



Resolución 2023R-1524-23 del Ararteko, de 6 de noviembre de 2023, que recomienda al Consorcio de Transportes de Bizkaia que publique las modificaciones de las ordenanzas fiscales a través de medios físicos y electrónicos durante el plazo de exposición pública, tramite las peticiones de acceso a la información pública de acuerdo con la normativa de transparencia, e implante un registro electrónico interoperable que permita a la ciudadanía presentar escritos, documentos y solicitudes directamente.

Antecedentes

1. El Ararteko admitió a trámite una queja en la que el promotor mostraba su disconformidad con la atención prestada por el Consorcio de Transportes de Bizkaia (en adelante CTB) a sus reclamaciones a la Ordenanza Fiscal Reguladora de las Tasas por la Prestación del Servicio Transporte Público de Viajeros a los usuarios de los títulos del CTB.

En concreto, la persona reclamante explicó al Ararteko que vista la publicación en el Boletín Oficial de Bizkaia (en adelante BOTHB) [nº 219, de 17 de noviembre de 2022](#) del Anuncio de aprobación inicial de la modificación de la Ordenanza fiscal reguladora de las tasas por prestación del servicio de transporte público de viajeros a los usuarios de los títulos del CTB, intentó buscar en la página web del CTB el contenido exacto de la modificación a realizar en la norma, porque la publicación en el boletín no la incluía.

Cabe destacar que el anuncio decía que se sometía el expediente a Información Pública mediante la publicación del mismo, por el plazo de treinta (30) días, al objeto de que, a partir de su inserción y durante dicho plazo, pudieran presentarse por las personas interesadas las reclamaciones, alegaciones o sugerencias que estimaran oportunas.

Ante la imposibilidad de conocer el contenido de la propuesta de modificación de la ordenanza, la persona reclamante intentó solicitar el acceso a la documentación a través de medios electrónicos, pero al no encontrar un registro electrónico en el portal de internet del CTB, decidió presentar una escrito a través del registro electrónico de la Diputación Foral de Bizkaia (en adelante DFB) en fecha 17 de noviembre de 2022.

Posteriormente, en fecha 1 de diciembre de 2022, la persona reclamante recibió una respuesta del CTB por correo electrónico, en la que se indicaba que se iba a proceder a la inmediata publicación íntegra de la modificación de la ordenanza en la página web de la entidad local. Asimismo, en el mismo correo electrónico se





aportó al reclamante copia del acuerdo adoptado por el Consejo General del CTB, en sesión celebrada el 17 de noviembre de 2022.

La persona reclamante explicó al Ararteko que la anunciada publicación en la página web del CTB no se produjo y, de ese modo, el 22 de diciembre de 2022 presentó reclamaciones a la ordenanza fiscal aprobada provisionalmente, de nuevo a través del registro electrónico de la DFB.

Sin embargo, el 31 de diciembre de 2022 se publicó en el BOTHB el [anuncio de aprobación definitiva](#) de la modificación de la Ordenanza Fiscal reguladora de las Tasas por la prestación del servicio de transporte público de viajeros en la cual se señalaba expresamente que *“habiendo permanecido expuesto el expediente a información pública durante el plazo de treinta (30) días, no se ha presentado durante dicho plazo reclamación alguna contra el acuerdo de aprobación provisional”*.

En esa tesitura, la persona reclamante presentó el 1 de enero de 2023, a través del registro electrónico general de la DFB, una petición de aclaración dirigida al CTB, con objeto de conocer los motivos por los que se no se tramitaron sus alegaciones a la modificación de la ordenanza. De igual modo, a través de correo electrónico dirigido a la dirección general del CTB, expuso la misma petición de aclaración.

En contestación a lo anterior, la dirección general del CTB remitió a la persona reclamante el certificado dictado por la secretaría general de la entidad pública, en el que se acreditaba que durante el plazo de 30 días hábiles de exposición pública no se habían recibido reclamaciones a través del registro de entrada del CTB.

Vista la situación, la persona reclamante pidió explicaciones a la DFB y al CTB informando de la problemática suscitada. La Diputación le indicó que el escrito de alegaciones presentado en diciembre fue puesto a disposición del CTB a través del sistema OSI.

Por su parte, la dirección general del CTB, en fecha 7 de febrero de 2023, remitió un escrito a la persona reclamante en el cual no figuraban explicaciones relativas a la falta de tramitación de sus alegaciones presentadas en diciembre a través del correspondiente registro electrónico general de la DFB.

Además, el escrito citado le indicó que la aprobación inicial de la ordenanza había sido elevada a definitiva y publicada en el BOTHB de 31 de diciembre de 2022, y que las sugerencias planteadas por el reclamante, relativas a la extensión de la aplicación de la reducción a un plazo superior a los 6 meses y/o a otras tarifas distintas de las contempladas en los artículos 4.1 y 4.2 de la ordenanza que





figuran en el expediente aprobado, serían objeto del oportuno análisis y debate con ocasión de las modificaciones que pudieran producirse en el futuro.

Finalmente, el reclamante expuso al Ararteko que entendía que sus reclamaciones a la aprobación provisional de la ordenanza debieron ser analizadas y resueltas por el CTB de conformidad con lo dispuesto en la [Norma Foral 9/2005](#), de 16 de diciembre, de Haciendas Locales de Bizkaia (en adelante NFHLB), por haberlas presentado en tiempo y forma.

Por ese motivo, el 24 de febrero de 2023, a través del registro electrónico de la DFB, remitió un nuevo escrito al CTB explicando todo lo ocurrido y solicitando que estudiara y resolviera las reclamaciones que se habían presentado en plazo, pero no obtuvo respuesta alguna de la administración.

2. A la vista de los hechos expuestos en la queja, el Ararteko remitió una petición de colaboración al CTB y requirió conocer el motivo por el cual no se recogió en el anuncio de modificación de la ordenanza fiscal en el BOB de 17 de noviembre de 2022 el propio texto de la propuesta de modificación acordada.

Por otro lado, solicitó una descripción de los lugares físicos y electrónicos en los cuales se sometió a exposición pública durante 30 días hábiles el texto completo de la modificación de la Ordenanza Fiscal Reguladora de las Tasas por la Prestación del Servicio Transporte Público de Viajeros a los usuarios de los Títulos del CTB.

Además, el Ararteko preguntó cuál era el motivo por el cual el CTB carece de registro electrónico y sede electrónica como medio para relacionarse con la ciudadanía a través de medios electrónicos, lo cual motivó que la persona reclamante enviara sus peticiones a través del registro electrónico general de la DFB.

Por último, solicitó conocer la causa que impidió al CTB tramitar las alegaciones formuladas por la persona reclamante y notificarle una respuesta razonada y en forma.

3. Posteriormente, tuvo entrada en el registro de esta institución el informe de respuesta de la administración en el que señalaba, en primer lugar, que el motivo de la modificación de la ordenanza fiscal se situaba en el contexto de vulnerabilidad social y económica de la ciudadanía provocada por guerras y desastres naturales. Así, cita la administración el Real Decreto-ley 11/2022, de 25 de junio, que establecía un sistema de ayudas directas al transporte colectivo de personas viajeras de tal modo que el CTB consideró oportuno aplicar una reducción en los precios de los abonos y títulos de viaje.





Seguidamente, la administración explicaba que la reducción de precios comporta la tramitación del expediente de modificación de la "Ordenanza Fiscal reguladora de las tasas por prestación del servicio de transporte público de viajeros a los usuarios de los títulos del CTB", con sujeción al procedimiento descrito en el artículo 16 de la NFHLB.

A continuación, el CTB detalla la primera fecha en la que se celebró la sesión del Consejo General del CTB, en la cual se adoptó el acuerdo de aprobación inicial de modificación de la Ordenanza Fiscal, esto es, el 11 de julio de 2022, y además indica el contenido de la modificación producida en la norma. También destaca el CTB que el procedimiento se efectuó de acuerdo con lo previsto en el artículo 16 de la NFHLB, que se sometió el expediente a exposición pública, que se presentaron alegaciones al mismo y que, en ese instante, ninguna fue presentada por la persona reclamante. Así, se aprobó la modificación de la ordenanza fiscal y publicada en el [Boletín de 31 de agosto de 2022](#).

Posteriormente, el CTB incoó nuevo expediente de modificación de la "Ordenanza Fiscal reguladora de las tasas por prestación del servicio de transporte público de viajeros a los usuarios de los títulos del CTB" introduciendo en la misma una Disposición Transitoria, al objeto de prorrogar a partir de 1 de enero de 2023 las rebajas introducidas desde el 1 de septiembre.

Nuevamente, la administración señalaba que el procedimiento se efectuó en los términos del artículo 16 de la NFHLB y cabe destacar que expresamente indicaba que *"Durante el período de exposición al público no consta en el Registro de CTB escrito alguno de reclamación contra el acuerdo provisional de modificación"*.

Así, explicaba el CTB, que conforme al artículo 16.4, el texto íntegro de la modificación definitiva fue objeto de publicación en el Boletín Oficial de Bizkaia [número 249 de 31 de diciembre de 2022](#). La entrada en vigor de la medida se produjo el día 1 de enero de 2023, con vigencia transitoria hasta 30 de junio de 2023.

A continuación, el CTB expuso en detalle las interacciones producidas con la persona reclamante con posterioridad al 31 de diciembre de 2022 y que se reproducen a continuación por su interés en el expediente:

"1.. El 01/01/2023 a las 22:09 horas D. XXX remite correo electrónico a la Oficina de Atención Ciudadana de Metro Bilbao sita en San Mamés en el que indica que, con fecha 22 de diciembre de 2022 había presentado reclamación contra el acuerdo de aprobación provisional en el Registro de otra administración (el de la Diputación Foral de Bizkaia) y que dicha reclamación no

ha había sido atendida por CTB. Aporta los justificantes del registro de la citada administración en los que indica que se trata de un escrito dirigido a CTB, pero selecciona como Departamento destinatario el de Administración Pública y Relaciones Municipales de la Diputación Foral de Bizkaia. Siendo el citado día, festivo nacional, el email remitido a la OAC es leído el día 02/01/2023.

2.. El 02/01/2023 remite el mismo correo a la dirección electrónica genérica del Consorcio de Transportes de Bizkaia a las 23:11 horas.

3.. El 03/01/2023 a las 11:45 horas el Director –Gerente del Consorcio de Transportes de Bizkaia responde al mail anterior indicándole que en el Registro del Consorcio de Transportes de Bizkaia no consta reclamación alguna contra el acuerdo de aprobación provisional, aportando Certificado de Secretaría con el resultado del período de exposición pública.

4.. El 03/01/2023 a las 12:42 horas el Director-Gerente, realiza las gestiones oportunas para conocer si ha existido alguna incidencia informática en CTB que haya imposibilitado conocer el escrito de D. XXX. Por parte de BiskayTik se procede a la apertura de caso el mismo 03/01/2023.

5.. El 03/01/2023 a las 15:12 D. XXX envía nueva respuesta a la dirección electrónica genérica del Consorcio de Transportes de Bizkaia, con copia a una dirección de mail de la Diputación Foral de Bizkaia indicando el número de registro de su escrito presentado el día 22/12/2022 en el registro telemático de la DFB.

6.. El 09/01/2023 a las 16:47 se recibe respuesta de Biscaytik en la que se indica la existencia de incidencias con el GAM (Gestor Administrativo Municipal) el día 21/12/2023, con SICRES (Sistema de Información Común de Registros de Entrada y Salida) el día 22/12/2023 e incidencias de interoperabilidad los días 28/12/2023 y 29/12/2023.

7.. El día 11/01/2023 la Diputación Foral de Bizkaia remite por primera vez al Consorcio de Transportes de Bizkaia vía SIR (Sistema Integrado de Registros) los escritos que había presentado D. XXX el día 22/12/2022. Ese mismo día, la Diputación Foral de Bizkaia contesta a D. XXX en relación a su queja, indicándole que los citados escritos habían sido remitidos desde el Registro General al Registro del Departamento de Transportes y Movilidad Sostenible pero que, no obstante, se devuelven al Registro General y que será éste quien los remita en dicha fecha (11/01/2023) al Consorcio de Transportes de Bizkaia. Es en esta fecha cuando CTB tiene conocimiento fehaciente de los escritos presentados por D. XXX el día 22/12/2022.

8.. El día 11/01/2023 a las 17:21 horas, D. XXX remite nuevo email a la dirección electrónica genérica de CTB confirmando lo señalado en el punto anterior”.

El día 12/01/2023 se comienza por parte de CTB al análisis jurídico del contenido material de los escritos presentados por el reclamante el día 22/12/2022 y en el que, propuso, por un lado, que la reducción no sólo



alcanzase hasta el 30 de junio como había acordado el Consejo General de CTB, sino que se extendiera todo el año 2023 y, por otro, que la rebaja alcanzara a otros títulos distintos de los contemplados por el Consejo General de CTB (títulos temporales y monederos).

“A este respecto se concluyó que:

- En primer lugar, que las modificaciones introducidas por el Consejo General del Consorcio de Transportes de Bizkaia respetaban escrupulosamente la legalidad vigente.*
- En segundo lugar que el Consejo General de CTB es el órgano soberano y competente para decidir a qué títulos o períodos afecta las reducciones o subidas de las tarifas de sus títulos.*
- En tercer lugar que, a pesar de lo anterior, el Consejo General de CTB en las modificaciones introducidas en la Ordenanza Fiscal de la que trae causa la presente queja había acomodado su margen de discrecionalidad a la consecución de los objetivos comunes que planteó el Real Decreto-ley 11/2022, de 25 de junio, y que había marcado el inicio de los sucesivos expedientes de modificaciones de la ordenanza fiscal.*
- Que el acuerdo adoptado por el Consejo General trataba de respetar en todo momento el espíritu del citado Real Decreto-ley, tanto en cuanto a los títulos afectados por la rebaja (los regulados en el artículo 4.1 y 4.2), tanto en cuanto a los plazos, como en cuanto a los porcentajes de reducción.*
- D. XXX, como cualquier otro ciudadano o usuario del servicio, podía pretender la extensión a otros títulos, a otros plazos o bien aplicar otras reducciones, sin embargo, no debe olvidarse que la competencia y motivación corresponde al Consejo General expresada en el presente informe.*

Por ello, las aportaciones realizadas por Don XXX, si bien son bienvenidas como las de cualquier otro ciudadano sea o no usuario del transporte público, no son vinculantes para el Consejo General ni ponen de manifiesto irregularidad alguna del expediente. Por ello, el análisis concluyó que merecían calificarse de mera sugerencia o aportación y no una reclamación contra el acuerdo”.

En febrero de 2023, continuó la interacción entre las partes, si bien el CTB señaló finalmente al reclamante que sus sugerencias serían analizadas y debatidas ante modificaciones que se pudieran producir en el futuro, puesto que, en ese momento ya no existía proceso de tramitación de ordenanza alguna.

4. De la respuesta aportada por el CTB a esta institución, resulta destacable la mención que realiza el ente público al estudio de octubre de 2021 del Ararteko,





relativo a la "[Administración digital y relaciones con la ciudadanía. Su aplicación a las administraciones vascas](#)".

En concreto, reproduce diversos párrafos del citado estudio para concluir que el CTB ejecuta sus competencias y las atribuidas dentro de su potestad organizativa con los objetos y fines previstos en su ley de creación mediante gestión directa, indirecta y de forma compartida con otras administraciones y entes, por lo que, en resumen, manifiesta *"la dificultad de integrar en una única plataforma electrónica todos los escritos que pasan, desde una bonificación, hasta la tramitación de la pérdida de una tarjeta monedero (barik) incluidas las incidencias en el servicio (como los retrasos en el servicio), que pueden generar una comunicación (Operaciones Zendesk por año 2020 - 98.635 / 202179.050 / 2022 -78.081), en un modelo eficaz que de respuesta a los ciudadanos, la convergencia de diversos operadores, con diferente naturaleza jurídica (ejemplo, ETS, EUSKOTREN...) que convenian con el CTB la prestación de la integración tarifaria e interoperabilidad del servicio, pone de manifiesto las grandes dificultades que se están teniendo en esta materia. El CTB va a implantar una sede electrónica de manera inmediata y está barajando diversas opciones, para integrar en su sede toda esta amalgama diferenciada de escritos de un servicio Público con tanta repercusión en la ciudadanía. Pensar en el ciudadano y como dar un servicio adecuado sin disminuir la calidad del prestado en la actualidad es la máxima que nos está retrasando y dilatando en este proceso de modernización"*.

Entendiendo esta defensoría, por tanto, que dispone de los hechos y fundamentos de derecho suficientes, emite las siguientes:

Consideraciones

1. A la luz de los antecedentes expuestos, el Ararteko estima que son tres los aspectos fundamentales sobre los cuales deben realizarse consideraciones.

En primer lugar, corresponde analizar el marco jurídico aplicable a la publicidad y exposición pública a la cual debe someterse la aprobación y modificación de una ordenanza fiscal.

Por otro lado, se estima necesario estudiar la petición de acceso a la información pública planteada por la persona reclamante a la luz de las disposiciones aplicables en materia de transparencia y buen gobierno.

En tercer lugar, con respecto a las interacciones mantenidas a través de medios electrónicos entre el CTB y la persona reclamante, el Ararteko considera adecuado realizar algunas consideraciones en materia de administración electrónica.





2. Con respecto a la publicidad de las ordenanzas fiscales, la Norma Foral 9/2005, de 16 de diciembre, de Haciendas Locales¹ dice en su artículo 16:

*“Artículo 16. Elaboración, publicación y publicidad de las ordenanzas fiscales.
1. Los acuerdos provisionales adoptados por las corporaciones locales para el establecimiento, supresión y ordenación de sus tributos y para la fijación de los elementos necesarios en orden a la determinación de las respectivas cuotas tributarias, así como las aprobaciones y modificaciones de las correspondientes ordenanzas fiscales, se expondrán en el tablón de anuncios de la entidad durante treinta días, dentro de los cuales los interesados podrán examinar el expediente y presentar las reclamaciones que estimen oportunas.
(...)”.* (El subrayado es del Ararteko).

El CTB señala en su respuesta a esta institución que efectivamente resulta aplicable el citado artículo 16 de la norma foral y que, de acuerdo con el apartado 1, *“el expediente fue expuesto al público en el tablón de anuncios de la entidad durante treinta días hábiles, a fin de que los interesados pudieran examinar el expediente y presentar las reclamaciones que estimasen oportunas”*.

En este sentido, cabe recordar que el Ararteko pidió conocer expresamente dos cuestiones básicas. Por un lado, el motivo por el cual no se incluyó el propio texto de la propuesta de modificación en el anuncio de modificación de la ordenanza fiscal publicado en el Boletín Oficial de Bizkaia de 17 de noviembre de 2022 y, por otro lado, una descripción de los lugares físicos y electrónicos en los cuales se sometió a exposición pública durante 30 días hábiles el texto completo de la modificación de la Ordenanza Fiscal Reguladora de las Tasas por la Prestación del Servicio Transporte Público de Viajeros a los usuarios de los Títulos del CTB.

El Ararteko observa que ninguna de las cuestiones planteadas ha sido respondida de manera específica, por lo que, cabe considerar que el expediente no fue expuesto al público en ningún tablón de anuncios, ni físico ni electrónico.

De la imposibilidad de consulta pública de la documentación surge la petición expresa de acceso al expediente a través de medios electrónicos, presentada por el reclamante en fecha 17 de noviembre de 2022. El reclamante recibió respuesta mediante correo electrónico de 1 de diciembre de 2022, el cual indicó que el CTB procedería a la publicación del expediente posteriormente. Aparentemente, en aquel momento no se encontraba publicada la propuesta de modificación de ordenanza fiscal, puesto que, de otro modo, el correo electrónico que le fue

¹https://www.bizkaia.eus/Ogasuna/Zerga_Arautegia/Indarreko_arautegia/pdf/ca_9_2005.pdf?hash=40043c1aaa12163a7f2b66cce5b66f47&idioma=CA



enviado habría señalado al reclamante dónde y de qué modo podía acceder a la información pretendida.

3. Visto lo anterior, el Ararteko considera adecuado recordar los aspectos fundamentales de la transparencia y buen gobierno que deben presidir las actuaciones de las entidades públicas.

La [Ley 19/2013](#), de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTBG) establece en su preámbulo:

“La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se 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”.

Existe una vertiente de **publicidad activa**, que se articula a través de obligaciones de publicidad para todas las Administraciones y entidades públicas, y una vertiente de **publicidad pasiva** mediante la cual se reconoce y garantiza el acceso a la información regulado como un derecho de amplio ámbito subjetivo y objetivo.

La Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi (en adelante LILE), establece entre los principios generales aplicables a la publicidad activa, en el apartado 2 del [artículo 50](#):

“La finalidad de las obligaciones de publicidad activa es facilitar el ejercicio del control del poder, de la actividad político-institucional y de la actuación administrativa de los entes locales, así como garantizar la rendición de cuentas de las representantes y los representantes públicos y el escrutinio de su gestión por la ciudadanía”.

Por otro lado, el [artículo 7](#) de la LTBG dice en el ámbito de transparencia activa que se ha de publicar la siguiente información:

“Artículo 7. Información de relevancia jurídica.

*Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, publicarán:
(...)*

e) Los documentos que, conforme a la legislación sectorial vigente, deban ser sometidos a un período de información pública durante su tramitación”. (El subrayado es del Ararteko).





Como se ha señalado anteriormente, el CTB no parece haber cumplido sus obligaciones fundamentales en materia de publicidad activa, dado que, según dispone la normativa sectorial, no consta exposición pública efectiva del expediente de modificación de la ordenanza fiscal, o al menos, no se ha facilitado al Ararteko elementos que permitan apreciar la realización de dicho trámite.

4. Por otro lado, existe una **vertiente pasiva** de la transparencia, que se corresponde con el derecho de acceso a la información pública en los términos expuestos en el [artículo 13 apartado d\) de la Ley 39/2015](#) del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC) que remite a la legislación específica de transparencia como norma básica de atención y tramitación del derecho de acceso.

La LTBG establece, de conformidad con el artículo 105.b) de la Constitución, el régimen jurídico general para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública del que "son titulares todas las personas" (apartado 3 del preámbulo), con los límites que establece el [artículo 14](#) de la citada Ley. El reconocimiento del derecho de acceso es, por tanto, general, y los límites expresos y específicos.

El ámbito subjetivo de aplicación del derecho de acceso a la información pública está delimitado por el [artículo 12](#) de la LTBG, en la forma siguiente *"Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley"*. Se trata de un reconocimiento muy amplio de la titularidad del derecho y, además, su ejercicio no requiere la necesidad de acreditar un determinado interés tal y como ha establecido el Tribunal Supremo en la reciente sentencia de 2 de junio de 2022².

Por otro lado, el ámbito objetivo del derecho ([artículo 13](#)) define como información pública a todos los documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de las entidades obligadas y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

Se trata de una formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho que, en palabras del Tribunal Supremo³, *"obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013, como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1 de la*

² STS 2272/2022. [ECLI:ES:TS:2022:2272](#)

³ STS de 16 de octubre de 2017 (recurso 75/2017) [ECLI:ES:TS:2017:3530](#)
STS de 2 de junio de 2022 (recurso 4116/2020) [ECLI:ES:TS:2022:2272](#)



misma ley, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información”.

De ello deriva que la aplicación de una causa de inadmisión ([artículo 18 LTBG](#)) debe realizarse con carácter restrictivo, lo que implica que la administración que la considera concurrente lo justifique suficientemente. Y, por otro lado, en relación con los posibles límites aplicables al acceso previstos en el [artículo 14](#) de la LTBG, resulta conveniente indicar que no operan ni automáticamente a favor de la denegación, ni de modo absoluto en relación con los contenidos, dado que el citado artículo dispone que “podrán” ser aplicados. Además, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno dispone en el Criterio Interpretativo CI/002/2015 de 24 de junio⁴, que, “*la invocación de motivos de interés público para limitar el acceso a la información deberá estar ligada con la protección concreta de un interés racional y legítimo*”.

El Ararteko aprecia que, en el supuesto analizado en la presente queja, la persona reclamante formuló adecuadamente el derecho de acceso a la información pública según prevé el [artículo 17](#) LTBG.

Además, la solicitud llegó a conocimiento tempestivo del CTB, por lo que, tanto la contestación por correo electrónico emitida por la administración como la falta de entrega de la documentación requerida apuntan a una inobservancia del régimen de tramitación de las solicitudes de acceso a la información pública establecidos en el artículo 17 y siguientes de la LTBG y del [artículo 62](#) y siguientes de la LILE.

En concreto, el CTB respondió a la persona reclamante a través de un mero correo electrónico, y no utilizó el medio electrónico adecuado para responder al interesado ya que, (tal y como se señalará posteriormente), no tiene implantada una sede electrónica a través de la cual resolver la petición de acceso y en su caso poner a disposición del interesado la información pretendida. Por tanto, no se utilizaron los medios electrónicos formales que permitan garantizar la integridad, trazabilidad y seguridad de la actuación de la administración.

Cabe añadir que, mediante el correo electrónico citado, el CTB no dictó una resolución al efecto en los términos contemplados en el [artículo 20](#) de la LTBG ni aportó además en ese instante la documentación requerida.

Tampoco facilitó el acceso a la documentación, como bien pudiera haber hecho mediante la indicación de un enlace electrónico de la página web del CTB o de la

⁴https://www.consejodetransparencia.es/dam/jcr:77d11404-2f9a-45e6-be70-d6c96409acd5/C2_2015_limites_derecho_de_informacion.pdf



dirección postal concreta en la que se ubicaba el tablón de anuncios físico de la entidad local.

5. Como consecuencia de la falta de obtención de información por parte del CTB, la persona reclamante decidió dirigirse a la entidad local nuevamente con objeto de reiterar su pretensión de conocer la propuesta de modificación de ordenanza fiscal y, en su caso, realizar alegaciones a la misma.

En este punto, interesa destacar que el reclamante dirigió un segundo escrito al CTB del mismo modo que el primero, a través del registro electrónico de la DFB. Sin embargo, llama la atención que este segundo escrito no llegó a conocimiento del CTB.

La utilización del registro de la DFB para relacionarse por vía electrónica viene motivada porque el CTB no dispone de un registro electrónico general en los términos previstos en el [artículo 16](#) LPAC:

“Artículo 16. Registros.

*1. Cada Administración dispondrá de un Registro Electrónico General, en el que se hará el correspondiente asiento de todo documento que sea presentado o que se reciba en cualquier órgano administrativo, Organismo público o Entidad vinculado o dependiente a éstos. También se podrán anotar en el mismo, la salida de los documentos oficiales dirigidos a otros órganos o particulares.
(...)”*

De este modo, ante la imposibilidad de presentar su solicitud, el reclamante acudió al registro de otra administración de acuerdo con lo previsto en el apartado 4 del citado artículo:

“4. Los documentos que los interesados dirijan a los órganos de las Administraciones Públicas podrán presentarse:

a) En el registro electrónico de la Administración u Organismo al que se dirijan, así como en los restantes registros electrónicos de cualquiera de los sujetos a los que se refiere el artículo 2.1.

b) (...).

c) (...).

d) En las oficinas de asistencia en materia de registros.

e) En cualquier otro que establezcan las disposiciones vigentes.

Los registros electrónicos de todas y cada una de las Administraciones, deberán ser plenamente interoperables, de modo que se garantice su compatibilidad informática e interconexión, así como la transmisión telemática





de los asientos registrales y de los documentos que se presenten en cualquiera de los registros". (El subrayado es del Ararteko).

Asimismo, el [artículo 37](#) del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos (en adelante RAFME) establece con respecto a la interoperabilidad de los registros electrónicos.

"1. Las Administraciones Públicas dispondrán de registros electrónicos para la recepción y remisión de solicitudes, escritos y comunicaciones, que deberán ser plenamente interoperables de manera que se garantice su compatibilidad informática e interconexión en los términos previstos en el artículo 16 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre y en el artículo 60 de este Reglamento (...)". (El subrayado es del Ararteko).

Expresa el CTB que el escrito remitido por la persona reclamante a través del registro electrónico de la DFB en fecha 22 de diciembre de 2022 no se conoció hasta el 11 de enero de 2023 por diversos problemas técnicos relacionados con el Gestor Administrativo Municipal proporcionado por la entidad BiscayTIK, acaecidos el día 21 de diciembre de 2022, con SICRES (Sistema de Información Común de Registros de Entrada y Salida), el día 22 de diciembre de 2022, e incidencias de interoperabilidad los días 28 y 29 de diciembre de 2022.

Además, señala el CTB que el día 11 de enero de 2023 la DFB remitió por primera vez al CTB vía "Sistema Integrado de Registros" los escritos que había presentado el reclamante el día 22 de diciembre de 2022.

Se trata de explicaciones técnicas que parecen ciertamente confusas por las razones que se enuncian a continuación.

En primer lugar, se mencionan problemas relacionados con el Gestor Administrativo Municipal o GAM proporcionado por la Fundación BiscayTIK.

El Ararteko tiene a bien destacar, a este respecto, que el citado gestor ofrece un módulo de registro de entrada y salida, tal y como se describe en la página web de la entidad pública BiscayTIK: (<https://www.biscaytik.eus/es-ES/administracion/Gestor-Administrativo-Municipal/Paginas/default.aspx>). En apariencia, el CTB no tiene implantado el registro para que la ciudadanía presente solicitudes. De otro modo, la persona reclamante lo habría utilizado con toda probabilidad. Por lo tanto, al Ararteko le surge la duda de si realmente el CTB ha implantado el sistema de registro del Gestor Administrativo Municipal, o únicamente dispone de un sistema de intercambio de asientos registrales para





interoperar con otras administraciones públicas, pero no con la ciudadanía. Lo cual contraviene directamente lo previsto en el [artículo 16](#) LPAC anteriormente citado.

Por otro lado, el CTB también cita problemas relacionados con el SICRES y con carácter general de interoperabilidad que impidieron la recepción de la solicitud de la persona reclamante de fecha 22 de diciembre de 2022 hasta el 11 de enero de 2023.

Conviene recordar que SICRES⁵ es una disposición jurídica que establece cómo intercambiar asientos registrales entre distintas oficinas de registro de documentos de entrada y salida, la estructura de la información y los requisitos tecnológicos mínimos que deben cumplirse. Por lo tanto, el Ararteko considera que la norma no produce problemas técnicos que pudieran haber impedido la recepción de asientos registrales.

Además, no se han facilitado a esta institución información sobre los concretos problemas de interoperabilidad a los que alude el CTB que se produjeron con carácter general, ni se detalla en qué dimensión de la interoperabilidad previstas en el Esquema Nacional de Interoperabilidad se produjo la problemática acaecida; en la dimensión organizativa, en la semántica o en la técnica ([Real Decreto 4/2010](#), de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica).

Por último, explica el CTB que los escritos presentados por el reclamante el día 22 de diciembre de 2022 se recibieron el día 11 de enero de 2023 vía Sistema de Interconexión de Registros. El Ararteko entiende que, si el CTB se encuentra adherido al Sistema de Interconexión de Registros (en adelante SIR) interoperable, gestionado por el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, tal y como prevé el [artículo 60.2](#) del RAFME, entonces quizá el problema hubiera sido general de funcionamiento de los registros de todas las administraciones adheridas al SIR. En otras palabras, si el CTB se encuentra adherido al SIR, entonces el problema de interoperabilidad que aduce quizá no es imputable al servicio proporcionado por la Fundación BiscayTIK o al sistema de registro de entrada y salida de la DFB. En definitiva, que se desconoce el problema de interoperabilidad que impidió tramitar el segundo escrito presentado por el reclamante a través del registro de la DFB.

No puede obviarse que, partiendo de la información facilitada por el CTB, existieron en el caso analizado problemas de interoperabilidad entre registros

⁵ [Resolución de 22 de julio de 2021](#), de la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Modelo de Datos para el intercambio de asientos entre las entidades registrales.



electrónicos susceptibles de provocar retrasos en la atención y tramitación de las solicitudes presentadas por la ciudadanía y que, en apariencia no se detectaron y no se solucionaron en un período de casi 20 días.

Ante los hechos descritos, el Ararteko considera necesario que el CTB revise los procedimientos y los registros de gestión de incidentes, con objeto de analizar si es necesario actualizar las medidas de seguridad aplicables en materia de disponibilidad de la información tal y como establece el Esquema Nacional de Seguridad ([Real Decreto 311/2022](#), de 3 de mayo, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad).

En caso contrario, podrían materializarse amenazas y riesgos con efectos jurídicos no deseados para la ciudadanía, que pueda ver comprometida la atención y tramitación de los asuntos dirigidos al CTB a través de cualquier registro electrónico.

6. En materia de administración electrónica, el CTB esgrime el conocimiento del estudio del Ararteko "Administración digital y relaciones con la ciudadanía. Su aplicación a las administraciones públicas vascas"⁶.

Cabe recordar que el estudio tiene como objetivo realizar una foto actualizada del marco normativo vigente en materia de digitalización en el ámbito público y, más concretamente, en lo que afecta a los derechos de la ciudadanía en las relaciones digitales con la Administración pública, qué problemas inmediatos se advierten en el desarrollo tecnológico y en la aplicación del proceso de digitalización, cuáles son los nudos que principalmente se detectan y de qué modo se están tratando de resolver en el ámbito público, y proporcionar mediante conclusiones y recomendaciones pautas de actuación a la administración que permitiera adoptar medidas jurídicas y técnicas adecuadas para efectuar la transformación en materia de administración electrónica (Apartado 1 del resumen ejecutivo, página 10).

En este punto resulta oportuno destacar que el CTB manifiesta en su respuesta al Ararteko, tal y como consta en los antecedentes, la dificultad de integrar en una única plataforma electrónica todos los escritos que pasan por la entidad y de interoperar con otros operadores de distinta naturaleza jurídica que convenían con el CTB como ETS, Euskotren, etc. Además, refiere que se va a implantar una sede electrónica de manera inmediata.

Conviene, por lo tanto, diferenciar el contexto de la queja presentada y los efectos jurídicos que tiene la presentación de una solicitud ante el CTB de otras problemáticas relacionadas con la gestión del servicio de transporte público, de los

⁶ <https://www.ararteko.eus/es/administracion-digital-y-relaciones-con-la-ciudadania-su-aplicacion-las-administraciones-publicas-vascas>



títulos de transporte o de las incidencias que surjan en ese ámbito. En efecto, nada tiene que ver una petición de acceso a la información pública, y su tramitación administrativa, como se ha analizado en las consideraciones precedentes, con otras problemáticas de gestión del servicio de transporte.

Sentado lo anterior, en su estudio “Administración digital y relaciones con la ciudadanía. Su aplicación a las administraciones públicas vascas” el Ararteko indicaba de modo específico con respecto al registro electrónico:

“2.- Registro electrónico

Por lo que respecta al Registro electrónico general, también los niveles de implantación son muy altos, aunque no alcance a todos los casos, lo cual es un buen síntoma de que este elemento central de la arquitectura tecnológica de la administración electrónica está ya plenamente implantado, algo que supone en sí mismo un avance. (...)”. (El subrayado es del Ararteko).

Tal y como se ha señalado anteriormente, el CTB no dispone de una solución de registro electrónico para que la ciudadanía presente sus solicitudes, por lo que, parece oportuno que la entidad local utilice el estudio del Ararteko como pauta para adoptar soluciones jurídicas y técnicas relacionadas con el cumplimiento de las reglas básicas de la administración electrónica.

Por otro lado, en el apartado relativo a conclusiones y recomendaciones del estudio, el Ararteko establecía, con respecto al análisis de la posición de la ciudadanía en la implantación de la administración electrónica, lo siguiente:

“Quinta.- La Administración pública se ha caracterizado por ser muy exigente en el cumplimiento de las exigencias normativas de uso exclusivo de medios telemáticos con los sujetos obligados a relacionarse electrónicamente con ella, especialmente a la hora de cumplir los diferentes trámites y plazos por esa vía. Algunas de esas exigencias han sido atemperadas por el reciente Reglamento de medios electrónicos, introduciendo, por ejemplo, una serie de precisiones en la subsanación de actuaciones procedimentales de sujetos obligados a relacionarse electrónicamente con la Administración, dados los términos ambiguos en los que estaba redactado en artículo 68.4 LPAC (artículo 14 Reglamento). Sin embargo, ese rigor no se aprecia de igual modo cuando el destinatario de las normas es la propia organización, lo que hace necesario que la finalidad de construir un sistema integrado de administración electrónica no es únicamente la de mejorar la eficacia, la eficiencia o la economía del actuar público, sino prestar servicios mejores y más ágiles a la ciudadanía destinataria de tales servicios digitalizados, que debería ver cómo su posición mejora en lo que afecta a sus relaciones presenciales con la Administración pública, que los plazos se cumplen con regularidad, que no se le demanda documentación que





*ya obra en poder de la Administración o, en fin, que sus cargas y trámites se agilizan y adquieren mayor seguridad jurídica. El efecto de desaliento a la hora de utilizar medios digitales es claro y se constata en que, por lo que afecta a los sujetos no obligados, ese uso es aún esporádico, a pesar de los años transcurridos. **Por ello convendría que las administraciones públicas llevaran a cabo un proceso de reflexión profundo que replantee conceptualmente las bases de esa relación si se quiere avanzar de forma decidida hacia una mayor presencia de la digitalización de las relaciones con la ciudadanía. El actual estado de cosas obliga a las administraciones públicas a acelerar el proceso de implantación efectiva e integral de la administración electrónica, con la finalidad de que la ciudadanía pueda tener estímulos internos para interactuar no sólo por la vía presencial/física, sino que, con las debidas garantías y con la proporcionalidad adecuada, se pueda dar el paso a poder entablar tales relaciones por vía telemática. (...)**".*

El Ararteko estima que el CTB puede analizar las reflexiones y recomendaciones dirigidas a las administraciones públicas vascas en el citado estudio con objeto de adoptar las medidas jurídicas y técnicas que le permitan ofrecer servicios públicos a través de medios electrónicos, de acuerdo con lo dispuesto en la normativa en vigor en materia de administración electrónica.

Por ejemplo, desde la entrada en vigor de la derogada Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, la Fundación BiscayTIK (fundada en 2008) ofrece servicios dirigidos a las entidades locales de Bizkaia con objeto de facilitar el cumplimiento de la administración electrónica.

Una vez establecido lo que antecede, el Ararteko considera que mediante la utilización de esa opción el CTB podría haber implantado, desde tiempo atrás, un registro electrónico en los términos previstos en el artículo 16 LPAC y el 37 del RAFME, plenamente interoperable, con objeto de atender y tramitar cualquier solicitud, escrito o documento que la ciudadanía estime oportuno dirigir al consorcio. De la misma manera, quizá el CTB pueda recurrir a los servicios de la Fundación BiscayTIK para implantar la sede electrónica que proporcione los servicios públicos a través de medios electrónicos que le correspondan, según sus competencias.





Por todo ello, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 11 b) de la Ley 3/1985 de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, el Ararteko eleva al Consorcio de Transportes de Bizkaia la siguiente

RECOMENDACIÓN

- En cumplimiento de la normativa foral de haciendas locales de Bizkaia, dar publicidad a las modificaciones de las ordenanzas fiscales a través de medios físicos y electrónicos que permitan su consulta por la ciudadanía durante el plazo correspondiente de información o exposición pública.
- Tramitar cualquier petición de acceso a la información pública en los términos previstos en la normativa de transparencia.
- Adoptar las medidas técnicas, jurídicas y organizativas necesarias para implantar un registro electrónico interoperable que permita a la ciudadanía presentar escritos, documentos y solicitudes directamente a esa administración.
- Revisar los procedimientos y registros de gestión de incidencias que permitan detectar y solucionar los problemas de interoperabilidad de manera inmediata, de acuerdo con los requisitos del Esquema Nacional de Seguridad.
- Facilitar al reclamante la posibilidad de formular alegaciones con ocasión de la próxima revisión de la Ordenanza Fiscal Reguladora de las Tasas por la Prestación del Servicio Transporte Público de Viajeros.

