



"Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos (...)" Art. 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos
"Tots els éssers humans naixen lliures i iguals en dignitat i drets (...)" Art. 1 de la Declaració Universal dels Drets Humans

Queja 2504930

Materia Empleo

Asunto Empleo público: falta de respuesta a solicitud de reconocimiento de servicios previos

RESOLUCIÓN DE CONSIDERACIONES A LA ADMINISTRACIÓN

1 Tramitación de la queja

El 19/12/2025 registramos un escrito que identificamos con el número de queja 2504930. La persona interesada presentaba una queja por falta de respuesta del Ayuntamiento de València a la solicitud de reconocimiento de servicios previos presentada el 31/10/2024.

Por ello, el 23/12/2025 solicitamos al Ayuntamiento que, en el plazo de un mes, nos enviara un informe sobre este asunto.

El 19/01/2026 recibimos el informe del Ayuntamiento, en el que exponía lo siguiente:

La instancia presentada por (...) en la que efectivamente solicita el reconocimiento de los servicios prestados en otras administraciones públicas se registra en fecha 31 de octubre de 2024, incoando el correspondiente expediente administrativo E-01105-2024-882 y se tramitará según el orden de registro que actualmente tiene atendiendo a la tipología de asuntos de homogénea naturaleza. Actualmente se están tramitando las solicitudes del primer semestre de 2024, y está previsto terminar la tramitación en el presente año con las solicitudes del 2024 y 2025.

No es posible determinar por la funcionaria que suscribe ninguna previsión temporal; significando que la solicitud se tramitará, atendiendo a la tipología de asuntos de homogénea naturaleza (reconocimiento de servicios previos en otras Administraciones Públicas), por el correspondiente orden de registro de entrada de la solicitud, conforme a lo dispuesto en el artículo 71.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En este sentido, se significa que la implantación en real desde enero de 2022 de un nuevo sistema informático de gestión de recursos humanos integrado con toda la gestión presupuestaria, en una Administración Pública de considerable dimensión como es el Ayuntamiento de Valencia, ha supuesto un profundo cambio estructural en los procesos de trabajo interno y la aparición de innumerables incidencias técnicas, que ha supuesto que se prime y priorice el interés general consistente fundamentalmente en el puntual y correcto abono de las retribuciones periódicas de los aproximadamente 6000 empleados públicos en activo que prestan servicios en este Ayuntamiento, suponiendo un tremendo esfuerzo y de dedicación del personal de la Sección de Gestión de Régimen Económico, responsable de la tramitación del asunto objeto de la reclamación, con jornadas de trabajo más allá del horario establecido, incluso en fines de semana, lo que ha supuesto que se hayan producido retrasos en la tramitación de los expedientes administrativos; en este sentido, cabe indicar también que la Administración tiene recursos limitados y ha de adaptar su actuación atendiendo a los principios de eficacia en el cumplimiento de los



objetivos fijados y eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, primando con objetividad el interés general, conforme a lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Asimismo, cabe indicar que de acuerdo con lo previsto en el artículo 24.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en relación con el artículo 2, letra b, del Real Decreto 1777/1994, de 5 de agosto, de adecuación de las normas reguladoras de los procedimientos de gestión de personal a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, el plazo para la resolución del expediente administrativo es de dos meses; por lo que transcurrido dicho plazo la persona interesada puede entender desestimada su solicitud con los efectos y consecuencias inherentes a dicha desestimación presunta; y ello no se trata de eludir la obligación de resolver de la Administración, sino que es un mecanismo legalmente establecido para los supuestos como el que nos ocupa en los que la Administración, por los motivos que sea, no haya podido dictar resolución en el plazo establecido.

Si bien es cierto que el artículo 21.1 y 3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, establece que toda administración tiene la obligación legal de resolver de forma expresa y notificar en todos los procedimientos, cualquiera que sea su forma de iniciación, también lo es que nuestro ordenamiento jurídico prevé expresamente la sanción a la Administración para los supuestos como el presente en que la resolución de la solicitud se produzca tardíamente, para compensar al interesado de los perjuicios causados por este incumplimiento, así:

- a) El artículo 24 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre general presupuestaria determina el abono de intereses de demora al interesado si, una vez resuelta la solicitud no se pagara al acreedor dentro de los tres meses siguientes al día de notificación de la resolución o del reconocimiento de la obligación, siempre y cuando una vez transcurrido dicho plazo, reclame por escrito el cumplimiento de la obligación.
- b) El artículo 1.100 del Código Civil establece que incurre en mora el obligado a entregar o hacer alguna cosa desde que el acreedor les exija judicial o extrajudicialmente el cumplimiento de su obligación; si bien en este caso no se requiere intimación del acreedor para que la mora exista, toda vez que el artículo 1.108 del Código Civil establece que cuando la obligación consiste en el pago de una cantidad de dinero, y el deudor incurriere en mora, la indemnización de daños y perjuicios, si no hay pacto en contrario, consistirá en el pago del interés legal.

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 València a la solicitud de reconocimiento de servicios previos presentada por el interesado el 31/10/2024.



En el informe remitido por la entidad local se afirma que la tramitación de los asuntos de naturaleza homogénea sigue el orden de entrada en registro, sin que sea posible ofrecer, ni aun de forma aproximada, una fecha en la que quedará resuelto el tema. Al hilo de lo anterior, expone el Ayuntamiento los problemas que han surgido desde la implantación, en enero de 2022 —hace ya cuatro años— de un nuevo sistema informático. No obstante, no señala ninguna actuación administrativa para dar respuesta al interesado.

Estas justificaciones no resultan atendibles. El Ayuntamiento de València ha dispuesto de tiempo más que suficiente para solventar las disfunciones ocasionadas por el sistema informático, sin que su falta de actuación pueda lesionar los derechos de los empleados públicos a su servicio. En este contexto, cabe señalar que la pretensión de reconocimiento de servicios previos tiene plena incidencia en las retribuciones que deba percibir el trabajador, sea por la acumulación de trienios, sea para, en su caso, reclamar las propias del complemento de destino correspondiente a su grado personal consolidado o en proceso de consolidación.

En otro orden de cosas, el Ayuntamiento de València invoca la posibilidad de atender a los efectos negativos del silencio administrativo. Esto supone, en otras palabras, indicar al ciudadano que tiene vía libre para articular los recursos que en derecho procedan, entre los que se encuentran los judiciales.

Además, el Ayuntamiento señala la posibilidad de reclamar intereses de demora, aunque no expone clara y decididamente si su abono será acordado de oficio ante el retraso manifiesto.

El artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP) impone a las Administraciones la obligación de resolver las solicitudes y reclamaciones que los ciudadanos le presenten dentro del plazo señalado en la norma del procedimiento de que se trate o, en su defecto, en el de 3 meses.

De conformidad con la disposición adicional 22^a de la Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Función Pública Valenciana, el plazo máximo para resolver las solicitudes de reconocimiento de servicios previos es de 3 meses.

En el presente caso, el plazo de que disponía el Ayuntamiento para dar respuesta al interesado finalizó el 31/01/2025.

Sin embargo, transcurrido más de un año, el Ayuntamiento no ha dado cumplimiento a sus obligaciones, omitiendo la necesaria respuesta que merece el ciudadano en el que además concurre la circunstancia de ser empleado público del mismo Ayuntamiento.

Esta institución carece de competencias para determinar si el Ayuntamiento de Valencia debe reconocer o no los servicios previos reclamados por la persona interesada, pues es una cuestión que pertenece al ámbito de la legalidad ordinaria. En este punto, cabe recordar que —conforme le ordena el artículo 1.2 de la Ley 2/2021, de 26 de marzo, del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana—, el Síndic está llamado a defender 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.



No obstante, sí puede ser objeto de la actuación de esta defensoría la comprobación del respeto del derecho a la buena administración en los términos que más adelante se apuntarán.

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 completa, congruente, motivada, con indicación de los recursos que puedan interponerse en caso de desacuerdo y en el plazo de 3 meses, de la solicitud de reconocimiento de servicios previos presentada por el interesado el 31/10/2024.
- Con ello, se ha vulnerado el 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 trasversal 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).

Señala el Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 2^a, en sentencia n.^º 1931/2024, de 9 de diciembre (recurso 441/2023) que:

Del derecho a una buena Administración pública derivan una serie de derechos de los ciudadanos con plasmación efectiva, no es una mera fórmula vacía de contenido, sino que se impone a las Administraciones públicas de suerte que a dichos derechos sigue un correlativo elenco de deberes a estas exigibles, entre los que se encuentran, desde luego, el derecho a la tutela administrativa efectiva (...)

De otro lado, en relación a la tramitación del procedimiento, el Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3^a, en sentencia n.^º 718/2025, de 6 de junio (recurso 3592/2022), declara que:

Y debe significarse, al respecto, que el derecho al procedimiento administrativo debido, que constituye uno de los elementos nucleares de los derechos de ciudadanía, en cuanto articula las relaciones de los ciudadanos con las Administraciones Públicas, según establece el artículo 13 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, al reconocer el derecho a comunicarse con la Administración, se proyecta en el deber de buena administración, que se infiere del artículo 103 de la Constitución, y que obliga a la Administración a no



interpretar las reglas que regulan la ordenación de los procedimientos de forma incoherente, incongruente o inconsiguiente con el principio pro civem.

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.

Consecuencia de lo anterior, 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, lo que nos conduce 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. En este caso, el plazo normativamente previsto es el de 3 meses (disposición adicional 22^a de la Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Función Pública Valenciana).

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.

En el presente caso consta el incumplimiento del Ayuntamiento de Valencia de su obligación de dar respuesta a las reclamaciones presentadas por la persona promotora de la queja, a la que no se le ha ofrecido ninguna contestación sobre las cantidades adeudadas más allá de lo expresado por el Ayuntamiento en el informe remitido a esta defensoría. Dicho informe en modo alguno puede sustituir a la obligación de responder directamente a los ciudadanos en aplicación del artículo 21 de la LPACAP.

Por otro lado, además de la falta de respuesta directa a la persona interesada, se desprende del informe remitido por el Ayuntamiento que desde el año 2022 no se han solventado los problemas que al parecer presenta el sistema de gestión de nóminas del personal municipal. Así, pasados cuatro años desde su implantación, el Ayuntamiento de Valencia ha sido incapaz de revertir una situación que parece estar cronificada, pues en quejas anteriores tramitadas por esta institución ya se invocaba por el Ayuntamiento esta problemática (por ejemplo, en las quejas 2401499 o 2402253, o más recientemente 2503357) y parece que la misma no se ha solucionado desde entonces.

En todo caso, la demora en la atención a la persona interesada en modo alguno resulta justificable, especialmente si atendemos a la fecha de su reclamación, producida en el año 2024, de la que no ha obtenido respuesta, por lo que deberemos instar al Ayuntamiento de Valencia a que adopte las medidas organizativas necesarias para evitar disfunciones como la analizada.



3 Consideraciones a la Administración

Por todo ello, formulamos las siguientes consideraciones:

AL AYUNTAMIENTO DE VALÈNCIA:

1. **RECORDAMOS EL DEBER LEGAL** de dar respuesta a las solicitudes, reclamaciones y/o recursos que presenten los ciudadanos (incluidos los empleados públicos), mediante el dictado de una resolución por el órgano competente, completa, congruente, motivada, con indicación de los recursos que puedan interponerse y dentro del plazo señalado en la norma reguladora del procedimiento de que se trate o, en su defecto, del de 3 meses. Todo ello deberá ser notificado en forma a la persona interesada.
2. **ADVERTIMOS** que, dado el tiempo transcurrido, a la mayor brevedad posible y en todo caso en el plazo de 15 días, se proceda a dar respuesta a la solicitud de reconocimiento de servicios previos presentada por la persona interesada el 31/10/2024, en los términos señalados en la consideración anterior. En caso de estimar total o parcialmente la solicitud, deberá proceder a su ejecución a la mayor brevedad y en todo caso en el plazo de 15 días desde el dictado de la correspondiente resolución, efectuando los abonos que en su caso sean necesarios.
3. **SUGERIMOS** que se adopten las medidas organizativas necesarias para evitar demoras como la analizada en este procedimiento de queja, implementando los recursos materiales y/o personales que sean precisos para procurar la correcta tramitación de los procedimientos de gestión de personal dentro de los plazos señalados en su normativa reguladora.

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