

"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 2403106

Materia Empleo

Asunto Empleo público: falta de respuesta a reclamación sobre consolidación de grado personal

RESOLUCIÓN DE CONSIDERACIONES A LA ADMINISTRACIÓN

1 Tramitación de la queja

El 16/08/2024 registramos un escrito que identificamos con el número de queja 2403106. La persona interesada presentaba una queja por falta de respuesta a diversas solicitudes de certificación de servicios prestados y reconocimiento de grado personal consolidado presentadas ante el Ayuntamiento de Vilamarxant. La interesada formuló una solicitud el 04/07/2023, que fue desestimada mediante resolución municipal de 10/08/2023, si bien días después, el 14/08/2023, la interesada formuló nueva solicitud. Ésta fue reiterada en fechas 27/05/2024 y 19/06/2024, sin obtener respuesta.

Por ello, el 29/08/2024 solicitamos al Ayuntamiento de Vilamarxant que, en el plazo de un mes, nos enviara un informe sobre este asunto. Y ello porque inicialmente apreciamos que, además de la falta de respuesta a las solicitudes de 14/08/2023, 27/05/2024 y 19/06/2024, la resolución de 14/08/2023 que le había sido notificada podría carecer de la motivación necesaria al venir referida a informe obrante en las actuaciones que no había sido trasladado a la interesada; además, no constaba que se le hubiera informado de los recursos que podían interponerse frente a la misma.

El 18/09/2024 recibimos el informe del Ayuntamiento de Vilamarxant. En su informe, exponía, en resumen, que el 16/11/2023 la interesada había solicitado certificado de servicios prestados y que éste fue emitido y notificado el 20/11/2023. Sobre la solicitud de reconocimiento de grado personal consolidado, señala el Ayuntamiento la existencia de informe de Vicesecretaría-Intervención de 07/08/2023 (que adjunta al informe) donde se indica que el grado personal ha de reconocerlo la Administración donde la funcionaria presta actualmente servicios, debiendo el Ayuntamiento de origen limitarse a expedir un certificado de los servicios prestados para que sea presentado en la Administración de destino a fin de que por ésta se reconozca lo que corresponda. Añade que por tal motivo se dictó resolución desestimatoria el 10/08/2023. Además, en el informe se señala que el 03/07/2024 se autorizó la permuta de la funcionaria con otro funcionario del Ayuntamiento de Manises, produciéndose su cese como funcionaria de carrera en Vilamarxant el 03/07/2024, con lo cual, a tenor del informe de Vicesecretaría-Intervención, el órgano competente para conocer el grado personal sería, a partir de dicha fecha, el Ayuntamiento de Manises.

Ese mismo día 18/09/2024 dimos traslado del informe del Ayuntamiento a la interesada por si deseaba presentar alegaciones. Sin embargo, no presentó ninguna alegación.

Además, también el 18/09/2024 solicitamos al Ayuntamiento de Vilamarxant que ampliara su informe a fin de obtener información sobre el estado de tramitación de las solicitudes formuladas por la interesada en fechas 14/08/2023, 27/05/2024 y 19/06/2024 y sobre la Indicación a la

interesada de los recursos que podían interponerse frente a la resolución de 10/08/2023. La solicitud de ampliación del informe fue notificada el 19/09/2024, sin que dentro del plazo concedido —un mes— se haya recibido en esta institución el informe solicitado.

2 Conclusiones de la investigación

La actuación administrativa investigada se concreta, de un lado, en la falta de motivación de la resolución de 10/08/2023 así como de la falta de indicación de los recursos que frente a la misma pudieran interponerse; y de otro lado, en la falta de respuesta a las solicitudes de consolidación de grado personal presentadas el 14/08/2023, 27/05/2024 y 19/06/2024.

Con carácter previo ha de indicarse que, en casos como el que ahora nos ocupa, las competencias del Síndic de Greuges no alcanzan a determinar el mayor o menor acierto jurídico de la decisión de la Administración. Esto impide que valoremos el ajuste a Derecho de la posición del Ayuntamiento de Vilamarxant acerca de cuál es la Administración competente para reconocer un determinado grado personal a la interesada. Por ello, nuestra intervención queda limitada a comprobar si la actuación administrativa investigada es respetuosa o no con los derechos y las libertades reconocidos en el título I de la Constitución española, en el título II del Estatuto de Autonomía, así como por las normas de desarrollo correspondiente, y los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos y en la Carta de Derechos Sociales de la Comunitat Valenciana. Estos son los derechos cuya protección corresponde a esta institución (artículo 1.2 de la Ley 2/2021, de 26 de marzo, del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana).

Comenzando por la resolución de 10/08/2023, a través de la misma se desestima la solicitud formulada por la interesada el 04/07/2023 sobre reconocimiento de grado personal consolidado. En la resolución dictada por el Ayuntamiento de Vilamarxant se alude a informe emitido por la vicesecretaria-interventora el 07/08/2023. Sin embargo, este informe no consta que haya sido trasladado a la interesada al tiempo de notificarle la resolución. De lo anterior se desprende que la resolución adolece de la necesaria y exigible motivación, pues si bien formalmente esta motivación queda diferida al contenido del informe de 07/08/2023, el desconocimiento del mismo por su falta de traslado a la interesada impide a ésta conocer las razones tenidas en cuenta por el Ayuntamiento para desestimar su pretensión. Este desconocimiento cercena sus posibilidades de defensa ante la actuación administrativa, defensa que además se lesiona gravemente por la falta de información relativa a los recursos que podrían interponerse frente a la resolución.

En el informe del Ayuntamiento de Vilamarxant se da cuenta de la existencia del informe de vicesecretaría-intervención de 07/08/2023 que ha fundamentado la resolución, e incluso se nos aporta copia del mismo. Ahora bien, es a la interesada a quien debe efectuarse, en tiempo y forma, el traslado de la documentación necesaria para que pueda conocer los fundamentos de la actuación administrativa y combatirlos adecuadamente si así lo considera conveniente. Por otra parte, nada dice el informe sobre la ausencia de indicación de los recursos procedentes.

Por lo que respecta a las solicitudes de 14/08/2023, 27/05/2024 y 19/06/2024, también en relación al grado personal consolidado, el Ayuntamiento de Vilamarxant ha guardado silencio en su informe inicial, y además no ha emitido el informe complementario que se le ha solicitado desde esta institución.

En este punto, resulta oportuno recordar el contenido del artículo 37 de la Ley 2/2021, de 6 de marzo, del Sindic de Greuges, que dispone la obligación de los sujetos cuyas actuaciones o inactividades puedan ser objeto de nuestra investigación de facilitar el acceso a los expedientes, los datos, los informes y cuanta documentación les sea solicitada, entregando incluso copia de esa documentación si les fuera requerida para el esclarecimiento de los hechos sobre los que se esté indagando en el marco de un procedimiento determinado, con las únicas limitaciones que establezca la ley.

Tras la investigación que hemos llevado a cabo, concluimos que se han vulnerado los derechos de la persona titular. En concreto:

- En relación a la resolución de 10/08/2023, se ha vulnerado su derecho a obtener una resolución motivada de forma adecuada y con indicación de los recursos que pueden interponerse, infringiéndose el artículo 88.3 y 6 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).
- En relación a las solicitudes de 14/08/2023, 27/05/2024 y 19/06/2024, su falta de respuesta genera el incumplimiento de la Administración de las obligaciones plasmadas en el artículo 21 de la LPACAP y con ello ha lesionado el derecho de la interesada de obtener respuesta completa, congruente, motivada, con indicación del régimen de recursos y dentro de un plazo razonable (que sería el de 3 meses en aplicación de la disposición adicional 22ª de la Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Función Pública Valenciana).
- Todo lo anterior produce, a su vez, la lesión del derecho a la buena administración plasmado en el artículo 9 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana y en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

En primer lugar, es preciso recordar que el artículo 9 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana reconoce a las personas interesadas el derecho a que las Administraciones Públicas traten los asuntos que les afectan en un plazo razonable, en el marco del derecho a una buena administración. Este derecho a la buena administración aparece también plasmado en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

La buena administración constituye uno de los principios rectores de la actuación administrativa y debe estar presente de forma transversal en todos los ámbitos y sectores de actividad, sin que quede limitado al ámbito de las decisiones regladas. Constituye, además, un derecho de los ciudadanos que ha de poder ejercitarse de forma real y efectiva, y como tal derecho, puede y debe ser reclamado de los poderes públicos competentes y es merecedor de protección. También la buena administración supone un correlativo deber para las Administraciones cuando actúan a través de sus representantes y empleados públicos, a los que cabe exigir responsabilidad por la tramitación y despacho de los asuntos cuya gestión tienen encomendada (artículos 20 y 21 de la LPACAP).

Como señala el Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 2ª, en sentencia n.º 196/2019, de 19 de febrero (recurso 196/2019) reiterada posteriormente en muchas ocasiones y acogida por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (por ejemplo, en sentencia n.º 629/2023, de 29 de noviembre, de la Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 4ª, recurso 165/2021):

(...) Ya en otras ocasiones hemos hecho referencia al principio de buena administración, principio implícito en la Constitución, arts. 9.3 y 103, proyectado en numerosos pronunciamientos jurisprudenciales y positivizado, actualmente, en nuestro Derecho común, art. 3.1.e) de la Ley 40/2015; principio que impone a la Administración una conducta lo suficientemente diligente como para evitar definitivamente las posibles disfunciones derivada de su actuación, sin que baste la mera observancia estricta de procedimientos y trámites, sino que más allá reclama la plena efectividad de garantías y derechos reconocidos legal y constitucionalmente (...)

Este derecho/deber a la buena administración posee una doble proyección: hacia el exterior, que se manifiesta principalmente en la relación que mantiene la Administración con los ciudadanos en el ejercicio de las competencias que el ordenamiento jurídico le atribuye; y hacia el interior, tanto en la relación que mantiene la Administración con los miembros que integran sus instituciones y órganos de gobierno como la que mantiene con los empleados públicos a su servicio. Pero en ambos casos, se proyecte el derecho hacia el exterior o hacia el interior, para su plena efectividad resulta imprescindible la actividad material que a diario despliegan los empleados públicos pues, tal y como señalaba la exposición de motivos del Estatuto Básico del Empleado Público de 2007, “Las Administraciones y entidades públicas de todo tipo deben contar con los factores organizativos que les permitan satisfacer el derecho de los ciudadanos a una buena administración, que se va consolidando en el espacio europeo, y contribuir al desarrollo económico y social. Entre esos factores el más importante es, sin duda, el personal al servicio de la Administración.” Con ello, a través de la buena administración se consigue la puesta en valor del trabajo que a diario realizan los empleados públicos.

Si bien es clara la proyección exterior del principio de buena administración, no menos debe serlo la proyección hacia el interior de las propias organizaciones. Sin duda, la exigencia a los empleados públicos de altos estándares de calidad y compromiso en el desarrollo ordinario de sus funciones y competencias a favor de la ciudadanía debe ser paralela a esa misma exigencia y compromiso por parte de las Administraciones e instituciones en las que prestan servicio tales empleados. En este punto, en la proyección hacia el interior que tiene el derecho a la buena administración, es obvio que también en el marco de la relación de empleo público rigen con plenitud todos los principios que disciplinan la actuación administrativa.

En segundo lugar, y consecuencia de lo anterior, cabe recordar que el artículo 14 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, TREBEP) reconoce un haz de derechos a los empleados públicos, incluyendo, además de los propios y relativos a la relación de empleo, también los demás derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico.

El precepto nos conduce, en primer lugar, al artículo 21 de la LPACAP. Este precepto establece la obligación de la Administración de dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación, resolución que habrá de dictarse dentro del plazo máximo que fije la correspondiente normativa reguladora y, en su defecto, en el plazo máximo de tres meses. Junto a él, el artículo 29 de la LPACAP establece de forma expresa la sujeción de la actividad administrativa a los plazos y términos normativamente previstos, obligación que recae tanto sobre las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas como también sobre los interesados en los procedimientos administrativos.

También nos conduce el artículo 14 del TREBEP al artículo 35 de la LPACAP. Este precepto establece la obligación de la Administración de motivar sus actos de forma adecuada y comprensible, dando respuesta razonada, completa y congruente a las pretensiones deducidas por los interesados, a fin de que éstos conozcan los razonamientos, referidos tanto a los hechos como a las normas jurídicas aplicables, que conducen a la decisión administrativa de que se trate.

Esta obligación de motivar no queda cumplida mediante el recurso a fórmulas rituarías o estereotipadas que, en la práctica, suelen contener un elevado nivel de ambigüedad e inconcreción. Y, como señala la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, de 20/12/2023 (rec. 314/2022), la motivación, la exteriorización de las razones de hecho y de derecho que llevan a la decisión, se convierte en esencial cuando están afectados derechos de terceros. Añade la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 2ª, de 14/11/2016 (rec. 241/2015) que el deber de motivación de las Administraciones Públicas debe enmarcarse en el derecho de los ciudadanos a una buena Administración, que es consustancial a las tradiciones constitucionales comunes de los Estados Miembros de la Unión Europea, que ha logrado su refrendo normativo como derecho fundamental en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada por el Consejo de Niza de 8/10 de diciembre de 2000, al enunciar que este derecho incluye en particular la obligación que incumbe a la Administración de motivar sus decisiones.

En el presente caso se ha constatado que la resolución de 10/08/2023 por la que el Ayuntamiento de Vilamarxant desestima la solicitud de reconocimiento de grado personal consolidado adolece de la motivación que, de forma adecuada y suficiente, permita a la interesada conocer los razonamientos por los que su pretensión se ve rechazada. Y ello teniendo en cuenta que la resolución alude a la existencia de informe de vicesecretaría-intervención, alusión que es meramente formal puesto que el informe en cuestión no fue oportunamente trasladado ni dado a conocer a la interesada. Esta falta de traslado ha cercenado su derecho de defensa, al no poderse defender de unos motivos que desconoce. Y como antes advertimos, la lesión de este derecho de defensa es mayor aún teniendo en cuenta la ausencia de información sobre el régimen de los recursos que pudieran interponerse frente a la resolución.

Además, se ha constatado la falta de respuesta del Ayuntamiento de Vilamarxant a las solicitudes de 14/08/2023, 27/05/2024 y 19/06/2024, falta de respuesta sobre la que hemos preguntado expresamente en la solicitud de ampliación de informe que dirigimos al Ayuntamiento el 18/09/2024 sin obtener contestación ninguna. Debe tenerse muy presente que la interesada tiene derecho a obtener respuesta a sus solicitudes, respuesta que puede ser estimatoria, desestimatoria o de inadmisión si concurren motivos para ello.

3 Consideraciones a la Administración

Por todo ello, formulamos las siguientes consideraciones:

AL AYUNTAMIENTO DE VILAMARXANT:

- 1. RECORDAMOS 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. Y ello por la falta de aportación del informe complementario que solicitamos el 18/09/2024.

2. **RECORDAMOS EL DEBER LEGAL** de resolver las solicitudes formuladas por la persona interesada mediante el dictado de resolución por el órgano competente, completa, congruente y dentro de un plazo razonable, resolución que debe ser notificada por los cauces previstos en el ordenamiento jurídico.
3. **RECORDAMOS EL DEBER LEGAL** de motivar las resoluciones administrativas de forma clara y comprensible para su destinatario, con traslado a éste de los informes a los que se aluda en fundamento de la decisión o con la inserción de su contenido en el texto de la resolución; el recordatorio se hace extensible al deber legal de indicar los recursos que procedan contra las resoluciones administrativas, con indicación del órgano ante el que deben interponerse y el plazo para ello.
4. **ADVERTIMOS** que, dado el tiempo transcurrido, debe darse respuesta inmediata a las solicitudes de 14/08/2023, 27/05/2024 y 19/06/2024 mediante el dictado y notificación de la resolución que corresponda. Además, debe darse traslado a la persona promotora del informe de vicesecretaría-intervención de 07/08/2023 que fundamentó la resolución de 10/08/2023.
5. **SUGERIMOS** que, al efectuar el traslado del informe de vicesecretaría-intervención aludido en el apartado anterior, se indique a la interesada el régimen de los recursos que proceden contra la resolución de 10/08/2023, aperturando desde ese momento su plazo de interposición.

Según la ley que regula esta institución, las Administraciones a las que van dirigidas nuestras consideraciones están obligadas a enviarnos, en el plazo máximo de un mes, un informe donde manifiesten si aceptan estas consideraciones. Si las aceptan, deberán indicar las medidas que van a adoptar para cumplirlas. Si no las aceptan, deberán justificar su respuesta.

Finalmente, esta Resolución se notificará a todas las partes y se publicará en www.elsindic.com/actuaciones.

Aviso plazos DANA 2024

Las entidades locales y las personas directamente afectadas por la DANA tienen suspendido el cumplimiento de los plazos con el Síndic hasta el 06/01/2025. Más detalles en la [resolución del Síndic de 06/11/2024](#) y en www.elsindic.com.

Ángel Luna González
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana