

"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 2100267

Fecha de inicio 27/01/2021

Promovida por (...)

Materia Empleo público

Asunto Empleo público. Retribuciones complementarias (actividad profesional). Falta de respuesta.

Trámite Petición de informe. Resolución.

Ayuntamiento de Villena

Sr. alcalde-presidente

Pl. Santiago, 2

Villena - 03400 (Alicante)

Sr. alcalde-presidente:

1 Antecedentes

27/01/2021: La persona promotora de la queja, funcionario del Ayuntamiento de Villena, presenta queja. Sustancialmente manifiesta que en el recibo de nómina del mes de diciembre de 2019 recibió una remuneración en concepto de productividad. Con fecha 20/01/2020 (registro nº 2020000476) solicitó información al Sr. alcalde-presidente para saber qué programa había sido aplicado para ser merecedor de los emolumentos recibidos. Al no recibir contestación, con fecha 11/11/2020 remitió un segundo escrito dirigido nuevamente al Sr. alcalde-presidente (registro nº 2020011415) reiterando la solicitud realizada el 20/01/2020. A día de hoy todavía no ha obtenido ninguna respuesta por parte de la administración pese a que en el artículo 5 del Reglamento municipal dispone que cada trabajador tiene derecho a conocer la cantidad percibida por el concepto que se expresa, debiendo solicitarlo formalmente, y en el presente caso dicha solicitud formal se ha realizado en dos ocasiones y en ninguna de ellas se ha obtenido respuesta alguna.

Su pretensión ante el Síndic es que el Ayuntamiento de Villena «facilite una respuesta y poder conocer la cantidad percibida en su día en base a que programa fue calculada»

08/02/2021: Admitida la queja a trámite, se requiere informe al Ayuntamiento de Villena sobre (respecto de cada uno de los escritos referidos en la queja):

A/ Información a la persona interesada.

1. Si ha sido facilitada la información a que se refiere el artículo 21.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (plazo máximo para la resolución y notificación y efectos del silencio administrativo).
2. En el caso de que esta información no hubiera sido facilitada:
 - a. Causas que han impedido cumplir con tal obligación.
 - b. Medidas adoptadas para remover estos obstáculos.
 - c. Indicación expresa de la concreta previsión temporal para proceder a su emisión.

B/ Respuesta a la persona interesada.

1. Si ha sido notificada respuesta expresa, motivada, congruente y con indicación de los recursos correspondientes.
2. En el caso de que esta notificación no se hubiera producido todavía:
 - a. Causas que han impedido cumplir con la obligación de contestar el escrito presentado 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.

31/05/2021: Tras requerimientos infructuosos de respuesta de fechas 23/03/2021, 23/04/2021 se remite último requerimiento con la siguiente advertencia:

«Caso de no recibir el informe requerido en un plazo de 15 días, se procederá a la resolución del expediente, con los datos que obran en el mismo. No obstante, y conforme a lo dispuesto en los artículos 18.2 y 24.1 de la Ley del Síndic de Greuges, la no emisión de los informes requeridos se califica como una actitud entorpecedora de la labor de investigación de esta institución, por lo que podrá ser objeto de un informe especial a las Cortes Valencianas, además de ser destacada en la sección correspondiente del Informe anual del Síndic de Greuges».

No es obtenida respuesta.

2 Consideraciones

Análisis de la actuación administrativa

En cuanto a la presente queja se refiere, simplemente, no ha sido declarada actuación administrativa alguna.

Este mismo asunto se ha abordado en las quejas 202003409, 202003436, 202003552, 202100267 y 202101544 tratan sobre la misma cuestión. En las tres primeras ha sido declarada su actitud como entorpecedora, dada su falta completa de colaboración.

Derechos del Título I de la Constitución y II del Estatuto de Autonomía relacionados con la presente queja.

Derecho a obtener de la administración, en plazo, una respuesta expresa dictada por órgano competente, motivada, congruente y susceptible de recurso en los términos de los artículos 21, 35, 53, 88 y concordantes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Ello afecta al derecho de las personas a una buena administración (artículo 9 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma Valenciana en relación con el artículo 103 de la Constitución).

Efectos de la actuación administrativa sobre los derechos citados

Por un lado, el Ayuntamiento de Villena no ha actuado de modo respetuoso con los derechos de la persona interesada, dada su falta de respuesta a sus reiteradas solicitudes reclamando su derecho a conocer en qué condiciones ha percibido el complemento de actividad profesional del artículo 76.c de la Ley de la Función Pública Valenciana.

Si la misión de tal retribución es fomentar la participación del personal (a través de su *interés, iniciativa o esfuerzo*) en la consecución de objetivos (*rendimiento o resultados obtenidos*) que impliquen mejoras en el servicio público, negar el acceso a tal información es negar la misión misma del sistema y convertirlo en un mecanismo de legitimación formal del cobro de determinadas cantidades, que el personal ignora a qué se deben y por tanto, incluso ignora cómo puede mejorarlas durante el siguiente periodo de valoración.

Por otro lado, dicha administración ha incumplido con sus deberes con el Síndic.

En cuanto a la obligación de resolver

Esta implica cumplir, en primer término, el deber contenido en el artículo 21.4 de la Ley citada. Este primer compromiso que *en todo caso* la administración debe asumir con las personas, implica la obligación de informarles de:

- Qué servicios presta dicha administración y en qué condiciones.
- 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 incumplimiento de tal deber genera en las personas incertidumbre, pues ignoran qué pueden esperar de la administración. Desconocen qué ha sido de su solicitud, reclamación, petición, recurso, etc., si la administración ha incurrido en demora y desde cuándo, si como consecuencia de ello su solicitud puede entenderse estimada o desestimada, etc. En el presente supuesto, como se ha expuesto arriba, la administración incomprensiblemente niega a su empleado público la información necesaria para conocer cómo ha conseguido determinadas cantidades y no otras.

Además, ello debe llevar a la administración a planificar su actuación tomando decisión acerca de si, conforme al sistema previsto en la Ley 39/2015, las solicitudes de las personas habrán de concluir con el deber del órgano competente de dictar resolución expresa, motivada, congruente y susceptible de recurso y en qué plazo deberá hacerlo.

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

En segundo término (además de lo expuesto) la administración tiene el deber de dictar resolución expresa y notificarla en todos los procedimientos, sea cual sea su forma de iniciación, en los términos de la 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. Ver en tal sentido, el artículo 88 de la Ley 39/2015 (Contenido; de la resolución).

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 “(...) la Administración está legalmente obligada a resolver expresamente (...) 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».

La falta de transparencia del Ayuntamiento de Villena en este punto es completa. Su opacidad, acompañada de su falta de respuesta al Síndic, sugiere una actuación que pretende ser ocultada, sea por falta de objetividad, sea por desidia.

¿Por qué motivo no puede el personal conocer en qué términos se ha valorado su iniciativa o esfuerzo?

Más allá de esto, incluso ¿por qué motivo no puede el personal conocer en qué términos se ha valorado la iniciativa o esfuerzo de su departamento? Invitamos a consultar en este último sentido los informes de la Agencia Española de Protección de datos 2018/0183 y 2019/0013 (de gran utilidad para conocer las mejores prácticas en la materia).

En cuanto al derecho de la persona a una 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.

En cuanto al deber de auxilio prioritario y urgente con el Síndic

Conforme a la Ley 11/1988 de 26 diciembre de 1988, del Síndico de Agravios:

- Artículo 18.2: «La negativa o dilación injustificadas del funcionario o de sus superiores responsables del envío del informe inicial solicitado, podrán ser consideradas por el Síndico de Agravios, como hostiles o entorpecedoras de su actuación haciéndolas públicas de inmediato y destacando tal calificación en el próximo que haya de presentar ante la Comisión de Peticiones de las Cortes Valencianas».

- Artículo 19.1: «Todas las autoridades públicas, funcionarios y Organismos Oficiales de la Generalitat están obligados a auxiliar al Síndico de Agravios, en sus actuaciones, con carácter prioritario y urgente».

- Artículo 24.1: «La persistencia en una actitud hostil o entorpecedora de la labor de investigación del Síndico de Agravios por parte de cualquier Organismo, funcionario, directivo o personal al servicio de la Administración Pública de la Generalitat, podrá ser objeto de un informe especial, además de destacarlo en la sección correspondiente de su informe anual».

El Ayuntamiento de Villena ha incumplido tales deberes dado que su reiterado silencio ha obligado a adoptar posición sin la aportación de la información requerida.

Para recomponer el derecho de la persona interesada a obtener respuesta de la administración, se recomendará a esta que dé tal respuesta y además acredite ante el Síndic haber adoptado medidas de refuerzo de la transparencia en la gestión de su complemento de actividad profesional de modo que no resulte necesario solicitar de modo expreso el acceso a los datos propios relativos a la asignación de complemento de actividad profesional, sino que resulten directamente accesibles para cada empleado/a.

Por otro lado, se procederá a declarar el incumplimiento por parte del Ayuntamiento de Villena de su deber de colaboración con el Síndic, declarándola administración entorpecedora de la labor de investigación de este.

3 Resolución

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

PRIMERO: RECORDAR al Ayuntamiento de Villena sus deberes legales derivados del artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (obligación de resolver) en los términos del presente acto.

SEGUNDO: RECOMENDAR al Ayuntamiento de Villena que adopte las medidas necesarias para cumplir con toda la ciudadanía su deber de poner *en todo caso* a disposición de esta la información que referida en el art. 21.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

TERCERO: RECOMENDAR al Ayuntamiento de Villena que dé respuesta expresa, dictada por órgano competente, motivada, congruente y con indicación de los recursos correspondientes a las peticiones de la persona de 20/01/2020 (registro de entrada número 2020000476) y 11/11/2020 (registro 2020011415). Todo ello en los términos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Dado el tiempo transcurrido desde la petición de la persona interesada, tal respuesta deberá producirse en el plazo de 10 días hábiles desde la aceptación (en su caso) de la presente recomendación.

CUARTO: RECOMENDAR al Ayuntamiento de Villena que acredite ante el Síndic haber adoptado medidas de refuerzo de la transparencia en la gestión de su complemento de actividad profesional de modo que no resulte necesario solicitar de modo expreso el acceso a los datos propios relativos a la asignación de complemento de actividad profesional, sino que resulten directamente accesibles para cada empleado/a. Deberá aportar fecha concreta de entrada en vigor de tales medidas, que no podrán superar el mes de la aceptación (en su caso) de la presente recomendación.

QUINTO: RECORDAR al Ayuntamiento de Villena sus deberes legales de auxilio prioritario y urgente con el Síndic, derivados del artículo 19 de la Ley 11/1988 de 26 diciembre de 1988, del Síndico de Agravios.

SEXTO: DECLARAR, conforme a los artículos 18, 19 y 24 de la Ley 11/1988 de 26 diciembre de 1988, del Síndico de Agravios, la persistencia en la presente queja de una **actitud entorpecedora del Ayuntamiento de Villena** en relación con la labor de investigación del Síndic, dado que no ha emitido informe alguno a pesar de los sucesivos requerimientos. Este comportamiento será objeto de informe especial, además de destacarlo en la sección correspondiente del informe anual.

SÉPTIMO: Comunicar al Ayuntamiento de Villena. Su alcaldía estará obligada a responder por escrito a la presente Resolución, en término no superior al de un mes, manifestando si las observaciones finales realizadas por el Síndic (recordatorios y recomendaciones) son o no aceptadas. En tal sentido:

- Si son aceptadas, la respuesta deberá concretar un plazo razonable para su cumplimiento dentro de los límites señalados. Si expirado el mismo, la administración no adoptara las medidas comprometidas o no informase a esta institución de las razones que justifiquen tal situación, la persona promotora de la queja podrá ponerlo en conocimiento del Síndic y este, comunicar la situación a la máxima autoridad municipal.

- Si no son aceptadas, la respuesta deberá acompañarse de los motivos que justifiquen tal posición. Si esta no fuera razonablemente justificada o no fuera obtenida respuesta alguna, 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.

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

Esta resolución se publicará en la página web del Síndic de Greuges.

Atentamente,

Ángel Luna González
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana