

"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	2102289
Promovida por	(...)
Materia	Régimen jurídico
Asunto	Disconformidad con los requisitos de identificación para el acceso a servicios públicos (cita previa) vía electrónica por parte de personas migrantes.
Actuación	Resolución de consideraciones a la Administración

RESOLUCIÓN DE CONSIDERACIONES A LA ADMINISTRACIÓN

1. Antecedentes

1.1. El 09/07/2021 la persona promotora de la queja presenta escrito exponiendo su disconformidad con el servicio de cita previa de la Generalitat Valenciana ya que, para su asignación exige, en general, identificación de las personas con DNI/NIE. Estima que ello es discriminatorio para quienes se encuentran en situación irregular en nuestro país, pues no disponen de tal documento y por tanto, no pueden obtener citas previas por vía electrónica.

De su escrito se desprende que el 16/04/2021 ha presentado queja del sistema de calidad de la Generalitat Valenciana a Presidencia, la cual, el 20/04/2021 pone en su conocimiento que remite el asunto a la Conselleria de Participación, Transparencia, Cooperación y Calidad Democrática. El 05/05/2021, esta Conselleria le da respuesta.

El 06/05/2021, no satisfecho con la respuesta obtenida, plantea su opinión a dicha Conselleria. El mismo día, Presidencia le comunica que trasladaba el asunto a la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico.

La persona concluye que desde entonces no ha recibido ninguna comunicación desde la Administración (Presidencia, Participación, Hacienda) y el problema persiste. Por tanto, solicita que sea admitida su queja.

Su pretensión ante el Síndic es que se dé solución a este caso que considera discriminatorio.

1.2. El 27/08/2021, tras la inadmisión de la queja por aplicación del Decreto 41/2016, de 15 de abril, del Consell, por el que se establece el sistema para la mejora de la calidad de los servicios públicos y la evaluación de los planes y programas en la Administración de la Generalitat, la persona presenta nuevo escrito planteando que el problema continúa sin solución.

1.4. El 14/10/2021, la queja es admitida a trámite y se requiere a las Administraciones (Conselleria de Participación, Transparencia, Cooperación y Calidad Democrática y Conselleria de Hacienda y Modelo Económico) informe sobre los extremos siguientes:

Conselleria de Hacienda y Modelo Económico:

1. ¿Qué trámite fue dado al documento de Presidencia de 06/05/2021?
2. ¿Ha sido dada respuesta a Presidencia o a la persona?
 - a. En el caso de respuesta positiva: aportar copia.
 - b. En el caso de respuesta negativa:
 - Causas que justificaron no dar respuesta.
 - Medidas adoptadas para remover (en su caso) estos obstáculos.
 - Concreta previsión temporal (en su caso) para dar respuesta.
3. ¿Resulta viable impulsar desde la Generalitat Valenciana el establecimiento de un sistema identificativo electrónico aplicable a toda la Administración autonómica (o una solución alternativa) que permita abordar el problema planteado por la persona? Ejemplo: admitiendo como identificativo el número de pasaporte u otro

sistema que permita a las personas inmigrantes obtener cita previa sin necesidad de llamar a ningún número de teléfono que suponga coste económico adicional al exigido con carácter general.

a. En caso de respuesta positiva:

- ¿Cuál es?

- ¿Existe previsión de implantarlo? En caso de respuesta positiva: ¿cuándo?

b. En caso de respuesta negativa: motivos.

A la Conselleria de Participación, Transparencia, Cooperación y Calidad Democrática: Respuesta a la anterior pregunta 3.

1.6. El 23/11/2021 es recibido informe de la Conselleria de Participación, Transparencia, Cooperación y Calidad Democrática que adjunta informe de la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico (la cual remitió asimismo informe al Síndic el 30/11/2021). De los mismos, se concluye:

- La Conselleria de Participación, Transparencia, Cooperación y Calidad Democrática es responsable de los servicios de atención ciudadana a través del servicio de información PROP, correspondiendo a la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico la competencia general en la materia.

- La primera ha dado respuesta a los correos electrónicos de la persona, bien de modo directo, bien a través de la dirección de correo electrónico de la asociación a la que la misma hace referencia en sus escritos.

- La cita previa se ha establecido temporalmente con carácter obligatorio en todos los servicios de atención a la ciudadanía de la Generalitat, mientras dure la situación de emergencia de salud pública ocasionada por la Covid-19.

- La Conselleria de Participación, Transparencia, Cooperación y Calidad Democrática trabaja de modo continuo para habilitar soluciones alternativas que garanticen el acceso efectivo de la ciudadanía, en igualdad de oportunidades, a los servicios públicos. La cita previa para los servicios PROP se puede obtener a través de tres canales:

1) A través de la dirección de Internet en el portal de GVA de citas previas (<https://citaprevia.gva.es/>).

2) Llamando al teléfono de información 012.

3) A través del servicio de Chat de texto del 012 (https://www.gva.es/va/web/atencio_ciudadania/inicio/atencion_ciudadano/ac_consulta_012).

- Los servicios telefónicos del 012 se han ampliado de modo reciente (a través del citado chat de texto, sin coste adicional). El 012 tiene un coste fijo independiente de la duración de la consulta (precio regulado por el Estado; BOE n.º 296, del 10/12/2012). Al 012 se puede acceder llamando a este número o al 963 866 000. Marcando este último, si la persona dispone de tarifa plana para números fijos nacionales, la llamada no le supondrá ningún coste económico. El otro modo de acceder al servicio 012 de modo gratuito (siempre que se disponga de internet) es el chat de texto de Atención a la Ciudadanía. De este modo, se ofrece una sólida garantía de acceso al servicio de manera gratuita, alternativa al canal telefónico.

- Dichas vías de solicitud de cita previa a través del PROP se basan en la identificación de las personas, por motivos de seguridad informática y prevención de usos fraudulentos, aspectos que exceden de las competencias de la Conselleria de Participación, Transparencia, Cooperación y Calidad Democrática. Así, se han detectado usos fraudulentos en las solicitudes de cita previa para reservarlas, de tal modo que de forma posterior son objeto de venta a terceras personas.

- La iniciativa de la persona promotora de la queja relativa a que pueda solicitarse cita previa con la identificación de la persona a través del pasaporte debe tener presente que su formato no está unificado (cada país puede asignar letras o números de modo variable), por lo que no es posible establecer un mecanismo automatizado de validación. La identificación de las personas permite además el control de aspectos tales como el máximo de citas previas por persona y día.

- Tras consulta telefónica al Ministerio del Interior respecto a los mecanismos de comprobación de pasaportes, este responde que sólo existe comprobación automática para los DNIs y NIEs y que no es posible de ninguna forma la comprobación de pasaportes o TIE (Tarjeta de Identidad de Extranjero).

- Por los motivos expuestos, los datos habilitados para solicitar cita previa en las oficinas PROP mediante el sistema de gestión de citas previas son DNI/NIE, puesto que son los únicos que permiten la verificación. No obstante, para poder dar respuesta al Síndic, la Conselleria de Participación, Transparencia, Cooperación y Calidad Democrática, ha solicitado a la Conselleria de Hacienda y Modelo

Económico (Dirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones) informe.

- Concluye la Conselleria de Participación, Transparencia, Cooperación y Calidad Democrática que «es consciente de la problemática que supone el acceso a los servicios y de la heterogeneidad de las situaciones de las personas que necesitan relacionarse con la administración, y por eso, dentro del ámbito de sus competencias, estará siempre abierto a estudiar las posibles vías para dar una atención lo más inclusiva posible».

1.7. El 30/11/2021 se recibe informe de la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico, el cual expone que no dio respuesta a la reclamación de la persona ante Presidencia por entender que estaba siendo tratada desde la Conselleria de Participación, Transparencia, Cooperación y Calidad Democrática. En resumen, concluye (en la misma línea del informe de la Conselleria de Participación):

- Los sistemas más significativos que ofrecen cita previa a la ciudadanía en la Administración de la Generalitat (oficinas PROP, oficinas Labora, Administración de Justicia) requieren NIF/NIE y, en el caso de la cita previa sanitaria (competencia de la Conselleria Sanidad Universal y Salud Pública), número SIP (tarjeta sanitaria), si bien, dado el acceso universal y gratuito al sistema sanitario valenciano, debería solicitarse información a aquella, aunque se estima que se está atendiendo bien sin necesidad de tarjeta sanitaria SIP, bien facilitando tarjetas provisionales.

- NIF y NIE son los dos únicos documentos sobre los cuales se puede usar el Servicio de Verificación de Identidad que ofrece la Plataforma de Administración Electrónica Estatal, contrastando los datos que figuran en la Dirección General de Policía, evitando la identificación fraudulenta de la persona. Los actuales mecanismos de identificación son los legalmente requeridos, por ello «(...) los sistemas de cita previa en el ámbito de la Generalitat Valenciana seguirán exigiendo, con carácter general, la identificación con NIF o NIE».

1.8. El 02/12/2021 la persona promotora de la queja presenta alegaciones a ambos informes exponiendo:

- Con respecto a la imposibilidad de validar los pasaportes (...) para evitar su uso fraudulento por la posibilidad de solicitar citas previas con identificaciones sin validación que posteriormente pudieran ser vendidas, no acabamos de comprender la razón por la que es posible solicitar telemáticamente una visita a un parque natural identificándose con el pasaporte y no lo es para el resto de servicios que ofrece la Generalitat a través de https://www.gva.es/es/web/atencio_ciudadania/inicio/atencion_ciudadano/citas_previas. Entendemos que el riesgo de fraude también existiría con respecto a las visitas a los parques naturales y, sin embargo, no se restringe el acceso con pasaporte para pedir la cita.

- Por otra parte, se indica en los informes que para evitar que las personas con pasaporte tengan que pagar al solicitar cita previa por teléfono se ha habilitado la posibilidad de obtener cita previa a través del chat de texto del 012, “una sólida garantía de acceso al servicio de manera gratuita, alternativa al canal telefónico”. En realidad, el acceso no es directo y la persona interesada sigue sin poder identificarse con su pasaporte.

-El miércoles, 1 de diciembre, conectamos con el chat del 012 para preguntar si una persona con pasaporte podía solicitar cita previa con el SMAC a través de este servicio. La respuesta fue dirigimos a la web de la Generalitat de información sobre cómo solicitar la cita (https://www.gva.es/es/inicio/procedimientos?id_proc=21062&version=amp) y advertimos de que si la aplicación no acepta el pasaporte, “puede obtener cita a nombre de un tercero o representante, ya que la reserva es solamente para acudir e indicando el DNI de la reserva en la entrada le atenderán, una vez confirmada la cita puede entregar la documentación de cualquier solicitante, aunque la cita esté a otro nombre”.

- Efectivamente, en el enlace para pedir la cita (<https://www.tramita.gva.es/ctt-attatr/asistente/asistente.html#asistente/IDE>), al tratar de poner el número de pasaporte no lo admitió. Por esa razón, preguntamos si al solicitar la cita a nombre de un tercero, “¿no existe el riesgo de fraude, de que se puedan obtener citas previas para ser vendidas a personas que no pueden solicitarlas porque solo disponen de pasaporte?”. Respuesta: “En principio, nuestra recomendación es que la cita sea a nombre de un tercero cuya identidad conozca, ya que va a tener que confirmar la cita con los datos de dicha persona. Puede existir un riesgo de que alguien venda la cita, pero no es un producto que se pueda comprar”.

- Conclusión: No se puede obtener la cita previa a través del chat del 012 ni se evita el riesgo de fraude que supuestamente se pretende evitar al no admitir pasaportes para solicitar citas.

- Por tanto, seguimos solicitando que se adopten las medidas necesarias para que las personas con pasaporte puedan acceder al servicio de citas previas de la Generalitat en igualdad de condiciones que el resto de solicitantes.

- (...) adjunta documento con pantallazos de la conversación a través del chat del 012.

2. Consideraciones

2.1. Análisis de la actuación administrativa

El problema planteado en la presente queja es que las personas inmigrantes que no dispongan de

documento identificativo validado por el Estado español y únicamente dispongan del pasaporte de su país de origen, no pueden utilizarlo para identificarse en el momento de solicitar cita previa con la Administración de la Generalitat Valenciana.

Debemos partir de que la regulación de los modos de identificación de las personas ante la Administración es una materia de competencia estatal que afecta a varias cuestiones (legislación civil, telecomunicaciones, seguridad pública y bases del régimen jurídico de las administraciones públicas; artículo 149.1.8, 18, 21 y 29 de la Constitución). Esta competencia ha sido ejercida por el Estado tendiendo a un sistema con vocación de integración y seguridad de las plataformas electrónicas de las AAPP (artículos 3.2 y 155 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público).

Ahora bien, los artículos 9 y 11 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas únicamente exigen a las Administraciones Públicas la verificación de la identidad «mediante Documento Nacional de Identidad o documento identificativo equivalente», «en el procedimiento administrativo».

En el ámbito de la Generalitat Valenciana, el Acuerdo de 19 de junio, del Consell, sobre medidas de prevención frente a la Covid-19, dispone (con fundamento en la legislación sanitaria):

Séptimo. En los servicios de atención al público se priorizará la atención telefónica y telemática. Para el caso de atención presencial será precisa la cita previa y se limitará el aforo al 75% de la superficie disponible para el público.
Deberán adoptarse las medidas necesarias para minimizar los posibles riesgos para la salud, en los términos que determinen las autoridades sanitarias y de lo previsto en el apartado tercero de este anexo.

Ahora bien, observamos que la Generalitat Valenciana aplica al acto de reserva de la cita previa, la previsión de los artículos 9 y 11 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, antes citada, incluyendo tal acto dentro del procedimiento administrativo, exigiendo para su reserva acreditación de la identidad y adoptando varias opciones que, como regla general, requieren introducir datos identificativos (DNI/NIE). Sin embargo, en la práctica, se han aportado dos excepciones a tal sistema (a los efectos de la presente queja):

- La reserva de visitas a parques naturales. No exige DNI/NIE.
- Los servicios de cita previa en materia de mediación, arbitraje y conciliación. Exigen DNI/NIE, si bien desde los servicios de información de la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, sin duda con el ánimo de facilitar el acceso de las personas a los servicios públicos, se ha ofrecido a la persona la posibilidad de utilizar el documento identificativo de una tercera; sea o no a través de la representación.

2.2. Derechos y libertades públicas relacionadas con la presente queja

Derecho de las personas en general a que las autoridades y empleados públicos, les faciliten el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones (art. 13.b de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas)

Derecho de las personas inmigrantes en particular a relacionarse por medios electrónicos con las administraciones públicas valencianas en condiciones de equiparación con el resto de valencianos/as mediante medidas activas de integración que eviten situaciones de desigualdad (art. 48 de la Ley 4/2012, de 15 de octubre, de la Generalitat, por la que se aprueba la Carta de Derechos Sociales de la Comunitat Valenciana y 3 de la Ley 15/2008, de 5 de diciembre, de la Generalitat, de Integración de las Personas Inmigrantes en la Comunitat Valenciana).

Recordemos que el artículo 19 (Situaciones de riesgo de exclusión o especial vulnerabilidad) de la Ley 2/2021, de 26 de marzo, de la Generalitat, del Sindic de Greuges de la Comunitat Valenciana, atribuye a esta institución, de manera expresa, la función de prestar «una atención preferente y prioritaria a aquellos supuestos en los que pueda detectarse la existencia de personas o colectivos en situaciones de riesgo de exclusión o de especial vulnerabilidad, derivadas de la pobreza, la marginalidad, la violencia de género, los periodos prolongados de desempleo, la falta de acceso a recursos o servicios básicos, (...) o la discriminación por cualquiera de las condiciones o circunstancias personales o sociales a las que se refiere el artículo 14 de la Constitución».

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

A nuestro juicio, debemos tener presente que el acto de reserva de cita previa es, en rigor, anterior al procedimiento administrativo, pues puede dar o no lugar al mismo si, por ejemplo, de la consulta se desprende que la solicitud no se corresponde con las competencias de la Generalitat Valenciana, que no se reúnen los requisitos necesarios para iniciar el procedimiento, etc.

A ello se une la siguiente consideración: las personas con capacidad de obrar en general (conforme al Artículo 27 del Código Civil «Los extranjeros gozan en España de los mismos derechos civiles que los españoles, salvo lo dispuesto en las leyes especiales y en los Tratados») tienen –entre otros- los derechos siguientes (ver art. 13.b, e, g, i de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas):

- A ser asistidos en el uso de medios electrónicos en sus relaciones con las Administraciones Públicas.
- A que las autoridades y empleados públicos, les faciliten el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.
- A la obtención y utilización de los medios de identificación y firma electrónica contemplados en esta Ley.
- Cualesquiera otros que les reconozcan la Constitución y las leyes.

En relación con las personas inmigrantes, el artículo 48 (Principios rectores de la actuación de la Generalitat en materia de integración de las personas inmigrantes) de la Ley 4/2012, de 15 de octubre, de la Generalitat, por la que se aprueba la Carta de Derechos Sociales de la Comunitat Valenciana y el artículo 3 (Principios rectores de la integración) de la Ley 15/2008, de 5 de diciembre, de la Generalitat, de Integración de las Personas Inmigrantes en la Comunitat Valenciana) parten de los principios siguientes:

- Equiparación de derechos sociales entre las personas que ostenten la condición jurídica de valencianos o valencianas y las personas inmigrantes que residan en la Comunitat Valenciana, en los términos establecidos en la legislación estatal y autonómica aplicable.
- Desarrollo de políticas activas de integración a favor de los inmigrantes que se encuentren en territorio de la Comunitat Valenciana.
- Posibilidad de adopción de medidas de acción positiva en aquellos ámbitos en los que la condición de persona inmigrante pueda comportar una situación objetiva de desigualdad

Por ello, aun compartiendo la preocupación de la Generalitat Valenciana en la necesidad de establecer sistemas seguros, estimamos que merece ser estudiada la posibilidad de establecer medidas que, bajo principios (entre otros) de simplicidad y proximidad a la ciudadanía del artículo 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y conforme a su artículo 4 (Principios de intervención de las Administraciones Públicas para el desarrollo de una actividad), tengan el menor impacto posible en el ejercicio de sus derechos, aplicando el principio de proporcionalidad y medidas menos restrictivas, teniendo presente que, en sentido estricto, la reserva de cita previa y este acto en sí, no forman parte del procedimiento administrativo; sino que es un acto previo y preparatorio que puede dar o no lugar al mismo.

En definitiva, la pretensión de la persona, dirigida a que las personas inmigrantes puedan reservar cita previa ante la Generalitat Valenciana sin necesidad de pasaporte, debe ser admitida, tanto para las personas inmigrantes, como la ciudadanía en general.

Para recomponer esta situación, se recomendará a la Administración (Conselleria de Participación, Transparencia, Cooperación y Calidad Democrática y Conselleria de Hacienda y Modelo Económico) que adopten medidas necesarias la flexibilizar el actual sistema de cita previa para toda la ciudadanía en general y para las personas inmigrantes en particular, de modo que no sea requisito la identificación única mediante DNI/NIE, ampliando a nivel global las posibilidades de acceso al servicio a través de otros sistemas.

Resolución

A la vista de lo que hemos expuesto y conforme a lo que establece el artículo art. 33 de la Ley 2/2021, de 26 de marzo, del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana, formulamos lo siguiente:

PRIMERO: RECOMENDAR a la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico que adopte medidas necesarias para la flexibilización del sistema de cita previa para toda la ciudadanía en general y para las personas inmigrantes en particular, de modo que no sea requisito la identificación única mediante DNI/NIE, ampliando las posibilidades de acceso al servicio a través de otros sistemas y que tal sistema sea objeto de implantación global en el resto de Consellerias en las materias competencia de aquella.

SEGUNDO: RECOMENDAR a la Conselleria de Participación, Transparencia, Cooperación y Calidad Democrática que adopte las medidas citadas en el apartado anterior, en el ámbito de sus competencias.

TERCERO: Comunicar a las Consellerias citadas, que deberá trasladar el presente acto a los órganos cuya actuación se ha investigado y a sus superiores jerárquicos, a los efectos de que adopten las citadas medidas con el fin de corregir o enmendar la situación. A través de sus superiores jerárquicos, los órganos citados vendrán obligados a responder por escrito en un plazo no superior a un mes desde la recepción del presente acto. Su respuesta habrá de manifestar, de forma inequívoca, su posicionamiento respecto de los recordatorios y recomendaciones efectuadas:

- Si manifiesta su aceptación, hará constar las medidas adoptadas para su cumplimiento efectivo, dando cuenta de estas al Síndic.

- La no aceptación habrá de ser motivada.

CUARTO: Notificar la presente resolución a la persona interesada.

QUINTO: Publicar esta resolución en la página web del Síndic de Greuges.

De acuerdo con el artículo 30.4 de la Ley 2/2021, de 26 de marzo, del Síndic de Greuges, las resoluciones adoptadas sobre la admisión o inadmisión a trámite de las quejas presentadas no son recurribles.

Ángel Luna González
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana