"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	**2500238**
Materia	Empleo
Asunto	Empleo público: falta de respuesta a las solicitudes y reclamaciones presentadas por empleados públicos

RESOLUCIÓN DE CONSIDERACIONES A LA ADMINISTRACIÓN

1 Tramitación de la queja

El 20/01/2025 registramos un escrito que identificamos con el número de queja 2500238. La persona interesada presentaba una queja por falta de respuesta del Ayuntamiento de Real a dos escritos presentados el 09/10/2024, uno de ellos un recurso de reposición relativo a vacaciones y el otro en solicitud de la implantación de un sistema de control horario.

Por ello, el 21/01/2025 solicitamos al Ayuntamiento de Real que, en el plazo de un mes, nos enviara un informe sobre este asunto.

El 14/02/2025 recibimos el informe del Ayuntamiento de Real. En su informe nos daba traslado de la resolución dictada por la Alcaldía el 13/02/2025, resolviendo el recurso de reposición interpuesto por la interesada el 09/10/2024, con expresión de los razonamientos empleados por la Administración y con indicación de los recursos que podían interponerse.

Trasladamos dicha información a la persona interesada por si deseaba presentar alegaciones. Sin embargo, no presentó ninguna.

Además, el 13/03/2025 solicitamos al Ayuntamiento de Real que ampliara su informe, a fin de que se pronunciara sobre la falta de respuesta del otro escrito presentado el 09/10/2024, relativo a la implantación de un sistema de control horario.

El 28/03/2025 recibimos el informe ampliatorio. En este informe el Ayuntamiento de Real invocaba su derecho a no contestar a la reclamación de la interesada en los siguientes términos:

> No se le contestó porque NO EXISTE NINGUNA CONTROVERSIA EN LAS HORAS, ES UN APRECIO SUBJETIVO DE LA INTERESADA.
>
> Respecto al derecho de contestar o no por parte de esta administración a todas las solicitudes que se presenten por registro de entrada, como la que nos muestra la interesada, que parte de una apreciación subjetiva y falsa, cabe decir que efectivamente el derecho de petición es un derecho fundamental establecido en el artículo 29 de la Constitución Española, es un derecho que reclama la actuación de los poderes públicos, en este caso la administración local, sin desarrollo orgánico.
>
> Este derecho fundamental ha sido objeto de desarrollo jurisprudencial con el fin de NO COLAPSAR LOS SERVICIO PÚBLICOS SIEMPRE Y CUANDO SE REALICEN PETICIONES PARTIENDO DE PREMISAS FALSAS COMO ES EL CASO QUE NOS OCUPA.

Así la Sentencia n.º 242/1993, del 14 de julio de 1993, del Tribunal Constitucional dispuso una interpretación estricta del derecho, disponiendo que el derecho de petición cumple una función reconocida constitucionalmente, y para individualizar el derecho de petición, entiende el tribunal que excluye cualquier pretensión con fundamento en la alegación de un derecho subjetivo o un interés legítimo especialmente protegido, incluso mediante la acción popular en el proceso penal o la acción pública en el contencioso-contable o en el ámbito del urbanismo.

La solicitud realizada por parte de (…), en consonancia con el Tribunal Constitucional y en el sentido estricto que aquí interesa no es una reclamación en la vía administrativa, ni una demanda o un recurso ,no es una denuncia, ni afecta a la potestad sancionadora de la Administración.

El derecho fundamental de petición fue desarrollado por la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición con el límite previsto en su artículo 3 que determina que:

«Las peticiones podrán versar sobre cualquier asunto o materia comprendido en el ámbito de competencias del destinatario, con independencia de que afecten exclusivamente al peticionario o sean de interés colectivo o general.

No son objeto de este derecho aquellas solicitudes, quejas o sugerencias para cuya satisfacción el ordenamiento jurídico establezca un procedimiento específico distinto al regulado en la presente Ley».

Como se cita por el Tribunal Constitucional, únicamente existe este tipo de peticiones respecto a expedientes urbanísticos y de ordenación del territorio, dado que concurre acción pública, prevista legalemnte.

Por lo que, no toda instancia debe contestarse, sino que deben atenderse los requisitos derivados de la legislación aplicable y contestar, si se admiten a trámite, en el plazo de tres meses según el artículo 11.1 de la Ley Orgánica 4/2001:

- Ha de hacerse respecto de las peticiones y sugerencias en que medie interés legítimo o acción pública, incluso cuando los expedientes están en fase de tramitación. En este caso concreto es una apreciación subjetiva y falsa de la persona.
- Si no se ostenta dicha legitimidad, ha de inadmitirse cuando los expedientes estén en fase de tramitación o si se entiende, de forma motivada, que las peticiones son repetitivas y tienen como propósito asfixiar la capacidad de tramitación ordinaria de expedientes que la legislación de transparencia subraya de interés general, respecto de los que ya se informa en el portal municipal de transparencia. En este caso, no existe ningun expediente en tramitación
- Cabe inadmitir el resto de solicitudes.

Si bien, deberia de haberse dictado una resolución de inadmisión que no se dictó, no obstante, si el DEFENSOR DEL PUEBLO ENTIENDE QUE HAY QUE DICTARSE SE DICTARÁ.

Trasladamos dicha información a la persona interesada por si deseaba presentar alegaciones. Sin embargo, no presentó ninguna.

2 Conclusiones de la investigación

La actuación administrativa investigada se concreta en la falta de respuesta del Ayuntamiento de Real a dos escritos presentados el 09/10/2024 por la persona promotora de la queja, uno de recurso de reposición en relación a vacaciones y el otro en solicitud de la implantación de un sistema de control horario.

En relación con el recurso de reposición interpuesto el 09/10/2024, consta en las actuaciones el dictado de resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Real el 13/02/2025, resolviendo el recurso de forma motivada y con indicación del régimen de los recursos que pueden interponerse.

En casos como el que nos ocupan, no corresponde a esta institución valorar el mayor o menor acierto de la decisión administrativa, limitándose nuestra actuación a procurar la satisfacción del derecho de la interesada a obtener una respuesta completa, congruente y motivada, en la que se indiquen los recursos que pueden interponerse.

Sentado lo anterior, sí debemos señalar que la resolución municipal se ha dictado una vez superado el plazo de 1 mes que, para la resolución de los recursos de reposición, establece el artículo 124.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP). Además, la resolución se ha producido una vez se había iniciado la actuación investigadora desde esta institución.

Sobre la solicitud de implantación de un sistema de control horario, el Ayuntamiento de Real parece considerar que ostenta un «derecho a no contestar» a la interesada por cuanto, a su juicio, su solicitud no puede incardinarse en el ámbito del derecho de petición consagrado en el artículo 29 de la Constitución y desarrollado mediante Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición.

Sin embargo, el artículo 3 de la Ley Orgánica 4/2001 señala que las peticiones podrán versar sobre cualquier asunto o materia comprendido en el ámbito de competencias del destinatario, con independencia de que afecten exclusivamente al peticionario o sean de interés colectivo o general. Excluye de su ámbito de aplicación únicamente a las solicitudes, quejas o sugerencias para cuya satisfacción el ordenamiento jurídico establezca un procedimiento específico distinto al regulado en la presente Ley.

En este contexto, es relevante señalar que el horario de prestación de servicios de los empleados públicos es un aspecto que forma parte de sus condiciones de trabajo, y por tal razón debe ser objeto de negociación colectiva. Así resulta de la aplicación del artículo 37.1.m) del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto legislativo 5/2015, de 30 de octubre (TREBEP).

No obstante, conforme al artículo 37.2.a) del TREBEP, la decisión de implantar un sistema de control horario forma parte de la potestad de autoorganización de la Administración y por ello esta decisión no está sometida a negociación colectiva. Sin perjuicio de lo anterior, el precepto señala que cuando las consecuencias de las decisiones de las Administraciones Públicas que afecten a sus potestades de organización tengan repercusión sobre condiciones de trabajo de los funcionarios públicos contempladas en el apartado anterior, procederá la negociación de dichas condiciones con las organizaciones sindicales a que se refiere el TREBEP.

De este modo, la decisión de implantar un sistema de control horario podría ser libremente decidida por el Ayuntamiento de Real en ejercicio de su potestad de autoorganización, si bien sería necesario negociar con los representantes de los trabajadores las condiciones de trabajo que queden afectadas por la medida.

Sentado el marco normativo, nos encontramos ante una petición de implantación de un sistema de control horario que presenta una empleada pública del Ayuntamiento de Real y que no obtiene respuesta ninguna. La razón de este silencio radica en la consideración del Ayuntamiento de que tiene derecho a no contestar porque, a su juicio, la solicitud no está incluida en el ámbito de aplicación del derecho de petición del artículo 29 de la Constitución.

En todo caso, el Ayuntamiento debe aplicar las previsiones de la Ley Orgánica 4/2001, y conforme a su artículo 7, debe declarar la admisión o inadmisión a trámite de la solicitud de la interesada.

Sobre las inadmisiones a trámite de peticiones, el artículo 8 de la Ley Orgánica 4/2001 contempla las peticiones cuyo objeto sea ajeno a las atribuciones de los poderes públicos, instituciones u organismos a que se dirijan, así como aquéllas cuya resolución deba ampararse en un título específico distinto al establecido en esa Ley que deba ser objeto de un procedimiento parlamentario, administrativo o de un proceso judicial. Además, también se inadmiten las peticiones sobre cuyo objeto exista un procedimiento parlamentario, administrativo o un proceso judicial ya iniciado, en tanto sobre los mismos no haya recaído acuerdo o resolución firme.

Por su parte, el artículo 9 de la Ley Orgánica 4/2001 establece que:

> 1. La declaración de inadmisibilidad será siempre motivada y deberá acordarse y notificarse al peticionario en los cuarenta y cinco días hábiles siguientes al de presentación del escrito de petición.
>
>   Cuando la inadmisión traiga causa de la existencia en el ordenamiento jurídico de otros procedimientos específicos para la satisfacción del objeto de la petición, la declaración de inadmisión deberá indicar expresamente las disposiciones a cuyo amparo deba sustanciarse, así como el órgano competente para ella.
>
> 2. En otro caso, se entenderá que la petición ha sido admitida a trámite.

El Ayuntamiento de Real considera que procede inadmitir la petición porque la interesada se basa en una premisa que no es cierta, en referencia a las discrepancias existentes sobre las horas trabajadas. Discrepancias que se niegan por el Ayuntamiento al afirmar que se basan en apreciaciones subjetivas de la persona promotora de la queja.

El Ayuntamiento de Real invoca la sentencia del Tribunal Constitucional n.º 242/1993, de 14 de julio. A su juicio, el Tribunal Constitucional ha procurado una interpretación restrictiva del derecho de petición del artículo 29 de la Constitución, limitándola «respecto a expedientes urbanísticos y de ordenación del territorio, dado que concurre acción pública, prevista legalemnte.»

Sin embargo, no podemos compartir esta interpretación en el entendimiento de que, precisamente, el Tribunal Constitucional en la sentencia citada se pronuncia de forma radicalmente distinta. Concretamente, el Tribunal Constitucional dice:

> La petición en que consiste el derecho en cuestión tiene un mucho de instrumento para la participación ciudadana, aun cuando lo sea por vía de sugerencia, y algo del ejercicio de la libertad de expresión como posibilidad de opinar. Concepto residual, pero no residuo histórico, cumple una función reconocida constitucionalmente, para individualizar la cual quizá sea más expresiva una delimitación negativa. En tal aspecto excluye cualquier pretensión con fundamento en la alegación de un derecho subjetivo o un interés legitimo especialmente protegido, incluso mediante la acción popular en el proceso penal o la acción pública en el contencioso-contable o en el ámbito del urbanismo. La petición en el sentido estricto que aquí interesa no es una reclamación en la vía administrativa, ni una demanda o un recurso en la judicial, como tampoco una denuncia, en la acepción de la palabra ofrecida por la Ley de Enjuiciamiento criminal o las reguladoras de la potestad sancionadora de la Administración en sus diversos sectores. La petición, en suma, vista ahora desde su anverso, puede incorporar una sugerencia o una información, una iniciativa, "expresando súplicas o quejas", pero en cualquier caso ha de referirse a decisiones discrecionales o graciables (STC 161/1988), sirviendo a veces para poner en marcha ciertas actuaciones institucionales, como la del Defensor del Pueblo o el recurso de inconstitucionalidad de las Leyes (arts. 54 y 161. 1 a) C.E.), sin cauce propio jurisdiccional o administrativo, por no incorporar una exigencia vinculante para el destinatario.

Así pues, la interpretación restrictiva del derecho de petición que realizó el Tribunal Constitucional en esta sentencia (previa a la Ley Orgánica 4/2001), conduce a la inadmisión de peticiones que puedan canalizarse a través de un procedimiento administrativo o judicial concreto en el que puedan ser defendidos los intereses y derechos subjetivos.

De este modo, con esta interpretación realizada por el Tribunal Constitucional, lo que sí tiene cabida en el ámbito del derecho de petición son las sugerencias o reclamaciones ante las Administraciones para que éstas ejerzan una potestad discrecional o graciable.

Esta interpretación, que como hemos señalado es previa a la Ley Orgánica 4/2001, ha sido recogida en esta norma legal en su artículo 8 cuando contempla la inadmisión de peticiones cuya resolución deba ampararse en un título específico distinto al establecido en esa Ley que deba ser objeto de un procedimiento administrativo o judicial y de peticiones sobre cuyo objeto ya exista un procedimiento administrativo o un proceso judicial en trámite.

En este contexto, volvemos a traer a colación el artículo 37.2.a) del TREBEP, relativo a la potestad de autoorganización de la Administración, que ahora concretamos en la órbita de las entidades locales por mor del artículo 4.1.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Y en base a ambos, podemos concluir que la implantación de un sistema de control horario del personal municipal formaría parte de las decisiones discrecionales que puede adoptar el Ayuntamiento de Real (aunque deba negociar con la parte social las consecuencias de tal decisión, pero no la decisión en sí misma considerada).

Siendo discrecional la decisión, parece que se incardina sin mayor problema en el derecho de petición consagrado en el artículo 29 de la Constitución, y por ello, merece ser admitida a trámite.

Admisión a trámite que, por otro lado, viene ordenada en el propio artículo 9.2 de la Ley Orgánica 4/2001 al no haber dado respuesta sobre su admisión en el plazo de los 45 días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud.

Sin perjuicio de lo anterior, la admisión a trámite no implica necesariamente que el Ayuntamiento deba acoger la petición y acordar conforme a lo solicitado. El artículo 11 de la Ley Orgánica 4/2001 únicamente exige la toma en consideración de la petición para el estudio de su viabilidad y fundamento, si bien en caso de considerarla fundada, el Ayuntamiento de Real vendrá obligado a atenderla y a adoptar las medidas que estime oportunas a fin de lograr su plena efectividad, incluyendo, en su caso, el impulso de los procedimientos necesarios para adoptar una disposición de carácter general. El propio artículo 11 de la Ley Orgánica 4/2001 prevé la tramitación completa en el plazo máximo de 3 meses.

No obstante, el propio Ayuntamiento viene a afirmar, en el informe ampliatorio que nos ha remitido, que procedería declarar la inadmisión de la petición. Sin embargo, no consta declaración en tal sentido y, por el transcurso del plazo de 45 días hábiles desde su presentación, debe entenderse admitida a trámite (artículo 9.2 de la Ley Orgánica 4/2001) y por ello debe ser resuelta en el plazo de 3 meses desde su presentación.

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

- Su derecho a obtener respuesta en el plazo de un mes a su recurso de reposición presentado el 09/10/2024, pues el Ayuntamiento ha contestado mediante resolución fechada el 13/02/2025.

- Su derecho a obtener respuesta en el plazo de 45 días sobre la admisión o inadmisión a trámite de su petición de implantación de un sistema de control horario.

- Su derecho a la tramitación y resolución de su petición en el plazo de 3 meses desde su presentación, al entenderse admitida a trámite por el transcurso del plazo antedicho.

- Con ello, se ha vulnerado su 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.

3 Consideraciones a la Administración

Por todo ello, formulamos las siguientes consideraciones:

AL AYUNTAMIENTO DE REAL:

1. **RECORDAMOS EL DEBER LEGAL** de resolver los recursos de reposición en el plazo de un mes, en aplicación del artículo 124.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

2. **RECORDAMOS EL DEBER LEGAL** de dictar resolución sobre admisión o inadmisión a trámite de las peticiones que se le formulen en el plazo de 45 días hábiles desde su presentación, así como los efectos de la falta de pronunciamiento al respecto (las peticiones se entenderán admitidas a trámite) conforme al artículo 9 de la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición.

3. **RECORDAMOS EL DEBER LEGAL** de resolver sobre las peticiones admitidas a trámite en el plazo de 3 meses desde su presentación, conforme al artículo 11 de la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición.

4. **ADVERTIMOS** que dado el tiempo transcurrido y en la consideración de que la petición ha sido admitida a trámite, a la mayor brevedad posible y en todo caso en el plazo de 15 días, debe resolverse sobre la petición de implantación de un sistema de control horario cursada por la persona promotora de la queja.

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.

Ángel Luna González
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana