



Resolución 2014NI-733-13 del Ararteko, de 6 de mayo de 2014, por la que se concluye la actuación relativa a la falta de entrega de copia en soporte informático de la documentación expuesta al público solicitada al Ayuntamiento de Bakio.

Antecedentes

1. Hemos recibido en esta institución la queja formulada por (...), por la falta de entrega de copia en soporte informático de la documentación expuesta al público, concretamente la referida a la Cuenta General de 2011 y al Plan de Ajuste del Ayuntamiento de Bakio.
2. Tras valorar las cuestiones descritas en la reclamación según la documentación facilitada, solicitamos información al Ayuntamiento de Bakio, trasladándole una primera unas primeras observaciones sobre las cuestiones que planteaba la queja. En concreto, a los siguientes aspectos:
 - En ninguna de las comunicaciones que el interesado ha recibido del alcalde, hemos visto reflejado si el ayuntamiento dispone de los documentos del expediente en soporte informático total o parcialmente, cuestión que, a nuestro entender, resultaría pertinente conocer a los efectos de valorar la solicitud del interesado.
 - Si tal documentación existiera en soporte informático, el ayuntamiento debiera motivar con la debida fundamentación legal las razones para denegarle el expediente en el soporte informático solicitado.
 - En el supuesto de que tal expediente no estuviera en soporte informático, debiera responder al interesado, con la debida motivación jurídica, según las alegaciones formuladas en diversos escritos presentados.
 - De forma específica, deberán tenerse en cuenta las referencias que el interesado realiza al artículo 37.8 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y el artículo 6 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, sobre el Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos.
 - Finalmente, hemos observado que los escritos que ha recibido el interesado no cumplen los requisitos de los actos administrativos previstos en los artículos 53 y siguientes de la Ley 30/1992 (contenido, motivación, notificación...), teniendo en cuenta que no se ha atendido a lo solicitado.



3. El Ayuntamiento respondió debidamente a nuestra solicitud aportando la documentación que estimó oportuna para la evaluación de la queja y que valoraremos en el siguiente apartado de consideraciones.
4. Con posterioridad, el interesado nos ha aportado documentación complementaria, entre otros, el Decreto de Alcaldía, de 17 de abril de 2013, por la que se ratificaba la posición municipal de que los expedientes de la Cuenta General de 2011 y el Plan de Ajuste se encuentran a disposición del reclamante para su examen y, si estima oportuno, la realización de copias, tal como ya se le había comunicado en escritos anteriores. Por las razones expuestas en la parte expositiva de la resolución, se desestimaba la petición realizada por aquél de que se le remitiera el contenido de los citados expedientes en soporte informático.

Igualmente, aporta el interesado la correspondencia intercambiada con el ayuntamiento, a propósito de una solicitud para que se le remita una copia en soporte informático del expediente del presupuesto municipal para 2013, expuesto al público, según anuncio publicado en el Boletín Oficial de Bizkaia el 6 de marzo de 2013, para su estudio y presentación, en su caso, de alegaciones.

Finalmente, aporta el acuerdo plenario, de 15 de abril de 2013, por el que se acuerda aprobar definitivamente el presupuesto municipal para el ejercicio de 2013, junto con el informe del secretario-interventor sobre el escrito de alegaciones presentado por el reclamante. El acuerdo plenario desestimó las alegaciones presentadas por el reclamante.

A la vista de todo ello, le damos traslado de las siguientes conclusiones a las que ha llegado esta institución en torno a este expediente de queja.

Consideraciones

1. El objeto específico de la queja se refiere al derecho del interesado a obtener copias de un expediente en soporte informático.

Para analizar esta cuestión resulta necesario previamente analizar el marco jurídico del derecho de acceso a los expedientes administrativos y a la obtención de copias de documentos contenidos en los mismos. Al respecto, debemos realizar una primera distinción entre expedientes en tramitación y expedientes finalizados.

La regulación general para los expedientes en curso se contiene en el artículo 35 a), de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), que determina, el derecho *"A conocer, en cualquier momento, el*



estado de tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, y obtener copias de documentos contenidos en ellos.”

La jurisprudencia ha delimitado el contenido de este derecho. Así, el Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 7ª, Sentencia de 26 de enero 2011, indica (fundamento de derecho cuarto) que:

“Ambos motivos de casación están estrechamente relacionados porque vienen a suscitar, desde perspectivas diferentes una misma cuestión: si la denegación de la fotocopia de la integridad del procedimiento administrativo que aquí es objeto de polémica constituyó, por un lado, vulneración del derecho al conocimiento y a la obtención de copias que reconoce el apartado a) del artículo 35 de la LRJ/PAC y, por otro, vulneración del derecho a que la Administración facilite a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos.

Para decidir esa cuestión debe comenzar afirmándose que el derecho reconocido en el apartado a) de ese tan repetido artículo 35 de la LRJ/PAC está ciertamente dirigido a facilitar el derecho de defensa, y esto lo que significa es ofrecer al interesado la posibilidad de conocer en un procedimiento administrativo todos los hechos y datos que puedan resultar relevantes para la tutela de sus derechos e intereses que quiera ejercitar por cualquier vía (esto es, por la administrativa o por la judicial).

Y desde esta inicial consideración son acertados los razonamientos antes transcritos que la sentencia recurrida utiliza para rechazar tanto la vulneración del artículo 35 de la LRJ/PAC como la de los derechos fundamentales reconocidos en el artículo 24 CE .

Debe coincidirse con dicha sentencia en que ese artículo 35 .a) no otorga un derecho absoluto a atender peticiones genéricas e indiscriminadas de la entrega de copia de la integridad del procedimiento como preconiza el recurso de casación, pues lo que se reconoce es el derecho a acceder al procedimiento para tomar conocimiento de la totalidad del mismo y, a la vista de lo así conocido, obtener "copia de documentos contenidos en ellos".

Así debe ser si se tiene en cuenta la literalidad de ese precepto, que habla de "copia de documentos " y no de " copia de los documentos" o de " todos los documentos" , lo que indica que la petición ha de singularizarse; y, así mismo, si se combina esta interpretación gramatical con una hermenéutica sistemática que tome en consideración la conveniencia de evitar solicitudes innecesarias o gratuitas que puedan perturbar el buen funcionamiento de la Administración en contra de lo que reclama el principio de eficacia que para su actuación proclama el artículo 103 CE .

También es correcto lo que dicha sentencia viene a declarar sobre que los derechos del artículo 35.a) LRJ/PAC no fueron desconocidos, ni tampoco resultó infringido este precepto, porque la Administración no negó el acceso al



procedimiento ni la posibilidad de obtener documentos, sino tan solo la entrega documental en los concretos términos en que fue pedida.

Por otra parte, el artículo 37 de la LRJPAC¹, en sus distintos apartados se refiere al derecho de acceso a los registros y documentos de expedientes que correspondan a procedimientos terminados en la fecha de solicitud.

En el presente caso, los expedientes sobre los que el reclamante solicitó copias (Cuenta General de 2011 y Plan de Ajuste) corresponden a dos procedimientos en tramitación, en concreto, en fase de exposición pública, por lo que la obtención de copias no puede referirse al expediente completo sino a documentos contenidos en dichos expedientes.

En este sentido, el escrito del alcalde, de 16 de enero de 2013, por el que respondía a la solicitud del reclamante y le indicaba que *“ambos expedientes están en el ayuntamiento para su examen, pudiendo llevarlo a cabo en horario de oficina municipal y sacar copia de la documentación que interese”* resultaría conforme a la legalidad, en los términos analizados.

2. Sin embargo, en contestación al escrito anterior, el reclamante solicitó el 21 de enero de 2013, nuevamente, una copia de la Cuenta General de 2011 y del Plan de Ajuste, indicando entre paréntesis *“no de los expedientes completos”*, motivado en el hecho de que su horario laboral era coincidente con el horario de apertura al público, resultándole imposible poder dedicar el tiempo necesario en las instalaciones municipales al examen de la documentación solicitada.

Señalaba también que la documentación expuesta al público es muy extensa y prolija, su sola lectura y comprensión necesita de un largo periodo de tiempo, cuantificable en horas, lo que viene a recalcar, aún más, lo expuesto en el apartado anterior. Indica que el análisis de la información solicitada debe ser realizada en relación a:

*“- el presupuesto municipal de Bakio del año 2011
- las alegaciones presentadas al mismo y a sus modificaciones posteriores
- las respuestas dadas por el Ayuntamiento a dichas alegaciones
- los datos de ejercicios anteriores vinculados a éste (estado de la tesorería, saldos de dudoso cobro, el Plan Económico-Financiero, con sus modificaciones,...).”*

¹ Este artículo ha sufrido una modificación sustancial por la disposición final primera de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en los siguientes términos:

“Los ciudadanos tienen derecho a acceder a la información pública, archivos y registros en los términos y con las condiciones establecidas en la Constitución, en la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y demás leyes que resulten de aplicación.”

La modificación ha entrado en vigor el 30 de diciembre de 2013, por lo que no resulta de aplicación al caso planteado, además de que salvo el título II, el resto del articulado de la Ley entra en vigor al año de su publicación, por lo que hasta el 11 de diciembre de 2014 no resultan de aplicación el artículo 12 y siguientes que regulan el derecho de acceso a la información pública.



-los datos e informaciones (gastos, ingresos, subvenciones, créditos, proyectos,...) referidas a la acción de ese Ayuntamiento que poseo y que, guardando relación con la información expuesta al público, resulta necesario contrastar

- las decisiones que el Ayuntamiento de Bakio haya tomado y que hayan repercutido en los datos expuestos al público y objeto de esta solicitud

datos, informaciones y documentación muy compleja y extensa que poseo en mi domicilio y cuyo examen, en contraste con lo expuesto al público, debe realizarse con suficiente tiempo y espacio, siendo imposible efectuarlo en las oficinas municipales del Ayuntamiento de Bakio, determinando además, al mismo tiempo, cuál es la información, de la expuesta al público, cuya copia me interesa."

Indica en esta solicitud que al igual que con la información referida a la Cuenta General de 2010 que le fue remitida por correo electrónico, en esta ocasión también le podrían remitir por este medio.

Se infiere de esta solicitud, que el interesado ya dispone de parte de la documentación referida a la cuenta general, si bien pretende contrastarla con la original existente en el expediente en exposición pública.

El alcalde, mediante escrito de 23 de enero de 2013, vuelve a contestarle indicando que debido a la gran cantidad de documentos que conforman ambos expedientes, resulta una tarea ardua fotocopiar o escanear el expediente. Le ofrece la posibilidad de hacerlo en el horario de atención al público en el ayuntamiento, o fuera del horario en las dependencias de la policía municipal e incluso a enviar la documentación a una copistería para la recogida de una copia de los expedientes solicitados, previo abono del coste correspondiente.

El reclamante el 28 de enero de 2013 presenta otro escrito municipal en el que indica que *"Para entregar una documentación en archivos formato Word (.doc), Excel (.xls) o PDF (pdf), que se ha confeccionado con alguno/s de los programas citado/s o con otro que permite la conversión automática del documento final a algunos de éstos, no resulta necesario imprimir y después escanear la información"*.

Finalmente, después de algún otro escrito de intercambio entre ambas partes, el reclamante envía una solicitud el 11 de febrero de 2013, indicando que es voluntad de la Alcaldía no entregarle una copia en soporte informático, de la Cuenta General de 2011 y del Plan de Ajuste, haciendo constar que el plazo de información al público de ambos documentos se encuentra finalizado. Entiende que tal actuación es contraria, entre otros, al artículo 37.8 de la LRJPAC y al artículo 6 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (LAE).



Resuelta ya la cuestión de que el ayuntamiento no le niega la obtención de la copia de los expedientes solicitados e incluso le da razonables facilidades para su examen fuera del horario de atención al público, cabe analizar el derecho del reclamante a que se le entregue la documentación indicada en soporte informático y el alcance de la normativa que invoca.

El Decreto de Alcaldía, de 17 de abril de 2013, responde a las cuestiones que plantea el reclamante sobre su derecho a que se le remitan copia de los dos expedientes solicitados en soporte informático y a través del correo electrónico.

El Ayuntamiento, a modo de antecedente, indica que con motivo del envío de la Cuenta General de 2010 por correo electrónico, el reclamante presentó una queja por entender que resultaba contradictorio el método de la remisión de la documentación, sin que el ayuntamiento tenga constancia de que le haya llegado. Por otra parte, también se quejó del hecho de que el presupuesto de 2010 que se le había entregado en papel no se trataba de *“una documentación ordenada, mínimamente encuadernada y formalmente coherente, lo que dificulta enormemente su lectura, comprensión y examen”*.

Por tanto, dado que tal método no resultaría conforme con los requisitos de firma digital del artículo 3 de la Ley 59/2003, de 19 de diciembre de firma electrónica (LFE), entiende el ayuntamiento que no procede el sistema de envío.

Señalado lo anterior, procede analizar la aplicación del artículo 6 de la LAE. El ayuntamiento argumenta que no dispone en soporte informático la documentación solicitada, ya que para ello debería cumplir lo establecido en el apartado 5 y siguientes del artículo 3 de la LFE.

El artículo 6.1 dispone que *“Se reconoce a los ciudadanos el derecho a relacionarse con las Administraciones Públicas utilizando medios electrónicos para el ejercicio de los derechos previstos en el artículo 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como para obtener informaciones, realizar consultas y alegaciones, formular solicitudes, manifestar consentimiento, entablar pretensiones, efectuar pagos, realizar transacciones y oponerse a las resoluciones y actos administrativos.”*

Según el anexo de definiciones de la Ley, conviene tener en cuenta los siguientes conceptos:

- Actuación administrativa automatizada es: *“Actuación administrativa producida por un sistema de información adecuadamente programado sin necesidad de intervención de una persona física en cada caso singular. Incluye la producción de actos de trámite o resolutorios de procedimientos, así como de meros actos de comunicación.”*



- Documento electrónico es *“Información de cualquier naturaleza en forma electrónica, archivada en un soporte electrónico según un formato determinado y susceptible de identificación y tratamiento diferenciado.”*
- Medio electrónico es *“Mecanismo, instalación, equipo o sistema que permite producir, almacenar o transmitir documentos, datos e informaciones; incluyendo cualesquiera redes de comunicación abiertas o restringidas como Internet, telefonía fija y móvil u otras.”*

A su vez, el apartado 5 y siguientes de la LFE determinan que para que un documento electrónico tenga la naturaleza de documento público o de documento administrativo deberá estar firmado electrónicamente por funcionarios o empleados en el ejercicio de su cargo.

En suma, desde un punto de vista formal, para el ejercicio de los derechos de acceso electrónico que el artículo 6.1 de la LAE reconoce a los ciudadanos y que invoca el reclamante, deben darse los requisitos que las normas indicadas citan y que las administraciones tienen la obligación de disponer en la medida de sus posibilidades.

En tal sentido, tal como indica el ayuntamiento, para acreditar la validez y eficacia de la notificación practicada, una vez que el interesado haya señalado dicho medio como preferente, resulta necesario que el sistema de notificación permita acreditar la fecha y hora en que se produzca la puesta a disposición del interesado del acto objeto de notificación, así como el acceso a su contenido, a través de la identificación electrónica (artículos 13 y 28 de la LAE).

Por todo ello, el ayuntamiento entiende que no dispone de la documentación solicitada en soporte informático, en los términos exigidos por la normativa vigente en materia de acceso electrónico, sin que el envío de documentos en archivos adjuntos (bien mediante escaneo del expediente en papel o adjuntando distintos archivos en diversos formatos) mediante un correo electrónico pueda considerarse como cumplimiento de la solicitud del interesado, en los términos interesados del artículo 6 de la LAE. De ahí que, a la vista de los antecedentes sobre las quejas del interesado por el modo en el que se le entrega la documentación, el ayuntamiento opte por la estricta aplicación de la legalidad.

No debe olvidarse que los expedientes de referencia son extensos y conforman una abundante documentación. Así, por referirnos a la cuenta general, el artículo 62 de la Norma Foral 10/2003, de 2 de diciembre, Presupuestaria de las Entidades Locales del Territorio Histórico de Bizkaia, señala lo siguiente:

“1. Las Entidades locales, a la terminación del ejercicio presupuestario, formarán la Cuenta General que pondrá de manifiesto la gestión realizada en los aspectos económico, financiero, patrimonial y presupuestario, y que estará integrada por:

a) Balance de Situación.



b) Cuenta de Pérdidas y Ganancias.

c) Memoria, que incluirá:

1. Cuadro de financiación.

2. El estado de la deuda.

3. Un anexo informativo que relacione la Liquidación del Presupuesto con la Contabilidad General.

d) La Liquidación del Presupuesto.

2. Los anexos a los Estados Anuales serán:

1. Balance de Comprobación

2. Estado de Modificaciones de créditos

3. Estado de Situación y Movimiento de Valores “

3. Ahora bien, implícitamente, el propio ayuntamiento atisba una solución equilibrada que pudiera resolver la problemática planteada. El ayuntamiento indica que la práctica de la notificación es una cuestión de enorme complejidad y de efectos muy importantes en el desarrollo del expediente, si bien quizás resulte aconsejable, aceptar la utilización de la notificación por correo electrónico en las notificaciones practicadas como en la consulta para los actos favorables para el administrado (siendo conscientes de la debilidad de la certeza de la recepción), y ser riguroso, en los términos de la contestación, para los desfavorables o de gravamen.

A la vista de los antecedentes expuestos y las consideraciones sobre el ejercicio del derecho que se reclama, la solución pudiera ser la de informar que legalmente el ejercicio de este derecho se concreta en los términos indicados en el apartado primero de las consideraciones con respecto a la interpretación del artículo 35 a) LRJPAC, al no disponer el ayuntamiento de expediente electrónico, con las garantías y requisitos legales exigibles.

Sin perjuicio de lo anterior y a los efectos de facilitar el acceso lo más ágil y rápido posible, cabría enviar los distintos archivos informáticos del expediente en trámite de información pública (en los soportes existentes: Word, Excels...), sin realizar ninguna labor de reelaboración, a través de un correo electrónico. Al mismo tiempo, se indicaría al interesado que el expediente original está a su disposición en las dependencias municipales para su examen y obtención de copias de documentos contenidos en él.

4. En iguales términos cabe pronunciarse con respecto a la obtención de la copia del expediente relativo al Presupuesto municipal.

En consecuencia, hemos acordado dar por finalizada nuestra actuación con las siguientes



Conclusiones

1. El Ayuntamiento de Bakio ha actuado conforme a la legalidad al facilitar al reclamante el examen de los expedientes en trámite de información pública, pudiendo llevar a cabo dicho examen en horario de oficina municipal y sacar copia de la documentación que interese.
2. El envío de los expedientes, según los archivos informáticos disponibles, a través de un correo electrónico facilitaría y agilizaría el acceso a la información que se solicita, sin perjuicio de que expresamente se indicaría que tal envío tiene carácter informativo, remitiéndole a los efectos del cumplimiento legal de la solicitud al expediente en papel obrante en las dependencias municipales.