

"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	2203526
Materia	Justicia y administración corporativa
Asunto	Demora tramitación procedimiento. Deficiente atención al ciudadano. Registro de Uniones de Hecho de la Comunitat Valenciana
Actuación	Resolución de consideraciones a la Administración

RESOLUCIÓN DE CONSIDERACIONES A LA ADMINISTRACIÓN

1 Antecedentes

1.1 De acuerdo con la normativa que rige el funcionamiento de esta institución, la persona promotora del expediente presentó un escrito, registrado el **08/11/2022**, en el que manifiesta su disconformidad por la demora en la tramitación del procedimiento de inscripción en el Registro de Uniones de Hecho Formalizadas de la Comunitat Valenciana, así como por la deficiente atención recibida por el departamento responsable, ya que no puede contactar con ellos telefónicamente ni contestan al correo corporativo habilitado para atender las reclamaciones. Dice haber enviado un total de 5 correos electrónicos a la dirección que le facilitaron registreunionsfetcv@gva.es y que no han contestado a ninguno de los correos.

En fase de mejora, en fecha **10/11/2022** el interesado adjunta copia de la solicitud de inscripción presentada en fecha 06/07/2021 con el número de registro GVRTE/2021/1720752 respecto de la que manifiesta no haber recibido resolución. La comparecencia tuvo lugar en septiembre de 2022 de la que no le fue entregada copia

Del análisis de los hechos descritos y la normativa aplicable, se dedujo que la presunta inactividad de la Conselleria de Justicia, Interior y Administración Pública podría afectar al derecho de la persona promotora del expediente a una buena administración (art. 9 del Estatuto de Autonomía) y más concretamente al derecho a obtener una respuesta expresa en plazo por parte de la Administración (art 21 ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas en relación con el art el art. 3 de la Ley 5/2012, de 15 de octubre, de la Generalitat reguladora de las Uniones de Hecho Formalizadas de la Comunitat Valenciana), lo que facultaba al Síndic de Greuges para intervenir en el presente supuesto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 38 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana y en el artículo 1 de la Ley 2/2021, de 26 de marzo, de la Generalitat, del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana.

1.2 Considerando que la queja reunía los requisitos establecidos en los artículos 22 a 30 de la Ley 2/2021, de 26 de marzo, del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana, en fecha **14/11/2022** fué admitida a trámite de conformidad con lo determinado en el artículo 31 de la citada ley.

A fin de contrastar lo que la persona promotora exponía en su queja, en esa misma fecha solicitamos a la Conselleria de Justicia, Interior y Administración Pública que en el plazo de un mes emitiera un informe detallado y razonado sobre los hechos que habían motivado la apertura del procedimiento de queja, junto con su valoración sobre la posible afectación al derecho invocado. En particular, solicitamos información sobre los siguientes extremos:

PRIMERO. - Estado de tramitación de la solicitud de inscripción formulada por el interesado en fecha 06/07/2021 con el número de registro GVRTE/2021/1720752. En el caso de no haber obtenido contestación, previsión temporal para dar respuesta expresa y motivos del incumplimiento del plazo en la resolución del procedimiento

- SEGUNDO. - Copia de las contestaciones facilitadas al promotor de la queja a los escritos que envió al correo corporativo registreunionsfetcv@gva.es interesándose por el estado de tramitación del procedimiento. En el caso de no haber recibido respuesta, motivo de la falta de contestación e identificación de la persona u órgano responsable de dar respuesta a las consultas que se reciban a través de dicho correo corporativo.

TERCERO. - Indique los motivos por los cuales no se hace entrega de la copia de la comparecencia ante funcionario público a los solicitantes de la inscripción.

CUARTO. - Indique si el programa de gestión habilitado para tramitar el procedimiento permite que los interesados puedan tener acceso a la información referente al estado de tramitación de los procedimientos en los que son parte interesada.

1.3 En fecha **22/12/2022**, dentro del plazo conferido al efecto, tiene entrada el informe de la secretaria autonómica de Justicia y Administración Pública en el que en el que se daba contestación parcialmente a lo solicitado, con el siguiente contenido:

1.- En fecha 6/07/2021 XXXXXXXXXXXX y XXXXXXXXXXXX presentaron solicitud de inscripción en el Registro de Uniones de Hecho Formalizadas de la Comunitat Valenciana, en la sede de Alicante. La solicitud se tramitó con número de expediente F2722/2021. En el momento de la solicitud los interesados comunicaron como dirección a efectos de notificaciones C/ (...) El Campello.

2.- Con fecha 15/09/2021 XXXXXXXXXXXX presenta en el Registro de Uniones de Hecho, en la sede de Alicante, solicitud de cambio de domicilio a efectos de notificaciones. En concreto, señala la C/ (...) València.

3.- El mismo día 15/09/2021 se resuelve el expediente con la inscripción de la unión en el Registro de Uniones de Hecho. En ese momento, las resoluciones de Alicante se enviaban a Valencia para su notificación. Cuando Alicante comunica la resolución pone como dirección de notificación: C/ (...) El Campello (Alicante). Ante este error de comunicación entre Alicante y Valencia, la notificación de la resolución resultó infructuosa.

4.- Con fecha 17/11/2022 se recibe en el Registro de Uniones de Hecho de Alicante una solicitud de remisión de la resolución de forma telemática. En ese momento Alicante ya notifica sus expedientes. El día 22/11/2022 se notificó la resolución al interesado por los medios solicitados y éste accedió ese mismo día a las 17:48 horas.

5.- Respecto al correo electrónico, las cuestiones planteadas en registreunionsfetcv@gva.es relativas a expedientes de Valencia se resuelven y las de otras provincias se remiten a éstas o se le indica al interesado el correo al que pueden escribir. En este caso, el día 9/11/2022 se le indicó a XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX el correo a través del que podía solicitar información sobre su expediente (se adjunta). Las dudas planteadas por correo se resuelven lo más pronto posible. Respecto a las llamadas, no podemos comprobar si como dice el interesado llamó y no se le atendió, pero lo cierto es que hay personas en el Servicio que se encargan de responder a las llamadas de los interesados, tanto los que llaman directamente como los que llegan a través del teléfono 012. Si las llamadas entraron en este Servicio se les atendería.

6.- Respecto a que no se entregue copia de la comparecencia, con carácter general no se entrega copia de la comparecencia ni ningún documento del expediente. No obstante, si lo solicitan se les entrega copia.

Lamentamos las molestias ocasionadas durante la tramitación de este expediente, en concreto el error producido en la notificación de la resolución.”

(El subrayado es nuestro)

1.4 Considerando sin embargo que en el informe no se había dado respuesta a lo solicitado en el apartado cuarto, en fecha **26/12/2022** requerimos nuevamente a la Conselleria de Justicia, Interior y Administración Pública que en el plazo de 5 días hábiles nos facilitara la siguiente información:

- CUARTO. - Indique si el programa de gestión habilitado para tramitar el procedimiento permite que los interesados puedan tener acceso a la información referente al estado de tramitación de los procedimientos en los que son parte interesada

1.5 En atención a lo solicitado, en fecha **17/01/2023** tiene entrada el informe ampliatorio en el que, en respuesta a la nueva solicitud de información, indica lo siguiente:

La aplicación informática con la que trabaja el Registro de Uniones de Hecho permite conocer en qué estado se encuentra cada expediente, ya que en cada uno de ellos se guardan todas las actuaciones realizadas en el mismo, bien introduciendo las fechas y datos en la propia aplicación o subiendo a la aplicación los documentos externos. Esta aplicación es de acceso restringido a los funcionarios autorizados para ello, puesto que se trata de una herramienta de trabajo interno. No obstante, los interesados pueden conocer el estado de su expediente solicitando cita previa en el Registro.

(El subrayado es nuestro)

El promotor del expediente no ha presentado alegaciones, por lo que transcurrido el plazo conferido continuamos la tramitación del expediente con los datos de que disponemos.

2 Consideraciones

Llegados a este punto, a la vista de lo anterior, y a pesar de que el expediente iniciado a solicitud de interesado ha sido objeto de resolución y efectiva notificación en fecha día 22/11/2022, centraremos la presente queja en los siguientes presupuestos de hecho:

- a) Demora en la tramitación del procedimiento de inscripción en el registro de Uniones de Hecho Formalizadas de la Comunitat Valenciana debido a un error en el trámite de notificación imputable a la administración.
- b) Inadecuada atención de los mecanismos puestos a disposición del ciudadano para poder tener acceso al estado de tramitación del expediente (en este caso el correo electrónico corporativo) por parte de la administración responsable.
- c) Imposibilidad de que los ciudadanos puedan tener acceso telemáticamente a la información referente al estado de tramitación de los procedimientos en los que son parte interesada. La aplicación informática con la que trabaja el Registro de Uniones de Hecho es de acceso restringido a los funcionarios autorizados para ello.

2.1 Respecto al primer punto al que nos hemos referido señalar que, constituye una competencia esencial del Síndic de Greuges velar porque la Administración resuelva expresamente, en tiempo y forma, las peticiones y recursos que le hayan sido formulados, teniendo en cuenta que el contenido de la respuesta expresa es competencia exclusiva del órgano competente para su emisión, y será a partir de ésta cuando los interesados puedan, efectivamente, ejercer sus derechos de recurso, y el resto de Instituciones ejercer sus respectivas competencias.

De la investigación realizada, se desprende que la actuación de la Conselleria de Justicia, Interior y Administración Pública no ha sido suficientemente respetuosa con el derecho de la persona interesada a una buena administración, ya que el expediente no se resuelve en el plazo establecido al efecto (la solicitud de inscripción tiene entrada en el registro en fecha 06/07/2021 y el procedimiento finaliza en fecha 22/11/2022 por resolución del órgano competente que es objeto de notificación en esa misma fecha), lo que evidencia una demora excesiva por parte de la administración responsable.

Lo anterior se debe poner en relación con el art. 3 de la Ley 5/2012, de 15 de octubre, de la Generalitat reguladora de las Uniones de Hecho Formalizadas de la Comunitat Valenciana, que establece lo siguiente: "(...) La inscripción de la unión de hecho en el Registro de Uniones de Hecho Formalizadas de la Comunidad Valenciana tiene carácter constitutivo y se producirá mediante resolución del órgano competente para la gestión de dicho Registro, en el plazo de tres meses desde la solicitud (...)".

Las numerosas quejas que han sido presentadas en esta institución referentes a la falta de respuesta en plazo a las solicitudes formuladas por los interesados, evidencian una situación crítica de incumplimiento de la obligación de responder (artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre) de la administración competente. Una administración que no responde; no ya en plazo (obligación legal) sino habiendo transcurrido más de un año desde la presentación de la solicitud inicial, es una administración cuya utilidad para el servicio público (en cuanto a este aspecto se refiere) queda en entredicho.

La Administración está obligada a responder al ciudadano que acude a ella, no dando más de lo que puede y debe hacer, pero tampoco menos de lo que razonablemente de ella puede esperarse, y lo mínimo que ha de ofrecer al ciudadano es una respuesta directa, rápida, exacta y legal en el plazo legalmente establecido.

El artículo 9.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana reconoce que «todos los ciudadanos tienen derecho a que las administraciones públicas de la Generalitat traten sus asuntos de modo equitativo e imparcial y en un plazo razonable».

En relación con esta cuestión, debe tenerse en cuenta que el artículo 8 de nuestro Estatuto de Autonomía (norma institucional básica de nuestra comunidad autónoma) señala que «los valencianos y valencianas, en su condición de ciudadanos españoles y europeos, son titulares de los derechos, deberes y libertades reconocidos en la Constitución Española y en el ordenamiento de la Unión Europea (...)», indicando que «los poderes públicos valencianos están vinculados por estos derechos y libertades y velarán por su protección y respeto, así como por el cumplimiento de los deberes».

La Administración tiene la obligación legal imperativa de dictar resolución expresa y notificarla a los interesados en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación, art. 21.1 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En numerosos preceptos de nuestra normativa se contiene reglas que tienden a evitar en la medida de lo posible la paralización de los expedientes y procedimientos y a eliminar obstáculos legales que impidan resolver en plazo los expedientes.

El Tribunal Supremo, en su Sentencia de fecha 20 de enero de 2014 (Fundamento Jurídico 3º) afirma: “El mandato constitucional contenido en el artículo 103 de la Constitución, a cuyo tenor la Administración Pública, que sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con el principio de eficiencia y con sometimiento a la ley y al Derecho, le impone un deber de buena administración (...)”.

La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, dispone en su artículo 3 que las Administraciones públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia y sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho. Igualmente, deberán respetar en su actuación los principios de servicio efectivo a la ciudadanía, simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos y ciudadanas, participación, objetividad y transparencia, racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos, buena fe y confianza legítima.

Parecidos principios se recogen en los artículos 4, 5 y 26 de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana junto a otros de interés, como los de responsabilidad por la gestión pública, buena administración y calidad de los servicios.

A su vez, el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (Derecho a la Buena Administración) establece que «toda persona tiene derecho a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable».

La vigencia de las disposiciones analizadas consideramos que impone a las administraciones un plus de exigencia a la hora de abordar el análisis de los escritos que les dirijan los ciudadanos y darles respuesta, en el marco del derecho a una buena administración.

Este derecho a una buena administración se conforma así como un derecho básico y esencial de la ciudadanía valenciana, que se integra, como mínimo, por los derechos de la persona a que las administraciones públicas atiendan en un plazo razonable las peticiones que esta les formule, dando una respuesta expresa y motivada a las mismas, de manera que el ciudadano pueda conocer en todo momento cuál es la posición de la administración concernida respecto de su problema, para, en caso de discrepancia, poder ejercer las acciones de defensa de sus derechos que estime más adecuadas.

Llegados a este punto, esta Institución no puede sino recordar, una vez más, que el principio de eficacia (art. 103.1 de la Constitución Española) exige de las Administraciones Públicas que se cumplan razonablemente las expectativas que la sociedad legítimamente le demanda, entre ellas, y harto relevante, el deber de la Administración de resolver expresamente las peticiones y reclamaciones que le presenten los particulares, ya que el conocimiento cabal por el administrado de la fundamentación de las resoluciones administrativas, constituye un presupuesto inexcusable para una adecuada defensa de sus derechos e intereses legítimos.

En este sentido, el Tribunal Constitucional tiene dicho, desde antiguo, en su Sentencia núm. 71, de fecha 26 de marzo de 2001, que «es evidente, como hemos declarado en reiteradas ocasiones (por todas, SSTC 6/1986, de 21 de enero, FF. 3; 204/1987, de 21 de diciembre, F. 4; 180/1991, de 23 de septiembre, F. 1; y 86/1998, de 21 de abril, FF. 5 y 6), que la Administración no puede verse beneficiada por el incumplimiento de su obligación de resolver expresamente en plazo solicitudes y recursos de los ciudadanos, deber éste que entronca con la cláusula del Estado de Derecho (art. 1.1 CE), así como con los valores que proclaman los arts. 24.1, 103.1 y 106.1 CE».

De los principios expuestos, nace la obligación de la Administración de resolver los procedimientos iniciados por la ciudadanía en los plazos previstos en las normas que los regulen, adoptando las medidas (materiales, presupuestarias, de personal, etc.) que sean necesarias para cumplir tal deber legal.

Basta con observar los plazos transcurridos para llegar a la conclusión que la actuación de la Conselleria de Justicia, Interior y Administración Pública no ha sido respetuosa con el derecho a una buena administración de la persona promotora de la queja, lo que supone el incumplimiento del deber de resolver en los términos del artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativa Común de las Administraciones Públicas.

Por último y como corolario a lo expuesto, indicar como recordatorio que los términos y plazos establecidos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, u otras leyes obligan a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas competentes para la tramitación de los asuntos.

2.2. Respecto a la inadecuada atención de los mecanismos puestos a disposición del ciudadano para poder tener acceso al estado de tramitación del expediente (en este caso el correo electrónico corporativo) y a la Imposibilidad de que los ciudadanos puedan tener acceso telemáticamente a la información de los procedimientos en los que son parte interesada, hay que tener en cuenta lo siguiente:

La atención a la ciudadanía, entendido como el conjunto de actividades y medios que se ponen a disposición del ciudadano para facilitar el ejercicio de sus derechos, el cumplimiento de sus obligaciones y el acceso a los servicios públicos debe ser una de las prioridades de la administración democrática. De nada sirve el establecimiento de canales de comunicación con los interesados (en este caso un correo corporativo del departamento responsable), si no son convenientemente atendidos por el órgano competente. La ausencia de respuesta provoca inevitablemente una sensación de desprotección y desamparo en el ciudadano contraria los principios esenciales a los que debe ajustarse la prestación del servicio público.

Por otro lado, el artículo 16.4 de la Ley 39/2015, sigue permitiendo a los ciudadanos comunicarse con las administraciones públicas de manera presencial acudiendo a «las oficinas de asistencia en materia de registros», lo cual es un derecho de los administrados.

El art. 3 de la Ley 40/2015 de régimen jurídico del sector público, después de transcribir en su apartado 1º el contenido del art. 103 CE, añade que las Administraciones públicas deberán respetar en su actuación y relaciones unos principios entre los que se encuentran los citados principios de proximidad a los ciudadanos y el servicio efectivo a los mismos.

La cita previa obligatoria infringe diversos derechos de los ciudadanos contenidos en la Ley 39/2015 de 1 de octubre de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, tales como: la obligación de la Administración y de sus empleados públicos de facilitarles a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones (art. 13.e) , la presentación de los escritos y recursos en plazo, el derecho a poder presentar en las oficinas de asistencia en materia de registros (art. 16.4), lo que afecta al principio de gratuidad del procedimiento administrativo (al obligar a ir a Correos o un gestor) o cualesquiera otros reconocidos por la CE o las leyes (art. 13.i), así como los reconocidos a los interesados en las letras a, e, f e i del art. 53. Para todos aquellos ciudadanos que expresen su voluntad y determinación de relacionarse de forma no electrónica con la Administración (el sistema de cita previa obliga a hacer uso de esta vía), sin encontrarse obligados a ello, debe quedar garantizada su comparecencia personal y física en cualquier escenario administrativo, debiendo facilitarles los medios y recursos humanos necesarios.

Es necesario que se asegure la atención presencial de los ciudadanos dentro de los parámetros de normalidad que estos requieren , en cumplimiento del principio de servicio a los intereses generales que debe regir la actuación de las administraciones públicas , según dispone el art 103 de la Constitución, así como los principios de servicio efectivo a los interesados, simplicidad, claridad y eficiencia en la asignación de los recursos públicos, recogidos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas .

3. Resolución

A la vista de lo que hemos expuesto y conforme a lo que establece el artículo 33 de la Ley 2/2021, de 26 de marzo, del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana, formulamos las siguientes recomendaciones y recordatorios de deberes legales:

Primero. Recordamos a la Conselleria de Justicia, Interior y Administración Pública el deber legal de contestar en el plazo legalmente establecido, expresa y motivadamente, los escritos que los interesados presenten ante esa administración pública, de acuerdo con lo previsto en los artículos 21 y 88 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la legislación concordante.

Segundo. En consecuencia, **recomendamos** a la Conselleria de Justicia, Interior y Administración Pública que adopte las medidas organizativas y de funcionamiento necesarias para cumplir con la obligación de resolver en el plazo previsto los procedimientos de inscripción en el registro, adoptando las medidas que sean necesarias para eliminar los obstáculos relativos a la falta de recursos humanos y técnicos que lo impidan.

Tercero.- Recomendamos a la Conselleria de Justicia, Interior y Administración Pública que adopte las medidas específicas que sean necesarias para dar respuesta a las peticiones de acceso que se reciban a través de los correos electrónicos corporativos puestos a disposición de la ciudadanía con el fin de obtener información de los procedimientos en los que son parte interesado.

Cuarto.- Recomendamos a la Conselleria de Justicia, Interior y Administración Pública que valore la posibilidad de arbitrar los mecanismos informáticos necesarios para que los interesados puedan tener acceso directamente a la información referente al estado de tramitación de los procedimientos en los que son parte interesada

Quinto.- Recomendamos a la Conselleria de Justicia, Interior y Administración Pública que, ante situaciones como la que es objeto de la presente queja, se atienda a las personas que se dirijan a las oficinas de atención y registro sin limitación ni sujeción a la obtención de cita previa y, a dichos efectos, que den las órdenes oportunas para asegurar la atención presencial de los ciudadanos dentro de los parámetros de normalidad que estos requieren, en cumplimiento del principio de servicio a los intereses generales que debe regir la actuación de las administraciones públicas, según dispone el artículo 103 de la Constitución, así como los principios del servicio efectivo a los interesados, simplicidad, claridad y eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, recogidos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Sexto .- Recordamos a la Conselleria de Justicia, Interior y Administración Pública que el personal al servicio de las Administraciones Públicas que tenga a su cargo el despacho de los asuntos, así como los titulares de los órganos administrativos competentes para instruir y resolver son directamente responsables, en el ámbito de sus competencias del cumplimiento de la obligación legal de dictar resolución expresa en plazo y que el incumplimiento de dicha obligación dará lugar a la exigencia de responsabilidad disciplinaria, sin perjuicio de la que hubiere lugar de acuerdo con la normativa aplicable (artículo 21.6 ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).

Séptimo. Recordamos a la Conselleria de Justicia, Interior y Administración Pública el deber legal de colaborar con el Síndic de Greuges, facilitando la información solicitada y contestando a las recomendaciones, sugerencias o recordatorios de deberes legales efectuados.

Sexto. La Conselleria de Justicia, Interior y Administración Pública está obligado 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 las recomendaciones o sugerencias contenidas en la presente resolución. Así:

- Si manifiesta su aceptación, hará constar las medidas adoptadas para su cumplimiento. Si el plazo para cumplirlas resultara superior, la respuesta deberá justificar esta circunstancia e incluir el plazo concreto comprometido para ello.
- La no aceptación habrá de ser motivada

Séptimo Se acuerda notificar la presente resolución al a la Conselleria de Justicia, Interior y Administración Pública y a la persona interesada.

Octavo. Se acuerda publicar esta resolución en la página web del Síndic de Greuges.

Ángel Luna González
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana