



Resolución 135/2017, de 27 de noviembre, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: expediente CT-0118/2017/ reclamación frente a la denegación de una solicitud de información pública presentada por XXX ante la Universidad de León

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 22 de mayo de 2017, tuvo registro de entrada una solicitud de información pública dirigida por XXX a la Universidad de León.

En el “solicito” de esta petición se exponía lo siguiente:

“Relación completa de pagos a Medios de Comunicación, profesionales de la comunicación o empresas relacionadas con el sector referentes a contratos, publicidad, convenios y suscripciones que se produjeran en los años 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016, con información de cada motivo, fecha de desembolso y la cantidad abonada”.

Segundo.- Con fecha 8 de agosto de 2017, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por XXX, frente a la denegación presunta de la solicitud de información pública indicada en el expositivo anterior.

Tercero.- Recibida la reclamación, nos dirigimos a la Universidad de León poniendo de manifiesto la recepción de la misma y solicitando que nos informase sobre la presunta ausencia de respuesta que había dado lugar a la citada reclamación.

Con fecha 7 de septiembre de 2017, se recibió la contestación de la Universidad de León a nuestra solicitud de informe, en la que se indicaba que el Rector había mantenido conversaciones con el solicitante sobre el asunto, quedando pendientes de mantener una reunión en el mes de septiembre. Ello, unido a que el mes de agosto es prácticamente inhábil para la Universidad por las vacaciones del personal y lo costoso de la recopilación de los datos solicitados, impidió facilitar en esa fecha la información requerida por el reclamante.

Cuarto.- En fecha 9 de octubre de 2017 tiene entrada un nuevo escrito de la Secretaría General de la Universidad de León, mediante la que se pone de manifiesto que el día 2 de octubre de 2017 se ha remitido al reclamante la respuesta a su solicitud de información pública.



Dicha respuesta consiste en un informe denominado “*Gastos de publicidad en medios de la Universidad de León 2011-2016*”, en el cual se detalla la distribución de gastos de publicidad en los años 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016, precisando en importes totales y porcentuales los conceptos de inserciones en medios de prensa escrita, inserciones en medios de prensa digital y las inserciones en otro tipo de medios y soportes de comunicación.

En dicho informe se manifiesta que el Área de Comunicación e Imagen de la Universidad de León no dispone actualmente de información sobre la estrategia de comunicación desarrollada en el periodo comprendido entre enero de 2011 y mayo de 2016, no pudiendo aportar datos precisos sobre los criterios utilizados en la selección de medios y soportes de comunicación para la implementación de las correspondientes campañas publicitarias.

Finalmente, se citan los criterios que rigen desde 2017 la selección de medios y soportes para la implementación de las campañas publicitarias de la Universidad de León.

Quinto.- El día 10 de octubre de 2017, el reclamante presentó un escrito de alegaciones ante esta Comisión de Transparencia manifestando su disconformidad con la contestación remitida por la Universidad de León por motivos tanto formales (la emisión de la respuesta fuera del plazo de un mes legalmente establecido y la remisión de la respuesta por correo ordinario y no por vía electrónica), como de fondo (la contestación es incompleta, en tanto que la información facilitada se refiere a datos globales y no incluye los pagos concretos, las empresas beneficiarias y las campañas realizadas).

Por lo expuesto, el reclamante reitera su solicitud de acceso, en documento digital, a la identificación de los medios y profesionales de la comunicación (gastos en publicidad institucional y propaganda) desde el 1 de enero de 2011 a 31 de diciembre de 2016 o, en su caso, a los contratos u órdenes de pago que contengan la identificación de los beneficiarios de los pagos.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero.- El artículo 12 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, reconoce a todas las personas el derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105. b) de la Constitución Española, desarrollados por la propia Ley. Añade este precepto que, en el ámbito de sus respectivas competencias, será de aplicación la correspondiente normativa autonómica.

El artículo 24 de la misma norma dispone que frente a toda resolución expresa o presunta en materia de acceso a la información pública podrá interponerse una reclamación ante el Consejo de



Transparencia y Buen Gobierno, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa.

Segundo.- La disposición adicional cuarta de la misma Ley 19/2013, de 9 de diciembre, establece que la resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 citado 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. En Castilla y León ese órgano es esta Comisión de Transparencia a quien corresponde la tramitación y resolución de aquella reclamación, ajustándose a lo dispuesto en materia de recursos en la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En efecto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8 y 12 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, se crea la Comisión de Transparencia para el conocimiento y resolución de las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a su impugnación contencioso-administrativa, se presenten contra las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información pública dictadas por los organismos y entidades del sector público autonómico relacionadas en el artículo 2.1 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León; por las corporaciones de derecho público cuyo ámbito de actuación se circunscriba exclusivamente a todo o parte del territorio de la Comunidad Autónoma; por las Entidades Locales de Castilla y León y su sector público; y por las asociaciones constituidas por las referidas entidades y organismos.

En consecuencia, esta Comisión es competente para resolver la reclamación antes identificada.

Tercero.- La reclamación ha sido presentada por quien se encuentra legitimado para ello, puesto que se trata de la misma persona que presentó la solicitud de información. Dicha reclamación fue inicialmente presentada frente a la denegación presunta de la solicitud de información y, con posterioridad, se ha convertido en una reclamación frente a la denegación expresa de la misma solicitud, que ha tenido lugar mediante la comunicación de fecha 2 de octubre de 2017 de la Secretaria General de la Universidad de León, la cual ha sido impugnada ante esta Comisión de Transparencia.

Cuarto.- La reclamación ha sido presentada dentro del plazo establecido para ello en el art. 24.2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

Quinto.- Como premisa básica, procede señalar que el art. 12 LTAIBG reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública de acuerdo con la definición de este concepto que se realiza en el artículo 13 de la misma Ley. Este precepto 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”, y, en este sentido, la información requerida sobre las actuaciones llevadas a cabo por la Universidad de León en materia de publicidad institucional tiene pleno encaje en la definición legal.

Sexto.- Por lo que se refiere a las cuestiones formales, en primer lugar, ha de indicarse que la Universidad de León ha incumplido el plazo establecido de un mes (art. 20.1 LTAIBG) para notificar al solicitante la resolución en la que se conceda o deniegue el acceso, desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver y que hubiera debido ponerse en conocimiento del reclamante la ampliación del plazo de resolución, dadas las dificultades que ha tenido la Universidad en recopilar los datos solicitados.

En este orden de cosas, teniendo en cuenta, como se indica en el informe de fecha 5 de septiembre de 2017 de la Secretaria General de la Universidad de León, que el Excmo. y Mgfco. Sr. Rector mantuvo conversaciones con el solicitante sobre el asunto, quedando pendientes de mantener una reunión en el mes de septiembre, cabe pensar que el solicitante era conocedor de la dilación que se iba a producir en la resolución del asunto y de los motivos que generaban esa dilación. Por lo expuesto, a juicio de esta Comisión de Transparencia, el incumplimiento del plazo de resolución por parte de la Universidad de León constituye una mera actuación administrativa irregular que no ha vulnerado los derechos del reclamante.

En efecto, en este caso se ha superado el plazo establecido para la resolución expresa de la solicitud presentada. Sin embargo, aunque el sentido del silencio administrativo es negativo (artículo 20.4 de la LTAIBG), que se hubiera producido el mismo no eximía del cumplimiento de la obligación de dictar resolución expresa. Igualmente, las reglas generales aplicables al procedimiento administrativo determinan que la resolución expresa posterior al vencimiento del plazo puede ser adoptada por la Administración sin vinculación alguna al sentido del silencio (artículo 24.3 b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas). Por todo ello, nada cabe objetar al contenido de la decisión adoptada de forma extemporánea, más allá de la crítica de la superación del plazo de un mes previsto en la normativa.

Por otra parte, en cuanto a la forma de la resolución empleada por la Universidad de León para dar respuesta a la solicitud de información pública presentada por XXX, admitiendo que la comunicación de la Secretaria General de la Universidad de León de 2 de octubre de 2017 podría ser considerada como resolución formal a efectos de una eventual reclamación, consideramos que la



forma más correcta hubiera sido la adopción de una Resolución por el Sr. Rector en interpretación de lo establecido en el art. 7.1 de la Ley de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, respecto a los órganos competentes para resolver las solicitudes de acceso a la información.

Asimismo, conviene recordar que el art. 22.1 LTAIBG establece que el acceso a la información se realizará preferentemente por vía electrónica, salvo cuando no sea posible o el solicitante haya solicitado expresamente otro medio. Puesto que en el caso concreto de la presente reclamación la información ha sido solicitada por vía electrónica, su suministro debió haberse llevarse a cabo conforme a esta vía.

Séptimo.- Comenzando con el análisis material de la actuación administrativa impugnada, conviene delimitar el objeto de la solicitud de información pública que no es otro que la obtención de información en materia de publicidad institucional, la cual, sin perjuicio de la legislación del Estado (Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional), constituye competencia exclusiva de la Comunidad de Castilla y León de conformidad con lo establecido en el art. 70.1.30ª del Estatuto de Autonomía.

En efecto, la Ley 4/2009, de 28 de mayo, de publicidad institucional de Castilla y León, como se indica en su Exposición de Motivos, “parte de la necesidad de la publicidad institucional y pretende que ésta se desarrolle con plena eficacia y **transparencia**, y al servicio de los intereses generales. Para ello, la ley delimita su ámbito de aplicación obligando a todos los sujetos integrantes del sector público autonómico y a las entidades locales de la Comunidad de Castilla y León, al considerar que el interés público que debe perseguir la publicidad institucional aconseja que su régimen jurídico se aplique a todas las administraciones e instituciones públicas”.

También con vinculación al principio de transparencia citado en el art. 3.2 a) de la Ley, ha de destacarse que uno de los sujetos incluidos en el ámbito de la regulación de la publicidad institucional son las universidades públicas.

La definición de publicidad institucional viene establecida en el art. 2 de la Ley 4/2009, de 28 de mayo, en los siguientes términos: “*Se considera publicidad institucional, a los efectos de lo previsto en esta ley, aquella forma de comunicación pública realizada por uno o varios de los sujetos previstos en el artículo anterior a través de cualquier medio y utilizando soportes pagados o cedidos, con la finalidad de transmitir a los ciudadanos mensajes de interés público relacionados con sus objetivos y actividades*”.

A tenor de lo expuesto, cabe concluir que la información requerida por XXX se refiere a publicidad institucional y está vinculada a datos concretos (importes abonados, medios de



comunicación beneficiarios de los pagos y características básicas de la contratación) que deben obrar en poder de la Universidad de León.

Según se deduce de la respuesta remitida al reclamante, la información transmitida al reclamante (datos globales en el periodo 2011-2016, por años naturales, de inversión total en publicidad, desglosada en inserciones en medios de prensa escrita, en inserciones en medios de prensa digital y en el desarrollo de acciones publicitarias) no se corresponde con la concreta información pedida. Pues bien, presumiendo que la Universidad de León ha elaborado los datos globales de inversión total en publicidad de los años 2011 a 2016 facilitados al reclamante conforme a los datos y documentos obrantes en su poder, no se aprecia motivo o circunstancia alguna en virtud de la cual proceda la desestimación de la solicitud de acceso a la información presentada por XXX y, por consiguiente, le debe ser proporcionada la información requerida.

Octavo.- Sentada la regla general de transparencia en la actuación administrativa, lo cierto es que en el ámbito de la publicidad institucional y, sobre todo en los últimos tiempos, el acceso a la información pública ha sido muy reforzado.

Las Leyes de Transparencia, y, particularmente, la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, siguen esta misma línea. Así, su art. 3.1 f), cuando regula la información que ha de ser objeto de publicidad activa, menciona “el gasto público realizado en campañas de publicidad institucional”, como uno de los contenidos que han de publicar obligatoriamente los organismos y entidades que conforman el sector público autonómico (entre ellos, las Universidades de acuerdo con lo establecido en el art. 3.1 de la citada Ley 3/2015 en relación con el art. 2.1 e) de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León).

En el portal de transparencia de la Universidad de León no hemos podido constatar, entre sus contenidos, la información relativa al gasto público realizado en campañas de publicidad institucional.

Como hemos indicado en nuestra reciente Resolución 122/2017, de 3 de noviembre, esta omisión no podría considerarse subsanada por una remisión a la posibilidad de consultar la contratación de la publicidad institucional en el Portal de Transparencia de la Universidad de León, puesto que la publicación de la información correspondiente a los contratos ya se exige en el artículo 8.1 a) de la LTAIBG, y la relativa al gasto público realizado en campañas de publicidad institucional supone una ampliación de las materias cuya publicación ya se encontraba exigida en la Ley estatal.

No obstante lo anterior, habiendo realizado una consulta en el enlace “contratos y convenios”, “perfil del contratante”, se constata una diferenciación entre los procedimientos convocados hasta el 1



de enero de 2015 y los procedimientos convocados desde el 1 de enero de 2015, sin que haya resultado posible, en ninguno de los dos casos, el acceso a la información concerniente a los contratos realizados en materia de publicidad institucional.

Es importante señalar que la información publicada en los portales de transparencia de Comunidades Autónomas cuyas leyes propias de transparencia incorporan la obligación de publicar información en materia de publicidad institucional en los mismos términos empleados por el precitado artículo 3.1 f) de la Ley 3/2015, de 4 de marzo (“*gasto público realizado en campañas de publicidad institucional*”), a diferencia de lo que ocurre en el Portal de Gobierno Abierto de Castilla y León, responde efectivamente a lo exigido e incorporan datos sobre el gasto realizado en diversas formas y no se limitan únicamente a publicar la planificación del citado gasto.

Así ocurre en Andalucía (artículo 16.1 e/ de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública en Andalucía), Murcia (artículo 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), y Navarra (artículo 13 w/ de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de Transparencia y del Gobierno Abierto), como se puede observar en los siguientes enlaces:

- <http://www.juntadeandalucia.es/organismos/sobre-junta/funcionamiento/gasto-publicidad.html>
- <http://transparencia.carm.es/campanas-de-publicidad-institucional?inheritRedirect=true>
- <https://gobiernoabierto.navarra.es/es/open-data/datos/publicidad-institucional-2016>

En definitiva, la información solicitada por el ciudadano en este caso se refiere a una materia (gasto público realizado en campañas de publicidad institucional) que debe ser objeto de publicación en el Portal de Transparencia, que es a lo que se refiere la Ley 3/2015, de 4 de marzo, al ampliar las exigencias de publicidad activa ya previstas en la LTAIBG.

Noveno.- Puesto que, como se ha señalado en el fundamento anterior, al menos una parte de la información solicitada por el reclamante (la correspondiente a las fechas posteriores a la entrada en vigor de la Ley de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León) debe ser, a juicio de esta Comisión, objeto de publicación en el Portal de Transparencia, por exigirlo así el artículo 3.1 f) de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, procede referirse al régimen aplicable a las peticiones de información que ya sean objeto de publicidad activa. A estas se ha referido el CTBG en el Criterio Interpretativo CI/009/2015, de 12 de noviembre, en el cual se concluye lo siguiente:



“(…) II. 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.

III. En caso de que el sujeto que realiza la solicitud haya manifestado expresamente su voluntad de relacionarse de forma no electrónica con la Administración, la información se habrá de servir íntegramente por el medio escogido en la solicitud de información, sin remisión a ninguna plataforma o dirección genérica ni previa colgada en la red.

IV. Si no ha optado por ningún sistema específico de relación con la Administración o ha optado por relacionarse por medios electrónicos, sería de aplicación el artículo 22.3 y se procedería a la indicación del lugar web donde la información se encuentra en publicidad activa.

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.

V. Si por sus características –especialmente de complejidad o volumen-, la información fuera difícilmente suministrable en un soporte no electrónico, la Administración contactará con el solicitante para, bien mediante concreción de los datos, bien mediante comparecencia, bien por su aceptación de un sistema o soporte electrónico (CD, remisión a un correo, etc.) pudiera ver satisfecho su derecho”.

Por tanto, aun cuando la información solicitada por el ciudadano se encontrase publicada en la Portal de Transparencia de la Universidad de León, esta circunstancia no exime de la obligación de resolver la petición correspondiente, presentada en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, en la forma que corresponda de acuerdo con lo señalado por el CTBG. En consecuencia, la forma más fácil de garantizar el derecho de acceso a la información pública del reclamante, sería, previo cumplimiento completo de las obligaciones de publicidad activa previstas en la Ley de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, indicar al solicitante cómo puede acceder a la información (artículo 22.3 de la LTAIBG y 11.4 del Decreto 7/2016, de 17 de marzo), teniendo en cuenta el Criterio Interpretativo CI/009/2015, de 12 de noviembre del CTBG antes citado, acerca de la forma en la cual debe ser redireccionado el ciudadano hacia el sitio concreto donde se encuentra la publicación de la información.

En todo caso, la competencia de esta Comisión se circunscribe a resolver la reclamación presentada en materia de acceso a la información pública, no llegando a poder exigir a la Universidad de León el cumplimiento de sus obligaciones de publicidad activa. Por tanto, si bien no nos



encontramos facultados para imponer de forma ejecutiva la obligación de publicar la información prevista en el artículo 3.1 f) de la Ley autonómica, sí lo estamos para exigir que se proporcione al ciudadano la información solicitada.

Décimo.- En definitiva, debe ser proporcionada la información solicitada por el ciudadano en materia de publicidad institucional, reiterando que puesto que dicha información debe ser publicada en el Portal de Transparencia, una de las formas de proporcionar la misma sería procediendo primero a la citada publicación e indicando después al solicitante la forma de acceder a su contenido.

En cualquier caso, si no se procediera a la publicación señalada, debemos tener en cuenta que el artículo 22.1 de la LTAIBG establece como preferente el acceso por vía electrónica, motivo por el cual se puede remitir la información en formato accesible o, en su caso, indicar la forma mediante la cual se puede acceder a la misma a través de la dirección de correo electrónico indicada en la solicitud presentada por XXX.

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos expuestos, la Comisión de Transparencia de Castilla y León, por unanimidad de sus miembros,

RESUELVE

Primero.- Estimar la reclamación frente a la denegación de una solicitud de información pública presentada por XXX ante la Universidad de León.

Segundo.- Para dar cumplimiento a esta Resolución, debe facilitarse al reclamante a la dirección de correo electrónico indicada en su solicitud y en formato accesible la información relativa a los pagos realizados a medios de comunicación, profesionales de la comunicación o empresas relacionadas con el sector referentes a contratos, publicidad, convenios y suscripciones que se produjeran en los años 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016, con información de la fecha de desembolso, de la cantidad abonada y de las características básicas de la contratación.

Tercero.- Notificar esta Resolución al autor de la reclamación y a la Universidad de León.

Cuarto.- Una vez realizadas las notificaciones señaladas, publicar la presente Resolución en la página web de esta Comisión, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Esta Resolución es ejecutiva. No obstante, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 124.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y 25.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción



COMISIONADO DE TRANSPARENCIA
DE CASTILLA Y LEÓN

Contencioso-Administrativa, contra esta Resolución cabe la interposición de un recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a su notificación, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (artículo 10.1.m LJCA).

EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

Fdo.: Javier Amoedo Conde