



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

N/REF: RT 0214/2017

FECHA: 11 de enero de 2018

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 con número de referencia RT/0214/2017 presentada por [REDACTED], 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 12 de mayo de 2017, por la ahora reclamante, perteneciente al grupo Movimiento por la Dignidad y la Ciudadanía de Ceuta, se remitió un escrito al Gerente de la entidad *Aguas de Ceuta Empresa Municipal ACEMSA*, a través de la Vicepresidencia Primera, en el que solicitaba “*conocer los informes jurídicos o técnicos en los que esa Sociedad se basó para tomar la decisión de retirar el envío de la factura en papel a los clientes, incumpliendo la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, por lo que le rogamos nos envíe copia de los mismos*”.

Tanscurrido 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 registrado en esta Institución el 21 de junio de 2017 presentó una reclamación al amparo de lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG.

ctbg@consejodetransparencia.es



2. Mediante escrito de 21 de junio 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 gerente de la entidad Aguas de Ceuta Empresa Municipal ACEMSA, 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, el Presidente 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 preliminar debemos examinar la naturaleza del ente al que se ha solicitado la información, con la finalidad de concretar si se trata o no de un supuesto incluido en el ámbito de aplicación de la LTAIBG. De este modo, cabe recordar que, según se desprende de los datos obrantes en el Inventario del Sector Público Local dependiente del Ministerio de Hacienda y Función Pública, [<https://serviciostelematicos.minhap.gob.es/BDGEL/asp/DatosEnte.aspx>] se trata de una sociedad mercantil cuyo capital social pertenece en más de un cincuenta por ciento a la administración de la ciudad de Ceuta, teniendo por finalidad, entre otras cuestiones la captación y distribución domiciliaria de las aguas potables de Ceuta, según se desprende del artículo 5 del Reglamento de suministro domiciliar de aguas de Ceuta -Boletín Oficial de Ceuta n. 1371, de 14 de noviembre-.

El artículo 2.1. de la LTAIBG, que aborda el ámbito subjetivo de aplicación de la misma, en lo que ahora interesa, prevé que las disposiciones del Título I de la LTAIBG, comprensivas de las obligaciones de publicidad activa y de las normas de ejercicio del derecho de acceso a la información pública, resultan de aplicación, en primer lugar, a la Ciudad de Ceuta -letra a)- y, en segundo término a las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de dicha Ciudad sea superior al 50 por 100 -letra g)-.

En definitiva, teniendo en cuenta la naturaleza de la entidad respecto de la que se ha solicitado el acceso a la información, cabe concluir señalando que se trata de un sujeto incluido en el ámbito de aplicación de la LTAIBG.

4. En cuanto respecta al fondo del asunto planteado resulta conveniente comenzar recordando el marco normativo general de la regulación de la factura electrónica.

La Disposición final segunda de la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público ha introducido un nuevo artículo 2 bis en la Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información que aborda la regulación de la “factura electrónica en el sector privado”.

En concreto, y a los efectos que ahora importan, su apartado 1 prevé que las empresas prestadoras de servicios de suministro de agua a consumidores



«deberán expedir y remitir facturas electrónicas en sus relaciones con empresas y particulares que acepten recibirlas o que las hayan solicitado expresamente», especificando que tal obligación no será exigible hasta el 15 de enero de 2015. Asimismo, en los siguientes apartados del precepto de referencia se abordan diferentes cuestiones del régimen jurídico de las facturas electrónicas como son, a mero título de ejemplo, el deber de cumplir lo dispuesto en la normativa específica sobre facturación -apartado 3-, el deber de las empresas prestadoras de servicios de facilitar acceso a los programas necesarios para que los usuarios puedan leer, copiar, descargar e imprimir la factura electrónica de forma gratuita sin tener que acudir a otras fuentes -apartado 4- o, finalmente, la posibilidad de sancionar con apercibimiento o multa de hasta 10.000 euros a las empresas que, estando obligadas a ello, no ofrezcan a los usuarios la posibilidad de recibir facturas electrónicas o no permitan el acceso de las personas que han dejado de ser clientes, a sus facturas -apartado 6-.

Por su parte, el artículo 9 del Real Decreto 1619/2012, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación, tras definir en su apartado 1 la factura electrónica como aquella que se ajuste a lo establecido en dicha norma y que haya sido expedida y recibida en formato electrónico, dispone en su apartado 2 que «[l]a expedición de la factura electrónica estará condicionada a que su destinatario haya dado su consentimiento».

5. El ejercicio del derecho de acceso a la información se ha configurado por el legislador básico de transparencia como un derecho de amplio espectro. Esta configuración ha sido reiterada por los Tribunales de Justicia que ya han tenido ocasión de pronunciarse en diferentes ocasiones en el sentido de que el acceso a la información debe entenderse en un sentido amplio y que las restricciones al mismo deben ser excepcionales. De este modo, a mero título de ejemplo, la Sentencia 85/2016, de 14 de junio de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 5 tras señalar que la LTAIBG «en su Preámbulo, expresamente afirma que la misma configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública» sostiene que «la finalidad, principio y filosofía que impregna la reseñada Ley, es un acceso amplio a la información pública; y los límites a tal acceso han de motivarse, interpretarse y aplicarse de modo razonado, restrictivo y aquilatado».

Por su parte, la Sentencia 46/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 2 afirma que «[e]l derecho de acceso a la información es un derecho fundamental reconocido a nivel internacional como tal, debido a la naturaleza representativa de los gobiernos democráticos; es un derecho esencial para promover la transparencia de las decisiones. Además las Administraciones Públicas se financian con fondos procedentes de los contribuyentes y su misión principal consiste en servir a los ciudadanos por lo que toda la información que generan y poseen pertenece a la ciudadanía. [...] Las diferentes y numerosas menciones a este derecho coinciden en resaltar la creciente importancia que está cobrando, ya que el mismo supone una



herramienta indispensable para adquirir aquellos conocimientos que permiten controlar la actuación de los gobiernos y prevenir y luchar contra la corrupción así como contrarrestar la violación de derechos. De estos preceptos se desprende que el derecho de acceso a la información debe ser destacado como un valor intrínseco al concepto de democracia».

A mayor abundamiento, cabe recordar que el propio preámbulo de la LTAIBG, en esta línea que ha desarrollado la jurisprudencia contencioso-administrativa, señala que «[s]ólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo e 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»

En definitiva, tal y como se desprende 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». A estos efectos, su artículo 12 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. Mientras que, 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.

6. En el caso que ahora nos ocupa, el objeto de la pretensión desatendida por la entidad mercantil de referencia está relacionado con la obtención de los informes jurídicos o técnicos que hayan motivado la decisión de retirar el envío de la factura en papel a los usuarios del servicio de abastecimiento de agua potable. Como se ha reseñado en el anterior Fundamento Jurídico, la factura electrónica ha sido objeto de una amplia regulación por parte del legislador estatal con la finalidad de generalizar su uso por las empresas prestadoras de servicios esenciales para la comunidad. De este modo, aunque no esté acreditada su existencia al no haberse formulado alegación alguna en el trámite establecido para ello por parte de la entidad mercantil de referencia, parece razonable considerar que la aplicación de las previsiones contenidas en la precitada Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público y en el Real Decreto 1619/2012, de 30 de noviembre, por el que se



aprueba el Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación, para generalizar el uso de la factura electrónica en el ámbito específico de la prestación del servicio de suministro domiciliario de aguas de Ceuta se haya adoptado en función de algún informe elaborado al efecto por la reiterada entidad.

De este modo, cabe concluir sosteniendo que la información solicitada -informes jurídicos o técnicos en los que se basa la sociedad para reiterar la factura en papel- se trataría de «información pública» a los efectos de la LTAIBG, en tanto y cuanto, en primer lugar, habrían sido elaborados en el ejercicio de las funciones que, en materia de suministro del servicio de agua, tiene atribuidas la propia Sociedad mercantil por el ordenamiento jurídico; en segundo lugar, se encontrarían en poder de un sujeto vinculado a la Ley de Transparencia según se deduce del tenor literal de sus artículos 2.1.a) y g); y, finalmente, en tercer lugar, se trataría de información determinante para que el órgano competente para ello adoptase una decisión. En suma, de acuerdo con lo expuesto hasta ahora cabría concluir estimando la presente reclamación sin perjuicio que, ciertamente, su cumplimiento efectivo quedaría condicionado a la propia existencia del informe o informes de que se trata que no ha sido acreditada por la entidad mercantil al no haber trasladado alegaciones a esta Institución en el trámite procesal establecido al efecto.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO.- ESTIMAR la Reclamación presentada, en los términos y con el alcance fijado en el Fundamento Jurídico 6, 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 Aguas de Ceuta Empresa Municipal ACEMSA a que en el plazo máximo de diez días 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.

EL PRESIDENTE DEL
CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO
P. V (ARTÍCULO 10 DEL REAL DECRETO 919/2014)

EL SUBDIRECTOR GENERAL DE
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Francisco Javier Amorós Dorda