada por la compañía*. En ese sentido, consideraba que *aspectos tan troncales como su política comercial de tarifas supone un activo trascendental de la compañía y forma parte de su 2know-how”, y desde luego afecta a la obligada confidencialidad comercial pues de otro modo se estaría alterando gravemente la libre competencia*.

9. A la vista de estas respuestas, y en aplicación del art. 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se procedió a abrir trámite de audiencia con fecha 15 de junio de 2018, reiterado el 10 de julio, al MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE. En respuesta al mencionado trámite de audiencia los Ministerios de EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL así como de CULTURA Y DEPORTE indicaron lo siguiente:

por parte del Ministerio de Educación y Formación Profesional no se impulsó ninguna campaña, por lo que no tenemos alegaciones que hacer.

Tanto el Consejo Superior de Deportes como la Subsecretaría de Ciencia, Innovación y Universidades, en lo que concierne a Universidades, no hacen alegaciones.

En cuanto al Ministerio de Cultura y Deporte, la Dirección General de Bellas Artes está de acuerdo con las alegaciones de la empresa PUBLIMEDIA SP (hoy CLECE S.A), al amparo del art. 14 L.19/2013 (letras h) y j), ya que la difusión de las tarifas de la empresa podrían perjudicar a dicha empresa por los motivos expuestos en las alegaciones

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con 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, el Presidente de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a un eventual Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.



2. La LTAIBG reconoce, en su artículo 12, el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como *“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”*.

Es decir, la LTAIBG reconoce y regula el derecho a acceder a información pública que esté en posesión del organismo al que se dirige la solicitud bien porque él mismo la ha elaborado o porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

3. En el caso que nos ocupa, resulta importante destacar que, tal y como se indica en los antecedentes de hecho, de todas las entidades contactadas, sólo han realizado aportaciones al trámite de audiencia. De estas aportaciones, dos son claramente contradictorias entre sí, al considerar una de ellas que el acceso a la información solicitada perjudicaría a sus intereses económicos y comerciales mientras que la otra no considera la existencia de dicho perjuicio. La tercera de las empresas que formula alegaciones se desvincula de cualquier relación comercial que le hiciera competente para proporcionar los datos solicitados.

Así las cosas, debe tenerse en cuenta que, en la resolución dictada por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno con fecha 7 de marzo de 2017 en el expediente R/0518/2016 se analizaban los diversos argumentos alegados por la Administración como base para la denegación de la información y se razonaba acerca del alcance que debiera darse al pretendido perjuicio a los intereses económicos y comerciales de las agencias de medios con las que se hubiera contratado campañas de publicidad en el período indicado por el solicitante.

Así, en la mencionada resolución, se razonaba lo siguiente

4. *En primer lugar, considera necesario este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno aclarar el objeto de la solicitud de información y el marco jurídico aplicable al mismo.*

Así, en cuanto al objeto, y derivado de los términos exactos de la solicitud, debe señalarse que lo que el solicitante pide es conocer el Listado de campañas realizadas y presupuesto ejecutado del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y sus organismos dependientes para los años 2012, 2013, 2014 y 2015, desglosado por medios de comunicación donde se anunció la campaña. Solicito los datos desglosados por año, presupuesto ejecutado, organismo, campaña, número de inserciones, tarifa y medio de comunicación.

Sentado lo anterior, puede concluirse que lo que, en definitiva, se está solicitando es el denominado Plan de Medios del mencionado Departamento Ministerial para los años 2012-2015 ya que, como desarrollaremos a



continuación, es en dicho Plan de medios en el que se contiene información detallada sobre la campaña desarrollada, su presupuesto, las inserciones en medios de comunicación y el importe finalmente abonada por dichas inserciones.

5. Como marco general de aplicación, debe tenerse en cuenta la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional cuyo objeto es establecer el régimen jurídico de las campañas institucionales de publicidad y de comunicación promovidas o contratadas por la Administración General del Estado y por las demás entidades integrantes del sector público estatal, enumeradas en el artículo 2.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

Su apartado 2 indica expresamente que

2. Esta Ley no será de aplicación a las campañas de carácter industrial, comercial o mercantil que desarrollen los sujetos enumerados en el apartado anterior en el cumplimiento de los fines que les son propios.

Por otro lado, el artículo 3 -Requisitos de las campañas institucionales de publicidad y de comunicación- dispone en sus apartados 2 y 4 lo siguiente:

2. Las campañas institucionales de publicidad y de comunicación se desarrollarán exclusivamente cuando concurren razones de **interés público** y en el ejercicio de competencias propias.

4. Las campañas institucionales se ajustarán siempre a las exigencias derivadas de los principios de interés general, lealtad institucional, veracidad, **transparencia**, eficacia, responsabilidad, eficiencia y austeridad en el gasto.

Finalmente, el artículo 8, relativo a los contratos, dispone lo siguiente:

1. Los contratos vinculados a las campañas reguladas por esta Ley se adjudicarán con arreglo a su normativa aplicable, respetando estrictamente los principios de publicidad y concurrencia, y atendiendo siempre a criterios objetivos tales como el coste económico y la eficacia prevista del plan de medios. Estos mismos criterios objetivos deberán ser observados por los contratistas en los supuestos de subcontratación.
6. En aplicación de lo anterior, la Administración General del Estado ha aprobado un Acuerdo Marco denominado Servicio de compra de espacios en medios de comunicación y demás soportes publicitarios destinados a la materialización de las campañas de publicidad institucional cuyo objeto es (...)la compra de espacios en medios de comunicación y demás soportes publicitarios, necesarios para la difusión de las campañas de publicidad institucional, lo que incluye los siguientes servicios:



- *La estrategia y la planificación de la compra de espacios en medios de comunicación y demás soportes publicitarios.*
- *La adaptación de la creatividad.*
- *La contratación de los espacios publicitarios.*
- *El asesoramiento y apoyo técnico necesario.*
- *El seguimiento y control de las campañas.*
- *La elaboración de una memoria a la finalización de la campaña.*

Este es un acuerdo marco que no tiene todos sus términos definidos por lo que para la adjudicación de los contratos basados los organismos petitionarios deben convocar siempre una segunda licitación.

A través de información igualmente publicada en la plataforma de contratación centralizada y, concretamente en el pliego de prescripciones técnicas se pueden conocer las siguientes condiciones del contrato.

- *El objeto del acuerdo marco, cuyas características técnicas se establecen en este pliego de prescripciones técnicas, es la selección de un máximo de cinco empresas para la contratación de los servicios de compra de espacios en medios de comunicación y demás soportes publicitarios, necesarios para la difusión de las campañas de publicidad institucional que se realicen por la Administración General del Estado, sus Organismos autónomos, Entidades gestoras y Servicios comunes de la Seguridad Social y demás Entidades públicas estatales incluidas en el artículo 206.1 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante TRLCSP), aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.*
- *El presente acuerdo marco será de aplicación obligatoria a las campañas de publicidad institucional recogidas en los correspondientes planes anuales de publicidad y comunicación institucional que se aprueben durante su periodo de vigencia, así como a todas aquellas campañas de publicidad institucional que, sin estar previstas en dichos planes anuales, deban realizarse de manera excepcional por motivos sobrevenidos, conforme a lo dispuesto en la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional y en el 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.*

Las campañas de carácter industrial, comercial o mercantil que desarrollen la Administración General del Estado y las demás entidades del sector público estatal no están sujetas al presente acuerdo marco, si bien las entidades responsables de su contratación pueden manifestar expresamente su intención de adherirse, pudiendo la misma ser aprobada



siempre que no suponga merma alguna para las campañas que de forma obligatoria deben difundirse dentro del acuerdo marco.

- *Dentro del acuerdo marco se contratarán los siguientes aspectos, que se consideran incluidos en el servicio de compra de espacios en medios de comunicación y demás soportes publicitarios, y que servirán de base para la materialización de las campañas de publicidad institucional en el ámbito de la administración pública(...)*
 - *La contratación de los espacios publicitarios por parte de las empresas que resulten adjudicatarias, quienes realizarán la intermediación y la contratación de los espacios publicitarios según las planificaciones y directrices específicas de cada campaña; ordenarán a los medios las inserciones previstas y facilitarán al órgano responsable de la campaña toda la información que se les solicite y en la forma en que éste les indique.*
 - *Esta contratación también incluirá la tramitación de inserciones publicitarias puntuales en diferentes soportes, que no requieran de planificación previa pero que resulten necesarias o convenientes para una óptima difusión de los mensajes.*
 - *El seguimiento y control de las campañas de publicidad institucional y de las acciones publicitarias antes mencionadas. Las empresas adjudicatarias realizarán un seguimiento continuo de la publicidad ordenada, comprobando su aparición en los medios de comunicación y otros soportes contratados y aportando los resultados de este seguimiento mediante los estudios de audiencia, procedimientos y plazos establecidos en este acuerdo marco y en los correspondientes contratos basados. En estos últimos, se concretarán los términos en los que se exigirá este seguimiento continuo, pudiendo exigirse informes diarios.*
 - *La realización de una memoria detallada a la finalización de la campaña, en la que se incluyan todos los resultados cuantitativos y cualitativos de la misma así como las incidencias que se hayan producido durante la realización de la campaña.*
- *Las empresas incluirán en su oferta el correspondiente plan estratégico de comunicación que recogerá, como mínimo, las siguientes cuestiones:*
 - *La estrategia de medios para la consecución de los objetivos determinando, de manera justificada, los medios a utilizar, sus formatos y el plan de medios con la inversión para cada uno de ellos, así como la evaluación teórica de los resultados que se obtendrían.*
 - *Calendario previsto de la campaña.*
 - *Equipo de trabajo asignado al proyecto.*

En el apartado dedicado al desarrollo y ejecución del contrato se indica lo siguiente



La difusión de las campañas de publicidad sujetas a este acuerdo marco contará, en la Administración General del Estado con un órgano responsable de la campaña, que será la unidad que asuma las funciones de interlocución con las empresas seleccionadas por ser competente por razón de la materia objeto de la campaña de publicidad.

Para cada campaña de publicidad institucional, las empresas adjudicatarias deberán proponer una estrategia de comunicación. Cada estrategia de comunicación quedará plasmada en una **propuesta teórica de plan de medios**, en el que se describan, de forma justificada, los medios y soportes convencionales y no convencionales a utilizar, así como sus formatos y los porcentajes de inversión en los mismos.

El plan estratégico de medios definitivo será el que apruebe el órgano responsable de la campaña. Con carácter previo a esta aprobación definitiva y a la adjudicación del contrato, se solicitará la **conformidad de la Secretaría de Estado de Comunicación.**

Del plan de medios definitivo, de sus eventuales ajustes y de la conformidad de la Secretaría de Estado de Comunicación deberá dejarse constancia en el expediente de contratación. Los ajustes deberán estar autorizados y debidamente motivados por el órgano responsable de la campaña.

La empresa adjudicataria facilitará, con la periodicidad que se determine en cada contrato basado, un informe de seguimiento de cada campaña, que permita conocer el grado de cumplimiento de los objetivos de la campaña, posibles incidencias así como realizar los ajustes que se estimen oportunos en el plan de medios.

Después de la realización de cada campaña, o una vez finalizada una oleada de difusión si así lo establece el contrato basado, la empresa contratada entregará al órgano responsable de la campaña, como mínimo, un ejemplar de la siguiente documentación:

- **Plan de Medios valorado en términos económicos** y de eficacia publicitaria (GRP'S, cobertura, OTS, etc.).
- **Un informe de la inversión** que deberá detallar como mínimo lo siguientes datos por soporte publicitario:
 - Tarifa
 - Coste GRP sin IVA o descuento
 - Coste GRP con IVA o descuento
 - Total neto
 - Total IVA
 - Total con IVA
 - %Inversión



- *Total inserciones, pases, cuñas, incluyendo una columna de formatos, duraciones, franja de emisión, radio...*
- **Justificantes** de que la campaña ha sido efectivamente realizada en los medios y en los soportes contratados.

Para ello, las empresas adjudicatarias presentarán certificados, o cualquier otro documento acreditativo de la ejecución de la campaña en los medios y soportes contratados, tales como: certificaciones de emisión en televisión y cine con los datos de audiencia, certificaciones de emisión en radios, certificaciones de las inserciones en los medios gráficos, certificaciones de las capturas de pantalla de las campañas en Internet, fotográficos de exterior y todos los que fuesen necesarios para justificar la difusión publicitaria contratada.

Los comprobantes deberán ser originales, expedidos por terceros ajenos a la relación contractual o por los propios medios, indicar los tiempos de duración de los pases, su posicionamiento, número de inserciones, periodo de exposición, así como indicar las fechas de realización y todos aquellos aspectos que se consideren acreditativos de la ejecución de la campaña en los términos contratados.

En los contratos basados se podrán establecer requerimientos adicionales, con el fin de comprobar que la campaña ha sido efectivamente realizada en los medios y soportes contratados.

- *Informe sobre las posibles incidencias que se hayan producido durante la ejecución del contrato.*

7. *De lo mencionado anteriormente pueden extraerse las siguientes conclusiones:*

- *Las campañas de comunicación y publicidad institucional se articulan a través de la contratación de una empresa especializada- denominada normalmente central o agencia de medios-*
- *Este contrato se realiza en la actualidad a través de la contratación centralizada si bien, según ha podido constatar este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno por otro expediente de reclamación tramitado anteriormente (en concreto, el identificado con nº de expediente R/0148/2015 al que se ha referido expresamente el reclamante y al que haremos referencia posteriormente), con anterioridad al establecimiento de este procedimiento de contratación centralizada, la contratación se hacía directamente por el organismo público responsable.*
- *El Plan de Medios supone el elemento clave en las campañas de publicidad y comunicación institucional al contener toda la información, inclusive la económica, relativa a la campaña a desarrollar.*



- *Este Plan de Medios es conocido no sólo por el organismo responsable de la campaña sino también por la Secretaría de Estado de Comunicación, que debe dar su conformidad.*
 - *Finalizada la campaña, el organismo responsable de la misma recibe un informe detallado con los datos sobre el desarrollo de la misma. Interesa destacar que, entre la información que se le debe suministrar y que, por lo tanto, está en poder del responsable, se encuentra la siguiente:*
 - **Plan de Medios valorado en términos económicos** y de eficacia publicitaria (GRP'S, cobertura, OTS, etc.).
 - **Un informe de la inversión** que deberá detallar como mínimo lo siguientes datos por soporte publicitario:
 - *Tarifa*
 - *Coste GRP sin IVA o descuento*
 - *Coste GRP con IVA o descuento*
 - *Total neto*
 - *Total IVA*
 - *Total con IVA*
 - *%Inversión*
 - *Total inserciones, pases, cuñas, incluyendo una columna de formatos, duraciones, franja de emisión, radio...*
 - **Justificantes** de que la campaña ha sido efectivamente realizada en los medios y en los soportes contratados.
8. *A continuación, deben analizarse los motivos en los que el MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE argumenta la denegación del acceso.*

A este respecto, destaca que, si bien inicialmente tan sólo indica la causa de inadmisión recogida en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG, según el cual podrán inadmitirse las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración, en el escrito de alegaciones amplía dicha argumentación incluyendo al perjuicio a los intereses económicos y comerciales (recogido en el artículo 14.1 h) de las empresas con las que se celebran los contratos para realizar las campañas de publicidad, en una interpretación que, a nuestro juicio y como desarrollaremos a continuación, no es conforme con la LTAIBG.

Respecto del concepto de reelaboración, este Consejo de Transparencia se ha pronunciado en numerosas ocasiones y la interpretación que realiza de dicha causa de inadmisión ha quedado recogido en el criterio interpretativo aprobado en aplicación de las facultades conferidas por el artículo 38.2 a) en noviembre de 2015 al respecto, en el que se indica lo siguiente:

- *En primer lugar, es preciso señalar que el artículo 18 de la Ley 19/2013, establece una serie de causas que permiten declarar la inadmisión de una*



solicitud de información que, al tener como consecuencia inmediata la finalización del procedimiento, habrán de operar, en todo caso, mediante resolución motivada.

Por tanto, será requisito que la resolución por la que se inadmita la solicitud especifique las causas que la motivan y la justificación, legal o material aplicables al caso concreto.

- *En cuanto al concepto de reelaboración, debe entenderse desde el punto de vista literal que reelaborar es, según define la Real Academia de la Lengua: “volver a elaborar algo”. Es esta circunstancia la que es exigible para entender que estamos ante un supuesto de reelaboración.*
- *Si por reelaboración se aceptara la mera agregación, o suma de datos, o el mínimo tratamiento de los mismos, el derecho de acceso a la información se convertirá en derecho al dato o a la documentación, que no es lo que sanciona el artículo 12 al definir el derecho como “derecho a la información”.*

Dicho lo anterior, el concepto de reelaboración como causa de inadmisión ha sido interpretado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en diversas resoluciones de tal manera que puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba: a) Elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información, o b) Cuando dicho organismo o entidad carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada.

Una vez fijado el concepto de reelaboración, conviene diferenciarlo de otros supuestos regulados Ley 19/2013, que no suponen causa de inadmisión.

- I. *El primero sería la solicitud de “información voluminosa”, que aparece recogida en el artículo 20.1. En este caso, se trata de información cuyo “volumen o complejidad” hace necesario un proceso específico de trabajo o de manipulación para suministrarla al solicitante. En este caso no se estaría ante un supuesto de reelaboración, por lo que tampoco sería un caso de inadmisión de la solicitud sino de ampliación del plazo para resolver.*

En este sentido se pronuncia el artículo 20.1, párrafo 2 que dice textualmente “Este plazo (1mes) 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”.

No obstante, sí puede tenerse en cuenta el elevado volumen de la información objeto de solicitud cuando ello suponga que, atendiendo



también al alcance y objeto concreto de lo solicitado así como los medios disponibles, se incurra en algunas de las circunstancias o supuestos que, a juicio de este Consejo de Transparencia, impliquen que estemos ante un supuesto de reelaboración.

- II. El segundo supuesto sería el que se refiere a la información que, por contener datos de carácter personal, debe ser “anonimizada” o disociada antes de ser suministrada al interesado o bien que, por afectar a alguno de los límites previstos en la norma, el acceso sólo deba proporcionarse respecto de parte de la información solicitada. Son los supuestos contemplados en los artículos 15.4 -que prevé la anonimización de la información, de modo que se impida la identificación de las personas afectadas- y 16 de la Ley 19/2013, que prevé el suministro de la información con omisión de aquella que esté afectada por algunos de los límites del artículo 14.

En estos casos, y pese a suponer, implícitamente, un proceso específico de trabajo para proporcionar la información, ninguno de estos dos supuestos puede entenderse como reelaboración.

- III. Puede ocurrir también que la información se encuentre en poder de varias unidades informantes que resultan responsables de su custodia pero su autor esté claramente definido. En este caso tampoco se trataría de un caso de reelaboración, operando el artículo 19.4 de la Ley 19/2013 que establece que: “Cuando la información objeto de la solicitud, aun obrando en poder del sujeto al que se dirige, haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, se le remitirá la solicitud a éste para que decida sobre el acceso”.
- IV. En sentido contrario, sí sería aplicable el concepto de reelaboración en aquellos supuestos en los que la Administración, teniendo solamente la información en un determinado formato, ésta no sea reutilizable en los términos que señale la Ley, debiendo en este caso ofrecerse la información en los formatos existentes.

En este sentido, la Ley 19/2013, establece en su artículo 5.4 que la Administración debe establecer “**los mecanismos adecuados** para facilitar la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información publicada ...”.

Esta recomendación que supone una buena práctica y que opera desde la entrada en vigor de la Ley, puede relacionarse con la situación actual de los documentos e informaciones archivadas que, en muchos casos fueron objeto de elaboración y archivo en formatos PDF y similares.



En este caso, la petición de un formato concreto distinto al existente podría entenderse como reelaboración, cuando dicho formato no esté en poder de la Administración informante, en todo caso la extracción de la información en Excel o Word no entrarían en el supuesto de reelaboración.

9. *Aplicado este criterio al caso que nos ocupa, pueden extraerse las siguientes conclusiones:*

- *La aplicación de toda causa de inadmisión y, concretamente por ser el objeto de la presente reclamación, la regulada en el artículo 18.1 c), debe quedar debidamente motivada en la resolución por la que se responda a la solicitud de información presentada.*

En el presente caso, la resolución dictada por el MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE carece de toda motivación relativa a la aplicación de la indicada causa de inadmisión más allá de la mención a que la considera de aplicación.

- *No se puede entender que sea necesario volver a elaborar algo cuando ha quedado demostrado por lo indicado en los apartados anteriores de esta resolución que la información que pide el solicitante sobre los planes de medios es información que la empresa encargada de la campaña debe proporcionar al organismo responsable que, además, también debe informar detalladamente de la ejecución de la campaña.*

10. *Corresponde ahora a valorar la aplicación al caso que nos ocupa del límite al acceso previsto en el artículo 14.1 h). Perjuicio a los intereses económicos y comerciales.*

A este respecto, debe recordarse que el test del daño y el del interés que realiza el MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE sólo se produce en el trámite de alegaciones y además, según ha quedado claro en los antecedentes de hecho, respecto de un argumento que no fue traído a colación en la respuesta a la solicitud sino únicamente cuando la reclamación había sido ya presentada.

Por otro lado, debe señalarse que la materia objeto de la presente resolución ya fue objeto de análisis por parte de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que, en la resolución recaída en el expediente R/0148/2015, sí creyó probado que el perjuicio podría producirse en caso de acceder a la información solicitada, pero consideró que quedaba acreditada la existencia de un interés público superior en el acceso. Por su interés, se considera conveniente reproducir los argumentos en los que se basó tal conclusión y que son también aplicables al presente caso:



En el caso que nos ocupa, el ICO considera que el acceso a la información solicitada supondría un perjuicio a sus intereses económicos y comerciales. El argumento es el siguiente: dicho organismo contrata, mediante concurso público, a una Central de Medios cuya oferta se basa, en gran medida, en su capacidad para negociar directamente con cada medio de comunicación el volumen de la inversión a realizar; dicha capacidad de negociación y, por ende, la oferta que dicha empresa pueda presentar al ICO, se vería afectada si se revelaran datos sobre inversión, descuentos y distribución de medios. En definitiva, la limitación de la capacidad de negociación con los medios devendría en la imposibilidad de ofrecer los descuentos que actualmente se ofrecen al ICO que, en consecuencia, vería aumentar el coste de sus campañas de publicidad.

En este punto, parece importante volver al objeto de la solicitud que es, básicamente, los planes de medios a través de los que se ejecutaron las campañas de publicidad del ICO llevadas a cabo entre los años 2010 a 2014. Es decir, se trata de campañas que ya han finalizado y respecto de las que, por lo tanto, no podría alegarse un perjuicio económico o comercial por cuanto los contratos ya han concluido. Es más, la propia descripción de la información que se solicita - planes de medios con el desglose de los medios y fechas en que se han ejecutado las campañas, número de inserciones (prensa impresa), pases de spots (televisión), pases de cuñas (radio), número de impresiones (internet), coste de cada inserción/spot/cuña/impresión, descuentos de agencia, informes de evaluación y de post evaluación- lleva a concluir que sólo podrá ser proporcionada cuando la campaña haya concluido dado que sólo entonces se dispondrá de los datos solicitados.

No obstante lo anterior, y toda vez que el acceso, si bien una vez concluida la campaña de publicidad, pudiera perjudicar las que se desarrollaran en un futuro, debido a que de esta resolución ya quedaría asentado un criterio respecto de la publicidad de los planes de medios, es conveniente, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, analizar las circunstancias presentes en este caso, sobre todo desde la perspectiva de la posible existencia de un interés que pudiera prevalecer frente al perjuicio señalado.

(...) las campañas de publicidad que llevan a cabo se basan en los criterios de eficiencia (teniendo en consideración el contenido y el público objetivo de cada campaña) y eficacia (especialmente, de carácter presupuestario) prestando atención a la pluralidad y diversificación geográfica de los medios. No obstante, resulta innegable que sólo conociendo cómo se ha producido la ejecución de las campañas de publicidad, y, especialmente, los medios que han participado en las mismas, se puede efectivamente ejercer un control del correcto cumplimiento de dicho principios. Es decir, de nada serviría aseverar que determinada actuación cumple con determinados criterios o normas si no se puede tener conocimiento del resultado de la misma y, en consecuencia, controlar si la aplicación de dichos criterios o normas ha sido correcta.



Este hecho es especialmente relevante cuando hablamos de contratación pública, es decir, de uso de fondos públicos, y de garantía de la pluralidad de medios de comunicación en el desarrollo de las acciones publicitarias que lleven a cabo organismos públicos.

Por otro lado, como expresamente se señala en el escrito de la reclamación, son mayoría las normas autonómicas que, en sus respectivas leyes de desarrollo de la LTAIBG prevén, entre las obligaciones en materia de publicidad activa, esto es, información que debe hacerse pública sin necesidad de solicitud expresa, la publicación de los gastos de las campañas de publicidad que se lleven a cabo. Es más, durante la tramitación parlamentaria de la actual LTAIBG fueron varios los grupos parlamentarios que presentaron enmiendas por las que proponían que la información sobre los planes de medios pasara a incluirse entre las obligaciones de publicidad activa. Ello demuestra, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que existe un interés social en el conocimiento de esta información, interés que se apoya en los argumentos antes expuestos.

Finalmente, es importante también señalar que la información sobre los contratos celebrados por los organismos y entidades incluidos en el ámbito de aplicación de la norma, el ICO entre ellos, debe ser pública en virtud del artículo 8.1 a), precepto que desgrana con detalle la información, bastante exhaustiva, que debe hacerse pública. Dicha información no debe quedar mermada, aunque sea previo ejercicio del derecho de acceso a la información, cuando, como sucede en este caso, las campañas de publicidad se desarrollen previa contratación intermedia. Es decir, el contrato en puridad es celebrado entre el ICO y la Central de Medios y es ésta la que, a su vez, contrata con los diferentes medios de comunicación, pero este hecho no debe afectar en ningún caso la cantidad y calidad de la información a la que se tiene acceso.

En conclusión, en base a todos los argumentos expuestos, procede declarar que existe un interés público superior en conocer la información relativa a la contratación pública y, especialmente en el caso que nos ocupa, comprobar que la misma respeta los principios que deben presidir la contratación de las campañas de publicidad del ICO.

11. *Siguiendo con el presente caso, debe señalarse que la aplicación del límite alegado parece obviar la previsión contenida en la LTAIBG respecto del conocimiento, con carácter proactivo, esto es, de oficio, de todos los detalles relativos a expedientes de contratación pública.*

Es decir, no puede argumentarse que se produce un perjuicio a los intereses económicos y comerciales de empresas que contratan, aunque sea indirectamente como es este caso, con la Administración, ya que no debe obviarse el carácter público de los fondos que perciben por sus servicios, cuando precisamente el artículo 8.1 a) de la propia LTAIBG que prevé la



publicidad proactiva de todos los contratos que celebren los organismos sujetos a la Ley. Es decir, puede concluirse que el legislador ya ha avalado la importancia de conocer el uso de los fondos públicos destinados a la contratación pública.

4. Sin ánimo de ser repetitivos, debe recordarse en este punto que la resolución R/0518/2016 también ponía de manifiesto el hecho de que el conocimiento de los gastos en materia de publicidad institucional ha sido recogido como materia de publicidad activa en numerosas leyes autonómicas de desarrollo de la Ley básica estatal, la LTAIBG. Es el caso de los artículos 16.e) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, 13.5.c) de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, 24.B.h) de la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública de Canarias, 11.1.f) de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de Cataluña, 14.1 de la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura, 14.4.c) de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, 3.I.f) de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León o el 9.1.n) de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana.

Asimismo, también debe recordarse que, con ocasión de la tramitación parlamentaria de la actual Ley 19/2013, fueron varios los Grupos Parlamentarios que, por la vía de enmiendas, solicitaron que se garantizara el conocimiento de los ciudadanos respecto de los gastos en publicidad institucional (por ejemplo, la enmienda 464 del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso).

En definitiva, por todos los argumentos anteriores, se entiende que debe darse por reproducido lo señalado en la resolución R/0518/2016, sin que hayan sido aportados al presente expediente argumentos que permitan apoyar el pretendido perjuicio a los intereses económicos y comerciales frente al indudable interés público a nuestro juicio de la información solicitada.

5. Por ello, la presente reclamación debe ser estimada y la Administración, en atención a lo dispuesto en el Real Decreto 355/2018, de 6 de junio, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales debe proporcionar a [REDACTED] la siguiente información:

- *Listado de campañas realizadas y presupuesto ejecutado del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y sus organismos dependientes para los años 2012, 2013, 2014 y 2015, desglosado por medios de comunicación donde se anunció la campaña. Solicito los datos desglosados por año, presupuesto ejecutado, organismo, campaña, número de inserciones, tarifa y medio de comunicación.*



III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la Reclamación presentada por [REDACTED] contra la Resolución de 24 de noviembre de 2016 del MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE.

SEGUNDO: INSTAR a que, en el plazo máximo de quince días hábiles, en atención a la información solicitada y la actual distribución de competencias entre los distintos Departamentos Ministeriales, se remita a [REDACTED] la información solicitada y referenciada en el Fundamento Jurídico 5 de la presente resolución.

TERCERO: INSTAR a que, en el mismo plazo máximo de quince días hábiles, se remita a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, copia de la información remitida al reclamante.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, 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 octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En consecuencia, contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, únicamente cabe, en caso de disconformidad, la interposición de Recurso Contencioso-Administrativo ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid en plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1, c), de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

EL PRESIDENTE DEL CTBG
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

