

"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 2002557

Fecha de inicio 08/09/2020

Promovida por (...)

Materia Empleo público

Asunto Falta de respuesta a diferentes escritos sobre cuestiones varias de los empleados públicos.

Trámite Petición de informe. Resolución.

Ayuntamiento de Castellón de la Plana

Ilma. Sra. Alcaldesa-Presidenta

Pl. Major, s/n

Castellón de la Plana - 12001 (Castellón)

Ilma. Sra. Alcaldesa-Presidenta:

Antecedentes

08/09/2020: La persona promotora de la queja expone, en esencia:

«Como delegado coordinador del sindicato CSIF en el Ayuntamiento de Castellón, queremos transmitirles una queja, ya que desde finales del año 2018 la gran mayoría de escritos que registramos en el Ayuntamiento de Castellón como central sindical, no son contestados. Hasta un total de 62 escritos hemos recopilado durante este periodo de tiempo, siendo la callada por respuesta la tónica habitual utilizada por el Ayuntamiento de Castellón en diferentes áreas. (...)

Esta Sección Sindical, cumpliendo con sus obligaciones, ha ido presentando ante el Ayuntamiento de Castellón, determinados escritos planteando propuestas o soluciones alternativas, formulando quejas o reclamaciones, en ocasiones recursos etc., todos ellos dirigidos en primer lugar a la Sra. Alcaldesa, y no obstante y en lo que parece un modo de actuar no ya esporádico, sino estructural, no se ha recibido contestación alguna por el Ayuntamiento».

Sus pretensiones ante el Síndic son:

«Primero.- Que comunique al Excmo. Ayuntamiento de Castellón de la Plana, que debe proceder a la contestación expresa de los escritos presentados con arreglo al plazo fijado por el ordenamiento jurídico vigente.

Segundo.- Que se aconseja al citado Ayuntamiento, auditar el modo en que se han gestionado los presentes escritos, donde se incumple de manera evidente la legislación vigente.

Tercero.- Que se recuerda al Excmo. Ayuntamiento de Castellón de la Plana que debe proceder, en su caso, con arreglo a lo previsto en el artículo 21.6 segundo párrafo de la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Cuarto. Finalmente se le recuerde al citado Ayuntamiento de Castellón de la Plana, que es de buena eficacia jurídica y técnica administrativa que por parte de la Alcaldía se les requiera de manera escrito a los empleados públicos que proceda, que no contestar como modo estructural de funcionamiento no es aceptable, ni en Derecho ni en buena educación, y que si bien puede ser cómodo para los mismos, con ello no se sirve con objetividad los intereses generales, no se actúa con los principios de eficacia con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, y además se falta al respeto que los ciudadanos y en este caso sus organizaciones sindicales se merecen».

14/09/2020: Admitida la queja a trámite, es solicitado informe a la administración acerca de los extremos siguientes:

1. Respuesta dada a la persona interesada a todos y cada uno de los escritos presentados.
2. En el caso de que esta no se hubiera producido todavía:

- a) Causas que han impedido cumplir con la obligación de contestar los escritos presentados por aquella (artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas; obligación de resolver).
- b) Medidas adoptadas para remover estos obstáculos.
- c) Indicación expresa de la concreta previsión temporal existente para proceder a su emisión.

11/01/2021: Informe del Ayuntamiento de Castellón. Expone:

«I. Antecedentes

(...) Por parte del sindicato CSIF se solicitó en fecha 1 de septiembre de 2020, la contestación a una serie de escritos aportados con anterioridad, los cuales fueron remitidos a diversas áreas municipales (...). De los escritos señalados con anterioridad, una parte de los mismos, eran competencia de la Sección de Gestión y Desarrollo de Recursos Humanos, de este Ayuntamiento, si bien existían otros, los cuales, no constaban en la mencionada Sección al tratarse de temas ajenos a la misma.

(...) Una vez examinada la queja, debe hacerse reseñar que algunos escritos fueron contestados a este sindicato, bien de forma verbal (con motivos de la pandemia, u otros en los diversos órganos colegiados en los que este Sindicato forma parte)

(...) En fecha 16 de diciembre de 2020, se remitió respuesta al referenciado escrito, remitiendo vía correo electrónico la contestación solicitada, previa conversación telefónica con (...) representante sindicato CSIF, en la cual se le indicó que se le había remitido respuesta a su correo electrónico corporativo. No obstante, en breve, se le notificará personalmente la contestación indicada. (...)

Conclusiones Por lo expuesto, y de conformidad con lo establecido en la normativa de aplicación, se comunica la contestación del escrito referenciado, y su remisión al solicitante, sindicato CSIF en su sección sindical perteneciente al Ayuntamiento de Castelló de la Plana, quedando a su disposición tanto de la organización sindical denunciante, como de la institución que ud preside ante cualquier aclaración u observación que se estime pertinente».

08/02/2021: Alegaciones de la persona interesada. Expone (en esencia):

«(...) en el informe se hace referencia a unas contestaciones a los escritos de este Sindicato, que resultan cuanto menos no ajustadas a un procedimiento administrativo, que es sustancialmente escrito, motivado y con expresión de los recursos que procedan. Por si no fuera suficiente lo anterior, ninguna constancia tiene este sindicato de lo que con cierta ligereza, se dice en la contestación.

(...) En el informe adjunto se indica que algunos de los escritos no son competencia del Área de Recursos Humanos, lo cual sorprende a este Sindicato que ha presentado una queja frente al Ayuntamiento de Castelló, y sin que cada funcionario o cada mesa puedan tratarse de ayuntamientos diferentes. Es obvio que la Administración debe saber a qué área o departamento se ha remitido el escrito, y debe conocer cuál es el estado de tramitación y resolución del mismo.

(...) A su vez, y vuelve a sorprender enormemente, en el informe se indica, no ajustándose a la verdad, que escritos formulados por este Sindicato han sido resueltos:

- 1.- De forma verbal (es triste que se le pretenda echar la culpa a la Pandemia de la falta de resolución).
- 2.- En los diversos órganos colegiados en que el Sindicato forma parte, (sic).
- 3.- Contestaciones a futuro (se le notificará personalmente la contestación indicada (sic).

(...) No hace falta mayor alegación o fundamentación para indicar que este tipo de contestación (verbal por la pandemia, órganos colegiados o ya se le contestará) no es propio de una Administración que pretenda la mayor eficacia administrativa, ni se ajusta a las reglas mínimas de un procedimiento administrativo. Pero por si lo anterior no fuera suficiente, este sindicato ignora esas contestaciones, si es que son realidad, y no meras afirmaciones en un escrito, por todo ello,

SOLICITAMOS DEL SR. SINDIC DE GREGUES:

PRIMERO. -Requiera al Ayuntamiento de Castellón para que informe por escrito y en un plazo determinado, adjuntado informes y resoluciones:

- a) Que escritos han sido contestados verbalmente, que autoridad municipal lo ha resuelto, en qué sentido ha sido, si estimatorio o desestimatorio, motivación de la resolución y en qué fecha se ha producido la referida contestación y que recursos existen.
- b) Que escritos han sido contestados en órganos colegiados, que autoridad municipal lo ha presidido y su composición, en qué sentido estimatorio o desestimatorio, motivación de la resolución y en qué fecha se ha producido la contestación, adjuntado acta de la sesión, y que recursos existen.
- c) Adjunte las resoluciones que en el informe se indican que se remitirán en el futuro.

d) Que en el supuesto de que algunos escritos se hayan remitido a otros órganos municipales se proceda a informar igualmente al Sindic de Greuges de su estado de tramitación y resolución. Volvemos a insistir que no hay tantos ayuntamientos como funcionarios o negociados.

SEGUNDO.- Que hasta el momento en que se proceda a recibir la anterior documentación, se suspenda el plazo de quince días fijado para alegaciones o consideraciones.

Consideraciones

Análisis de la actuación administrativa

El Ayuntamiento de Castellón no da respuesta de modo reiterado a las peticiones de un delegado sindical. La respuesta municipal no contiene argumentos que puedan considerarse consistentes. La pandemia justifica la suspensión de plazos hasta el 01/06/2020, pero basta recordar que la relación de escritos pendientes de respuesta se remonta al día 14/11/2018.

Derechos fundamentales del título I de la Constitución y II del Estatuto de Autonomía

Derecho a la libertad sindical (Artículo segundo de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical): «1. La libertad sindical comprende: (...) d) El derecho a la actividad sindical».

Tal incumplimiento implica adicionalmente el derecho de las personas a una buena administración que cumpla con su obligación básica: resolver las solicitudes de las personas en los términos derivados de la normativa reguladora del procedimiento administrativo común. 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».

Efectos de la actuación administrativa sobre los derechos y libertades citados

La actuación (en rigor, la falta de actuación) de la administración no ha sido respetuosa con el derecho fundamental a la libertad sindical de la persona promotora de la queja. No dar respuesta a sus escritos vacía de contenido el derecho fundamental citado, pues la efectividad de la actividad sindical se obstaculiza con la falta de respuesta de la administración a las iniciativas de la persona.

Se observan en la vulneración específica de tal derecho fundamental, las transgresiones siguientes:

Derecho a una buena administración que responda a las solicitudes de las personas en los términos derivados de la obligación de resolver establecido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Así:

Derecho a una buena administración.

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.

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.

Obligación de resolver.

Parte de tal deber es el contenido en el artículo 21.4 de la Ley citada (obligación de resolver); esto es (el subrayado es nuestro):

Las Administraciones Públicas deben publicar y mantener actualizadas en el portal web, a efectos informativos, las relaciones de procedimientos de su competencia, con indicación de los plazos máximos de duración de los mismos, así como de los efectos que produzca el silencio administrativo.

En todo caso, las Administraciones Públicas informarán a los interesados del plazo máximo establecido para la resolución de los procedimientos y para la notificación de los actos que les pongan término, así como de los efectos que pueda producir el silencio administrativo. Dicha mención se incluirá en la notificación o publicación del acuerdo de iniciación de oficio, o en la comunicación que se dirigirá al efecto al interesado dentro de los diez días siguientes a la recepción de la solicitud iniciadora del procedimiento en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para su tramitación. En este último caso, la comunicación indicará además la fecha en que la solicitud ha sido recibida por el órgano competente.

Este primer compromiso que *en todo caso* la administración debe asumir con las personas implica informarles de:

- 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 hecho de expedir la información previa a que obliga *en todo caso* el artículo 21.4 citado, es en ocasiones percibido por la administración como una simple carga, sin tener presente que ello lleva a la administración a planificar su actuación tomando decisión acerca de si, conforme al sistema previsto en la Ley 39/2015 (ver también artículos 35, 88 y concordantes), la solicitud de la persona ha de concluir con el deber del órgano competente de la administración de dictar resolución expresa, motivada, congruente y susceptible de recurso (con indicación de los mismos).

A la vez, ello permitirá a la persona conocer cuál es la situación del asunto y cuáles son las previsiones para resolverlo y evitará respuestas tan débiles como que *se ha hablado con la persona o se le ha enviado un correo electrónico*; acciones procedentes, pero si son puntuales y van seguidas de modo inmediato del cumplimiento de los deberes legales.

La información contenida en el artículo 21.4 deriva del derecho de las personas interesadas del artículo 53.1 (Derechos del interesado en el procedimiento administrativo) de la Ley 39/2015 de 1 de octubre.

Además de ello, la administración tiene el deber de dictar resolución expresa y notificarla en todos los procedimientos, sea cual sea su forma de iniciación (art. 21.1 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.

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 “...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».

Asimismo, parte del contenido de la obligación de resolver es el citado en el artículo 88 de la Ley 39/2015 (Contenido; de la resolución) y concordantes (entre ellos, además del propio artículo 24, el 84).

Las pretensiones de la persona promotora de la queja ante el Síndic se dirigen en esencia a recordar a la administración sus deberes de dictar respuesta expresa, investigar los motivos por los cuáles no eran objeto de tal respuesta y, en su caso, exigir las responsabilidades correspondientes. Sus pretensiones finales, compatibles con los objetivos citados, serán sin embargo obviadas, en favor de las iniciales y con un único objetivo: dar inmediata resolución a sus escritos y efectuar seguimiento del cumplimiento de lo dispuesto en la presente resolución por parte de la Administración.

Por todo ello, para recomponer aquel derecho y las transgresiones citadas, se RECORDARÁ al Ayuntamiento de Castellón su deber de aplicar con carácter general a toda la ciudadanía y, en especial, a los escritos relacionados en la documentación que acompañaba a la queja, el sistema derivado de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas para darles (salvo justificación en contra a causa, por ejemplo, del carácter de aquellos) el tratamiento siguiente:

- Las solicitudes presentadas por las personas irán seguidas de la información referida en el artículo 21.4).

- La respuesta a las personas será dictada por órgano competente mediante resolución expresa, motivada congruente y con indicación de los recursos correspondientes.

Además, se RECOMENDARÁ la realización de las actuaciones necesarias para determinar las causas que han impedido cumplir con tales deberes.

Todo ello en un plazo razonable, que dado el tiempo transcurrido (superior a 24 meses) y la injustificada pasividad de la administración, no debe exceder del plazo de un mes.

RESOLUCIÓN

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

PRIMERO: RECORDAR al Ayuntamiento de Castellón sus deberes derivados de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de modo que adopte las medidas necesarias para cumplir con los objetivos siguientes:

- Deber de poner a disposición de toda la ciudadanía la información referida en el art. 21.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.
- Deber de aplicar a los 62 escritos aportados por la persona en su queja y puestos en conocimiento de la administración por el Síndic en fecha 14/09/2020, el sistema previsto en la Ley citada relativo a la obligación de resolver de modo que (salvo justificación expresa en contra por el carácter de los escritos) les dé respuesta expresa a través de órgano competente, congruente, motivada y susceptible de recurso

Todo ello en un plazo razonable, que dado el tiempo transcurrido (superior a 24 meses), no debe exceder del plazo de un mes desde la aceptación (en su caso) del presente recordatorio de deberes legales. Una vez cumplido tal deber, deberá ponerlo en conocimiento del Síndic.

SEGUNDO: RECOMENDAR al Ayuntamiento de Castellón la realización de las actuaciones necesarias para determinar las causas que han impedido cumplir con tales deberes y adoptar las medidas necesarias para evitar la reiteración de la situación expuesta. Todo ello en el mismo plazo citado en el apartado anterior. Una vez cumplido tal deber, deberá ponerlo en conocimiento del Síndic.

TERCERO: Comunicar a la administración citada. Sus autoridades y/o personal funcionario estarán obligados 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 las observaciones finales realizadas en la presente Resolución (RECORDATORIO y RECOMENDACIÓN citados) son aceptadas, la respuesta deberá concretar un plazo razonable para su cumplimiento (que no deberá superar el expuesto) transcurrido el cual, se deberá comunicar a esta Institución el citado acto de cumplimiento. Si expirado el mismo, la administración no adoptara las medidas citadas o no informase al Síndic 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 del organismo o departamento afectado.

- Si no fuera obtenida una respuesta adecuada, 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.
- En caso, de no aceptación, la respuesta deberá acompañarse de los motivos que justifiquen tal posición.

CUARTO: Poner en conocimiento de la persona promotora de la queja.

Atentamente,

Ángel Luna González
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana