



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

## RESOLUCIÓN

S/REF: 001-009537

N/REF: R-0252-2018 (100-000907)

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] 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] solicitó al entonces denominado MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA (actual MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA RELACIONES CON LAS CORTES E IGUALDAD), 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 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 Presidencia 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](mailto: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 22 de diciembre de 2016, el entonces denominado MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA Y PARA LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES dictó resolución en la que indicaba al solicitante lo siguiente:

*El 23 de noviembre de 2016 esta solicitud se recibió en la Subsecretaría del Departamento, momento a partir del cual empieza a contar el plazo de un mes para su resolución previsto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.*

*Una vez analizada la solicitud, (...), resuelve conceder el acceso parcial a la información a que se refiere la solicitud deducida por [REDACTED] en el ámbito de las competencias de este Departamento.*

*El listado de campañas de publicidad institucional del Ministerio de la Presidencia y sus organismos adscritos y la información relativa al presupuesto ejecutado, organismo y campaña de 2012 a 2015, está disponible en los planes e informes anuales de publicidad y comunicación institucional, accesibles en el Portal de La Moncloa en el siguiente enlace:*

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

*El resto de la información solicitada es de carácter económico y se refiere a los contratos suscritos para la compra de espacios publicitarios con agencias de medios. El Ministerio de la Presidencia durante el período expresado, no ha contratado directamente con los medios de comunicación en los que se difunden sus campañas de publicidad institucional. Han sido, pues las agencias de medios las que han realizado la contratación. Y son también las agencias las que disponen de dicha información, de la que no se dispone en el ámbito del departamento, ni existe obligación legal alguna de que se disponga de ella, de acuerdo con lo que se señala más adelante, ya que solo ha de remitirse información con carácter general relativa a la facturación, no sobre cada gasto concreto efectuado.*

*No solo es que este departamento no disponga de esa información, sino que también se da la circunstancia de que el acceso a este tipo de información podría suponer un perjuicio a los intereses económicos y comerciales de las empresas afectadas por los contratos a los que se refiere la solicitud; es decir, las agencias de medios con las que ha contratado este departamento o sus organismos adscritos, lo que se encuadra en la causa de denegación prevista en el artículo 14.1. h) de la LTBG ("El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para (...) h) Los intereses económicos y comerciales").*



*Es necesario señalar que la resolución 148/2015 del Consejo de la Transparencia sobre el ICO contempla un caso diferente, debido a que este organismo denegó inicialmente la información argumentando que "supondría un perjuicio a sus intereses económicos y comerciales", dado que su capacidad de negociación se vería afectada "si se revelaran datos sobre inversión, descuentos y distribución de medios". En el presente caso, el límite del derecho al acceso se basa en los intereses económicos y comerciales de las empresas afectadas por los contratos a los que se refiere la solicitud y no en los intereses de la Administración General del Estado.*

*Asimismo, en la solicitud se argumenta que "en los pliegos relativos a la publicidad institucional queda especificado que cada agencia de medios debe remitir un informe con todos estos datos a cada organismo". Los datos a los que se refiere este tipo de cláusula son exclusivamente relativos a la facturación de las agencias de medios y a la justificación de la realización de las campañas en los medios y soportes contratados con dichas agencias.*

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 Presidencia. 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 la que no se encuentran los datos que pido y por el otro me aseguran que darme los datos desglosados por campaña y medio de comunicación requeriría de una acción previa de reelaboración, a pesar de que indico que solicito los datos en su formato original. Además, no se entiende que se defienda una acción de reelaboración cuando las mismas agencias de medios tienen que enviar un informe al propio ministerio con estos datos.*

*Además, el Ministerio argumenta que acceder a esta información supondría un perjuicio para los intereses comerciales de las empresas, cuando en este caso debería prevalecer el interés público de conocer esa información sobre esos intereses.*

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

4. El 14 de marzo de 2017, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno dictó resolución (R/0556/2016) por la que se estimaba la reclamación presentada por el



████████████████████ y se instaba a la Administración a proporcionar la información solicitada.

5. Con fecha 25 de mayo de 2017 fue notificada al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno la interposición por parte del MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA Y PARA LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES, de recurso contencioso-administrativo frente a la resolución referenciada en el apartado anterior

El mencionado recurso contencioso-administrativo finalizó mediante sentencia de 22 de enero de 2018, dictada por el Juzgado Central de lo contencioso-administrativo nº 11 de Madrid (PO 28/2017)

El fallo de la sentencia se pronunciaba en los siguientes términos:

*Estimo parcialmente el recurso interpuesto por la representación del MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA Y PARA LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES contra la Resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de fecha 14/3/17 [por la que se estima la reclamación R/0556/2016 formulada contra la Resolución del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales de fecha 22/12/16] y, en consecuencia, se anula dicho acto y se acuerda la retroacción del procedimiento al objeto de que, en relación con la reclamación formulada por ██████████ se confiera trámite de audiencia a las agencias y centrales de medios con las que el citado Ministerio haya contratado para el desarrollo de las campañas de publicidad institucional en los años 2012 a 2015, ambos inclusive. Todo ello sin imposición de costas*

El 5 de marzo de 2018 el Juzgado acuerda la declaración de firmeza de la sentencia, escrito del que se acusa recibo con fecha 14 de marzo.

6. Con fecha 24 de abril de 2018, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remite oficio al MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA Y PARA LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES 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 11 de mayo tiene entrada los datos solicitados y, en esa fecha, se produce la apertura de un nuevo expediente de reclamación.

7. Con fecha 17 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 ██████████



De las 20 agencias de medios a los que fue dirigido oficio solicitando alegaciones, 3 de ellas respondieron. Consta en el expediente los acuses de recibo referidos a los envíos certificados que se realizaron.

De esas tres agencias, i) una de ellas se opuso a dar la información al considerar que *“nos sentiríamos perjudicados en base a que difundir las tarifas de las campañas On Line realizadas por Freaky AD, se estarían haciendo públicas las negociaciones realizadas por esta Agencia para la compra de dichas campañas con los distintos medios, y por lo tanto, se estaría facilitando información confidencial y privilegiada al demandante que seguro afectará a nuestros intereses económicos y comerciales, además de suponer un agravio comparativo con otros clientes de la Agencia”*, ii) otra contestó no oponiéndose a proporcionar la información solicitada y iii) una tercera comunicó que *“en ningún caso desde esta entidad se ha procedido a la compra de espacios publicitarios, dato que se solicita expresamente en la reclamación de referencia”*

8. 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 21 de junio de 2018 al MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES E IGUALDAD. En respuesta al mencionado trámite de audiencia se indicó que *no se añaden más consideraciones las ya alegadas en las fases previas de este procedimiento que concluyó con la sentencia 9/2018, de 22 de enero, del Juzgado Central Contencioso Administrativo número 11.*

## 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 14 de marzo de 2017 en el expediente R/0556/2016 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. *Por otro lado, conviene recordar 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 Presidencia 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 LA PRESIDENCIA argumenta la denegación del acceso.

A este respecto, destaca que en la respuesta proporcionada por el mencionado Departamento se remite al solicitante a la información ya publicada respecto del gasto en materia de publicidad institucional en la página web de La Moncloa (se entiende que para lo relativo a la contratación con la central o agencia de medios). Asimismo, se indica expresamente que no puede dar más información que la ya publicada porque no dispone de ella y debido a que “también se da la circunstancia” de que el acceso a la misma implicaría un perjuicio a los intereses económicos y comerciales, lo que incurriría en el supuesto del artículo 14.1 h) de la LTAIBG.

En el escrito de alegaciones remitido a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno con ocasión de la tramitación de la presente reclamación el MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA se reafirma en sus argumentos y concluye que La única información objetiva obrante en poder de la Administración, cuya publicación no incurra en causas de inadmisión o límites previstos en la Ley 19/2013, es la ya facilitada al solicitante.

Respecto a esta última consideración, debe señalarse que, por parte del MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, no se ha alegado ninguna causa de inadmisión aplicable al caso que nos ocupa, y ello a diferencia de otros departamentos ministeriales a los que se les ha pedido exactamente la misma información. Por ello, la presente resolución se limitará a analizar si concurren las circunstancias previstas en el artículo 14.1 h) para entender que el acceso a lo solicitado implicaría un perjuicio a los intereses económicos y comerciales de las entidades afectadas y que no existe un interés superior en el acceso a la información (test del interés recogido en el apartado 2 del artículo 14)

9. En primer lugar, cabe recordar cómo ha interpretado este Consejo de Transparencia la aplicación de los límites al acceso prevista en el artículo 14 de la LTAIBG en el criterio interpretativo nº 2/2015, aprobado en ejercicio de las competencias legalmente conferidas por el artículo 38.2 a) de la LTAIBG. En dicho criterio se indica lo siguiente:



Los límites a que se refiere el artículo 14 de la LTAIBG, a diferencia de los relativos a la protección de los datos de carácter personal, no se aplican directamente, sino que de acuerdo con la literalidad del texto del número 1 del mismo, “podrán” ser aplicados.

De esta manera, los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos.

La invocación de motivos de interés público para limitar el acceso a la información deberá estar ligada con la protección concreta de un interés racional y legítimo.

En este sentido su aplicación no será en ningún caso automática: antes al contrario deberá analizarse si la estimación de la petición de información supone un perjuicio (test del daño) concreto, definido y evaluable. Este, además no podrá afectar o ser relevante para un determinado ámbito material, porque de lo contrario se estaría excluyendo un bloque completo de información.

Del mismo modo, es necesaria una aplicación justificada y proporcional atendiendo a la circunstancia del caso concreto y siempre que no exista un interés que justifique la publicidad o el acceso (test del interés público).

Dicho test, y como veremos a continuación, no ha sido realizado durante la tramitación de la solicitud recibida.

Además, teniendo en cuenta lo anterior, destaca como argumento, motivado precisamente por el hecho de que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ya se ha pronunciado sobre la aplicación de este límite, que el mismo sería de aplicación- y por tanto, el perjuicio afectaría- no al organismo público concernido sino a las empresas afectadas por los contratos (no se especifica claramente si a la que contrata con la Administración o a los medios de comunicación con los que se contratan los diferentes anuncios e inserciones).

No obstante, obvia la Administración en sus alegaciones que este Consejo, en la resolución 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.

10. Siguiendo con el presente caso, debe señalarse que la aplicación del límite alegado se realiza con total separación de lo preceptuado en la LTAIBG en su artículo 14.2 La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso y, por lo tanto, al doble test, del daño y del interés, que debe ser realizado.

Por otro lado, entiende este Consejo de Transparencia que la mención a que el perjuicio se produce no respecto del organismo público sino de las empresas terceras no se sostiene debidamente. En primer lugar, porque los fondos provienen del organismo público, por lo que una eventual modificación



de tarifas que pueda producirse si se conociera la información solicitada afectaría a la posición económica del organismo público contratante y responsable de la campaña.

*Además, no puede argumentarse este perjuicio a los intereses de terceros que contratan con la Administración (como, si bien indirectamente, se produce en este caso) derivado del conocimiento de los términos de esta contratación. La interpretación contraria llevaría a desvirtuar la previsión 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 en conocer el destino de los fondos públicos de la contratación”.*

4. A estos argumentos, que se entienden de plena aplicación al caso que nos ocupa, deben incorporarse los diversos pronunciamientos judiciales que se han producido hasta la fecha, no sólo en lo relativo al alcance con el que debe analizarse en general los límites al derecho de acceso a la información sino a cómo debe entenderse el concreto límite a los intereses económicos y comerciales.

Así, en la sentencia nº 46/2017, de 22 de junio de 2017, dictada en el PO38/2016 el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº2 de Madrid señalaba lo siguiente:

*"El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental reconocido a nivel internacional como tal, debido a la naturaleza representativa de los gobiernos democráticos; es un derecho esencial para promover la transparencia de las instituciones públicas y para fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones. Además las Administraciones Públicas se financian con fondos procedentes de los contribuyentes y su misión principal consiste en servir a los ciudadanos por lo que toda la información que generan y poseen pertenece a la ciudadanía.*

*Pueden distinguirse dos aspectos en cuanto al derecho al acceso a la información: Transparencia proactiva, como aquella obligación de los organismos públicos de publicar y dar a conocer la información sobre sus actividades, presupuestos y políticas y la Transparencia reactiva: Es el derecho de los ciudadanos de solicitar a los funcionarios públicos cualquier tipo de información de y el derecho a recibir una respuesta documentada y satisfactoria". "Las diferentes y numerosas menciones a este derecho coinciden en resaltar la creciente importancia que está cobrando, ya que el mismo supone una herramienta indispensable para adquirir aquellos conocimientos que permiten controlar la actuación de los gobiernos y prevenir y luchar contra la corrupción así como contrarrestar la violación de derechos. De estos preceptos se desprende que el derecho de acceso a la información debe ser destacado como un valor intrínseco al concepto de democracia."*



Por su parte, según la Sentencia nº 98/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº11 de Madrid, dictada en el PO 49/2016

*"La ley consagra pues la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurren causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14, causas que constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia han de ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto (...)"*.

Finalmente, es de especial relevancia la sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 2017 dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017, que se pronuncia en los siguientes términos:

*"Esa formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1".(...)* sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.(...)

*Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley; de manera que limitación prevista en el artículo 14.1.h/ de la Ley 19/2013 no opera cuando quien la invoca no justifica que facilitar la información solicitada puede suponer perjuicio para los intereses económicos y comerciales.*

5. Sin ánimo de ser repetitivos, debe recordarse en este punto que la resolución R/0556/2016 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/0556/2016, sin que hayan sido aportados al presente expediente argumentos que permitan apoyar el pretendido perjuicio a los intereses económicos y comerciales- en este supuesto, puesto de manifiesto por tan sólo una de las entidades contactadas- frente al indudable interés público a nuestro juicio de la información solicitada.

6. Por ello, la presente reclamación debe ser estimada y el MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES E IGUALDAD, 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 Presidencia 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 22 de diciembre de 2016 del MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA.

**SEGUNDO: INSTAR** al MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES E IGUALDAD a que, en el plazo máximo de quince días hábiles, remita a [REDACTED] la información solicitada y referenciada en el Fundamento Jurídico 6 de la presente resolución.

**TERCERO: INSTAR** al MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES E IGUALDAD a que, en el mismo plazo máximo de quince días hábiles, 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