

"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

<b>Queja</b>	<b>2302830</b>
<b>Materia</b>	Procedimientos administrativos
<b>Asunto</b>	Procedimiento administrativo. Solicitud de acceso a expediente. Falta de respuesta.
<b>Actuación</b>	Resolución de consideraciones a la Administración

## RESOLUCIÓN DE CONSIDERACIONES A LA ADMINISTRACIÓN

### 1 Antecedentes

El 27/09/2023 la persona autora de la queja manifiesta que el día 22/08/2023 presentó vía electrónica solicitud a la Conselleria de Innovación, Industria, Comercio y Turismo para el acceso, como parte interesada, a un expediente expropiatorio, para conocer su estado actual de tramitación. Sin respuesta. Solicita al Síndic: Acceso a dicha información.

El 28/09/2023 admitimos la queja a trámite y requerimos a la citada Conselleria informe sobre el cumplimiento de su deber de poner a disposición de la persona interesada el expediente o, en su defecto, respuesta expresa, dictada y notificada en plazo por órgano competente, congruente (lógica en relación con lo solicitado), motivada (justificada) y con indicación de cómo recurrirla, en los términos de la citada Ley 39/2015 o concreta previsión para hacerlo.

El 07/11/2023 recibimos el informe de la Administración, que expone que el día 22/8/2023 la persona autora de la queja solicitó:

"(...) apelando al artículo 53 de la ley 39/2015 del 1 de octubre y a la ley 1/2022 del 13 de abril de transparencia y buen gobierno y cómo parte interesada en base al artículo 4 de la ley 39/2015 del 1 de octubre y a la relación de las parcelas afectadas por el expediente ATALFE 2020/142 que aparecen en la publicación del DOGV nº 9466 del día 9 de noviembre del 2022 hoja 58821.

SOLICITUD: (...) conocer toda la información, el estado de la tramitación de dicho expediente (...) y los documentos e informes vinculados a este añadiendo la contestación por parte del promotor a las alegaciones presentadas a dicho expediente por mi parte (...)"

Sigue informando:

(...) Vista la solicitud de documentación, esto es "documentos e informes vinculados" al expediente, al tratarse este de un expediente muy voluminoso, se consideró pertinente requerimiento para que especificara los documentos concretos sobre los cuales solicitaba copia o acceso a los mismos. Sin embargo, con anterioridad a la realización de dicho requerimiento, se recibió reclamación interpuesta ante el Consejo Valenciano de Transparencia, en la que el interesado aclara que se solicita acceso al expediente y no la remisión de copia del expediente (o parte de este) así como que los documentos son los informes vinculados.

Para dar cumplimiento a lo solicitado, se ha remitido la respuesta, accesible en el enlace siguiente (...) en la que:

- Se le informa del estado de tramitación del expediente.
- Se le remite la respuesta del promotor de la instalación a las alegaciones presentadas por (...).
- Se le cita en el Servicio Territorial de Industria, Energía y Minas de Valencia, órgano encargado

de la tramitación, para que pueda consultar los informes vinculados.

Es decir, se ha puesto a disposición de la persona interesada el expediente solicitado. Por lo que entendemos queda solucionado el motivo de la queja.

El 08/11/2023 el informe de la Conselleria es remitido a la persona autora de la queja a efectos de que manifieste su opinión. No es recibida respuesta.

## 2 Consideraciones

### 2.1 Análisis de la actuación administrativa

La Conselleria de Innovación, Industria, Comercio y Turismo recibe el 22/08/2023 solicitud electrónica para el acceso a un expediente expropiatorio por parte de una persona interesada. No da respuesta.

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 para la presentación de alegaciones, recursos, etc. 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.

Ya tras la presentación de esta queja, la citada Conselleria da acceso parcial al expediente vía electrónica, pero bajo el argumento de que *el expediente es muy voluminoso*, considera *pertinente* requerir a la persona que defina de qué concretos documentos solicita copia. Solicitud de copias que, a través del Consejo Valenciano de Transparencia, la persona recuerda que no ha solicitado. Finalmente, la Conselleria obliga a la persona a comparecer personalmente ante la Administración.

Tal requerimiento no resultaba pertinente, pues la persona ya había solicitado de forma clara acceso electrónico al expediente, no necesitando confirmarlo a través del citado Consejo. Estas injustificadas trabas afectan de manera negativa los derechos de las personas interesadas. La necesidad de recurrir al Consejo de Transparencia para acceder a un expediente por parte de la persona interesada, resulta sintomático. La Conselleria debe reflexionar sobre esta situación.

Así, el origen de esta queja (como otras que citaremos) es la falta de implantación por parte de la Generalitat (a través de la Conselleria hoy competente; Hacienda, Economía y Administración Pública) del expediente electrónico y las consecuencias de esta situación: su negativa (o, de modo más concreto, en esta queja, sus trabas) para autorizar el acceso electrónico a los expedientes a las personas interesadas que lo han solicitado de forma expresa en los términos del artículo 53.1.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que garantiza tal acceso *en cualquier momento*, vía electrónica (a quienes lo han solicitado o están obligados a ello).

La Conselleria de Innovación, Industria, Comercio y Turismo, sigue la misma línea de la Conselleria de Hacienda, Economía y Administración Pública, pues si esta última (competente para implantar la administración electrónica en la Generalitat; ver al respecto Decreto 133/2023, de 10 de agosto, del Consell, de aprobación del Reglamento orgánico y funcional de la Conselleria de Hacienda, Economía y Administración Pública, en su artículo 17, cita las competencias de la Dirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en la materia) no cumple con su responsabilidad, aquella se ve condicionada a asumir las consecuencias, aunque la Conselleria de Innovación, Industria, Comercio y Turismo no es libre de adoptar cualquier solución, motivo que nos lleva a formularle las observaciones que se dirán.

Por tanto, expondremos a continuación idénticas reflexiones a las realizadas en anteriores quejas a la Conselleria de Hacienda, Economía y Administración Pública, con el fin de evitar, en la medida de lo posible, la vulneración de derechos por parte de la Conselleria de Innovación, Industria, Comercio y Turismo.

Para ello partimos de nuevo del deber de toda Administración Pública de implantar la gestión electrónica por exigencia de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPA.) 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 vigor

desde 02/04/2021). Así (en 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.

Sin embargo, a pesar de tales normas, la Conselleria de Innovación, Industria, Comercio y Turismo sigue (en lo fundamental) la siguiente línea, que acompañamos de nuestras reflexiones:

Como no tiene implantado el expediente electrónico, los expedientes son muy voluminosos y las personas no concretan qué documentos desean, quienes quieran acceder a los mismos, aunque hayan solicitado ejercer su derecho vía electrónica, deberán comparecer personalmente en sus dependencias. En tal comparecencia, si la persona lo desea, tiene la posibilidad de solicitar copias.

Sin embargo, a nuestro juicio;

- Que un expediente sea voluminoso, es una cuestión tan ordinaria, que debe ser abordada con normalidad por la Administración. La digitalización (incluso masiva) de documentos es requisito lógico para la implantación de la gestión electrónica. Así (por ejemplo) en estos dos casos:

Desde el propio registro de entrada (artículo 16.5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).

En el caso de que la persona indique que el documento ya consta en poder de la Administración, deberá ser incorporado al procedimiento por el órgano competente en los términos del artículo 28 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y 61.2 (Transmisiones de datos) 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 vigor desde 02/04/2021).

- No debe condicionarse a la persona interesada a concretar desde el primer momento a qué documentos desea acceder, ni comparecer personalmente ante la administración para ello, pues su derecho de acceso, *en cualquier momento*, debe ser puntual (sin demora) y completo, sin perjuicio de que el preceptivo índice de documentos que integran el expediente, pueda ser de utilidad para ello.

- La comparecencia a la que la Administración condiciona el acceso completo al expediente, no podemos calificarla de libre, en cuanto es la única alternativa que en la práctica se ofrece a las personas mientras, por ejemplo, los plazos para recurrir se van agotando.

- El *deseo* y *posibilidad* de solicitar copias tras la comparecencia se convierte asimismo en la práctica en la condición que se impone a la persona si necesita analizar el expediente con el detenimiento que le permitiría el acceso completo y puntual (sin demora) al expediente, salvo que repita sus comparecencias tantas veces como le resulte necesario.

- Finalmente, para obtener tales copias, que en ocasiones corresponden a documentos que la Administración debería tener digitalizados por propia obligación para facilitar el acceso al expediente completo (ver arriba) les exige tasas.

Para abordar esta cuestión, nos remitimos a las consideraciones efectuadas en quejas anteriores sobre este mismo asunto, ya que la Administración sigue la misma línea que en aquellas. Así:

- Queja 2301007, en la que hemos dicho:

El pretexto relativo a que el expediente consta de muchos documentos, carga en la ciudadanía las deficiencias de la Administración (cuya gestión ordinaria, por mandato de la Ley, debe ser electrónica). Tener problemas para digitalizar documentos resulta tan sorprendente como hace años podría resultar carecer de medios para fotocopiarlos (...) la brecha digital parece afectar a la propia Administración, precisamente la responsable de evitar que afecte a la ciudadanía.

Esta situación resulta más desafortunada si implica que la persona ha de invertir sus recursos y tiempo en desplazarse de modo innecesario (...) más de cien kilómetros desde su domicilio. Además, el tiempo disponible para estudiar el expediente le ha resultado limitado en relación con el que le habría correspondido de haberse respetado su derecho a acceder vía electrónica.

Es necesario compartir con la citada Conselleria las siguientes reflexiones:

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 (...) 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. (...)

En esta queja hemos planteado a la Conselleria entonces competentes observaciones relativas al cumplimiento de su deber de respetar el derecho de acceso electrónico a los expedientes, la necesidad de limitar las comparecencias personales en los términos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la dotación a sus servicios de los elementos necesarios para respetar el derecho de las personas de relacionarse con aquella vía electrónica.

Observaciones que no han sido aceptadas. La queja ha sido cerrada declarando la vulneración por parte de la Conselleria de los derechos de la persona autora de la queja, haciendo públicas nuestras recomendaciones, así como su incumplimiento (artículo 41.d de la Ley 2/2021, del Síndic).

- En la queja 2302781, hemos seguido declarando:

(...) 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.

Esta queja está pendiente de respuesta a nuestras observaciones por parte de la Conselleria. Estas son:

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.

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

Tras la investigación realizada, estimamos que la actuación de la Conselleria de Innovación, Industria, Comercio y Turismo ha vulnerado el derecho de la persona autora de la queja a una buena administración (Estatuto de Autonomía, artículo 9) en relación con su derecho a acceder al expediente vía electrónica (Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: artículo 53.1.a).

La Administración no es libre de decidir si cumple o no las leyes o cuándo hacerlo, forzando en la práctica a las personas interesadas, ante la inaplicación de las normas, a comparecencias (prohibidas en los términos del artículo 19 LPA.) para consultar los expedientes en condiciones menos favorables a las previstas en la Ley, llevándoles además a solicitar copias y pagar tasas para poder analizar los expedientes en las condiciones que la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas les reconoce de modo previo.

Recomendaremos a la Conselleria de Innovación, Industria, Comercio y Turismo que respete el derecho de las personas a acceder vía electrónica a los procedimientos en los que son interesadas y se abstenga de requerir su comparecencia personal para ello.

## 3 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) resolvemos:

PRIMERO: RECORDAR a la Conselleria de Innovación, Industria, Comercio y Turismo 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 y en concreto, del expediente electrónico y su acceso por parte de las personas interesadas.

SEGUNDO: RECOMENDAR a la Conselleria de Innovación, Industria, Comercio y Turismo que se abstenga de requerir la comparecencia personal de las personas interesadas para acceder a los procedimientos vía electrónica adoptando de modo urgente las acciones necesarias para evitar a la ciudadanía los perjuicios derivados de esta situación.

TERCERO: 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. Tal respuesta habrá de 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.

CUARTO: 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