

"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	2302136
Materia	Empleo
Asunto	Empleo público. Reconocimiento de derechos
Actuación	Resolución de consideraciones a la Administración

RESOLUCIÓN DE CONSIDERACIONES A LA ADMINISTRACIÓN

1 Antecedentes

El **12/07/2023** registramos un escrito que identificamos con el número de queja 2302136, en el que se manifestaba que la Administración podría haber vulnerado los derechos de la persona titular en el ámbito laboral.

En el escrito de queja el promotor del expediente ponía de manifiesto la contradicción en las resoluciones emitidas por el Ayuntamiento de Alcoy en lo que se refiere a su encuadramiento profesional en la escala ejecutiva/ oficial del grupo C1 de la policía local:

- Resolución de Alcaldía con n.º 3249/2022 de fecha 20 de junio de 2022, por el cual se me DENIEGA el pase a la 2ª actividad, ya que según establece en dicha Resolución de Alcaldía el que suscribe, pertenece a la Escala Ejecutiva, y por tanto, que la pertenencia a dicha escala conlleva el pase a la 2ª Actividad a los 56 años.
- Resolución de Alcaldía n.º 3818/2023 de fecha 28 de junio de 2023, CONCEDIÉNDOME el pase a la 2ª actividad dentro de la Policía Local con carácter retroactivo a la fecha 03/05/2023, al pertenecer el que suscribe a la Escala Ejecutiva
- Resolución de Alcaldía 5217/2022 de 07 de Octubre de 2022, por el que se me reconoce el 10 trienio en el Grupo C1, como puede apreciarse, no se me reconoce el trienio al grupo B, por el contrario, si al C1
- Certificado de Servicios Prestados en el Ayuntamiento de Alcoy y con fecha 26 de enero de 2023 y con ref 2676/2023 se me remite Certificado solicitado en el cual se recoge que el que suscribe pertenece a la Categoría de Oficial de la Policía Local y subgrupo C1,

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 28/07/2023 fue admitida a trámite**, de conformidad con lo determinado en el artículo 31 de la citada ley.

En esa misma fecha solicitamos al Ayuntamiento de Alcoy un informe detallado y razonado sobre los hechos que habían motivado la apertura del presente procedimiento de queja, junto con su valoración sobre la posible afectación al derecho invocado. En particular, solicitamos información sobre los siguientes extremos que detallamos a continuación:

PRIMERO. - Informe acerca de los motivos por los que en encuadramiento profesional del promotor del expediente se produce en distintos grupos (la escala ejecutiva/ oficial del grupo C1 de la policía local) en las referidas resoluciones:

Resolución de Alcaldía con n.º 3249/2022 de fecha 20 de junio de 2022, por el cual se me DENIEGA el pase a la 2ª actividad, ya que según establece en dicha Resolución de Alcaldía el que suscribe, pertenece a la Escala Ejecutiva, y por tanto, que la pertenencia a dicha escala conlleva el pase a la 2ª Actividad a los 56 años.

Resolución de Alcaldía n.º 3818/2023 de fecha 28 de junio de 2023, CONCEDIÉNDOME el pase a la 2ª actividad dentro de la Policía Local con carácter retroactivo a la fecha 03/05/2023, al pertenecer el que suscribe a la Escala Ejecutiva

Resolución de Alcaldía 5217/2022 de 07 de Octubre de 2022, por el que se me reconoce el 10 trienio en el Grupo C1, como puede apreciarse, no se me reconoce el trienio al grupo B, por el contrario, si al C1

Certificado de Servicios Prestados en el Ayuntamiento de Alcoy y con fecha 26 de enero de 2023 y con ref 2676/2023 se me remite Certificado solicitado en el cual se recoge que el que suscribe pertenece a la Categoría de Oficial de la Policía Local y subgrupo C1,

SEGUNDO. - Indique si ha emitido alguna respuesta expresa al promotor del expediente en relación con el asunto planteado en el escrito de queja, con indicación de los recursos procedentes

TERCERO. - Indique si le consta alguna actuación al respecto por parte de los órganos de representación de personal o de inspección laboral de su administración.

En el escrito de petición de informe se le indicaba que el plazo de un mes concedido para la emisión del citado informe podría ser ampliado por un mes más por el Síndic de Greuges, con carácter excepcional y a instancia de esa Administración, «cuando concurren circunstancias justificadas que así lo aconsejen en un determinado supuesto» (artículo 31 de la Ley 2/2021, de 26 de marzo, del Síndic de Greuges).

Así mismo se le advertía de que si el informe requerido no se emitía dentro del plazo concedido, se proseguiría con la investigación y, conforme al art. 39.1.a de la Ley 2/2021, del Síndic, se consideraría que existía falta de colaboración y, con independencia de que se pudiera adoptar cualquiera de las medidas establecidas en el apartado 3 de este mismo precepto, se haría constar dicha circunstancia en la resolución final como incumplimiento de su deber de colaboración (art. 39.4).

Transcurrido el plazo de un mes, no se ha recibido el informe requerido al Ayuntamiento de Alcoy, ni consta que este haya solicitado la ampliación del plazo para emitirlo, por lo que esta institución no ha podido contrastar los hechos denunciados por el autor de la queja, desconociendo los motivos por los cuales la administración lo incorpora en uno u otro grupo profesional (la escala ejecutiva/ oficial del grupo C1 de la policía local) en función de lo solicitado.

2. Consideraciones

2.1. Derechos y libertades públicas relacionadas con la presente queja.

El presente expediente se inició por la posibilidad de que se hubiera afectado al derecho de la persona promotora del expediente a una buena administración, lo que faculta 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.

El promotor del expediente considera que “se ha podido incurrir en una aplicación arbitraria, según lo que pueda interesar, a un grupo B o C1, uno u otro, según convenga. Aspecto este que puede contradecirse y por tanto que influya en la aplicación de los derechos laborales en todos los aspectos y ámbitos como funcionario dentro de la categoría profesional como Oficial de la Policía Local de Alcoy, por lo que puede cometerse situaciones administrativas posiblemente injustas a la hora de aplicar el grupo dentro de la escala profesional, los cuales conllevan el perjuicio en la aplicación de derechos laborales”

Como se ha señalado con anterioridad, el Ayuntamiento de Alcoy no ha aportado ninguna información sobre el objeto de la reclamación de la persona interesada, por lo que se desconocemos si existe algún motivo que justifique que la administración municipal realice los encuadramientos profesionales en categorías diferentes en las resoluciones emitidas.

El concepto jurídico de arbitrariedad va más allá del coloquial, definido por el Diccionario de la Real Academia de la Lengua como acto o proceder contrario a la justicia, la razón o las leyes, dictado sólo por la voluntad o el capricho.

Esa actuación caprichosa o no fundada objetivamente que se aparta de lo marcado por el Derecho -entendido éste en sentido amplio-, es lo que nuestro texto constitucional prohíbe en su art. 9.3 y lo eleva a la categoría de principio. Efectivamente, nuestro texto constitucional recoge el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos como un mecanismo más al servicio del control de la actuación de los poderes públicos, singularmente de la Administración pública, poder que por imperativo constitucional debe actuar siempre sometida plenamente a la Ley y al Derecho.

Otra de las cuestiones que suelen plantearse a propósito de la arbitrariedad o, mejor, de su interdicción, es la diferencia con el concepto de discrecionalidad. Esta última alude a un comportamiento de la Administración consistente en la posibilidad de elegir entre diversas soluciones todas ellas igualmente válidas. La discrecionalidad es, pues, una libertad dentro de la norma; es más, es querida directamente por la norma, como mecanismo necesario de funcionamiento de una Administración que debe adaptarse a la realidad a la que sirve.

En tanto esa libertad se produce dentro de la norma, ésta sirve de parámetro para comprobar la adecuación de la conducta al Derecho. En cambio, la arbitrariedad supone actuar fuera de la norma, al margen de la norma y, por tanto, sin poder fundamentar de manera objetiva su conducta. Y si bien la discrecionalidad administrativa es algo a acotar y emplear en sus justos y estrictos términos, pero en todo caso, es necesaria para gobernar nuestras modernas sociedades. La arbitrariedad debe ser erradicada de la actuación de los poderes públicos, como muy bien se desprende de nuestro texto constitucional.

Desconocemos si la actuación seguida por la administración local en este caso entra dentro de uno u otro concepto, o si existe alguna motivación que justifique esa aparente contracción en las resoluciones emitidas entre otras cosas, porque no se ha dado respuesta a lo solicitado en nuestra resolución de inicio de investigación en la que se le requería expresamente que informara acerca de “los motivos por los que en encuadramiento profesional del promotor del expediente se produce en distintos grupos (la escala ejecutiva/oficial del grupo C1 de la policía local) en las referidas resoluciones”.

Lo que es indiscutible es que los actos administrativos necesariamente deben estar motivados, máxime cuando se separan del criterio seguido en actuaciones precedentes.

En efecto, el artículo 35 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas dispone que serán motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho, entre otros “los actos que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos” (art 35. c) así como aquellos que se dicten en el ejercicio de potestades discrecionales, así como los que deban serlo en virtud de disposición legal o reglamentaria expresa.

Cabe traer a colación al respecto, las Sentencias del TS (Tribunal Supremo, rec. 713/2020, de 9 de junio, ECLI:ES:TS:2020:1716) que establecen que “la motivación constituye un requisito imprescindible en todo acto administrativo en la medida en que supone la exteriorización de las razones que sirven de justificación o fundamento a la concreta solución jurídica adoptada por la Administración. Este requisito, de obligado cumplimiento en el específico marco que nos movemos conforme preceptúa el artículo 35 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, resulta de especial relevancia desde la perspectiva de la defensa del administrado ya que es la explicitación o exteriorización de las razones de la decisión administrativa la que le permita articular los concretos medios y argumentos defensivos que a su derecho interese y, además, permite que los tribunales puedan efectuar el oportuno control jurisdiccional. La exigencia de motivación no exige, empero, una argumentación extensa, sino que, por contra, basta con una justificación razonable y suficiente que contenga los presupuestos de hecho y los fundamentos de Derecho que justifican la concreta solución adoptada”.

La Sentencia TS, rec. 23/1998, de 30 de enero de 2001, ECLI:ES:TS:2001:523 en la que «El artículo 54.1 de la Ley 30/1992 exige que sean motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho los actos a que alude, consistiendo la motivación, como bien es sabido, en un razonamiento o en una explicación, o en una expresión racional del juicio, tras la fijación de los hechos de que se parte y tras la inclusión de estos en una norma jurídica, y no solo es una "elemental cortesía", como expresaba ya una sentencia del Tribunal Constitucional de 17 de julio de 1981, ni un simple requisito de carácter meramente formal, sino que lo es de fondo e indispensable, cuando se exige, porque solo a través de los motivos pueden los interesados conocer las razones que "justifican" el acto, porque son necesarios para que la jurisdicción contencioso-administrativa pueda controlar la actividad de la Administración, y porque solo expresándolos puede el interesado dirigir contra el acto las alegaciones y pruebas que correspondan según lo que resulte de dicha motivación que, si se omite, puede generar la indefensión prohibida por el artículo 24.1 de la Constitución».

Así también, la Sentencia del Tribunal Supremo nº 11818/1990, de 18 de abril, ECLI:ES:TS:1990:11818. «La motivación del acto administrativo cumple diferentes funciones. Ante todo, y desde el punto de vista interno viene a asegurar la seriedad en la formación de la voluntad de la Administración. Pero en el terreno formal —exteriorización de los fundamentos por cuya virtud se dicta un acto administrativo—no es solo una cortesía sino que constituye una garantía para el administrado que podrá así impugnar en su caso el acto administrativo con posibilidad de criticar las bases en que se funda; además, y en último término, la motivación facilita el control jurisdiccional de la Administración —artículo 106.1 de la Constitución—que sobre su base podrá desarrollarse con conocimiento de todos los datos necesarios». Como ya he dicho, se ha vulnerado dicha garantía desde el 2019, que vengo solicitando dichos servicios extraordinarios, no habiendo podido impugnar en ningún momento.

También un Auto del Tribunal Constitucional nº 145/1999, de 7 de junio, en el cual «El derecho a la motivación [de las resoluciones] no supone que las mismas hayan de ofrecer una exhaustiva descripción del proceso intelectual que ha llevado a decidir en un determinado sentido, basta con que dicha motivación ponga de manifiesto que la decisión judicial adoptada responde a una concreta interpretación y aplicación del derecho ajena a toda arbitrariedad y que permita su revisión jurisdiccional mediante el sistema de recurso».

Por otra parte, debemos tener presente que 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».

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 expresa y motivadamente 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 el presente caso, no está justificada la actuación del Ayuntamiento de Alcoy que, en función a lo solicitado, realiza un encuadramiento del promotor del expediente en una u otra categoría profesional (la escala ejecutiva/ oficial del grupo C1 de la policía local), sin fundamentar adecuadamente la aparente contradicción que, por otro lado, puede afectar a los derechos laborales del administrado.

2.2. Conducta de la administración

El artículo 39.1.a) de la Ley 2/2021, de 26 de marzo, del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana, establece lo siguiente:

“Se considerará que existe falta de colaboración con el Síndic de Greuges cuando, en los plazos establecidos para ello, se produzcan los siguientes hechos:

a) No se facilite la información o la documentación solicitada (...).”

El Ayuntamiento de Alcoy todavía no ha remitido a esta institución el informe requerido en fecha 28/07/2023 incumpléndose el plazo legal máximo de un mes (artículo 31.2 de la citada Ley 2/2021).

Si el Ayuntamiento de Alcoy se niega a colaborar con el Síndic de Greuges, se hará constar en las resoluciones que pongan fin al procedimiento, así como en los informes anuales, especiales y extraordinarios que emita el Síndic de Greuges ante Les Corts Valencianes, en cuyo caso se indicará también la identidad de las personas responsables.

La persistencia en las actitudes obstaculizadoras que derive en un comportamiento hostil o sistemáticamente entorpecedor de las investigaciones llevadas a cabo por el Síndic de Greuges dará lugar a un informe especial de carácter monográfico, en el que se identificará a las autoridades y al personal que sean responsables de lo sucedido.

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 al Ayuntamiento de Alcoy el deber legal de ajustar sus actuaciones el cumplimiento del principio de interdicción de la arbitrariedad recogido en el artículo 9.3 de la Constitución que estima contraria a derecho cualquier decisión de los poderes públicos que carezca de fundamento suficiente, infrinja principios a los que deben estar sometidas las potestades públicas, incurra en manifiesto error de hecho o esté adoptada de acuerdo con razonamientos inaceptables por su incoherencia por no considerar otras opciones más favorables o porque conducen a resultados absurdos.

Segundo. - Recomendamos al Ayuntamiento de Alcoy que emita resolución en la que se determine motivadamente el encuadramiento profesional del promotor del expediente, justificando o rectificando la aparente contradicción de las resoluciones emitidas, así como que de traslado de la misma al interesado con indicación de los recursos que procedan, a efecto de que pueda ejercer su derecho de defensa.

Tercero. Recordamos al Ayuntamiento de Alcoy 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.

Cuarto. El Ayuntamiento de Alcoy 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

Quinto. - Se acuerda notificar la presente resolución al Ayuntamiento de Alcoy y a la persona interesada.

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

Ángel Luna González
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana