

"Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos (...)" Art. 1 de la Declaración Universal de los DD HH
"Tots els éssers humans naixen lliures i iguals en dignitat i drets (...)" Art. 1 de la Declaració Universal dels DD HH

Queja	2302781
Materia	Procedimientos administrativos
Asunto	Procedimiento Administrativo. Acceso a expediente. Demora. Cobro de tasas.
Actuación	Resolución de consideraciones a la Administración

RESOLUCIÓN DE CONSIDERACIONES A LA ADMINISTRACIÓN

1. Antecedentes

1.1. El 22/09/2023 la persona autora de la queja manifiesta que su representada fue aspirante en la convocatoria de pruebas selectivas 37/18. El 16/11, 21/11 y 12/12/2022 solicitó a la Conselleria de Justicia, Interior y Administración Pública copia íntegra de la fase completa del concurso (méritos aportados, valoración inicial, alegaciones a esta, valoración final y actas del órgano selectivo). Sin embargo:

- La copia del expediente se le remitió, incompleta, el 02/05/2023, casi 6 meses después de la solicitud. La documentación entregada era anterior a la resolución provisional del concurso, privándole de ejercer de forma adecuada su derecho de defensa. Por ello, para evitar el fin del plazo para recurrir, el 12/12/2022 tuvo que presentar un primer recurso de alzada sin haber obtenido copia del expediente. El 18/05/2023 tuvo que ampliar su recurso, aunque no planteó indefensión pues no sabía que el expediente estaba incompleto.

La resolución del recurso de alzada de 31/05/2023 sólo se pronunció sobre el inicial; no sobre su ampliación. Ha recurrido esta resolución en vía judicial. Al serle facilitado el expediente en esta vía, se ha dado cuenta de que la copia que le fue facilitada en su día era incompleta.

- Para obtener copia del expediente tuvo que pagar una tasa de 226€ por expedición de copias, en contra de la Ley 1/2022, de 13 de abril, de la Generalitat, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana, por lo que el 28/06 y el 19/09/2023 ha solicitado su devolución. El 21/09/2023 se le ha desestimado por correo electrónico. No ha recurrido porque esta respuesta no reúne los requisitos para considerarse notificación de un acto administrativo.

Concluye: «(...) interponemos esta queja, por haber tardado 6 meses en facilitar la copia del expediente, haber cobrado indebidamente tasa por esa copia del expediente y sobre todo, por haber enviado copia incompleta y habernos producido una flagrante indefensión».

1.2. El 29/09/2023 admitimos la queja a trámite respecto a si las copias fueron entregadas de forma coherente con lo solicitado, los motivos de la demora en su puesta a disposición de la persona y el cumplimiento de la obligación de resolver la reclamación contra el cobro de la tasa. Requerimos a la Conselleria de Hacienda, Economía y Administración Pública informe sobre los siguientes extremos:

UNO: ¿La persona interesada tenía acceso efectivo en noviembre de 2022 a través de su área personalizada de la sede electrónica a la información actualizada del procedimiento selectivo derivado de la convocatoria 37/18? En caso de respuesta afirmativa:

¿Tal acceso le permitía visualizar los documentos cuya copia solicitó de forma concreta el 21/11/2022?

¿Tal acceso le permitía descargar copias de los documentos electrónicos del mismo de forma directa; sin necesidad de solicitarlas? En caso de que no fuera así: ¿Por qué motivo?

DOS: ¿Se demoró en el presente caso la puesta a disposición de copias desde noviembre 2022 a mayo 2023? En caso de respuesta afirmativa: ¿Por qué motivo?

TRES: ¿La información puesta a disposición de la persona incluía la precisada en su solicitud de

21/11/2022? En caso de respuesta afirmativa: justificar. En caso de respuesta negativa: justificar por qué no se incluyó.

CUATRO: La copia de los documentos solicitados por la persona ¿requirieron para ser puestos a su disposición, expedición, reproducción, cambios de formato o trasposición de la información a un formato diferente al original?

En caso de respuesta positiva: ¿Qué labores justificaron el cobro de tasas?

En caso de respuesta negativa: ¿Por qué motivo se exigieron tasas?

1.3. El 09/11/2023 recibimos informe de la Administración. En esencia, expone que el expediente electrónico no está implantado en la Generalitat y que la parte interesada ha ido modificando sus solicitudes a medida que la información le ha ido siendo facilitada con puntualidad. Así:

El 21/11/2022 la persona concreta su solicitud de copias. Ocho días después, se reclama la documentación al órgano selectivo, que la remite a la Conselleria el 13/12/2022. Desde entonces, se suceden contactos telefónicos o mediante correo electrónico con la parte interesada, de modo que:

A mediados de febrero de 2023 se le insta a concertar fecha para presentarse ante la Administración a consultar el expediente. Aquella responde que se pondría en contacto con la Administración para consultarla. Tres meses después de la solicitud de copias (el 10/03/2023) se le recuerda que se está a la espera de su respuesta. Esa misma fecha, la persona manifiesta que no quiere acceso presencial al expediente, sino copia de los documentos solicitados en su día.

El 19/04/2023, se le informa que debe pagar tasas por la expedición de copias. La persona recuerda que no quiere copia de todo el expediente, sino de lo solicitado el 21/11/2022.

Cinco meses después de la solicitud (el 27/04/2023) se le solicita que determine el modo de acceso a la información. Al día siguiente, el representante de la interesada se persona en la Administración y a la vista del expediente completo, decide llevarse copia de determinados documentos.

El 02/05/2023, el representante envía correo electrónico con la relación de aspirantes de los que solicita copia (méritos de las fases provisional y definitiva). Esa misma fecha se le contesta que el número de copias son 4.520 y que deberá pagar la tasa correspondiente.

Aquel presenta nuevo escrito (06/05/2023) con la relación de aspirantes de los que solicita copia (méritos de las fases provisional y definitiva) y las actas del órgano selectivo posteriores a 14/11/2022. Se le envía correo electrónico el 08/05/2023 con la documentación solicitada el 06/05/2023. Presenta nuevo escrito (10/05/2023) para exponer que la documentación recibida no es correcta, pues faltan méritos. Se le envía correo electrónico el 11/05/2023 con la documentación pendiente.

La interesada, el 23/06/2023 presenta escrito solicitando copia de los expedientes de los recursos de alzada estimados a cuatro aspirantes mediante acuerdo del órgano selectivo publicado el 02/06/2023.

El representante envía el 03/07/2023 correo electrónico manifestando que ha interpuesto recurso judicial y que, dado que la Administración ha de remitir el expediente completo al Tribunal, ya no necesita los documentos solicitados el 23/06/2023.

La interesada presenta escrito el 19/09/2023 en el que solicita la devolución de tasas al amparo de la Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana.

Concluye la Administración:

- Al no estar implantado el expediente electrónico en la Generalitat, la interesada no podía tener acceso, a través de su área personalizada de la sede electrónica, a la información actualizada del procedimiento. No obstante, se le facilitó dicha información, atendiendo todas las solicitudes de esta y de su representante, mediante puntual entrega de la documentación requerida en cada momento.

- La documentación que el 06/05/2023 fue remitida al representante se encontraba en los archivos en formato papel y hubo de ser digitalizada. La expedición de copias o la transposición de la información a un formato diferente al original, necesario en este caso, sí da lugar al pago de tasas (Ley 20/2017, de 28 de diciembre, de la Generalitat, de tasas).

1.4. El 17/11/2023 la persona autora de la queja alega, en resumen, que si el 21/11/2022 estaba clara la solicitud de copia de documentos, no puede entenderse:

- Que el 13/02/2023 la Administración contactara telefónicamente con aquella *para concertar la fecha en que podría acudir a las dependencias administrativas a consultar el expediente.*

- Que el 10/03/2023 se le remitiera correo electrónico *recordándole que se estaba a la espera de su respuesta.* De hecho, la interesada respondió *que no le interesaba el acceso presencial al expediente, sino copia de los documentos solicitados.*

- Que la copia del expediente se le remitiera el 02/05/2023 (seis meses después de la solicitud) y de forma incompleta. Cuando la Administración afirma que el 08/05/2023 se envió correo electrónico al representante con la documentación solicitada el 06/05/2023, no es cierto. Por ello, hubo de recurrir en dos ocasiones, ya que la documentación recibida se refería a la fase provisional del concurso, no a la definitiva, lo que les causó indefensión al no poder fundamentar de modo adecuado su recurso.

Desde el inicio se dijo a la Administración que querían copia de documentos del expediente, no consultarlo en persona. No pueden consultarse en condiciones 6.240 páginas en una comparecencia.

2. Consideraciones

2.1. Análisis de la actuación administrativa

La Administración de la Generalitat no tiene implantado el expediente electrónico, tal y como exige la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPA.) y el 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, RPA. en vigor desde 02/04/2021). Así (resumen):

Artículos 12 y 13 LPA. (Asistencia en el uso de medios electrónicos a los interesados y derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas): La Administración debe garantizar la relación electrónica a las personas que deseen utilizarla. Estas tienen derecho a comunicarse con ella a través de un Punto de Acceso General y a ser asistidas en el uso de medios electrónicos.

Artículo 70 (Expediente Administrativo) LPA.: Tendrá formato electrónico y estará formado por los documentos, pruebas, dictámenes, informes, acuerdos, notificaciones, copia electrónica certificada de la resolución adoptada y demás diligencias, así como un índice numerado de los documentos que contenga.

Artículo 53.1.a LPA. (Derechos del interesado en el procedimiento administrativo): Derecho a conocer, *en cualquier momento*, el estado de tramitación de los procedimientos y, entre otros derechos, a obtener copia de sus documentos. Si se relacionan con la Administración vía electrónica, tendrán derecho a su consulta en el Punto de Acceso General de esta. La obligación de facilitar copias se entenderá cumplida con su puesta a disposición en el citado Punto o en la sede electrónica. El artículo 52 RPA. (Ejercicio del derecho de acceso al expediente electrónico y obtención de copias de los documentos electrónicos) dispone que la Administración remitirá a la parte interesada la dirección electrónica que dé acceso al expediente electrónico.

Artículo 19 LPA. (Comparecencia de las personas): La comparecencia ante las oficinas públicas, sea presencial o electrónica, sólo será obligatoria cuando esté previsto en una Ley.

Artículo 27.4 LPA. (Validez y eficacia de las copias realizadas por las Administraciones Públicas): Los interesados podrán solicitar, *en cualquier momento*, copia de los documentos públicos administrativos, debiendo expedirse, salvo las excepciones de la normativa de transparencia, en el plazo de quince días.

Así, en la presente queja, el 21/11/2022 la persona interesada solicita de forma precisa qué copias desea de un expediente. La Administración se demora casi seis meses en su entrega y no sólo no atiende con precisión a la solicitud, sino que, tras varios meses, pretende que la persona comparezca ante ella para la

vista del expediente y que abone tasas por la obtención de las copias.

Tras meses desde la solicitud de copias sin haberlas obtenido, la parte interesada acaba (de modo comprensible) compareciendo en persona ante la Administración, pues el plazo para recurrir se va agotando y el procedimiento avanza con nuevas actuaciones. Lógicamente, va presentando nuevas solicitudes de copias para conocer dichas actuaciones con el detenimiento que no permite una comparecencia personal.

La Administración pretende justificar su retraso en el contenido cambiante de estas solicitudes. Expone además que la entrega de copias está sujeta a tasas, pues parte de la información estaba en los archivos y fue necesario digitalizarla.

En la anterior queja 2301007 (referida asimismo a la Conselleria competente en materia de empleo público) y en la presente, observamos que la inactividad de la Generalitat en la aplicación de las normas reguladoras del procedimiento administrativo está afectando de forma negativa los derechos de la ciudadanía, incluso condicionando su derecho de defensa; tanto por la falta de acceso al expediente vía electrónica como por la demora en la entrega de copias que las personas no necesitarían si el acceso fuera puntual y completo, dificultando su posibilidad de reaccionar contra la actuación administrativa en plazo y con información completa. Así, en la queja 2301007 decíamos:

Toda Administración Pública debe implantar la gestión electrónica por exigencia legal. Los problemas planteados por la Conselleria son simples retos que las normas le obligan a afrontar y superar. En cambio, obligar a las personas a desplazarse (en este caso, más de cien kilómetros) para ejercer un derecho que deberían ver satisfecho desde (por ejemplo) su propio domicilio, con el gasto de recursos que ello implica (tiempo, dinero, combustible, pérdida de jornada laboral, etc) para practicar una comparecencia personal que carece de soporte legal es un abuso que además perjudica su derecho de defensa, pues la consulta del expediente queda sujeta a unas condiciones (entre ellas, la limitación del tiempo en relación al que le correspondería vía electrónica) carente de justificación.

Debe evitarse cargar las deficiencias de la Administración sobre la ciudadanía, a la que, además, se le exige el abono de tasas por obtener copia de documentos que simplemente deberían ser puestos a su disposición sin necesidad de expedición, reproducción, cambios de formato, ni trasposición de la información a un formato diferente al original.

Dicho esto, analizaremos las cuestiones siguientes:

Si las copias fueron entregadas de forma coherente con lo solicitado. Del informe de la Administración y las alegaciones de la persona, se desprende que las copias entregadas no correspondieron con las solicitadas el 21/11/2022 hasta varios meses después. Esta cuestión ha sido planteada en vía judicial (ver alegaciones de la persona autora de la queja), por lo que nos abstendremos de mayor manifestación al respecto, conforme a la Ley 2/2021, de 26 de marzo, del Síndic de Greuges (artículos 17, 18 y 30.2.e).

Los motivos de la demora en su puesta a disposición de la persona. No son, como pretende la Administración, el contenido cambiante de sus solicitudes. El paso de los meses sin obtener las copias solicitadas va acompañado de nuevas actuaciones que es lógico que aquella desee consultar, sin que debiera ser necesario comparecer ante la Administración para hacerlo.

Los motivos de la demora son el incumplimiento por la Administración de las normas citadas y las consecuencias que ello implica para las personas. Así, el acceso *en cualquier momento* al expediente electrónico por quienes se relacionen con ella vía electrónica evitaría tal demora, permitiendo su detenido estudio para que decidan si necesitan o no copias y de qué documentos concretos.

La Administración, que con complacencia afirma que atendió a la persona de modo puntual, reclama al órgano selectivo la documentación solicitada 8 días después de que esta haya definido qué documentación necesita. El citado órgano -que, en este sentido, parece que para la Conselleria no forma parte de la administración- la remite a esta 22 días después de la solicitud. Dos meses después de tal solicitud, contacta por teléfono con la interesada para *concertar la fecha en que podría acudir a las dependencias administrativas a consultar el expediente* (en contra del artículo 19 de la LPA.) y le exige el pago de tasas.

No resulta necesario continuar analizando tal demora, que se prolongó seis meses. La Administración no atendió a la persona de forma puntual ni adecuada, en perjuicio de su derecho de defensa.

El plazo de 15 días del artículo 27 LPA. referido a la entrega de copias de documentos públicos administrativos, debió ser respetado al menos respecto a este tipo de documentos, aunque los procesos de digitalización e incorporación a los expedientes (que deben estar completos) no deberían impedir su aplicación a todos los documentos presentados ante la Administración; pues todos deben ser digitalizados, bien por las personas relacionadas con ella vía electrónica, bien por las Oficinas de Asistencia en materia de Registro, bien por los departamentos responsables de la completa integración de los expedientes cuando las personas solicitan la incorporación de documentos que ya constan en la Administración.

En definitiva, la implantación de la gestión electrónica supuso hace más de dos años un reto para la Administración; aunque a la vista de las quejas habidas y del informe de esta, no fue asumido completamente por la Generalitat.

Acerca del cumplimiento y justificación de la obligación de resolver la reclamación contra el cobro de tasa. No nos consta que la Administración haya resuelto la reclamación de la persona contra la exigencia de tasas (remitirle un correo electrónico afirmando que no le corresponde, no resulta aceptable). Debe resolverse en los términos de la LPA. y resto de normativa aplicable.

En cuanto al fondo, invitamos a la Administración a la siguiente reflexión: Si no gestiona los expedientes electrónicos (todos deben serlo por exigencia legal) integrándolos de forma puntual y completa mediante procesos de digitalización; si no respeta el derecho de las personas a acceder de modo permanente a aquellos vía electrónica, dificultando su detenida consulta y la serena decisión de las personas de solicitar o no copia de documentos que no necesitarían si pudieran acceder a ellos en el Punto de Acceso.

Si, en esta situación, lleva a aquellas a solicitar copias y se demora meses en su entrega, acaba obligando de hecho a aquellas a solicitar numerosas copias o a una comparecencia personal (prohibida por la Ley) para evitar perjuicios a sus derechos. La situación se remata exigiendo el pago de tasas por ello.

A nuestro juicio, la Administración no debería exigir tasas a la ciudadanía por la expedición de copias si las labores necesarias para ello derivan del previo incumplimiento de sus deberes, como lo son la gestión electrónica de los expedientes, su completa integración y el respeto al derecho a su consulta, *en cualquier momento*, vía electrónica. Una vez cumplidos tales deberes, podrá exigir el pago de tasas por la expedición de copias si para ello se justifica la necesidad de efectuar cambios de formato, expedición, reproducción o trasposición de la información a un formato diferente al original.

En conclusión, el acceso al expediente es un derecho básico; debe ser inmediato (en cualquier momento) pues de él depende, por ejemplo, el ejercicio del derecho de defensa en la presentación de recursos. Sólo por causa justificada de forma expresa, entendemos podría demorarse tal acceso, previa información a la persona y, en su caso, suspensión de plazos para evitarle perjuicios.

2.2. Efectos de la actuación administrativa sobre los derechos y libertades de la persona interesada

Tras la investigación, estimamos que la Conselleria de Hacienda, Economía y Administración Pública ha vulnerado los derechos de la persona interesada citados en el apartado anterior (Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: artículos 13 y 53.1.a).

La persona solicita al Síndic que la Administración revise su manera de actuar para que casos como el descrito no vuelvan a suceder. Se estima en los términos que se dirán, en cuanto dicha Conselleria es competente para la implantación de la Administración electrónica en la Generalitat (Decreto 133/2023, de 10 de agosto, del Consell, de aprobación de su Reglamento orgánico y funcional; DOGV de 14/08/2023).

Resolución

A la vista de lo expuesto y conforme a la Ley 2/2021, de 26 de marzo, del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana (artículo 33) se resuelve:

PRIMERO: RECORDAR a la Conselleria de Hacienda, Economía y Administración Pública los deberes

derivados de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y 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 cuanto a la implantación de la gestión electrónica.

SEGUNDO: RECOMENDAR a la Conselleria de Hacienda, Economía y Administración Pública que inicie de inmediato las acciones necesarias para cumplir con los deberes relativos a la gestión electrónica derivados de las citadas normas en toda la Administración de la Generalitat, en especial, respecto a la implantación del expediente electrónico, sin perjuicio de adoptar de modo urgente las acciones necesarias para evitar a la ciudadanía perjuicios derivados de esta situación.

TERCERO: SUGERIR a la Conselleria de Hacienda, Economía y Administración Pública que revise los criterios interpretativos con los que está exigiendo el pago de tasas por la expedición de copias en aquellos casos que deriven de previos incumplimientos de los deberes contenidos en las normas.

CUARTO: RECOMENDAR a la Conselleria de Hacienda, Economía y Administración Pública que asuma un compromiso temporal concreto y razonable (expresado en días, semanas, meses o fecha fija) para poner a disposición de la persona autora de la queja respuesta expresa, dictada por órgano competente, justificada, congruente y recurrible en garantía de su derecho de defensa a su reclamación contra el pago de tasas por la obtención de copias, teniendo presente el criterio general contenido en este acto. En el caso de que tal respuesta ya haya sido dada sin tener presente tal criterio, deberá revisar su actuación.

QUINTO: Comunicar a la citada Conselleria, que deberá trasladar esta Resolución al órgano investigado y a su superior jerárquico para que adopten las citadas medidas con el fin de corregir la situación. El superior jerárquico deberá respondernos por escrito en un plazo no superior a un mes desde la recepción del presente acto. Su respuesta deberá manifestar, **de forma inequívoca**, su posición respecto a las anteriores observaciones, de modo que:

- Si las acepta, hará constar las medidas adoptadas para su cumplimiento efectivo, dando cuenta de estas al Síndic.
- Si no las acepta, deberá justificar los motivos.

SEXTO: Notificar la presente Resolución a la persona autora de la queja. Publicar esta resolución en la página web del Síndic de Greuges.

Ángel Luna González
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana