

R2018000020:

Resolución estimatoria sobre solicitud de información al Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria relativa a campañas en medios de comunicación.

Palabras clave: Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria. Campañas. Medios de Comunicación.

Sentido: Estimatoria.

Origen: Declaración de desistimiento.

Vista la reclamación tramitada en el Servicio de Reclamaciones y Asuntos Generales contra el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, y teniendo en cuenta los siguientes,

ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 26 de febrero de 2018 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 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública, contra la desestimación presunta por silencio administrativo de petición de información formulada el 3 de diciembre de 2017 al Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria relativa a:

“Listado de campañas realizadas y presupuesto ejecutado de los organismos dependientes del Ayuntamiento de Las Palmas de GC para los años 2015, 2016 y 2017, 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”.

Segundo.- En base a los artículos 54 y 64 de la LTAIP se solicitó el 12 de marzo de 2018 el envío de copia completa y ordenada del expediente de acceso a la información, informe al respecto, así como cuanta información o antecedentes considerase oportunos. Como órgano responsable del derecho de acceso a la información, al Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria se le dio la consideración de interesado en el procedimiento y la posibilidad de realizar las alegaciones que estimara convenientes a la vista de la reclamación. Ante la falta de respuesta por parte del Ayuntamiento, el 5 de junio de 2018 se reiteró el requerimiento del expediente.

Tercero.- El 27 de junio de 2018 tiene entrada en el Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública, dando respuesta al trámite de audiencia, expediente completo y ordenado de la solicitud de información del reclamante donde queda

constancia de lo siguiente:

- El 13 de enero de 2018 se notificó al interesado requerimiento de información adicional de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42 de la LTAIP, consistente en *“1. La información que se solicita, ya que se desconoce a qué tipo de campañas se refiere, ni de qué organismo dependientes lo solicita; siendo, por tanto, imposible recabar la información que precisa. 2. En su caso, la modalidad preferida de acceso a la información solicitada, que no se especifica en su escrito”*.
- Informe de 7 de febrero de 2018 del Jefe del Servicio de Atención Ciudadana en el que propone tener por desistido al solicitante de su petición de información al haber transcurrido el plazo sin haberse concretado la información solicitada.
- Resolución de la Directora General de Administración Pública por la que se tiene por desistido al solicitante de acceso a la información pública, notificada al mismo el 23 de febrero de 2018.

A tales antecedentes son de aplicación los siguientes,

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

I.- El artículo 2 de la LTAIP indica que las disposiciones de esa ley serán aplicables a: "...d) Los cabildos insulares y los ayuntamientos,...". El artículo 63 de la misma Ley regula la funciones del comisionado o comisionada de Transparencia y Acceso a la Información Pública e indica que ejercerá la resolución de las reclamaciones que se interpongan contra los actos expresos o presuntos resolutorios de las solicitudes de acceso a la información de las entidades y organismos relacionados en el artículo 2.1 de esta ley, así como de los cabildos insulares, ayuntamientos y entidades dependientes y vinculadas de los mismos. La Disposición Adicional Séptima señala que *“la aplicación de los principios y previsiones contenidas en esta ley respecto de la transparencia y el derecho de acceso a la información pública a los cabildos insulares y los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma, a los organismos autónomos, entidades empresariales, fundaciones, sociedades mercantiles y consorcios vinculados o dependientes de los mismos, así como las asociaciones constituidas por cualquiera de los anteriores, se establecerá en las respectivas disposiciones legales y reglamentarias reguladoras de los mismos.”*

II.- La Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias, no regula especialidades respecto a la LTAIP más allá de la previsión de su artículo 22, que regula el derecho de acceso a la información pública: *“1. Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública que obre en poder de los Ayuntamientos, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución española y en la legislación reguladora del derecho de acceso a la información pública. 2. El Alcalde será el órgano*

competente para la resolución de las solicitudes de acceso a la información pública, sin perjuicio de su delegación”. Por su parte, el artículo 24 de la citada ley de municipios de Canarias atribuye al Alcalde la competencia para la elaboración, actualización y publicación de la información que debe hacerse pública en la página web de la corporación, tanto de la relativa al Ayuntamiento como la referida a las demás entidades del sector público municipal.

III.- 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. Conforme al artículo 5.b) de la referida LTAIP, 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”. Es claro que la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información como el acceso a una información existente y en posesión del organismo que recibe la solicitud, ya sea porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

IV.- 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 Pública con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa. Los plazos para las respuestas a solicitudes de acceso y posibles reclamaciones ante el Comisionado de Transparencia se concretan en los artículos 46 y 53 de la LTAIP, que fijan un plazo máximo de un mes para resolver sobre la solicitud y de otro mes para interponer la reclamación, contándose 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 se recibió en el Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública con fecha 26 de febrero de 2018. Toda vez que la resolución por la que se declara al interesado por desistido de su solicitud de acceso a la información pública se notificó al mismo el 23 de febrero de 2018, se ha interpuesto la reclamación en plazo.

V.- Afectando esta reclamación a un ayuntamiento, es conveniente recordar que la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local establece en su artículo 18.1.e) como derecho de los vecinos, “ser informado, previa petición razonada, y dirigir solicitudes a la Administración municipal en relación a todos los expedientes y documentación municipal, de acuerdo con lo previsto en el artículo 105 de la Constitución”. A su vez su artículo 70.3 dispone que “todos los ciudadanos tienen derecho a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de las corporaciones locales y sus antecedentes, así como a consultar los archivos y registros en los términos que disponga la legislación de desarrollo del artículo 105, párrafo b),

de la Constitución. La denegación o limitación de este derecho, en todo cuanto afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos o la intimidad de las personas, deberá verificarse mediante resolución motivada”.

VI.- 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 de los organismos dependientes del Ayuntamiento de Las Palmas de GC para los años 2015, 2016 y 2017, 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”*. Lo que en definitiva está solicitando el reclamante es el plan de medios del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria para los años 2015-2017 ya que 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 abonado por dichas inserciones. Tratándose de información sujeta a publicación activa, como a continuación desarrollaremos, no puede entenderse el requerimiento de información adicional y posterior declaración de desistimiento del interesado. Asimismo y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41 de la LTAIP, el interesado no tiene la obligación de manifestar la modalidad preferida de acceso a la información solicitada.

VII.- La Resolución 13/2017 de este Comisionado de Transparencia y de Acceso a la Información Pública, sobre reclamación relativa a gastos de ese Ayuntamiento en medios de comunicación y que le fue notificada el 6 de marzo de 2017, recoge que la normativa sectorial de aplicación a la solicitud de información que nos ocupa se concreta principalmente en nuestro ámbito territorial en la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional, que tiene carácter de norma básica en lo establecido en su artículo 4, y en la Ley 2/2007, de 9 de febrero, reguladora de las campañas institucionales realizadas por los órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias y por las restantes entidades comprendidas en el sector público autonómico canario. En ambas se definen sus características esenciales, las limitaciones de su objeto y los condicionantes específicos para su planificación y ejecución. Es de destacar que en ambas normas se cita el principio de transparencia como uno de los elementos básicos al que debe estar sometida la publicidad institucional.

Y ya en la exposición de motivos de la ley estatal, Ley 29/2005, de 29 de diciembre, aprobada ocho años antes de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se expresaba con claridad uno de los objetivos de dicha norma manifestando que *“con el tercer objetivo se fortalece la transparencia de las campañas, mediante la habilitación de fórmulas que den a conocer todas las actividades de publicidad y de comunicación que prevea desarrollar*

la Administración General del Estado, incluidas las de las entidades que le estén adscritas”.

Esto es, ya entonces se apuntaba la necesidad de claridad y transparencia, como principios de integridad que mejoran la práctica institucional y democrática. Y ya entonces se determinaba como objetivo que existiera la máxima publicidad y transparencia sobre el propio ejercicio de las campañas de publicidad institucional. Es decir, se enlazaban claramente dos de las acepciones del término publicidad: principio de publicidad de los actos, decisiones y normas públicas, por una parte, con el ejercicio de la publicidad institucional, entendida como aquellas campañas para difundir información.

De lo hasta aquí expuesto se evidencia que, respecto a la solicitud del reclamante referida al listado de campañas realizadas y presupuesto ejecutado de los organismos dependientes del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, nos encontramos ante documentación que gestiona el Ayuntamiento y que ha sido elaborada o adquirida en el ejercicio de sus funciones y que por tanto ha de ser información pública accesible.

VIII.- Al regular en su artículo 24 la información económico-financiera, la LTAIP incluye en su apartado B la transparencia en los ingresos y gastos, indicando –como hacen la mayoría de las leyes autonómicas de transparencia – que será objeto de publicación la siguiente información: “h) Los gastos realizados en campañas de publicidad o comunicación institucional, los contratos celebrados incluyendo la información a que se refiere el artículo 28 de esta ley, así como los planes de medios correspondientes en el caso de las campañas publicitarias”. El artículo 28 se refiere a la información de los contratos, que incluye también a los contratos menores. Esta obligación también figura en la ordenanza reguladora de la transparencia, acceso a la información pública y reutilización del Ayuntamiento de las Palmas de Gran Canaria: <http://www.laspalmasgc.es/export/sites/laspalmasgc/.galleries/documentos-pleno/Ordenanza-Reguladora-de-la-Transparencia-Acceso-a-la-Informacion-Publica-y-Reutilizacion.pdf>, recogiendo las expresiones de la propia LTAIP en su artículo 34: “h) Los gastos realizados en campañas de publicidad o comunicación institucional, los contratos celebrados, así como los planes de medios correspondientes en el caso de las campañas publicitarias”.

La propia ordenanza recoge en su artículo 2 el ámbito subjetivo de aplicación y dispone que en la página web del Ayuntamiento se publicará permanentemente actualizado un censo o repositorio de los organismos y entes integrantes del sector público del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria y sujetos a la ordenanza, con indicación de sus datos identificativos de localización y contacto.

Se ha de concluir así que la obligación de información sobre los gastos en medios de

comunicación viene determinada por una triple vía en el ordenamiento jurídico definido en las leyes de transparencia: la relativa a la regulación al derecho de acceso, la relativa a la definición de la publicidad activa de contenidos en los portales de transparencia o en las webs y la propia ordenanza de transparencia del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria; por lo que el margen para cualquier tipo de duda sobre la existencia de esta obligación es nulo.

IX.- El artículo 47 de la LTAIP al regular las condiciones en que se ha de emitir la resolución al procedimiento de acceso a la información, indica en su apartado 6 que “si la información ya ha sido publicada, la resolución podrá limitarse a indicar al solicitante cómo puede acceder a ella”. Para la adecuada interpretación de esta norma se cuenta con un criterio interpretativo del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, CI009/2015, disponible en la página web de dicho Consejo http://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/criterios.html, que concluye que la indicación del lugar o medio de publicación deberá ser objeto de una referencia explícita y determinada, no de una simple indicación genérica. En ningún caso será suficiente únicamente la remisión genérica al portal o a la sede o página web correspondiente. Es necesario que se concrete la respuesta. Ésta podrá redireccionarle a la información de publicidad activa siempre que tal información satisfaga totalmente la información solicitada pero deberá señalar expresamente el link que accede a la información y, dentro de este, los epígrafes, capítulos, datos e informaciones exactas que se refieran a lo solicitado, siendo requisito que la remisión sea precisa y concreta y lleve, de forma inequívoca, rápida y directa a la información sin necesidad de requisitos previos, ni de sucesivas búsquedas. Por tanto, existen dos opciones en este caso para dar acceso a la información: mediante remisión de copia de la misma o bien trasladar el concreto URL en el que la información está disponible en una página web. Además, el hecho de que una información solicitada por cualquier persona se encuentre en publicidad activa, no exime de la obligación de dar una respuesta concreta en los plazos y condiciones que señale la ley.

X.- Cuestión singular a analizar sería que pudiera alegarse la aplicación de alguno de los límites señalados en los artículos 37 y 38 de la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública y, concretamente los señalados en la letra h) del artículo 37, los a menudo muy indeterminados y muchas veces difíciles de apreciar “intereses económicos y comerciales”; circunstancia que no se ha producido ni ha hecho valer el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria en el caso que nos ocupa.

Sí que se ha apelado a estos límites en las alegaciones de los diferentes ministerios del Gobierno español en casos de petición de información sobre listados de campañas y ejecución de presupuesto muy semejantes, sustanciados ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (Resoluciones R515/2016, R516/2016, R517/2016, R518/2016, R519/2016, R520/2016, R521/2016, R522/2016, R556/2016 y R557/2016)

y antes en la primera reclamación de este tipo que se planteó al Consejo, resuelto por R148/2015, referida al Instituto de Crédito Oficial (ICO).

Y en todos los casos se han desestimado tales argumentos (la aplicación de límites referidos a los intereses económicos y comerciales de los concurrentes), al entenderse que no había lesión para dichos intereses de las empresas que concurren a los concursos publicitarios; o que, aun en el supuesto de que pudieran estar afectados tales intereses comerciales de las empresas, la ponderación del interés público de esta información es de mayor consideración e importancia para el interés público.

Pero además, en el caso de legislación canaria sobre transparencia y acceso a la información pública, se da la concreta, relevante y concluyente circunstancia, como en otras comunidades autónomas, de que la LTAIP contempla la información sobre los gastos realizados en campañas de publicidad o comunicación institucional, los contratos celebrados incluyendo la información a que se refiere el artículo 28 de la ley, así como los planes de medios correspondientes en el caso de las campañas publicitarias, entre las obligaciones de publicidad activa en el ya reproducido artículo 24.h).

Por todo lo expuesto es evidente que el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria no solo viene obligado por la norma canaria a entregar la información sobre los gastos realizados en campañas en medios de comunicación que el solicitante le reclama sino que ha de publicarla en su portal de transparencia o página web, como determinan tanto el referido artículo 24 de la LTAIP como los artículos 2, 23 y 34 de su propia Ordenanza Reguladora de la Transparencia, Acceso a la Información Pública y Reutilización, sin que proceda la solicitud de aclaración al interesado toda vez que la publicación de la información solicitada es de obligado cumplimiento.

El hecho de que en varias normas autonómicas se haya otorgado tanto valor a este tipo de información como para incluirla incluso dentro de las obligaciones de publicidad activa es claramente indicativo de su interés público para el buen gobierno y, específicamente, para el correcto desarrollo del propio sistema de comunicación pública transparente de una comunidad política, base esencial e indispensable para el ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos de información de participación democrática.

XI.- La publicidad institucional no solo incide directamente en la rendición de cuentas ante los ciudadanos y en su composición de lugar sobre la ejecución de las políticas públicas. También tiene la capacidad –cuando no se sujeta a criterios imparciales de eficacia económica y de equidad en el reparto- de alterar la percepción ciudadana sobre la ejecución de los programas, planes y acciones públicas, primando o favoreciendo a aquellos que con más positiva intensidad valoran a los dirigentes de las

instituciones. De forma que, y más en coyunturas económicas de alta retracción publicitaria, la inclusión o no de forma permanente en las campañas institucionales favorece o limita la propia supervivencia de los medios, sobre todo en momentos económicos críticos y de cambio de paradigmas digitales.

A la vista de sus efectos en el sistema mediático, en los medios que canalizan la información a los ciudadanos, las distorsiones en el uso de la publicidad institucional pueden afectar negativamente a los objetivos que dieron pie a mayores esfuerzos y obligaciones en la transparencia informativa de las instituciones.

Porque, como ya indica el preámbulo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, “la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos”.

“Los países con mayores niveles en materia de transparencia y normas de buen gobierno cuentan con instituciones más fuertes, que favorecen el crecimiento económico y el desarrollo social. En estos países, los ciudadanos pueden juzgar mejor y con más criterio la capacidad de sus responsables públicos y decidir en consecuencia. Permitiendo una mejor fiscalización de la actividad pública se contribuye a la necesaria regeneración democrática, se promueve la eficiencia y eficacia del Estado y se favorece el crecimiento económico”.

Y no procede que, mientras se despliegan mayores procedimientos de información sobre la actividad pública en aras a que la ciudadanía pueda participar democráticamente con mayor conocimiento de causa, se oculte información sobre las herramientas que cada administración dispone para orientar a la opinión pública a través de los medios de comunicación, bien dando más posibilidades a unos o limitando a otros.

Por todo lo anteriormente expuesto y en virtud de las atribuciones conferidas por el artículo 63 de la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública,

RESUELVO

1.- Estimar la reclamación formulada por [REDACTED] contra la falta de respuesta a solicitud de información formulada al Ayuntamiento de Las Palmas de

Gran Canaria el 3 de diciembre de 2017, relativa al listado de campañas en medios de comunicación.

2.- Requerir al Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria para que haga entrega al reclamante de la información solicitada, en el plazo de quince días hábiles. En este mismo plazo, se ha de remitir al Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública copia de la información enviada al reclamante y acreditación de su recepción, para comprobar el cumplimiento de la presente resolución.

3.- Instar al Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria a que agilice los procedimientos de tramitación de solicitudes de acceso para conseguir la respuesta en plazo y a cumplir el procedimiento para su tramitación, finalizándolo con resolución del órgano competente y con notificación al interesado.

4. Recordar al Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria que el incumplimiento de la obligación de resolver en plazo las solicitudes de acceso a la información pública, en caso de reiteración constituyen infracciones graves/muy graves previstas en el artículo 68 de la LTAIP.

De acuerdo con el artículo 51 de la LTAIP, esta reclamación, que es plenamente ejecutiva, es sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución emanada de un órgano del Parlamento de Canarias y que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses contados a partir del día siguiente a aquel en que se notifique la resolución, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Santa Cruz de Tenerife del Tribunal Superior de Justicia de Canarias.

EL COMISIONADO DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Daniel Cerdán Elcid

Resolución firmada el 15-10-2018


SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA