



Reclamación 20/2018

Resolución 50/2018, de 24 de septiembre, del Consejo de Transparencia de Aragón, por la que se resuelve la reclamación presentada al amparo del artículo 36 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, frente a las actuaciones del Ayuntamiento de Calatayud respecto al acceso a la información pública solicitada.

VISTA la Reclamación en materia de acceso a la información pública presentada por _____, el Pleno del Consejo de Transparencia de Aragón ha adoptado la siguiente Resolución,

I. ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 20 de marzo de 2018, _____, en nombre y representación de la empresa Madera y Bioconstrucción, S.L.U, presentó una solicitud de información pública al Ayuntamiento de Calatayud en la que pedía que se le proporcionaran «*Las facturas de compra de material por parte del Ayuntamiento de Calatayud y de la Escuela Taller de Calatayud X a la empresa Maderas Teruel durante los años 2017 y 2018*».

SEGUNDO.- El 11 de abril de 2018, el Ayuntamiento de Calatayud resolvió su solicitud, sin realizar la comunicación previa prevista en la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública



y Participación Ciudadana de Aragón (en adelante Ley 8/2015) y no proporcionó la información solicitada, al considerar que la citada Ley no regula la publicidad y el acceso a las facturas. En la respuesta se le ofrece consultar, únicamente, el presupuesto formulado por Maderas Teruel S.L. en un concreto contrato menor.

TERCERO.- El 26 de abril de 2018, el solicitante presenta reclamación ante el Consejo de Transparencia de Aragón (en adelante CTAR) en la que expone, en síntesis, lo siguiente:

- 1) Que no está de acuerdo con la resolución del Ayuntamiento de Calatayud, al entender que las facturas presentadas ante un sujeto obligado por la Ley se encuentran englobadas en el término «información pública».
- 2) Que la resolución denegatoria de derecho de acceso no argumenta, como exige la Ley, cuál es el límite por el que se ha denegado el acceso a la información pública.

CUARTO.- El 3 de mayo de 2018, el CTAR solicitó al Ayuntamiento de Calatayud que informara acerca de los fundamentos de la resolución adoptada y realizara las alegaciones oportunas respecto al objeto de la reclamación.

QUINTO.- El 23 de mayo de 2018, el Ayuntamiento de Calatayud remitió informe al CTAR en el que expone en relación con el objeto de la reclamación:

- 1) Que el 11 de abril de 2018, el Ayuntamiento de Calatayud, con el fin dar mayor transparencia a sus actuaciones, facilitó al solicitante la consulta en Secretaria del presupuesto presentado



por Maderas Teruel, S.L. (la empresa adjudicataria), correspondiente a suministro de material para la Escuela Taller Calatayud X, para el que se solicitó presupuesto también a Madera y Bioconstrucción, S.L.U. (empresa reclamante), y que se adquirió a Maderas Teruel, S.L. por ser un presupuesto más económico.

- 2) Que el citado presupuesto se corresponde con la última de las facturas aprobadas por el Ayuntamiento de Calatayud.
- 3) Que debe destacarse que el reclamante actúa en nombre y representación de Madera y Bioconstrucción, S.L.U. y en un principio se ha entendido que no procede el acceso a la información solicitada, por no estar justificada con la finalidad de transparencia y su principio de gobernanza sino con una reclamación en nombre de la empresa que representa (Madera y Bioconstrucción, S.L.U.).
- 4) Que en su calidad de interesado en el proceso de adjudicación la normativa de contratos del sector público le ofrece un itinerario de recursos a su disposición para plantear sus reclamaciones.
- 5) Que el Ayuntamiento de Calatayud quiere cumplir con la transparencia de las adjudicaciones de contratos menores y, atendiendo a la reclamación presentada ante el CTAR, se procede a facilitar el acceso a la documentación solicitada al reclamante.

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO



PRIMERO.- El artículo 24.6 de la de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, Ley 19/2013), atribuye la competencia para conocer de las reclamaciones que regula al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante CTBG) *«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»*. Esta disposición adicional establece: *«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 (...)»*.

De acuerdo con lo anterior, el artículo 36 de la Ley 8/2015 atribuye al CTAR la función de resolver las reclamaciones que se interpongan contra las resoluciones en materia de acceso a la información pública, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso administrativa, estando sometidas a su competencia las actuaciones en la materia del Ayuntamiento de Calatayud.

SEGUNDO.- La Ley 8/2015 reconoce, en su artículo 25, el derecho de todas las personas a acceder, mediante solicitud previa, a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105 b) de la Constitución Española, en la normativa básica en materia de transparencia y en esa Ley. Por su parte, el artículo 13 de la Ley



19/2013 —y el artículo 3 h) de la Ley 8/2015 en idénticos términos— 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 la norma y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

La información solicitada se refiere a las facturas emitidas por una concreta empresa al Ayuntamiento de Calatayud durante dos ejercicios presupuestarios (2017 y 2018), por lo que constituye información pública en los términos expuestos.

TERCERO.- El Ayuntamiento de Calatayud, en el informe remitido a este Consejo, alude a la normativa de contratos y señala que el reclamante dispone de los recursos previstos en ésta para plantear sus reclamaciones. Conviene, por tanto, antes de analizar otros aspectos formales y materiales, realizar un breve pronunciamiento acerca de la admisibilidad de la reclamación.

Conforme a los datos obrantes en el expediente, el reclamante presentó una oferta al Ayuntamiento de Calatayud relativa a un contrato menor para la compra de madera, cuya adjudicación recayó en otra empresa. En desacuerdo con esta adjudicación, el reclamante dirigió varios correos electrónicos al Ayuntamiento de Calatayud relativos a los precios ofrecidos por la empresa adjudicataria y la posibilidad de ajustar los precios que en principio había ofrecido para la obtención del contrato. Con posterioridad a estas consultas, presenta la solicitud de información pública al Ayuntamiento de



Calatayud, con un objeto más amplio que el acceso a la factura o facturas derivadas de ese concreto contrato menor.

Pues bien, es cierto que de estas comunicaciones se infiere que existe desacuerdo por parte del solicitante respecto a la adjudicación del contrato. Del mismo modo, al tratarse de un procedimiento administrativo en el que solicitante ostentaba la condición de interesado, podría haber optado por recurrir la adjudicación del contrato en aplicación de los recursos ordinarios —los contratos menores no son susceptibles de recurso especial en materia de contratación— que ofrece la normativa de contratos.

No obstante, la condición de interesado o no en el concreto procedimiento de contratación es irrelevante. La Ley 8/2015, en el artículo 25, reconoce el derecho de acceso a la información pública a todas las personas y en similares términos se pronuncia el artículo 12 de la Ley 19/2013, sin que se exija motivación alguna en la solicitud. Además, como ya se ha señalado, la información requerida no se circunscribe a un concreto procedimiento, sino a todas las facturas de una mercantil en dos ejercicios.

CUARTO.- En cuanto al procedimiento seguido por el Ayuntamiento de Calatayud, tal como alega el reclamante, no se realizó la comunicación previa prevista en el artículo 29 de la Ley 8/2015. No obstante, sí se dio respuesta al solicitante dentro del plazo previsto por la Ley 8/2015, comunicándole que podía proceder a la consulta de un concreto documento. Asimismo, la solicitud de información se produce a raíz de la adjudicación de un contrato menor, para el que el reclamante había presentado una oferta, por lo que había dirigido



varios correos electrónicos previos a la solicitud de información. Es decir, es razonable que el Ayuntamiento de Calatayud tratara la solicitud como una nueva consulta en el marco del procedimiento de contratación y no como una solicitud de información pública.

QUINTO.- En lo que respecta al fondo de la reclamación, deben realizarse varias consideraciones:

La primera de ellas debe responder a la afirmación, incluida en la respuesta a la solicitud, de que la Ley 8/2015 no regula la publicidad y el acceso a las facturas. Ésta se deriva de una consulta realizada a la empresa «*que asesora a este Ayuntamiento en materia de protección de datos*», que concluye que las obligaciones de publicar o dar acceso a facturas no están incluidas en las de publicidad activa recogidas en el artículo 16 de la Ley 8/2015.

Efectivamente entre la información de contratos cuya publicidad se exige por la norma no se incluyen las facturas, pero ello no excluye, como ha reiterado este Consejo de Transparencia en numerosas ocasiones (por todas Resolución 21/2017), que cualquier persona pueda solicitar el acceso a esa información.

Debe recordarse, en este punto, el Criterio interpretativo 9/2015, de 12 de noviembre, del CTBG relativo a las obligaciones de publicidad activa y derecho de acceso:

- I. *De acuerdo con la LTAIBG, y teniendo especialmente en cuenta el artículo 1, el artículo 10.2 y la propia estructura sistemática de la norma, la publicidad activa y el derecho a la información son dos caras distintas de una misma realidad: la transparencia de la actividad pública. En un caso –publicidad activa, también*



llamada transparencia activa- se configura como una obligación de las instituciones y Administraciones públicas; en el otro – acceso a la información o transparencia pasiva- se configura como un derecho de las personas, basado en el artículo 105.b) de la Constitución.

En ambos casos la finalidad de la transparencia es garantizar que los ciudadanos conozcan la organización y el funcionamiento de sus instituciones públicas. En este sentido, la publicidad activa ha de entenderse como un elemento facilitador de este conocimiento. A través de ella, las organizaciones y Administraciones públicas sitúan de oficio en régimen de publicidad una serie de datos e informaciones que se entienden de interés general, de manera que puedan ser consultadas por aquellos que lo deseen sin necesidad de hacer una petición expresa.

De este modo, parece claro que no debe limitarse o restringirse el ámbito del derecho de acceso de los ciudadanos exclusivamente a las informaciones o datos que no estén sometidos a publicidad activa. Las obligaciones en esta materia conciernen a la Administración y no delimitan ni prejuzgan en modo alguno el derecho de acceso a la información que asiste a los ciudadanos, antes bien, se hallan al servicio de ese derecho precisamente, para facilitar su ejercicio, abreviando la vía de acceso de los interesados a los datos o informaciones que necesiten».

La segunda es la relativa al fundamento contenido en el informe a la reclamación del Ayuntamiento de Calatayud, en el que se afirma que el acceso a las facturas no responde a las finalidades de transparencia.

El derecho de acceso a la información pública se configura de forma amplia, tal como ha quedado expuesto en el fundamento segundo, y



tiene por objeto cualquier información que tenga el carácter de pública. Las facturas correspondientes a la compra de madera con fondos públicos son información pública, puesto que obran en el Ayuntamiento de Calatayud y han sido obtenidos en el ejercicio de sus funciones y, por tanto, susceptibles de derecho de acceso.

Asimismo, en cuanto a las finalidades de la transparencia, conviene recordar como el Preámbulo de la Ley 8/2015 afirma precisamente que *«La transparencia en la gestión pública es una condición necesaria del gobierno abierto. Permite a los ciudadanos y las ciudadanas conocer de la gestión de los asuntos públicos y formarse una opinión informada sobre los mismos. Con ello podrán participar de manera más eficaz en las decisiones que les atañen, controlar y exigir cuentas, lo que contribuye a reducir la arbitrariedad y la opacidad e incrementa la legitimidad de los poderes públicos»*.

Respecto a las finalidades de la transparencia también se ha pronunciado el CTBG en el Criterio Interpretativo (CI/003/2016) al analizar aquellos supuestos en que una solicitud de información puede considerarse abusiva, establece algunos supuestos en que la transparencia responde a un interés legítimo:

«2. Se considerará que la solicitud está JUSTIFICADA CON LA FINALIDAD DE LA LEY cuando se fundamenta en el interés legítimo de:

- Someter a escrutinio la acción de los responsables públicos*
- Conocer cómo se toman las decisiones públicas*
- Conocer cómo se manejan los fondos públicos*
- Conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas»*



La aplicación de los fondos públicos constituye una de las finalidades más elementales de la transparencia. De hecho, este Consejo ya ha reconocido el derecho de acceso a facturas en las Resoluciones 21/2017, de 18 de diciembre y 31/2017, de 18 de diciembre. En concreto, ésta última concluye:

«La información solicitada concierne a la ejecución de los contratos, al referirse tanto a las facturas emitidas como a las transferencias vinculadas al pago del contrato, resulta relevante para verificar la adecuada aplicación de los recursos públicos a la finalidad y objeto del contrato».

En el mismo sentido se han pronunciado otros Comisionados de transparencia respecto a peticiones similares. Procede destacar el análisis realizado por la Comisión de Garantía de Acceso a la Información Pública (GAIP) en la Resolución 356/2017, en relación con la petición dirigida a obtener un muestreo de facturas:

«El objeto de la reclamación, pues, es obtener documentación justificativa contable de esta relación contractual entre un sujeto obligado por la LTAIPBG, en tanto que fundación del sector público, y la empresa contratista. En el primer caso, la petición es de un muestreo de facturas, y en el segundo, del importe total facturado a la fundación del sector público por la contratista en concepto de la prestación del servicio que constituye, precisamente, el objeto del contrato: la gestión externa de la facturación y cobro de servicios de salud a personas extranjeras.

Conforme a lo expuesto, la información que se pide es información pública, ya que es información en manos de un sujeto obligado por la



LTAIPBG relacionada con su actividad contractual, y resulta relevante para la finalidad de la transparencia considerando que se refiere a la gestión de recursos económicos derivada de una externalización de servicio. Hay que tener en cuenta la eventual presencia de datos personales en el primer bloque de información pedido (muestreo de facturas), aunque no es probable ya que no se pide el acceso a facturas que el Hospital o ICPA hayan girado a las personas extranjeras usuarias del servicio de salud o a sus compañías aseguradoras, sino el acceso a facturas que la contratista ICPA gira a la FGSWSCSP por las gestiones llevadas a cabo en la gestión, el envío y el cobro de aquellas facturas. Por lo tanto, el objeto de la reclamación son las facturas entre la contratista y la fundación contratante y en esta documentación no parece que concurren límites al acceso, ya que la contratista no es una persona física (y por tanto, sus datos no quedan protegidos por la LOPD) y no parece tampoco que en la facturación solicitada incida ninguno de los límites previstos en el artículo 21 LTAIPBG. En cualquier caso, teniendo en cuenta que no se ha podido examinar la información, hay que advertir que para el caso de que en las facturas constaran datos personales identificativos o que permitieran identificar a las personas prestatarias de los servicios de salud, habría que suprimirlos antes de facilitar el acceso, tal como la misma persona reclamante había hecho constar a su solicitud».

En definitiva, las facturas de compras realizadas por el Ayuntamiento de Calatayud son información pública y por tanto se reconoce el derecho de acceso del reclamante a la información solicitada.



SEXTO.- El Ayuntamiento de Calatayud afirma en su informe que comunicó al solicitante la posibilidad de consultar el presupuesto de la empresa adjudicataria del contrato, que era coincidente con el importe de la factura, en las dependencias del Consistorio. Sin embargo, es evidente que la solicitud se refería expresamente a facturas de dos ejercicios, por lo que es esta información y no otra la que debía proporcionarse.

Además, la consulta en las dependencias del Ayuntamiento tampoco resulta ajustada a lo dispuesto en la Ley. El artículo 33 de la Ley 8/2015 se refiere explícitamente a la formalización del acceso a la información y establece en su apartado 2 que el órgano competente deberá poner a disposición la información en la forma o formato solicitado. Si bien este precepto contempla la posibilidad de que el acceso a la información pueda proporcionarse de otra forma o en otro formato cuando se considere razonable y se justifique adecuadamente. El Ayuntamiento de Calatayud no aduce ninguna razón para motivar la consulta y no proporcionar la información solicitada, por lo que debe estimarse la pretensión del reclamante respecto a la obtención de las facturas, es decir, debe darse traslado de la copia, ya sea en formato electrónico o papel.

SÉPTIMO.- El Ayuntamiento de Calatayud en la parte final de su informe señala que en aras de *«...cumplir con la transparencia de las adjudicaciones de contratos menores y, atendiendo a la reclamación presentada ante el CTAR, se procede a facilitar el acceso a la documentación solicitada al reclamante»*. Se aprecia la voluntad de entregar la información solicitada, pero no se acredita que se haya dado traslado efectivo de ésta al reclamante, por lo que en caso de



que finalmente se haya proporcionado la información, tal circunstancia deberá acreditarse a este Consejo.

En su virtud, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el artículo 37.3 a) de la Ley 8/2015, el Consejo de Transparencia de Aragón:

III. RESUELVE

PRIMERO.- Estimar la reclamación presentada por _____, en nombre y representación de la empresa Madera y Bioconstrucción, S.L.U, frente a las actuaciones del Ayuntamiento de Calatayud, reconociendo el derecho de acceso a la información demandada.

SEGUNDO.- Instar al Ayuntamiento de Calatayud a que, en el plazo máximo de diez días hábiles, proporcione al reclamante la información solicitada y a enviar copia a este Consejo de Transparencia de Aragón de la información remitida. En caso de haberla entregado, deberá acreditarlo.

TERCERO.- Notificar esta Resolución a todos los interesados en este procedimiento, y acordar su publicación en la sede electrónica del Consejo de Transparencia de Aragón y del Ayuntamiento de Calatayud, previa disociación de los datos de carácter personal, y comunicarla al Justicia de Aragón.



Esta Resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva, y contra la misma solo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses, a contar desde la notificación de ésta, ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma de Aragón (artículos 10.1 m) y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa).

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO

Consta la firma

Jesús Colás Tenas

LA SECRETARIA

Consta la firma

Ana Isabel Beltrán Gómez