

"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 2001372

Fecha de inicio 20/05/2020

Promovida por D. Francisco Simón Conejos

Materia Régimen jurídico

Asunto Régimen Jurídico. Padrón Municipal de Habitantes. Empadronamiento en circunstancias especiales

Trámite Información de petición de informe de resolución

D. Francisco Simón Conejos

Coordinador

Valencia Acull

VALÈNCIA ACULL. C/ San Juan Bosco nº 19

46019 - València

Estimado Sr.:

Nos ponemos nuevamente en comunicación con usted para informarle de que, con esta misma fecha, hemos dirigido a la administración afectada en su expediente de queja la Resolución que transcribimos a continuación:

«Antecedentes»

20/05/2020: La persona presenta queja. Expone los problemas de acceso al empadronamiento por parte de las personas en situación más vulnerable, en concreto, en situaciones especiales de residencia (sin contrato de alquiler, o en viviendas precarias, chabolas, cuevas, caravanas, o en la calle). Ello les impide acceder a servicios necesarios para su inclusión social (bono social de la empresa municipal de transportes, acceso a viviendas municipales, alquiler, alimentos, prestaciones por dependencia, etc.) y en concreto, para obtener el permiso de residencia por arraigo social.

Si bien plantea el problema de modo global, precisa que, en el caso de la ciudad de València, el Ayuntamiento decidió abordar la cuestión a través de un Protocolo de actuación para el empadronamiento en situaciones especiales. Anunció la incorporación de 62 nuevos empleados a los centros de servicios sociales para poder atender estas solicitudes. Sin embargo, tres años después, las entidades defensoras de los derechos de las personas migrantes, aunque valoran positivamente la iniciativa, la consideran insuficiente y deficiente porque servicios sociales no es capaz de absorber la demanda y no atiende determinadas peculiaridades del colectivo (temor a la Policía, imposibilidad de renovar su documento identificativo, falta de atención suficiente a las personas demandantes de asilo, a quienes la Policía suele pedirles ilegalmente el certificado del padrón para darles cita para entrevista, etc.). No se han incrementado proporcionalmente los recursos humanos ni la formación de las y los trabajadores sociales.

Esto provoca que, en los peores casos, servicios sociales se niegue directamente a dar cita por falta de empadronamiento, provocando un círculo vicioso: no se puede empadronar porque no se dispone de los certificados de servicios sociales y no se puede acceder a servicios sociales por no figurar en el padrón. En los mejores casos, se da cita a seis meses vista o un año y quien logra la cita, debe cumplir los requisitos para obtener el informe positivo sobre la habitualidad de la residencia, que en muchas ocasiones se emite si la persona ha sido usuaria habitual de los servicios sociales, lo que excluye a quienes no recurren con frecuencia a estos servicios, sea por desconocimiento de su existencia, desconfianza, estigmatización, etc.

Esta situación ha provocado que muchas personas acudan a las entidades sociales a expresar sus quejas y pedir apoyo para resolver el problema.

Ante esta situación, las entidades referidas en la queja han acompañado a las personas a realizar solicitudes de empadronamiento y se han encontrado con numerosas trabas administrativas (problemas para acceder a una cita, derivación de servicios sociales a otros departamentos municipales). También han informado de todas estas dificultades al Consejo Local de Inmigración e Interculturalidad del Ayuntamiento de València, pero hasta la fecha no se ha adoptado ninguna medida concreta para resolverlos.

La crisis provocada por la pandemia debería ser razón adicional para buscar una solución. A esta situación se une la práctica de que terceras personas exigen dinero a las afectadas por la situación expuesta para facilitar la acreditación de su residencia.

Concluye que existe un incumplimiento por parte de las administraciones municipales de la normativa sobre empadronamientos, flexible para el empadronamiento en supuestos especiales como los expuestos. Solicita la intervención del Síndic para que inste al Ayuntamiento de València y al resto de municipios de la Comunitat Valenciana a garantizar el derecho fundamental a inscribirse en sus respectivos padrones, cumpliendo con las instrucciones del INE y disponiendo de todos los recursos técnicos y humanos que faciliten el registro de las personas solicitantes.

Adjunta, a instancias del Síndic, en escritos posteriores, supuestos concretos de empadronamientos especiales sin resolución definitiva y acta del Consejo Local de Inmigración e Interculturalidad y de su grupo de trabajo de Igualdad. Dichos supuestos concretos corresponden con los Registro de entrada números 110-2018-79073 (18/09/2018) y 0110-2019-082685 (10/2019); que reitera su petición de empadronamiento mediante Registro 00105-2020-000256 (de 15/01/2020).

08/07/2020: Admitida la queja a trámite, se solicita informe al Ayuntamiento de València acerca de los extremos siguientes:

- «- Copia del protocolo de empadronamiento en situaciones especiales de la ciudad de Valencia del año 2017 y fecha de entrada en vigor.
- Número de solicitudes de empadronamiento especial presentadas desde el 24 de marzo de 2015 respecto a las cuales, transcurridos tres meses desde su presentación, no ha sido dictada y notificada resolución expresa desestimatoria. Bastará su identificación mediante su número de registro de entrada y fecha de presentación».

02/09/2020: Ante la falta de respuesta municipal, se emite el primer requerimiento de emisión de informe al Ayuntamiento de València.

02/10/2020: Informe municipal. Expone en esencia que el protocolo de empadronamiento en situaciones especiales «en ningún momento ha llegado a una redacción definitiva ni ha sido aprobado», que en la tramitación que se realiza en los casos especiales de empadronamiento se aplica la normativa vigente y que «En cuanto al punto segundo de la solicitud del Síndic de Greuges, se está preparando la información que será remitida en el momento en que esté finalizada, dado el volumen de expedientes tramitados que se han gestionado que asciende, a día de la fecha, al número aproximado de 855 expedientes».

06/10/2020: Requerimiento segundo de información en el sentido siguiente:

- «Éramos conscientes de que la información a remitir podía resultar voluminosa, sin embargo, dado el tiempo transcurrido y teniendo presente que en su momento no fue solicitada por su parte ampliación de plazo para emitir informe, ponemos en su conocimiento que necesitamos obtener un compromiso temporal concreto respecto a la emisión de tal información, para prever el plazo restante de nuestra investigación y ponerlo en conocimiento de los promotores de la queja.
- En consecuencia, mediante el presente escrito le debemos requerir una vez más que cumpla lo preceptuado en

la ley mencionada, por lo que se refiere a la colaboración que deben prestar los poderes públicos al Síndic de Greuges en sus investigaciones y nos informe en el plazo de quince días hábiles acerca de la concreta previsión temporal para la emisión de la información requerida en fecha 8/7/2020».

18/11/2020: Ante la falta de respuesta, se emite el último requerimiento de emisión de informe.

07/12/2020: Informe del Ayuntamiento de València. En esencia, expone:

«Se comunica que para emitir la totalidad de la información solicitada se precisa del plazo de dos meses, avanzando algunos datos obtenidos hasta la fecha sobre los expedientes de empadronamientos especiales tramitados en aplicación de la Resolución, según los antecedentes obrantes a septiembre de 2020:

2017 Total de solicitudes de empadronamiento: 123	Total personas empadronadas: 76
2018 Total solicitudes de empadronamiento: 252	Total personas empadronadas: 178
2019 Total solicitudes de empadronamiento: 353	Total personas empadronadas: 180
2020 (hasta el mes de septiembre):	
Total solicitudes de empadronamiento: 279	Total personas empadronadas: 120»

21/12/2020: Requerimiento de informe al Ayuntamiento de València en los términos siguientes:

«Tomamos razón de su compromiso de ultimar tal documentación en el plazo de dos meses. En tal sentido, dada la sensibilidad de la materia de la que se trata (adquisición de la condición de vecino/a y acceso a servicios básicos) la época invernal en la que nos encontramos y las dificultades por la que está atravesando nuestra sociedad, le requerimos para que tal información sea remitida de modo sucesivo y por anualidades, de tal modo que puedan hacer entrega de los datos correspondientes a un ejercicio (ejemplo: 2015, por abarcar únicamente nueve meses) y así sucesivamente hasta conseguir que en fecha 4 de febrero, toda ella esté entregada. Ello permitirá a las personas promotoras de la queja presentar alegaciones respecto a la información facilitada y abordar la resolución final de modo progresivo.

Por ello, en el plazo de 15 días hábiles, les requerimos para que entreguen la documentación correspondiente a una de las anualidades citadas».

05/01/2021: Oficio municipal exponiendo problemas técnicos que han impedido acceder a la información del requerimiento.

29/01/2021: La persona promotora de la queja adjunta solicitud de empadronamiento de fecha 20/11/2020 con la finalidad de que conste en la presente queja (nº 00105/2020/004046 de 20/11/2020).

03/02/2021: El Ayuntamiento comunica que ha recibido la información a que se refería el requerimiento del Síndic de fecha 21/12/2020.

17/02/2021: Informe del Ayuntamiento de València con el contenido siguiente:

"(...) En relación con lo solicitado se informa, por cada ejercicio los datos de los expedientes tramitados en base a las Resoluciones citadas, teniendo en cuenta que, los trámites van cambiando, y que se dan casos de personas en las que, conforme se indica en informes de Servicios Sociales, no se puede constatar la habitualidad de residencia en el domicilio indicado; no son usuarios de los Servicios Sociales, no habiendo existido intervención de los mismos, y que en algunos casos hay personas con mucha movilidad.

2017 Total de solicitudes de empadronamiento: 123 Total personas empadronadas: 79

Casos de no empadronamiento:

- Marcharon a otro municipio: 7
- Se les cita por los Servicios Sociales y no acude: 3
- No residen en el domicilio solicitado: 4
- Desistimiento: 4
- No consta dirección: 1
- Baja de oficio: 1
- A la espera informe de Servicios Sociales: 3
- Dirección incorrecta: 1
- Se remite notificación de requerimiento de documentación y se devuelve por Desconocido: 5
- Se remite notificación con requerimiento de documentación y se Acusa recibo: 8
- Se remite notificación con requerimiento de documentación y se consta Ausente/ o Ausente no recogido: 7

2018 Total solicitudes de empadronamiento: 252 Total personas empadronadas: 182
Casos de no empadronamiento:
- Marcharon a otro municipio: 1
- Se les cita y no comparece: 2
- Desistimiento: 7
- No consta dirección: 3
- A la espera informe de Servicios Sociales: 5
- Dirección incorrecta: 3
- Se remite notificación de requerimiento de documentación y se devuelve por Desconocido: 19
- Se remite notificación con requerimiento de documentación y se Acusa recibo: 14
- Se remite notificación con requerimiento de documentación y se consta Ausente/ o Ausente no recogido: 13
- Les atiende la Cruz Roja.1
- Falta o trámite: 2

2019 Total solicitudes de empadronamiento: 363 Total personas empadronadas: 204
Casos de no empadronamiento:
- Marcharon a otro municipio: 9
- Desistimiento: 1
- No consta dirección: 18
- A la espera informe de Servicios Sociales: 13
- Dirección incorrecta: 3
- Se remite notificación de requerimiento de documentación, y se devuelve por Desconocido: 20
- Se remite notificación con requerimiento de documentación y se Acusa recibo: 48
- Se remite notificación con requerimiento de documentación y en espera de acuse recibo: 1
- Se remite notificación con requerimiento de documentación y se consta Ausente/o Ausente no recogido: 31
- Falta o en trámite de notificar: 8
- Rechazo por Servicios Sociales, continúa trámite: 7

2020 (hasta el mes de noviembre):
Total solicitudes de empadronamiento: 294 Total personas empadronadas: 128
Casos de no empadronamiento:
- Marcharon a otro municipio: 4
- Se les cita por los Servicios Sociales y no acude: 1
- Desistimiento: 1
- No consta dirección: 7
- A la espera informe de Servicios Sociales: 14
- Dirección incorrecta: 1
- Se remite notificación de requerimiento de documentación y se devuelve por Desconocido: 9
- Se remite notificación con requerimiento de documentación y se Acusa recibo: 45
- Se remite notificación con requerimiento de documentación y se consta Ausente/o Ausente no recogido: 14
- Se remite notificación con requerimiento de documentación y en espera de acuse recibo: 31
- Falta o en trámite de notificar: 25
- Rechazo por Servicios Sociales, continúa trámite: 12
- Consta empadronado en otra dirección: 2

Se ha de señalar que se están revisando expedientes en el sentido de que se efectúen visitas de inspección, para comprobar que realmente el vecino o la vecina habita en el domicilio que indica en su solicitud y en caso afirmativo, y de cumplir con los requisitos establecidos al efecto, en la vigente legislación, proceder a su inscripción en el Padrón municipal'.

22/02/2021: Alegaciones de la persona promotora de la queja en el sentido siguiente:

«En respuesta a su escrito 18/02/2021-05882 de la queja 2001372, en el que se nos invita a presentar alegaciones al informe del Ayuntamiento de València, con número de entrada 02563 y fecha del 17/2/2021, manifestamos lo siguiente:

-El Ayuntamiento sólo da datos a partir de 2017, de lo que se podría deducir que estuvo dos años sin tramitar empadronamientos especiales ya que la orden del Instituto Nacional de Estadística es de 2015. O nadie lo solicitaba o el Ayuntamiento no atendía estas solicitudes.

-No coinciden algunas cifras por años aportadas en los dos informes presentados hasta la fecha por el Ayuntamiento. En el informe de fecha 2/12/20 da unas cifras de empadronados de los años 2017, 2018 y 2019 que aumentan en el informe de 16/2/2021, lo que implicaría errores en el registro o que la gestión tiene tanto retraso que en 2021 se han seguido tramitando solicitudes de 2017, 2018 y 2019 y por eso aumenta la cifra de empadronados.

-Desde 2017 hasta 2020 se han recibido 1032 solicitudes de empadronamiento especial de las cuales se empadronaron 593. Es decir, el 42% de las solicitudes aún están siendo tramitadas. Sorprende este retraso en la gestión cuando la normativa del INE es muy flexible para que se puedan empadronar estos casos (reconoce el

derecho a empadronarse hasta en la calle o hasta recurrir a "domicilio ficticio"). Por tanto, solicitamos su mediación para que el Ayuntamiento de València explique:

- ¿Qué medidas concretas va a adoptar para evitar que más del 40% de las solicitudes de empadronamiento especial no se hayan resuelto aún y así cumplir con la norma legal que obliga a resolver en el plazo de 3 meses?
- ¿Va a continuar mandando a la policía a verificar el domicilio de la persona solicitante provocando de esta forma que muchas personas renuncien a empadronarse por temor a que la misma policía trate de comprobar su situación administrativa o las condiciones en que habita en dicho domicilio?
- ¿Cómo va a facilitar el empadronamiento de las personas que tienen alquilada sólo una habitación o comparten un piso, pero el propietario o el arrendatario oficial no les permite empadronarse en ese piso?
- ¿Qué medidas va a adoptar para reducir el tiempo desde que se pide cita previa hasta que se puede presentar la solicitud de empadronamiento?»

Consideraciones

Análisis de la actuación administrativa

El alta en el Padrón de Habitantes es necesaria para el acceso a servicios básicos (sanidad, educación y vivienda pública, dependencia, inserción laboral, formación, etc.).

Las personas que residen en viviendas sin contrato de alquiler, o precarias (chabolas, cuevas, caravanas) o incluso en la calle, tienen derecho a ser dadas de alta en el Padrón Municipal de Habitantes del municipio correspondiente como personas en situación especial a efectos de empadronamiento. Así lo disponía tanto la Resolución de 30 de enero de 2015 (BOE 24/03/2016) como la actual Resolución de 17 de febrero de 2020, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal (BOE 02/05/2020). Esta regulación es decididamente favorable al empadronamiento en tales situaciones de modo que:

«2. Toda persona que viva en España está obligada a inscribirse en el Padrón del municipio en el que resida habitualmente. Quien viva en varios municipios, o en varios domicilios dentro del mismo municipio, deberá inscribirse únicamente en el que habite durante más tiempo al año. (...)

9. Con carácter general, siempre que un ciudadano solicite el alta o la modificación de cualquiera de sus datos en el Padrón de un municipio aportando los documentos necesarios para probar su identidad, representación en su caso, y residencia real en el mismo, se procederá a realizar su inscripción en el Padrón sin más trámite, siendo efectiva desde ese momento y sin que sea posible otorgarle efectos retroactivos. (...)

3.3 Empadronamiento en infraviviendas y de personas sin domicilio. Como se ha indicado anteriormente, el Padrón debe reflejar el domicilio donde realmente vive cada vecino del municipio y de la misma manera que la inscripción padronal es completamente independiente de las controversias jurídico-privadas sobre la titularidad de la vivienda, lo es también de las circunstancias físicas, higiénico-sanitarias o de otra índole que afecten al domicilio. En consecuencia, las infraviviendas (chabolas, caravanas, cuevas, etc. e incluso ausencia total de techo) pueden y deben figurar como domicilios válidos en el Padrón.

Las situaciones más extremas pueden plantear la duda sobre la procedencia o no de su constancia en el Padrón municipal. El criterio que debe presidir esta decisión viene determinado por la posibilidad o imposibilidad de dirigir al empadronado una comunicación al domicilio que figure en su inscripción. En el caso de que sea razonable esperar que esa comunicación llegue a conocimiento del destinatario, se le debe empadronar en esa dirección.

La correcta aplicación de este criterio determina, por un lado, que se deba aceptar como domicilio cualquier dirección donde efectivamente vivan los vecinos, y, por otro, que pueda y deba recurrirse a un «domicilio ficticio» en los supuestos en que una persona que carece de techo reside habitualmente en el municipio y sea conocida de los Servicios Sociales correspondientes.

Las condiciones que deberían cumplirse para este tipo de empadronamiento son las siguientes:

- Que los Servicios Sociales estén integrados en la estructura orgánica de alguna Administración Pública o bajo su coordinación y supervisión.
- Que los responsables de estos Servicios informen sobre la habitualidad de la residencia en el municipio del vecino que se pretende empadronar.
- Que los Servicios Sociales indiquen la dirección que debe figurar en la inscripción padronal y se comprometan a intentar la práctica de la notificación cuando se reciba en esa dirección una comunicación procedente de alguna Administración Pública.

En estas condiciones, la dirección del empadronamiento será la que señalen los Servicios Sociales: la dirección

del propio Servicio, la del Albergue municipal, la del punto geográfico concreto donde ese vecino suele pernoctar, etc.

Evidentemente, para practicar este tipo de inscripción no es necesario garantizar que la notificación llegará a su destinatario, sino simplemente que es razonable esperar que en un plazo prudencial se le podrá hacer llegar».

La situación a la que pretende darse solución en la presente queja se caracteriza (a nivel local) por la dificultad de abordar las peculiaridades del colectivo de personas afectadas: falta de información (que genera desconfianza), elevada movilidad y falta de arraigo. Estas peculiaridades son también consecuencia de la falta de respuesta de la administración en plazo a la solicitud de empadronamiento. Si no hay empadronamiento, no hay acceso a servicios básicos. Si no se reciben, es necesario buscarlos en otros lugares. Resultado: movilidad y falta de arraigo.

A todo ello se unen aspectos que exceden de la competencia local y pueden condicionar la solución al problema (así, normativa de extranjería; de competencia estatal: identificación de las personas, situaciones especiales de asilo, etc.).

Pero a nivel local, los ayuntamientos deben resolver en el plazo de tres meses las solicitudes de empadronamiento. Si no hay respuesta en dicho plazo, las personas quedan empadronadas. Ver en tal sentido la Instrucción 1.10 a 14 de la Resolución de 30 de enero de 2015 (BOE 24/03/2016) y también de la Resolución de 17 de febrero de 2020, antes citadas. Ambas regulan esta cuestión del mismo modo: **«Si el Ayuntamiento no notifica dentro de los tres meses la resolución estimando o desestimando la solicitud, operará el silencio positivo y el ciudadano quedará a todos los efectos empadronado en ese municipio (artículo 24 de la Ley 39/2015), desde la fecha de su solicitud (...)».**

El citado artículo 24 (Silencio administrativo en procedimientos iniciados a solicitud del interesado) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas dispone, en esencia: «3. La obligación de dictar resolución expresa (...) se sujetará al siguiente régimen: a) **En los casos de estimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior a la producción del acto sólo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo (...)**»

En concreto, el Ayuntamiento de València creó un Consejo Local de Inmigración e Interculturalidad en cuyo ámbito se ha tratado este problema. Ha destinado mayores recursos a su solución, si bien (a la vista del contenido de la queja y de los datos aportados) los efectos no han resultado satisfactorios.

Ante esta situación, la persona promotora de la queja, que aporta relación de asociaciones que declara se adhieren a su iniciativa, reclama solución al problema.

El Síndic solicita al Ayuntamiento de València información concreta respecto al «Número de solicitudes de empadronamiento especial presentadas desde el 24 de marzo de 2015 respecto a las cuales, transcurridos tres meses desde su presentación, no ha sido dictada y notificada resolución expresa desestimatoria. Bastará su identificación mediante su número de registro de entrada y fecha de presentación». El objetivo es claro: definir el ámbito objetivo de investigación de la presente queja.

Sin embargo, el Ayuntamiento de València no ha cumplido de modo adecuado con su deber de auxilio con el Síndic (artículo Ley 11/1988 de 26 diciembre de 1988, del Síndico de Agravios) pues a pesar de los sucesivos requerimientos y de la posibilidad ofrecida para remitir la información de modo sucesivo, no da respuesta completa al requerimiento de información. Así:

- Sólo aporta datos desde el año 2017, sin manifestarse respecto a si en los años 2015 y 2016 existe algún supuesto incluido en el requerimiento de informe.

- No identifica las solicitudes de empadronamiento sin resolución del modo indicado por el Síndic (número

de registro de entrada y fecha de presentación).

Por otro lado, el protocolo de empadronamiento en situaciones especiales de la ciudad de València del año 2017 no está aprobado ni ha entrado en vigor.

Dada la situación expuesta por la persona promotora de la queja y los datos aportados por el Ayuntamiento de València, es necesario asegurar que el mismo cumple la normativa vigente y adopta medidas para mejorar la tramitación municipal de modo que defina aspectos prácticos como *quién y cómo* va a verificarse la residencia, o el modo de obtener cita previa en un plazo razonable, que dada la relevancia del procedimiento que nos ocupa para el ejercicio de otros derechos (ver arriba) no debería superar los quince días.

En este proceso, resulta necesaria la participación del Consejo Local de Inmigración e Interculturalidad

Derechos del Título I de la Constitución y II del Estatuto de Autonomía relacionados con la presente queja.

Derecho a obtener de la administración en plazo una respuesta expresa dictada por órgano competente, motivada, congruente y susceptible de recurso en los términos de los artículos 21, 35, 53, 88 y concordantes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Ello afecta además al derecho a una buena administración (artículo 9 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma Valenciana en relación con el artículo 103 de la Constitución). Conforme a la sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 26 de marzo de 2001 la obligación de la administración «de resolver expresamente en plazo solicitudes y recursos de los ciudadanos, (...) 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».

Como se ha expuesto anteriormente, la especial relevancia del presente asunto radica en que el empadronamiento es requisito para el acceso a determinados servicios básicos para las personas.

Efectos de la actuación administrativa sobre los derechos citados

La actuación del Ayuntamiento de València no ha resultado respetuosa con los derechos citados. Así:

En cuanto a la obligación de resolver

Esta implica cumplir, en primer término, el deber contenido en el artículo 21.4 de la Ley citada (obligación de resolver). Este primer compromiso que *en todo caso* la administración debe asumir con toda persona, forma parte del derecho de las personas interesadas del artículo 53.1.a (Derechos del interesado en el procedimiento administrativo) de la Ley 39/2015 de 1 de octubre e implica la obligación de informarles de:

- Qué servicios presta dicha administración y en qué condiciones.
- Que se ha recibido su solicitud.
- Que se ha remitido al órgano competente para resolver.
- El plazo de que dispone este para contestarle.
- Qué efectos tiene la falta de respuesta en plazo (estimatorios/desestimatorios).

El incumplimiento de tal deber genera en las personas incertidumbre, pues ignoran qué pueden esperar de la administración. Desconocen qué ha sido de su solicitud, si la administración ha incurrido en demora y desde cuándo, si como consecuencia de ello su solicitud puede entenderse estimada o desestimada, etc. Esta situación es en especial patente en relación con personas en situación de especial vulnerabilidad, como las afectadas en el supuesto contemplado en la presente queja. Asegurar que tienen acceso a la información citada, permite que tengan la oportunidad de conocer que, a los tres meses de su solicitud sin respuesta municipal, están dadas de alta en Padrón Municipal de Habitantes y tienen acceso a los servicios antes citados.

Además, aquella obligación de información permite a la administración planificar su actuación tomando decisión acerca de si, conforme al sistema previsto en la Ley 39/2015, las solicitudes de las personas habrán de concluir con el deber del órgano competente de dictar resolución expresa, motivada, congruente y susceptible de recurso y en qué plazo deberá hacerlo.

En segundo término (además de lo expuesto) la administración tiene el deber de dictar resolución expresa y notificarla en todos los procedimientos, sea cual sea su forma de iniciación, en los términos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas). Esta obligación legal de la administración implica a su vez, un derecho esencial de la ciudadanía. Ver en tal sentido, el artículo 88 de la Ley 39/2015 (Contenido; de la resolución).

Tal respuesta expresa ha de producirse dentro del plazo previsto en la normativa correspondiente. Esta responsabilidad es exclusiva del órgano competente para su emisión y ha de resolver de forma justificada las cuestiones planteadas, haciendo posible a la persona interesada, la defensa de sus intereses, vulnerados en sí mismos por el propio silencio de la administración. Es la resolución expresa la que permitirá analizar si la actuación de la administración se ajusta o no a derecho. Hasta que no sea dictada, falta la actividad administrativa, por lo que queda afectado el control que puede ejercerse sobre ella.

El silencio, como ficción jurídica, no resulta una opción aceptable para la administración, que obligatoriamente ha de resolver expresamente todas las cuestiones que se le plantean aplicando para ello el régimen previsto en la Ley 39/2015 de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común. Así, el Tribunal Supremo se ha pronunciado al respecto indicando que:

«...el silencio no es una opción para que la Administración pueda elegir entre resolver expresamente o no hacerlo, sino una garantía para los administrados frente a la pasividad de los órganos obligados a resolver, garantía de la que se puede hacer uso o esperar a la resolución expresa sin que ello pueda comportar en principio ningún perjuicio al interesado (STS 28/10/1996)», de igual modo «... la Administración está legalmente obligada a resolver expresamente ... pero en modo alguno puede escudarse en su parecer negativo para incumplir la obligación que legalmente tiene impuesta de resolver de forma expresa.» (STS 10/11/2016)».

En este orden y de forma constante y reiterada, el propio Tribunal Supremo ha mantenido que: «el silencio negativo no constituye un verdadero acto administrativo ni el interesado puede verse privado, precisamente con ocasión de una ficción legal creada en su exclusivo beneficio, de una alternativa que la Ley le ofrece para la mejor defensa de sus intereses».

La aplicación del citado artículo 24 (Silencio administrativo en procedimientos iniciados a solicitud del interesado) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas debe implicar que, vencido el plazo de respuesta sin que se haya producido, el Ayuntamiento de València **deberá dictar resolución expresa confirmatoria del silencio**. No deberán oponerse argumentos como que no se hubiera emitido informe en su día sobre la habitualidad de la residencia, o que la notificación no obtuviera resultado, etc., si en su momento no fue dictada resolución expresa desestimatoria. Estas situaciones, desde la perspectiva actual, deberán dar lugar a la posterior revisión de la situación para, en su caso, proceder a la baja en el padrón a través de los procedimientos que

correspondan.

Por ello, deberá dictarse resolución estimatoria de todas las solicitudes citadas salvo en los supuestos excepcionales previstos en la normativa vigente, como los de terminación anormal del procedimiento que, conforme al artículo 84 y concordantes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas deban ser aplicados de forma restrictiva y expresamente motivada.

En cuanto al derecho de la persona a una 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.

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.

El incumplimiento del deber de ofrecer una buena administración se desprende asimismo de modo directo del artículo 13.e) de la Ley 39/2015 recoge el derecho de las personas a ser tratados con respeto y deferencia por las autoridades y empleados públicos, que habrán de facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.

En cuanto al deber de auxilio prioritario y urgente con el Síndic

Conforme a la Ley 11/1988 de 26 diciembre de 1988, del Síndico de Agravios:

- Artículo 18.2: «La negativa o dilación injustificadas del funcionario o de sus superiores responsables del envío del informe inicial solicitado, podrán ser consideradas por el Síndico de Agravios, como hostiles o entorpecedoras de su actuación haciéndolas públicas de inmediato y destacando tal calificación en el próximo que haya de presentar ante la Comisión de Peticiones de las Cortes Valencianas».

- Artículo 19.1: «Todas las autoridades públicas, funcionarios y Organismos Oficiales de la Generalitat están obligados a auxiliar al Síndico de Agravios, en sus actuaciones, con carácter prioritario y urgente».

- Artículo 24.1: «La persistencia en una actitud hostil o entorpecedora de la labor de investigación del Síndico de Agravios por parte de cualquier Organismo, funcionario, directivo o personal al servicio de la Administración Pública de la Generalitat, podrá ser objeto de un informe especial, además de destacarlo en la sección correspondiente de su informe anual».

Para recomponer la situación expuesta se procederá a estimar las pretensiones de la persona (reflejadas en su queja y sus últimas alegaciones) en el sentido que se expondrá a continuación. Se dejará asimismo constancia de la falta de colaboración del Ayuntamiento de València en cuanto a pesar de los sucesivos requerimientos, la información remitida resulta incompleta.

RESOLUCIÓN

Concluida la investigación, en aplicación del artículo 29 de la Ley del Síndic, formulamos las siguientes observaciones:

PRIMERA: RECORDAR al Ayuntamiento de València su **deber de colaboración** con el Síndic (artículo 19 de la Ley 11/1988 de 26 de diciembre), incumplido en cuanto no remitió, a pesar de los sucesivos requerimientos, la información siguiente:

- Relación del número de solicitudes de empadronamiento especial presentadas desde el 24 de marzo de 2015 hasta el 31 de diciembre de 2016 respecto a las cuales, transcurridos tres meses desde su presentación, no ha sido dictada y notificada resolución expresa desestimatoria, identificando aquellas mediante su número de registro de entrada y fecha de presentación.

- Relación de solicitudes empadronamiento especial presentadas desde 1 de enero de 2017 hasta 8 de julio de 2020 respecto a las cuales, transcurridos tres meses desde su presentación, no ha sido dictada y notificada resolución expresa desestimatoria identificando las mismas mediante su número de registro de entrada y fecha de presentación.

Ello ha implicado la indefinición del ámbito objetivo de investigación de la presente queja y en tal sentido, una **actitud entorpecedora de la misión del Síndic.**

SEGUNDA: RECOMENDAR al Ayuntamiento de València que, en el plazo máximo de tres meses desde la aceptación (en su caso) de la presente resolución, proceda a cumplir con su **obligación legal de resolver** conforme al sistema previsto en los artículos 21, 35, 88, 119 y concordantes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre de modo que:

- Ponga *en todo caso* a disposición de toda la ciudadanía (y en concreto, de las personas que soliciten su alta en el padrón municipal de habitantes) la **información previa** referida en el art. 21.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

- Resuelva las solicitudes de empadronamiento referidas en la presente queja mediante resolución expresa dictada (en el citado plazo) por órgano competente, motivada en los términos de dicha norma, congruente y con indicación de los recursos correspondientes. Para ello deberá dictar **resolución estimatoria** de todas las solicitudes citadas, salvo en los supuestos excepcionales previstos en la normativa vigente que deban ser aplicados de forma restrictiva y expresamente motivada y sin perjuicio de la posterior revisión (en su caso) de las situaciones de alta.

- Aplique las obligaciones citadas a las **solicitudes de alta en el padrón de habitantes presentadas desde el 8 de julio de 2020.**

TERCERA: RECOMENDAR al Ayuntamiento de València que aborde, con participación de su Consejo Local de Inmigración e Interculturalidad, en el plazo de tres meses desde la aceptación (en su caso) de la presente recomendación, los aspectos siguientes:

- Gestión del empadronamiento de las personas que viven en el municipio en situaciones especiales de residencia cumpliendo los plazos y el espíritu de la normativa vigente, mediante **soluciones proactivas favorables a su alta en el padrón.**

- Adecuación de los **recursos disponibles** a las necesidades reales (no sólo recursos personales, sino fundamentalmente organizativos y de funcionamiento: establecimiento de objetivos, plazos de cumplimiento, medición de resultados, etc.). Así, abordando al menos, los objetivos siguientes:

- a. Revisión del sistema de asignación de **cita previa**, de modo que el plazo máximo no supere los quince días naturales.
- b. Definición de las vías de **información a las personas** acerca de los trámites municipales previstos para atender su solicitud (en esencia, informándoles que se procederá a la verificación de su domicilio y el modo, objetivo y límites de tal comprobación).
- c. Tratamiento individualizado de situaciones especiales de **asilo**.
- d. Revisión de los supuestos en los que se exige a las personas en situación especial de empadronamiento certificado de empadronamiento para el acceso a **trámites y servicios municipales**.

CUARTA: Comunicar al Ayuntamiento de València. Su alcaldía estará obligada a responder por escrito a la presente Resolución, a través del órgano competente, en término no superior al de un mes, manifestando si las observaciones finales realizadas por el Síndic son o no aceptadas. En tal sentido:

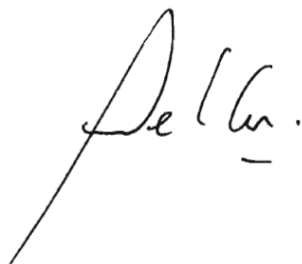
- Si son aceptadas, la respuesta deberá concretar un plazo razonable para su cumplimiento dentro del límite señalado en el presente acto. Si expirado el mismo, la administración no adoptara las medidas comprometidas o no informase a esta Institución de las razones que justifiquen tal situación, la persona promotora de la queja podrá ponerlo en conocimiento del Síndic y este, comunicarlo a la máxima autoridad citada.

- Si no son aceptadas, la respuesta deberá acompañarse de los motivos que justifiquen tal posición. Si esta no fuera razonablemente justificada o no fuera obtenida respuesta alguna, el Síndic incluirá este asunto en el próximo informe, ordinario o especial, que eleve a Les Corts, con expresa mención de los nombres de las autoridades o funcionarios que hayan adoptado tal actitud. A la vista del contenido del informe remitido por el Síndic, la Comisión de Peticiones podrá solicitar de la Autoridad competente la instrucción del expediente correspondiente para la depuración de las responsabilidades disciplinarias en que pudiera haber incurrido el funcionario actuante o remitir al Ministerio Fiscal los antecedentes del caso, por si resultaren indicios de responsabilidad penal.

QUINTA: Poner en conocimiento de la persona promotora de la queja».

Tan pronto como recibamos contestación a nuestra recomendación se lo haremos saber.

Atentamente,



Ángel Luna González
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana