



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

N/REF: RT 0049/2017

FECHA: 05 de mayo de 2017

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 número RT/0049/2017 presentada por [REDACTED], mediante escrito de 10 de septiembre de 2016, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos que se especifican a continuación, adopta, la siguiente **RESOLUCIÓN**:

I. ANTECEDENTES

1. El pasado 30 de noviembre de 2015, por la ahora reclamante, perteneciente al grupo Movimiento por la Dignidad y la Ciudadanía de Ceuta, se remitió un escrito a la Consejería de Medio Ambiente y Sostenibilidad en el que solicitaba *“nos facilite los criterios en los que se basa el reparto de los anuncios y campañas institucionales que realiza la Ciudad para distribuirlos entre los distintos medios de comunicación (escritos, audiovisuales, radiofónicos y digitales) y de dentro de los diferentes medios, los que se utilizan para realizar la asignación a cada empresa en concreto. [...] les pedimos que nos remita estos mismos datos para los ejercicios presupuestarios desde el 2011 al 2015”*. Al no obtener contestación alguna, esta misma solicitud se reiteró posteriormente mediante escritos de 17 de junio y 8 de agosto de 2016 y 7 de febrero de 2017.

Habiendo transcurrido el plazo previsto en el artículo 24.2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno -en adelante, LTAIBG-, la ahora reclamante entiende desestimada por silencio administrativo la solicitud de acceso a la información presentada y mediante escrito de 7 de febrero de 2017, y fecha de entrada en el Registro de este Consejo el siguiente 9 de febrero, [REDACTED] presentó una reclamación al amparo de lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG.

ctbg@consejodetransparencia.es



2. Mediante escrito de 13 de febrero de 2017 por la Oficina de Reclamaciones de las Administraciones Territoriales de este Consejo se dio traslado del expediente por una parte, a la Consejería de Presidencia y Relaciones Institucionales de la Ciudad Autónoma de Ceuta para conocimiento y, por otra parte, al Consejero de Medio Ambiente y Sostenibilidad de la Ciudad Autónoma de Ceuta a fin de que, en el plazo de quince días hábiles, se formularan las alegaciones que se estimasen convenientes, aportando, asimismo, toda la documentación en la que fundamentar las alegaciones que pudieran realizarse.

Habiendo transcurrido el plazo de tiempo señalado en el párrafo anterior sin que se hubiese recibido alegación alguna, por la Oficina de Reclamaciones de las Administraciones Territoriales de este Consejo se reiteró la solicitud, sin que en la fecha en la que se dicta la presente Resolución se haya recibido ninguna alegación con relación al expediente de referencia.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo previsto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con su artículo 38.2.c) y el artículo 8.2.d) del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, la Presidenta de este organismo es competente para resolver, con carácter potestativo y previo a un eventual recurso contencioso-administrativo, las reclamaciones que se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. A tenor del artículo 24.6 de la LTAIBG, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno tiene competencia para conocer de las reclamaciones que regula dicho precepto *“salvo en aquellos supuestos en que las Comunidades Autónomas atribuyan dicha competencia a un órgano específico, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional cuarta de esta Ley”*. Tal disposición prevé en sus apartados 1 y 2 lo siguiente:

“1. La resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas. (...).

2. Las Comunidades Autónomas podrán atribuir la competencia para la resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. A tal efecto, deberán celebrar el correspondiente convenio con la Administración General del Estado, en el que se estipulen las condiciones en que la Comunidad sufragará los gastos derivados de esta asunción de competencias”.



En desarrollo de las anteriores previsiones normativas el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Ciudad Autónoma de Ceuta (Consejería de Presidencia y Relaciones Institucionales) han suscrito un Convenio para el traslado a este Consejo del ejercicio de la competencia para la resolución de las reclamaciones previstas en el citado artículo 24 LTAIBG en los supuestos de resoluciones dictadas por aquella Administración y las entidades integradas en el sector público de ésta.

3. Con carácter previo a conocer sobre el fondo del asunto planteado resulta necesario que nos detengamos en el análisis de una cuestión formal, como es la relativa a la resolución presunta que motiva esta reclamación, por cuanto las solicitudes de acceso a la información que se han presentado, y no consta que se hayan contestado, son de distintas fechas: 30 de noviembre de 2015, 17 de junio y 8 de agosto de 2016 y 7 de febrero de 2017. En primer lugar, con relación a la solicitud planteada el 30 de noviembre de 2015, hay que advertir que resultaría extemporánea por cuanto en esa fecha no había entrado en vigor la LTAIBG para las Comunidades Autónomas, Entidades locales y Ciudades de Ceuta y Melilla, de acuerdo con la Disposición adicional novena de la propia Ley. Por otra parte, en segundo lugar, tomando en consideración que la presente Reclamación se remite a este Consejo el 7 de febrero de 2017, y que la administración dispone de un mes de plazo para contestar, habría que entender extemporánea la reclamación presentada en la última fecha señalada por cuanto la misma se ha presentado antes del vencimiento legal del plazo del que dispone la administración para resolver.

Sin perjuicio de ello, parece oportuno y razonable considerar que la resolución presunta que motiva la presente reclamación es la solicitud de 8 de agosto de 2016, que no recibió contestación por parte de la administración. De manera que, al no haber existido contestación del organismo público al que se dirigía la solicitud, resulta de aplicación lo previsto en el artículo 20.4 de la LTAIBG a tenor del cual "Transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada". De acuerdo con el Criterio Interpretativo de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno CI/001/2016, las reclamaciones que se presenten frente a resoluciones presuntas no están sujetas a plazo para su interposición. Según se menciona en dicho criterio interpretativo se trata de la aplicación al procedimiento de reclamación ante este Consejo de jurisprudencia consolidada en esta materia así como de las previsiones contempladas en los artículos 122 y 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

4. Sentado lo anterior, en cuanto al fondo del asunto planteado cabe advertir que el objeto de la solicitud presentada el 8 de agosto de 2016 y de la subsiguiente reclamación suscitada ante este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno consiste en conocer *los criterios en los que se basa el reparto de los anuncios y campañas institucionales que realiza la Ciudad para distribuirlos entre los distintos medios de comunicación (escritos, audiovisuales, radiofónicos y digitales) y de*



dentro de los diferentes medios, los que se utilizan para realizar la asignación a cada empresa en concreto. [...] les pedimos que nos remita estos mismos datos para los ejercicios presupuestarios desde el 2011 al 2015". Partiendo de esta premisa, este objeto ha de precisarse con mayor detalle para lo cual hemos de acudir al Derecho Positivo.

El marco normativo de la materia "publicidad institucional" tiene como punto de partida la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional. En atención a su Disposición final segunda, esta norma resulta exclusivamente de aplicación al ámbito de la Administración General del Estado, salvo lo previsto en su artículo 4 con relación a las prohibiciones para promover o contratar campañas institucionales de publicidad y de comunicación, así como la difusión de campañas institucionales de publicidad, que tiene el carácter de legislación básica en virtud del artículo 149.1.18ª de la Constitución Española y, en consecuencia, se aplica a todas las Administraciones Públicas incluida, claro está, la Ciudad Autónoma de Ceuta.

No obstante lo anterior, cabe advertir que los apartados 2 y 4 de su artículo 3 - relativo a los requisitos de las campañas institucionales de publicidad y de comunicación- disponen, respectivamente, que las mismas "se desarrollarán exclusivamente cuando concurren razones de interés público y en el ejercicio de competencias propias" y que "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". Por último, cabe aludir a la previsión contemplada en el artículo 8.1 de la Ley de referencia en el que, con relación a los contratos vinculados a las campañas reguladas por la citada Ley señala que "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".

En el caso de la Ciudad Autónoma de Ceuta, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha podido conocer que el pasado 21 de septiembre de 2012 el Consejo de Gobierno aprobó el *Plan de Publicidad Institucional de la Ciudad Autónoma de Ceuta para el período comprendido entre el 1 de octubre de 2012 y el 31 de diciembre de 2013*. Esta información se ha obtenido, a través de un motor de búsqueda, del denominado *Pliego de prescripciones técnicas para la inserción de las campañas de publicidad y comunicación institucional de la Ciudad Autónoma de Ceuta en la prensa escrita de Ceuta*, en el que, expresamente se aclara, en el informe técnico que acompaña a dicho pliego, que ese es el primer programa de tal naturaleza "que elabora la Ciudad Autónoma, y con el que se consigue dar un giro a esta política, que hasta ahora se desarrollaba a través de acciones aisladas, concebidas de manera individual y sin una planificación inicial que fijara y ordenara las actuaciones en esta materia". En dicho informe técnico, se contienen tres alusiones adicionales que presentan interés para el caso que nos ocupa:



- *El Plan se desarrolla tomando como base la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional que aunque únicamente regula el régimen jurídico de las campañas institucionales promovidas o contratadas por la Administración General del Estado y por las demás entidades integrantes del sector público estatal, se toma como referencia ante la imposibilidad de la Ciudad Autónoma de Ceuta de legislar sobre esta cuestión.*
- *En el Plan aprobado por el Consejo de Gobierno se fijan las campañas de publicidad y comunicación institucional que se desarrollarán durante el ámbito de vigencia del programa, estableciendo un calendario, los sectores de los medios de comunicación en los que se ejecutará cada una de ellas y el presupuesto de cada una de estas acciones. Todo ello de acuerdo a una escala de prioridades creada.*
- *El trabajo de planificación de las campañas de publicidad y comunicación institucionales que se han desarrollado para estos quince meses, se seguirá desarrollando a partir de ahora con una periodicidad anual, siguiendo lo dispuesto en esta Ley [Ley 29/2005, de 29 de diciembre], y tal y como está recogido en el Plan que se ha elaborado, ¿donde se define la naturaleza de las campañas de comunicación y publicidad institucionales, sus objetivos, fines y limitaciones.*
- *Precisamente, con relación a los Planes de Publicidad Institucional de la Ciudad Autónoma de Ceuta elaborados con posterioridad al de 2013, en el reiterado Informe Técnico que acompaña a los Pliegos del Contrato se contienen diferentes referencias a Planes posteriores. Así, en el epígrafe correspondiente al “Objeto y duración del contrato”, expresamente se alude a que “El contrato tiene por objeto la inserción en un diario de Ceuta de las campañas de publicidad y comunicación institucional de la Ciudad Autónoma para 2013 contenidas en el Plan de Publicidad y Comunicación Institucional para el periodo octubre de 2012-diciembre de 2013 que aprobó el Consejo de Gobierno el pasado 21 de septiembre de 2012 y las que se determinen para los tres próximos años (2014, 2015 y 2016) en los respectivos planes que elaborará esta Administración para ordenar y planificar estas acciones”. Añadiendo, más adelante, que “Las campañas que se ejecuten con cargo a este contrato en los ejercicios 2014, 2015 y 2016, y en caso de prórroga, en 2017 y 2018, vendrán determinadas por lo que dispongan los correspondientes planes de publicidad y comunicación institucionales que con carácter anual deberá elaborar la Ciudad Autónoma”.*

De lo anterior cabe deducir que desde el año 2012, la Ciudad Autónoma de Ceuta aprueba un Plan de Publicidad Institucional, tomando como referencia la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional, en el que se definen la naturaleza de las campañas de comunicación y publicidad institucionales, sus objetivos, sus fines y limitaciones, debiendo aprobarse un Plan con carácter anual desde esa fecha. Con ello se quiere poner de manifiesto, en definitiva, que el objeto de la solicitud de acceso a la información -esto es, conocer los criterios en los que se basa el reparto de los anuncios y campañas institucionales que realiza la Ciudad para distribuirlos entre los distintos medios de



comunicación- correspondientes a los años 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016 -fecha esta última en la que se plantea la solicitud de acceso- han de contenerse en los referidos Planes de Publicidad Institucional que, con carácter anual, aprueba el Consejo de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Ceuta. Mientras que para el ejercicio 2011 dichos criterios estarán contenidos en esas "acciones asiladas, concebidas de manera individual y sin una planificación inicial que fijara objetivos y ordenara las actuaciones en esta materia", que pueden traducirse en actos administrativos de naturaleza contractual.

5. Delimitado el objeto de la presente Reclamación, hay que recordar que, a tenor de su preámbulo, la LTAIBG tiene por objeto *"ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento"*.

Su artículo 12, con esta finalidad, reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la *"información pública"*, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución y desarrollados por dicha norma legal. Por su parte, en el artículo 13 de la LTAIBG se define la *"información pública"* 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".

A tenor de los preceptos mencionados la LTAIBG reconoce y regula el derecho a acceder a información pública que esté en posesión del organismo al que se dirige bien porque él mismo la ha elaborado, bien porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas con el requisito de que se trate de un sujeto incluido en el ámbito de aplicación de la propia Ley.

En atención a esta configuración legal del concepto de *"información pública"*, hay que tener en cuenta que la información solicitada -Planes de Publicidad Institucional desde 2012 a 2016- puede calificarse como tal *"información pública"* a los efectos de la LTAIBG, en tanto y cuanto, en primer lugar, se encuentra en posesión de la administración de la Ciudad Autónoma de Ceuta porque se ha obtenido en el ejercicio de las funciones que le atribuye el vigente ordenamiento jurídico. En este sentido, hay que señalar que el Decreto de la Presidencia de fecha 10 de noviembre de 2016, por el que se establece la Estructura de la Administración de la Ciudad Autónoma de Ceuta incluye entre las materias y servicios que corresponden a la Consejería de Medio Ambiente y Sostenibilidad la relacionada con la *"Comunicación y publicidad institucional"* -Boletín Oficial Ciudad de Ceuta, nº 36, de 11 de noviembre, Extraordinario-. Mientras que, en segundo lugar, dicha información se encuentra en poder de la administración de la Ciudad Autónoma de Ceuta, que es un sujeto vinculado a la Ley de Transparencia según se deduce del tenor literal de su artículo 2.1.a).



En conclusión, tomando en consideración que el objeto de la solicitud de acceso planteada versa sobre “información pública” a los efectos de la LTAIBG, así como que la administración de la Ciudad Autónoma no ha planteado motivo alguno de inadmisión de la solicitud, ni tampoco la concurrencia de ninguno de los límites previstos en el artículo 14 y 15 de la LTAIBG, procede, en consecuencia, estimar la reclamación presentada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO.- ESTIMAR la Reclamación presentada en los términos del Fundamento Jurídico 5, por tratarse de información pública en poder de un sujeto obligado por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno la administración.

SEGUNDO.- INSTAR a la Consejería de Medio Ambiente y Sostenibilidad de la Ciudad Autónoma de Ceuta a que en el plazo máximo de un mes proporcione la información solicitada y no satisfecha, remitiendo a este Consejo en igual plazo copia de la información trasladada 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.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, 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.

LA PRESIDENTA DEL
CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO
Esther Arizmendi Gutiérrez

