



Comisionado de Transparencia
y Acceso a la Información Pública

R15/2016

RESOLUCIÓN DEL COMISIONADO DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA SOBRE RECLAMACIÓN POR INADMISIÓN DE PETICIÓN DE INFORMACIÓN FORMULADA POR [REDACTED] ANTE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO DE CANARIAS, RELATIVA A EVALUACIÓN DE MEDIDAS DEL ACUERDO DE GOBERNABILIDAD Y DISCURSO DE INVESTIDURA DEL PRESIDENTE DEL GOBIERNO.

Con fecha 5 de abril de 2016, se recibió en el Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública reclamación de [REDACTED], al amparo de lo dispuesto en los artículos 52 y siguientes de la Ley Canaria 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública, en lo sucesivo LTAIP, contra la Resolución de 16 de marzo de 2016, del Secretario General de la Presidencia del Gobierno, por la que se inadmite la información pública solicitada el 29 de febrero de 2016, relativa, indica la solicitante, a la obligación del Gobierno de Canarias de publicar en web o en el portal de transparencia la “Evaluación de los planes, programas y demás compromisos contemplados en el acuerdo de Gobernabilidad así como en el discurso de investidura del Presidente del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias”, en base a la LTAIP, que consideraba incumplida.

El 19 de abril de 2016 se solicitó a la Presidencia del Gobierno de Canarias, a través de su Secretaría General Técnica, en base al artículo 54 y 64 de LTAIP, el envío de copia completa y ordenada del expediente de acceso a la información, así como cuanta información o antecedentes se considerara oportuno. Asimismo, como órgano responsable del derecho de acceso a la información, a la Presidencia del Gobierno de Canarias se le dió la consideración de interesado en el procedimiento y la opción de realizar las alegaciones que estimara conveniente a la vista de la reclamación. La



Comisionado de Transparencia
y Acceso a la Información Pública

Secretaría General Técnica ha remitido escrito adjuntando la documentación existente en el expediente de acceso a la información y ha formulado alegaciones.

En dichas alegaciones se indica que la inadmisión de la solicitud se fundamentó en que la información requerida sobre: "Evaluación de los planes, programas y demás compromisos contemplados en el acuerdo de Gobernabilidad así como en el discurso de investidura del Presidente del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias", no obra en poder de ningún órgano de éste departamento, debiendo de elaborarse expresamente haciendo uso de diversas fuentes de información con el objeto de dar, en su caso, una respuesta a la petición, por lo que le es de aplicación el artículo 43.1 de la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, en el que se contemplan las causas de inadmisión a trámite.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 51 de la LTAIP, "contra la resolución, expresa o presunta, de la solicitud de acceso podrá interponerse reclamación ante el Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa". El plazo se concreta en el apartado 1 del artículo 53 de esta misma Ley: "La reclamación se interpondrá por escrito en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo".

La reclamación es recibida en el Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública con fecha 5 de abril de 2016. Toda vez que la Resolución de inadmisión fue emitida el 16 de marzo de 2016 y notificada el 23 de marzo, ha sido formulada en el plazo legal previsto, por lo que se ha de proceder a su tramitación.

La LTAIP reconoce en su artículo 35, que todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública en los términos previstos en esta Ley y en el resto del ordenamiento jurídico. A efectos de esta Ley, se 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 esta ley y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

Consideraciones jurídicas y técnicas

Al considerar la reclamación se advierte un primer elemento que es preciso destacar: el motivo aludido en la misma no coincide en sus términos con el requerimiento formulado a la Presidencia del Gobierno en la petición de acceso a la información.

En la demanda de acceso inicial se solicitaba la evaluación de los planes y programas y demás compromisos contemplados en el acuerdo de gobernabilidad, así como en el discurso de investidura del presidente del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias. Y en la reclamación ante el Comisionado se indica que está basada en el artículo 26 de la LTAIP, que obliga al Gobierno de Canarias a “publicar” los planes y programas anuales y plurianuales, obligación que estima incumplida en dichas fechas, al no figurar esos contenidos en el portal de transparencia.

Esta discrepancia sería suficiente en sí misma para desestimar la reclamación, ya que se reclama algo que no fue solicitado en los mismos términos en la petición inicial de información; si bien indica en su formulación que se están incumpliendo las obligaciones de publicidad activa contempladas en el art. 26 de la LTAIP.

Es por ello que la reclamación, pese a su evidente defecto técnico, afecta a una de las piedras angulares esenciales del sistema de transparencia institucional que se despliega a partir de la norma básica, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno y se desarrollan posteriormente en la mayoría de las comunidades autónomas mediante normas autonómicas; yn Canarias mediante la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública (LTAIP).

En todas ellas se coincide en consolidar los derechos de libertad de información y de derecho de acceso proclamados y reconocidos en la Constitución Española (art. 18, 20



y 105), como base de un sistema de transparencia y publicidad activa, que no es solo un fin en sí mismo, sino uno de los medios más efectivos para posibilitar la rendición de cuentas de los poderes públicos; no ya solo ante las instancias oficiales de control (sean políticas o técnicas), sino también ante los propios ciudadanos, bien directamente, bien de forma mediada a través de los medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil.

La rendición de cuentas solo es posible mediante el aporte de datos e informaciones que permitan el contraste entre lo que se anunció que se haría y lo que se hace, entre las promesas de acción y los actos de ejecución, entre objetivos concretos y mensurables y resultados precisos y medidos.

Y entre los diferentes bloques normativos que la Ley de Transparencia de Canarias categoriza entre sus artículos 17 y 33, no todos tienen la misma capacidad y efecto a la hora de servir a dos de sus fines últimos: la evaluación de las políticas y servicios públicos y la rendición de cuentas ante los ciudadanos.

El seguimiento de los planes y programas del gobierno se convierte así en una auténtica clave de bóveda sobre la que se asentará en el futuro no solo el sistema de transparencia y rendición de cuentas, sino la propia calidad e integridad democrática del sistema político vigente, que ha optado por desarrollar leyes en favor del mejor conocimiento de la actividad política a institucional cuando, según todas las mediciones sociológicas, ha crecido el malestar social en las percepciones de la opinión pública.

El artículo 26 de la LTAIP regula la obligación de publicar en el portal de transparencia la información de la planificación y programación, e indica:

1. La Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias publicará los planes y programas anuales y plurianuales en los que se fijan objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su consecución. Su grado de cumplimiento y resultados deberán ser objeto de evaluación y publicación periódica junto con los indicadores de medida y valoración.



2. La Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias hará pública y mantendrá actualizada la información siguiente:

- a) Los proyectos de planes y programas anuales y plurianuales, generales o sectoriales, departamentales o interdepartamentales, cuya tramitación se haya iniciado.
- b) Los planes y programas anuales y plurianuales, generales o sectoriales, departamentales o interdepartamentales, aprobados, con indicación para cada uno de ellos de los objetivos estratégicos perseguidos, las actividades y medios necesarios para alcanzarlos, una estimación temporal para su consecución, la identificación de los órganos responsables de su ejecución, así como los indicadores que permitirán su seguimiento y evaluación.
- c) El grado de cumplimiento de los planes y programas y, en su caso, de las modificaciones introducidas o que pretenden introducirse respecto de lo planificado.
- d) La evaluación de los resultados de los planes y programas.

Las directrices metodológicas que afectan a planes y programas generales o sectoriales, aprobadas mediante acuerdo del Gobierno de Canarias de 12 de enero de 2001, son muy anteriores a los desarrollos legislativos sobre transparencia y no tienen la fuerza normativa de una ley o un decreto; si bien indican que los planes y programas generales o sectoriales deben someterse a la aprobación del Gobierno y seguir su sistemática de elaboración. De este extremo no existe constancia en la mayoría de los planes y programas presentados con tal denominación públicamente por el Ejecutivo en los últimos quince años, ya que se han anunciado muchos de ellos sobre las más diversas materias que, aun no siguiendo el procedimiento contemplado en el citado acuerdo del Gobierno de Canarias, se han difundido con esas denominaciones ante la opinión pública para otorgar más solidez y consistencia a actuaciones que, sin el paraguas metodológico de un plan o un programa, pudieran parecer fruto de la mera improvisación u ocurrencia o, en todo caso, definidos sin el diagnóstico, fundamentación y prospectiva que caracterizan a las acciones públicas potencialmente más eficientes.



Comisionado de Transparencia
y Acceso a la Información Pública

La regulación contemplada en la LTAIP se ha de poner necesariamente en relación con el Título II de la Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública Canaria, que regula los presupuestos generales anuales de la Comunidad Autónoma de Canarias y las programaciones presupuestarias plurianuales, que representan un aspecto esencial de planes y programas, porque, en muchos casos, sin respaldo presupuestario son meras expresiones de voluntad, útiles en un primer momento para la comunicación política pero de imposible ejecución. Cuando acciones que inevitablemente requieren crédito económico carecen de él y se anuncian como “planeadas” o “programadas” conducen a la postre al descrédito público y político por su no ejecución.

Es por ello que la publicación obligada de los planes y programas, tal como por primera obligan tanto la Ley de Transparencia estatal (LTBG, art. 6) como la canaria (LTAIP, art. 26), y su cristalización presupuestaria, cuando contienen compromisos económicos, son pilares esenciales tanto para el acceso a la información como para la rendición de cuentas en cualquiera de los ámbitos en los que se demande: Sea en el ámbito parlamentario o en el seno de las corporaciones locales e insulares, sea por los medios de comunicación, por los colectivos sociales o por los ciudadanos.

Por otra parte, el portal de transparencia del Gobierno de Canarias contiene un apartado de “Planificación”, que se desarrolla en una herramienta- buscador y con dos bloques de información organizados por Consejería: Información de los planes y programas anuales y plurianuales, generales o sectoriales, departamentales o interdepartamentales y Grado de cumplimiento de planes y programas, <http://www.gobiernodecanarias.org/transparencia/temas/planificacion/>

A fecha de la presentación de la reclamación no había transcurrido todavía un año desde que en Julio de 2015 se formara el primer Gobierno de Canarias de la presente legislatura, siendo así que las corporaciones, gobiernos e instituciones públicas realizan balances o memorias de actuación con periodicidad anual.

En otro orden de cosas, la plasmación de lo que genericamente se denomina programa de gobierno se realiza de muy diversas formas en las instituciones.



Comisionado de Transparencia
y Acceso a la Información Pública

La Constitución Española define el discurso de investidura (art. 99) como “programa político del Gobierno”, al determinar que el candidato sometido a un debate de investidura “expondrá ante el Congreso de los Diputados el programa político del Gobierno que pretenda formar”. Y el Estatuto de Autonomía de Canarias indica (art.17) que en el debate de investidura a Pa presidencia del Gobierno de Canarias “el candidato presentará su programa al Parlamento”; extremo que reitera el art. 155 el Reglamento del Parlamento de Canarias, cuando señala que “el candidato propuesto expondrá, sin limitación de tiempo, el programa político del Gobierno”.

Corresponde analizar las similitudes y divergencias entre un programa político y los programas y planes que, aun adoptados en el ámbito político, se proponen, tramitan y aprueban de acuerdo a procedimientos jurídicos y técnicos definidos en el marco normativo de cada territorio.

Unos son expresiones de voluntad política, de las que se responde ante las cámaras parlamentarias en unos casos, mediante votaciones de refrendo o revocación; o ante el cuerpo electoral cuando se convocan elecciones, que consolidan o modifican las mayorías de gobierno existentes.

Existen planes y programas que consolidan derechos jurídicos exigibles ante el poder judicial y otros cuyo incumplimiento no es exigible ante los jueces, como es el caso de un programa político de investidura. Tampoco es exigible ante el poder judicial el más habitual y determinante plan anual o plurianual de los gobiernos, los presupuestos generales. Las leyes presupuestarias, que en sí mismas son planes de ingresos y gastos, aun teniendo una enorme fuerza prescriptiva no pueden reclamarse jurisdiccionalmente por la falta de cumplimiento de alguna línea o gasto, sino solamente por su exceso: un gasto por encima de lo presupuestado.

Un programa de gobierno debe responder, en el plano teórico y dentro del lógico proceso de racionalización de la actividad política, a una diagnosis de la realidad socioeconómica sobre la que va a incidir la acción de gobierno. Este tipo de programas son, o al menos habrían de ser, un proyecto contextualizado en el que señalen los



principales problemas y retos coyunturales a afrontar y las soluciones que desde cada gobierno o corporación se ofrecen. El programa electoral pertenece al ámbito de lo político y resulta una herramienta vinculada al mundo del Derecho Político o Derecho Constitucional; y no estrictamente al del Derecho Administrativo, marco en el cual se desenvuelven las normas vigentes de transparencia y acceso a la información pública.

No existe mecanismo de exigibilidad jurídica sobre el contenido de un “programa electoral” y su conversión en medidas ejecutables, bien al propio equipo de gobierno o al grupo o grupos políticos que lo respaldan; porque la responsabilidad en estos casos es de carácter político y se reclama institucionalmente en las cámaras parlamentarias o en los plenos corporativos; y, socialmente, a través de la libre expresión de opiniones reconocida y protegida constitucionalmente.

Y el “programa de investidura” o elección de un candidato que alcanza la presidencia de una institución tiene el control político que se ejerce en una cámara parlamentaria [en el caso de Canarias, artículo 13,c) del Estatuto de Autonomía] o pleno.

En los supuestos de acuerdos de gobernabilidad nos encontramos con un programa político de gestión cuyo contenido es asumido por dos a más partidos políticos; cuyos términos se trasladan en todo o en parte al discurso de investidura; y cuyo control o exigibilidad es del mismo carácter político que este.

En el caso que nos ocupa, un discurso de investidura, con o sin compromiso de gobernabilidad previo, constituye en sí mismo un instrumento o acuerdo político tanto en el momento de su construcción como en el periodo de su desarrollo; lo que conlleva que su concreción en planes y medidas concretas se somete siempre a los criterios de oportunidad y posibilidad que caracterizan a la política y no siempre a los criterios de exigibilidad obligada que adquieren aquellos proyectos políticos que se convierten en norma jurídica, todos ellos reclamables ante los tribunales.

El hecho de que los compromisos políticos no tengan la misma exigibilidad que las normas jurídicas (o que la tengan en campos diferentes) no quiere decir que no pueda exigirse su cumplimiento tanto en el seno de las instituciones (donde se confrontan mayoría de gobierno con grupos de posición) como fuera del sector público, tanto por colectivos ciudadanos y



Comisionado de Transparencia
y Acceso a la Información Pública

personas jurídicas como por ciudadanos de a pie y, entre ellos, los periodistas que reclaman datos para ejercer uno de los derechos constitucionalmente fundamentales como es el consagrado en el art. 20 d) de nuestra Carta Magna, en el que se fija con claridad el derecho a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión y se determina que, en el ejercicio de estos derechos, no puede restringirse mediante ningún tipo de censura previa.

En el caso que nos ocupa, el control de un programa de gobierno se lleva a cabo tanto por los actores políticos (dentro y fuera de las instituciones) como por la sociedad civil y medios de comunicación, bien ejerciendo el derecho de acceso a la información a través de preguntas, bien pidiendo el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa en los términos del ya citado art. 26 de la LTAIP.

Las leyes de transparencia han venido a reforzar esas capacidades de los ciudadanos y/o periodistas ("opinión pública" y "opinión publicada") en cuanto que concretan mejor sus derechos constitucionales en ese sentido y dan por sentado y cierto que los planes y programas e instrumentos equivalentes y su evaluación son desarrollos obligados del programa global de gobierno; a los que se ha de dar publicidad plena en su inicio para que sea posible la rendición de cuentas a lo largo de sus desarrollo y a su final.

Por todo lo expuesto se adopta la siguiente **Resolución**:

- Desestimar la reclamación formulada por [REDACTED] contra resolución la Presidencia del Gobierno de Canarias, por el hecho que su formulación no se corresponde con la petición inicial de información realizada; y, aun en el caso de que hubiera habido correspondencia, no había transcurrido todavía un año des de la presentación del programa de gobierno.
- Requerir al Gobierno de Canarias el pleno cumplimiento del artículo 26 de la Ley de Transparencia (LTAIP) reproducido en esta resolución, en la medida en que la publicación completa de los planes y programas y su evaluación harán en buena medida innecesarias peticiones de información como la de la reclamante y representarán un buen y obligado ejercicio de rendición de cuentas sobre la actividad del Gobierno.



Comisionado de Transparencia
y Acceso a la Información Pública

- Instar al Gobierno de Canarias al necesario desarrollo reglamentario de la Ley para concretar con más detalles la publicidad de los contenidos de su portal de transparencia, tanto en lo referido a planes y programas como a otras informaciones. Y a que, en tanto no se produzca el desarrollo reglamentario, emita instrucciones precisas sobre la publicación íntegra de todos los planes y programas y de su evaluación periódica.

De acuerdo con el artículo 51 de la LTAIP, esta reclamación presentada ante el Comisionado de Transparencia es 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, ante la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe, en caso de disconformidad, la interposición de recurso contencioso-administrativo ante el juzgado de lo contencioso-administrativo correspondiente en plazo de dos meses contados desde el día siguiente al de su notificación.

EL COMISIONADO DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

D. Daniel Cerdán Elcid
Resolución firmada el 19-06-2016



- SR. SECRETARIO GENERAL TÉCNICO DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO DE CANARIAS