Este documento ha sido firmado electrónicamente el 13/05/2020 a las 14:23:19

SÍNDIC DE GREUGES
COMUNITAT VALENCIANA

SÍNDIC DE GREUGES
DE LA COMUNITAT VALENCIANA
REGISTRE GENERAL

13/05/2020

EIXIDA NÚM. **10126**

Ayuntamiento de Moncada
Sra. alcaldesa-presidenta
Major, 63
Moncada - 46113 (València)

==========
Ref. queja núm. 1904260
==========

Asunto. Permuta. Falta de respuesta expresa a recurso de reposición de fecha 18/07/2019. Posible situación de acoso laboral.

Sra. Alcaldesa-Presidenta:

Con carácter previo, debemos indicarle que esta institución es consciente de la situación de excepcionalidad que están atravesando las administraciones públicas como consecuencia de la pandemia producida por la Covid-19.

No obstante, como usted sabe, el Síndic de Greuges, de conformidad con la Ley 11/1988 de 26 de diciembre, tiene encomendada la defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos, reconocidos en el título I de la Constitución Española y en el Estatuto de Autonomía, cuando estos se ven vulnerados por una actuación de la Administración Pública Valenciana. La supervisión de la actividad de las administraciones públicas se mantiene, incluso, ante la declaración del estado de alarma pues resulta indispensable tanto para la protección del interés general como para la supervisión del funcionamiento básico de los servicios públicos.

Ante la necesidad de intensificar la defensa de los derechos y libertades de las personas cuando las circunstancias extremas hacen de los servicios públicos el soporte fundamental para la vida de gran parte de la ciudadanía y conforme a lo que establece la Ley de la Generalitat Valenciana 11/1988, de 26 de diciembre, del Síndic de Greuges, en su título III, formulamos la siguiente resolución:

Acusamos recibo de su escrito por el que nos remite informe en relación a la queja der referencia, formulada por D. (…).

C/. Pascual Blasco, 1 03001 ALACANT Tels. 900 21 09 70 / 965 93 75 00 Fax 965 93 75 54
www.elsindic.com Correo electrónico: consultas_sindic@gva.es

El autor de la queja en su escrito inicial de fecha 29/11/2019, sustancialmente, manifestaba los hechos y consideraciones siguientes:

- Que es policía local de esa corporación local.

- Que, en fecha 6/03/2019, presentó solicitud de permuta que fue desestimada por resolución de la Alcaldesa-Presidenta nº 390 de 18/06/2019. En fecha 18/07/2019, el autor de la queja interpuso recurso administrativo de reposición que, en el momento de dirigirse a esta institución, no había sido resuelta de forma expresa.

- Por otro lado, el interesado hacía referencia en el documento que acompañaba a su solicitud de permuta ("desarrollo de los motivos de solicitud de la permuta") de una posible situación de acoso laboral, así señalaba:

> (…) En el año 2016, suceden en la plantilla de Moncada hechos que atentan contra mi persona, me ponen carteles ofensivos hacia mi vida laboral e incluso privada en el tablón de anuncios del comedor, y no es suficiente que continúan los ataques hacia mi persona introduciendo carteles nuevamente ofensivos e insultándome en el interior de mi taquilla con el simple ánimo de provocar algún tipo de reacción en mí. Estas acciones vulneraban claramente la imagen, honor, dignidad e intimidad de mi persona. De estas acciones tienen conocimiento jefatura, concejal y alcaldía de Moncada.
>
> Conclusión (…) Durante los 2 últimos años de servicio en Moncada he tenido que padecer acciones que vulneran mi dignidad, honor e imagen, he tenido que sufrir amenazas respecto a mi periodo laboral en el ayuntamiento de Manises, en relación a una posible rescisión de la comisión de servicios realizada, amenazas que he recibido en primera persona fuera de mi vida laboral por una "compañera de la plantilla de Moncada", he recibido "avisos" de mi posible rescisión de la comisión de servicios que realizaba a través de la aplicación "WHATSAPP" con mensajes como "cada uno tiene sus motivos y eso no va a cambiar que sea el siguiente de la lista" (04-08-18), mensaje que ya recibía en agosto de 2018. En la actualidad derechos reconocidos en condiciones laborales como un simple cambio de turno con otro compañero-a para mí son prácticamente imposibles, de hecho, el último año trabajado no pude realizar ningún cambio al solicitar algún compañero-a, todo eran pegas.

Admitida a trámite la queja, solicitamos del Ayuntamiento de Moncada información suficiente y, en especial, sobre los siguientes extremos:

- Primero. Motivos por los que no se había resuelto de forma expresa el recurso administrativo de reposición, interpuesto por el interesado en fecha 18/07/2019.

- Segundo. Actuaciones realizadas por esa corporación local, en relación a la posible situación de acoso laboral a la que hacía referencia el autor de la queja en el documento que acompañaba a su solicitud de permuta ("desarrollo de los motivos de solicitud de la permuta").

El Ayuntamiento de Moncada, a través de su Alcaldesa-Presidenta, nos comunicó en fecha 30/12/2019 lo siguiente:

> Asunto: rfica. Queja núm. 1904260
>
> Recibido escrito de referencia el día 13 de diciembre de 2019, sobre "Permuta. Falta de respuesta expresa a recurso de reposición de fecha 18/07/2019. Posible situación de acoso laboral", esta Alcaldía ha de manifestar lo siguiente:
>
> En primer lugar indicar que por Resolución núm. 390/2019, de 18 de junio de 2019 se resolvió la petición del interesado desestimando su solicitud de permuta, por los motivos allí expuesto, con el ofrecimiento de los recursos administrativos pertinentes (se adjunta copia del expediente).
>
> Que con fecha 18/07/2019 el interesado presenta escrito recurriendo en reposición la resolución arriba indicada, no habiendo respondido en plazo por falta de medios técnicos en el departamento de jurídico. No obstante, en este sentido habría que estar a lo previsto en el artículo 24.1 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, sobre el sentido negativo del silencio administrativo, teniendo abierta la vía contenciosa.
>
> Por lo que se refiere al "acoso laboral", se ha remitido la queja al Jefe del agente S.A.S. (Intendente de la Policía Local_Moncada) aportando informes de fechas 13 de marzo y 27 de diciembre, ambos de 2019. adjuntos

Del contenido del informe, así como de la documentación remitida dimos traslado al autor de la queja al objeto de que, si lo consideraba oportuno, presentase escrito de alegaciones, como así hizo en fechas 12/02/2020 (dos), 9/03/2020 y 10/03/2020, en estos últimos nos comunicaba que había iniciado procedimiento de permuta con un empleado público del Ayuntamiento de Onda (Castellón).

Concluida la tramitación ordinaria de la queja, resolvemos la misma con los datos obrantes en el expediente. En este sentido, consideramos que, aunque unidas entre sí, son dos las cuestiones a estudiar en la presente queja:

Primero. La falta de respuesta expresa al recurso administrativo de reposición interpuesto por el promotor de la queja en fecha 18/07/2019 por desestimación de la permuta solicitada.

Segundo. El acoso laboral denunciado por el interesado y la conducta administrativa llevada a cabo por el Ayuntamiento.

Respecto al primer punto, recordar como ésta, nuestra institución, tiene vetado el acceso a las cuestiones de fondo en tanto este pendiente de una resolución administrativa definitiva. Así lo dice expresamente el art. 17.2 de la Ley 11/1988, reguladora de esta institución cuando, literalmente, dispone que:

> "No entrará en el examen individual de aquellas quejas sobre las que esté pendiente resolución administrativa o judicial definitiva y lo suspenderá si, iniciada su actuación, se interpusiera por persona interesada denuncia, querella criminal o demanda ante los Tribunales Ordinarios sobre los mismos hechos. **Ello no impedirá**, sin embargo, investigar sobre los problemas generales planteados en las quejas presentadas, así como **velar porque la administración resuelva expresamente, en tiempo y forma, las peticiones y recursos que le hayan sido formulados.**"

Pero sí constituye, a tenor de lo expuesto, que una de las competencias esenciales del Síndic de Greuges es la de velar porque la Administración pública resuelva expresamente, en tiempo y forma, las peticiones y recursos que le hayan sido formulados.

En el presente expediente y de la información remitida, no se desprende que la administración local, a pesar del tiempo transcurrido desde el inicio del procedimiento, haya dictado y notificado al interesado resolución expresa del recurso de reposición interpuesto por el ciudadano.

Sentado lo anterior, le ruego considere los argumentos, que a continuación le expongo, como fundamento de las recomendaciones con las que concluimos.

Es claro que la Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación (Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo Común de las Administraciones Públicas). Es una obligación legal básica de la administración, que se conforma en un derecho esencial de los ciudadanos e interesados.

Obligación ex lege (desde la ley), dirigida a los entes públicos, en la que se les deniega la facultad de omitir o abstenerse de resolver determinados asuntos y dicha obligación no caduca, ni prescribe, por el mero transcurso del tiempo, con independencia de los efectos que este último pueda tener sobre la resolución, sino que se mantiene viva dicha obligación hasta que la Administración adopte la resolución pertinente.

Y es claro que la respuesta expresa, por otra parte, ha de producirse en los plazos máximos establecidos por la norma que regule los procedimientos (un mes desde que se interpuso el recurso art. 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo Común de las Administraciones Públicas).

El contenido de la respuesta expresa es competencia exclusiva del órgano competente para su emisión y será a partir de esta cuando los interesados puedan, efectivamente, ejercer sus derechos de recurso y el resto de instituciones ejercer sus respectivas competencias. Solo entonces podrá analizarse si se ajusta o no a derecho, o si está motivada o es arbitraria, o cualquier otra circunstancia que en la misma pueda concurrir; pero, en tanto no se dicte, ningún control puede ejercerse al faltar la actividad administrativa.

La falta de respuesta, en base a cualquier razón, supone vulnerar un derecho básico de los ciudadanos y, por tanto, objetivo básico de esta institución.

Es esta respuesta expresa al interesado y promotor de la queja, la que ha de resolver e informar la totalidad de las cuestiones alegadas, permitiendo y posibilitando, desde una posición conocida de la Administración, ejercer el derecho a la legítima defensa de sus intereses, claramente vulnerados por el silencio de la Administración, en términos de eficacia.

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.

Y 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 "…y es que la Administración está legalmente obligada a resolver expresamente. El artículo 42.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así lo establece. Y en el mismo sentido se manifiesta el artículo 21.1 de la vigente Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Por tanto, si consideraba que no podía ni debía atender la solicitud de AEA, así debió manifestarlo dictando una resolución denegatoria de las pretensiones de ésta, 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."

Es por todo ello que la Entidad local tiene la obligación legal de resolver el recurso de reposición, con independencia de la resolución que proceda del mismo.

En cuanto a resolver en plazo y sin perjuicio de lo argumentado hasta ahora, considerar que:

- El artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, reconoce el Derecho de los ciudadanos a una buena administración.

- El Tribunal Supremo, en su Sentencia de fecha 20 de enero de 2014, en su Fundamento Jurídico 3ª, se posiciona en:

> 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 (…)

- Como norma fundamental del ordenamiento jurídico propio, el Estatuto de Autonomía para la Comunidad Autónoma Valenciana, Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, en su artículo 9, garantiza el derecho a una buena administración, que comprende el derecho de todos ante las Administraciones Públicas a participar plenamente en las decisiones que les afecten, obteniendo de ellas una información veraz y que sus asuntos se traten de manera objetiva e imparcial y "sean resueltos en un plazo razonable".

Por todo lo expuesto, se nos presenta ese derecho a una buena administración desde una triple vertiente, como nuevo principio rector de las actuaciones de la Administración pública, como un auténtico derecho subjetivo reconocido y como Derecho Fundamental.

La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, sanciona 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 los ciudadanos; simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos; 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.

Por todo ello, y del compendio de principios expuestos, nace la obligación "nuevamente" de que la Corporación local debe resolver los procedimientos iniciados por los ciudadanos en los plazos previstos en las normas que los regulen, adoptando aquellas medidas (materiales, presupuestarias, de personal), que sean necesarias para cumplir tal deber legal.

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.

El objeto de la segunda parte de la queja no puede ser otro que el acoso laboral denunciado por el interesado y la conducta administrativa llevada a cabo por el Ayuntamiento de Moncada. En este sentido, de lo actuado se desprende lo siguiente:

- Que el interesado, en la solicitud de permuta de fecha 6/03/2019, hacía referencia en el documento que acompañaba ("desarrollo de los motivos de solicitud de la permuta") a una posible situación de acoso laboral.

- Que el interesado, en fecha 11/03/2019, emitió "diligencia" en relación a "informe sobre una conducta ofensiva hacia mi persona".

- Que, en fecha 13/03/2019, el Intendente Jefe de la policía local, a través del tablón de anuncios, realizó un "comunicado para toda la plantilla" en el que, tras abogar por, "un trato cordial y educado" entre compañeros, señalaba que "se está intentando averiguar el actor o actores del mismo, procediendo disciplinariamente como corresponde cuando se descubra".

Con carácter previo, cúmpleme informarle que el Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante EBEP) constituye una medida de protección para evitar las situaciones de acoso laboral. En este sentido, el EBEP pretende evitar que situaciones de abuso de poder, discriminación o acoso laboral, se perpetúen en el tiempo gracias a la existencia de lagunas legales que pudieran favorecer la impunidad del acosador en lugar de ayudar a la víctima; y, por ende, las víctimas de acoso pueden denunciar su situación y el acosador ser sancionado con una falta muy grave, recogida en las medidas disciplinarias, y exponerse a ser apartado de su puesto de trabajo e incluso al despido, sin perjuicio, en su caso, de la responsabilidad penal en que pudiera haberse incurrido; pues tal tipo de conductas el legislador ha decidido combatirlas y reprocharlas incluso penalmente.

Por otro lado, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común, en su artículo 55, señala:

> 1. Con anterioridad al inicio del procedimiento, el órgano competente podrá abrir un **período de información o actuaciones previas** con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento.
>
> 2. **En el caso de procedimientos de naturaleza sancionadora** las actuaciones previas se orientarán a determinar, con la mayor precisión posible, los hechos susceptibles de motivar la incoación del procedimiento, **la identificación de la persona o personas que pudieran resultar responsables** y las circunstancias relevantes que concurran en unos y otros.
>
> Las actuaciones previas serán realizadas por los órganos que tengan atribuidas funciones de investigación, averiguación e inspección en la materia y, en defecto de éstos, por la persona u órgano administrativo que se determine por el órgano competente para la iniciación o resolución del procedimiento.

No establece la normativa vigente un plazo para la realización del "periodo de información o actuaciones previas".

No obstante lo anterior, consideramos que, si bien es cierto que la jurisprudencia admite facultades discrecionales a las Administraciones públicas, a la vista de una denuncia, decidir si inicia o no un procedimiento disciplinario, no lo es menos que "el periodo de información o actuaciones previas" no pueden extenderse en el tiempo más allá de lo razonable. En este sentido, desconocemos en qué punto se encuentran actualmente las actuaciones de averiguación a las que hacía referencia el Ayuntamiento el 13/03/2019.

A este respecto, el artículo 71.1, de la referida Ley 39/2015, establece que el procedimiento administrativo está sometido al principio de celeridad y se impulsará de oficio en todos sus trámites.

La obligación administrativa de cumplir escrupulosamente con las normas que rigen los procedimientos, cuidando al máximo de todos los trámites que constituyen el expediente, dimana directamente del mandato constitucional del Art. 103 de una administración eficaz que sirve con objetividad a los intereses generales y que actúa con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, sometimiento que se articula mediante la sujeción de la actuación pública al procedimiento administrativo establecido por la Ley y según los principios garantizados por la Constitución española en su Art. 9.3.

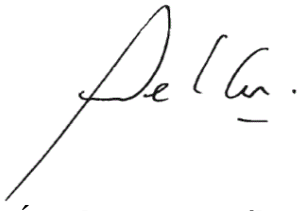
En virtud de todo cuanto antecede y de conformidad con lo dispuesto en el art. 29.1 de la Ley 11/1988, de 26 de diciembre, reguladora de esta institución, **RECOMIENDO** al **AYUNTAMIENTO DE MONCADA,** que:

> Primero. Proceda, a la mayor brevedad posible, a resolver expresamente y notificar en legal forma la resolución que recaiga del recurso de reposición interpuesto por el autor de la queja en fecha 18/07/2019.
>
> Segundo. Que instruya y resuelva el período de información o actuaciones previas de averiguación de los hechos denunciados por el promotor de la queja en marzo de 2019, con sometimiento a los criterios de celeridad e impulso de oficio en todos sus trámites.

Le agradeceríamos que, en el plazo de un mes, nos remita el preceptivo informe en el que nos manifieste si acepta las consideraciones que le realizamos o, en su caso, las razones que estime para no aceptarlas.

Para su conocimiento, le hacemos saber, igualmente, que a partir de la semana siguiente a la fecha en la que se ha dictado la presente resolución, esta se insertará en la página web de la institución.

Atentamente,



Ángel Luna González
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana