

"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** 2101071

**Fecha de inicio** 29/03/2021

**Promovida por** (...)

**Materia** Servicios públicos locales

**Asunto** Expediente de información reservada sobre actuación policial. Archivo. Solicitud de acceso a expediente y posterior recurso de reposición. Falta de respuesta.

**Trámite** Petición de informe. Resolución.

Ayuntamiento de Paterna

Sr. alcalde-presidente

Pl. Enginyer Castell, 1

Paterna - 46980 (Valencia)

Sr. alcalde-presidente:

## 1 Antecedentes

1. 29/03/2021: La persona presenta queja contra la inactividad del Ayuntamiento de Paterna. Manifiesta en esencia que el 15/01/2021 ha solicitado acceso a expediente de información reservada incoado con ocasión de la actuación de un policía local que le ha afectado de modo directo. El 15/02/2021 ha recurrido en reposición la resolución de 12/01/2021 de archivo del expediente citado. El 15/03/2021 ha presentado nuevo escrito reclamando respuesta al citado recurso y el 22/03/2021, escrito solicitando entrevista para tratar el asunto. De todo ello, declara no haber obtenido respuesta.

Solicita al Síndic:

«(...) requiera a (...) Alcalde del Ilmo. Ayuntamiento de Paterna, a fin de que resuelva el recurso de reposición formulado el 15 de febrero de 2021 frente a la resolución de fecha 12 de enero de 2021 dictada en el Expediente número 062/2020/20, dando cumplida explicación de por qué no se ha dado respuesta a mis escritos de fecha 15 de enero y 15 de marzo de 2021, a la instancia presentada el día 24 de marzo de 2021 y, sobre todo, por qué no se ha resuelto el recurso de reposición formulado el día 15 de febrero de 2021 cuando ya ha transcurrido el plazo máximo legal de un mes para resolverlo».

2. 08/04/2021: Admitida a trámite la queja, se solicita informe al Ayuntamiento de Paterna respecto a los extremos siguientes:

«A) Información a la persona interesada (en relación con cada uno de los escritos citados: 15/01/2021, 15/02/2021, 15/03/2021 y 22/03/2021):

1. ¿Ha sido facilitada a la persona la información del artículo 21.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas? Deberán responder SI/NO.

2. En el caso de respuesta negativa:

a. Causas que han justificado tal situación. Deberán limitarse a exponer estas causas.

b. Medidas adoptadas para remover (en su caso) estos obstáculos. Deberán limitarse a exponer estas medidas.

c. Indicación expresa de la concreta previsión temporal para proceder (en su caso) a su emisión. Deberán limitarse a exponer tal específica previsión temporal.

B) Respuesta a la persona interesada (en relación con cada uno de los escritos citados: 15/01/2021, 15/02/2021, 15/03/2021 y 22/03/2021):

1. Si ha sido notificada en plazo respuesta expresa, dictada por órgano competente, congruente y en su caso, motivada y con indicación de los recursos correspondientes. Deberán responder SI/NO.

2. En el caso de respuesta negativa:

a. Causas que han justificado no dar respuesta en los términos citados. Deberán limitarse a exponer estas causas.

b. Medidas adoptadas para remover (en su caso) estos obstáculos. Deberán limitarse a exponer estas medidas.

c. Concreta previsión temporal para dar respuesta. Deberán limitarse a exponer tal específica previsión».

3. 29/06/2021: Tras requerimientos de 13/05 y 15/06/2021 por falta de aportación de la información requerida, es recibido informe del Ayuntamiento de Paterna. Se limita a exponer:

«PRIMERO.- Según obra en el expediente 062/2020/20 del Área de Personal y Recursos Humanos, por parte de la Policía Local se tramitó la instrucción de expediente de información reservada y propuso propuesta de resolución.

SEGUNDO.- El 12 de enero de 2021 se dictó resolución (Decreto núm 75) resolviendo el procedimiento.

TERCERO.- El 13 de enero se notifica al interesado dicha resolución, indicando que contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, puede interponer Recurso Potestativo de Reposición ante el mismo órgano que la ha dictado en el plazo de un mes contado desde el día siguiente a esta notificación; previo a la interposición del Recurso Contencioso-Administrativo ante los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo de Valencia, en el plazo de dos meses contados desde el día siguiente a aquel en que se notifique la resolución expresa del recurso de reposición.

CUARTO.- Transcurrido un mes desde la interposición del recurso de reposición sin que se notifique su resolución, se entenderá desestimado por silencio administrativo y quedará expedita la vía contencioso-administrativa, pudiendo interponer recurso contencioso en el plazo de seis meses contados desde el día siguiente a aquel en que deba entenderse desestimado».

En esta misma fecha, se emite último requerimiento por el Síndic:

«(...) Se ha recibido informe que no da respuesta en absoluto a las cuestiones planteadas y que giran en torno a obligaciones como la de resolver las solicitudes, recursos y peticiones de las personas y pronunciarse sobre cuestiones tales como el acceso al expediente en cuestión.

En consecuencia, mediante el presente escrito se le requiere por última vez para que dé cumplimiento a lo preceptuado en la ley mencionada, por lo que se refiere a la colaboración que deben prestar los poderes públicos al Síndic de Greuges en sus investigaciones».

5. 14/07/2021: Informe del Ayuntamiento de Paterna. Sigue sin dar respuesta a lo solicitado, limitándose a concluir respecto a la falta de respuesta a los escritos de la persona promotora de la queja, lo siguiente:

«(...) CUARTO: Respecto a los escritos formulados por el denunciante de fechas 15/01/2021, 15/02/2021, 15/03/2021 y 22/03/2021. Al denunciante por parte del instructor del expediente se le atendió e informó cuantas veces planteó dudas o quejas.

QUINTO: Que según lo establecido en el art.24 punto 2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas "La estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento. La desestimación por silencio administrativo tiene los solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso-administrativo que resulte procedente."

SEXTO: Transcurrido un mes desde la interposición del recurso de reposición sin que se notifique su resolución, se entenderá desestimado por silencio administrativo y quedará expedita la vía contencioso-administrativa, pudiendo interponer recurso contencioso en el plazo de seis meses contados desde el día siguiente a aquel en que deba entenderse desestimado».

6. 26/07/2021: Alegaciones de la persona promotora de la queja manifestándose en contra de la falta de cumplimiento por parte del Ayuntamiento de Paterna de sus deberes de actuar de modo puntual en relación con la actuación policial, dar respuesta a sus escritos y de colaborar con el Síndic.

## 2 Consideraciones

### 2.1 Análisis de la actuación administrativa

Los hechos relativos a la resolución de la información reservada fueron objeto de análisis y pronunciamiento desde el Síndic en la queja 202002497, en cuyo cierre se concluyó (en esencia):

«(...) de la instrucción de la queja se extrae que el referido procedimiento [NOTA: de información reservada] se incoó con fecha 4/02/2020, cuando ya habían transcurrido prácticamente 9 meses desde que el interesado formulara su denuncia el 23/05/2019 y cinco meses desde que la jefatura del cuerpo hiciera la propuesta de incoación, el 09/09/2019.

Este procedimiento, se inicia, precisamente para determinar si existen elementos suficientes para estimar que se ha cometido una infracción disciplinaria y tomar, en consecuencia, la decisión de incoar expediente sancionador o decidir, por el contrario, el archivo de las actuaciones. No nos parece aceptable y, por ello, digno de resaltar, que cuando lo que el ciudadano está denunciando es una conducta policial que pudiese ser susceptible de ser sancionada, se tarde nueve meses en acordar la práctica de una información reservada para el esclarecimiento de los hechos. Y ello tanto si, finalmente, se aprecian razones fundadas para incoar el procedimiento disciplinario, como si, como en este caso, se decide el archivo.

Por otro lado, respecto a la duración del procedimiento de información reservada, con carácter general hemos de decir que su tramitación, a juicio de esta institución, debe ser inferior al plazo de prescripción de la infracción. En todo caso, no parece lógico que supere el plazo máximo establecido para la tramitación del expediente disciplinario que, en su caso, pudiera derivarse (6 meses) y debe ajustarse a los dispuesto en la normativa reguladora de los procedimientos disciplinarios».

Los hechos objeto de análisis en la presente queja 202101071 tratan sobre la misma cuestión, si bien son posteriores. La persona es notificada de la resolución de archivo del procedimiento de información reservada. Disconforme, presenta cuatro escritos:

El 15/01/2021: Solicitud de acceso al expediente de información reservada.

El 15/02/2021: Recurso de reposición contra la resolución de 12/01/2021, de archivo del expediente citado.

El 15/03/2021: Nuevo escrito reclamando respuesta al citado recurso.

El 22/03/2021: Escrito solicitando entrevista para tratar este asunto.

El Ayuntamiento de Paterna no responde a ninguno de ellos. Ni a la persona, ni al Síndic, que solicita información acerca del cumplimiento de su obligación de resolver. El Ayuntamiento de Paterna con su pasividad, ha incumplido tres deberes legales:

A/ Por un lado, con la persona: Obligaciones de dar acceso al expediente (art. 53.1.a de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas) y de dar respuesta a sus escritos (art. 21 de tal norma).

Las personas que se sientan perjudicadas por la actuación de la Administración (archivo de una información reservada sobre hechos en los que aparece afectada de modo directo) pueden recurrirla en defensa de su interés legítimo en que la Administración despliegue las actuaciones mínimas necesarias para adoptar una decisión suficientemente motivada.

El hecho de que en vía judicial se archive un asunto, por falta de pruebas o incluso por declaración de inexistencia de responsabilidad penal, no impide a la Administración aportar pruebas en relación con el comportamiento del empleado público como tal, para analizar si existe responsabilidad disciplinaria (los valores protegidos son diferentes). Puede no existir responsabilidad penal en un asunto y haberla disciplinaria. Ello se refleja en el propio informe municipal cuando recuerda que la actuación judicial del Juzgado de Primera Instancia concluyó que (la negrita es nuestra):

«no concurren elementos concluyentes como para verificar cómo se produjo el posible forcejeo entre el Sr. (...) y el agente policial (...) por concurrir versiones contradictorias de todos los testigos no desvanecidas por otros elementos probatorios, de modo que no cabe apreciar elementos suficientes como para considerar el delito de atentado o resistencia por el que se siguen las actuaciones (...) **sin perjuicio de sus consecuencias en el plano administrativo ajenas al presente procedimiento penal**».

Así, en relación con la actuación judicial, «(...) la declaración de hechos probados que contenga vinculará a la administración.» pero la no declaración de hechos probados no implica que la Administración no deba investigarlos desde la perspectiva administrativa.

B/ Por otro lado, el Ayuntamiento de Paterna ha incumplido con el Síndic su deber de colaboración.

El Ayuntamiento de Paterna evade dar respuesta a las preguntas del Síndic relativas a su obligación de resolver, incluida la respuesta a la solicitud de acceso al expediente. El Ayuntamiento de Paterna se limita a informar acerca de qué ha hecho, silenciando toda respuesta acerca de *qué no ha hecho*.

Incluso invierte su esfuerzo en recordar que, ante la falta de respuesta municipal, la persona puede recurrir el asunto en vía judicial, ignorando de modo deliberado que su obligación de resolver permanece intacta y que el silencio administrativo es una ficción legal para proteger a la ciudadanía de administraciones incumplidoras de sus obligaciones.

Como expone en sus alegaciones de la persona promotora de la queja, los informes de la Administración se limitan a exponer (en relación con lo solicitado por el Síndic) una «(...) extensa comunicación vacía completamente de contenido, que denota un gran esfuerzo narrativo por ofrecer datos genéricos sin entrar a dar respuesta a las concretas preguntas planteadas por el Síndic de Greuges (...)»

## 2.2 Derechos y libertades relacionados con la presente queja

Derecho a una buna administración (artículo 9 del Estatuto) que implica el deber de dictar y notificar respuesta expresa en plazo, a través de órgano competente, de modo motivado, congruente y susceptible de recurso en los términos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común.

## 2.3 Efectos de la actuación administrativa sobre los derechos de la persona

La actuación del Ayuntamiento de Paterna no ha resultado respetuosa con los citados derechos de la persona.

Para recomponer la situación se estima la pretensión de la persona; esto es, se recomendará al citado Ayuntamiento que dé respuesta a las solicitudes siguientes:

- 15/01/2021: Acceso al expediente de información reservada. Si como persona interesada debe dársele tal acceso, procédase de inmediato. Si por algún motivo (en hipótesis) no debiera serle dado, resuélvase en el sentido indicado.
- 15/02/2021 y 15/03/2021: Recurso de reposición contra la resolución de archivo del citado expediente y reclamación de respuesta al mismo.
- 22/03/2021: Solicitando entrevista para tratar este asunto teniendo presente.

Dada la falta de respuesta del Ayuntamiento al Síndic en torno a su obligación de resolver, resulta forzoso recordar a este qué supone tal deber, ignorado de modo reiterado en el caso planteado en la queja.

A/ En cuanto a la obligación de resolver

A.1./ Esta implica cumplir, en primer término, el deber contenido en el artículo 21.4 de la Ley citada (obligación de resolver). 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).

Esta obligación legal debe llevar a la administración a planificar su actuación calificando las solicitudes, reclamaciones, peticiones y recursos presentados por las personas y tomando decisión acerca de si, conforme al sistema previsto en la Ley 39/2015 y normativa sectorial aplicable, dichos supuestos han de concluir con el deber del órgano competente de la administración de dictar en plazo resolución expresa, motivada, congruente y susceptible de recurso (art. 21.1, 35, 88 y concordantes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).

El hecho de expedir la información previa a que obliga el artículo 21.4 citado, permite a las personas conocer cuál es su situación y cuáles son las previsiones para obtener respuesta. 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 dará lugar a la apertura de un procedimiento, qué tipo de actividad debe desplegar la administración para darle respuesta, si esta ha incurrido en demora y desde cuándo, si como consecuencia de ello su solicitud puede entenderse estimada o desestimada, etc.

La información contenida en el artículo 21.4 está conectada con los derechos de las personas de los artículos 13.d (Derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas) y 53.1.a (Derechos del interesado en el procedimiento administrativo) de la Ley 39/2015 de 1 de octubre.

A.2./ 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.

Lamentamos tener que recordar al Ayuntamiento de Paterna que 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.

El Ayuntamiento cita el art. 24.2, que permite a las personas recurrir ante el silencio de la Administración. Obvia sin embargo de modo interesado el apartado 3 de tal norma, conforme al cual:

«La obligación de dictar resolución expresa a que se refiere el apartado primero del artículo 21 se sujetará al siguiente régimen:

- a) En los casos de estimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior a la producción del acto sólo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo.
- b) En los casos de desestimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior al vencimiento del plazo se adoptará por la Administración sin vinculación alguna al sentido del silencio».

En este orden y de forma constante y reiterada, el propio Tribunal Supremo ha mantenido en su Sentencia de 28 de mayo de 2020 (el subrayado es nuestro):

«La primera práctica, no por extendida menos aberrante, es la de que el silencio administrativo sería como una opción administrativa legítima, que podría contestar o no según le plazca o le convenga. Ninguna reforma legal de las que se han producido desde la LPA de 1958 hasta nuestros días han dejado de regular la patología, esto es, el silencio negativo, a veces con cierta complacencia en las consecuencias de la infracción de estos deberes esenciales de la Administración.(...) Como muchas veces ha reiterado este Tribunal Supremo, el deber jurídico de resolver las solicitudes, reclamaciones o recursos no es una invitación de la ley a la cortesía de los órganos administrativos, sino un estricto y riguroso deber legal que obliga a todos los poderes públicos, por exigencia constitucional (arts. 9.1; 9.3; 103.1 y 106 CE), cuya inobservancia arrastra también el quebrantamiento del principio de buena administración, que no sólo juega en el terreno de los actos discrecionales ni en el de la transparencia, sino que, como presupuesto basal, exige que la Administración cumpla sus deberes y mandatos legales estrictos y no se ampare en su infracción -como aquí ha sucedido-para causar un innecesario perjuicio al interesado. Expresado de otro modo, se conculca el principio jurídico, también emparentado con los anteriores, de que nadie se puede beneficiar de sus propias torpezas (allegans turpitudinem propriam non auditur) (...)»

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

El Ayuntamiento ha sido requerido hasta en cuatro ocasiones para la respuesta a las preguntas formuladas.

Este ha informado al Síndic, no de aquello que se le pregunta, sino de aquello que le apetece. Ello obliga a resolver la presente queja sin que el Ayuntamiento haya afrontado su propia inactividad (con la persona; ver arriba) y con el propio Síndic.

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

- 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».

Cuando el Síndic plantea una pregunta concreta, somos conscientes que, para dar respuesta, la administración debe tomar posición frente a su propia actuación (o inactividad). No dar respuesta, implica no sólo evadir el deber de colaboración con el Síndic, sino evadir su responsabilidad.

Se recordará pues al Ayuntamiento de Paterna su deber de colaboración con el Síndic.

### 3 RESOLUCIÓN

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

PRIMERO: RECORDAR al Ayuntamiento de Paterna su obligación de resolver, que implica:

- Deber de poner *en todo caso* a disposición de la ciudadanía la información que referida en el art. 21.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

- Deber de resolver conforme al sistema previsto en el artículo 21, 88 y concordantes de la Ley citada.

SEGUNDO: RECOMENDAR al Ayuntamiento de Paterna que disponga los medios necesarios para que sean aplicadas a las solicitudes presentadas por las personas las reglas propias del funcionamiento básico de la administración contenidas en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de modo que adopte las medidas necesarias para cumplir con los deberes antes citados. La puesta a disposición de la información previa del art. 21.4 deberá ser implantada en el plazo de un mes desde la aceptación, en su caso, de las observaciones contenidas en la presente resolución.

TERCERO: RECOMENDAR al Ayuntamiento de Paterna que emita respuesta expresa, dictada por órgano competente, motivada, congruente y susceptible de recurso, en los términos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común a los escritos de la persona de 15/01/2021 (Solicitud de acceso al expediente de información reservada), 15/02/2021 y 15/03/2021 (Recurso de reposición contra la resolución de 12/01/2021, de archivo del expediente citado y reclamación posterior de respuesta), 15/03/2021 (nuevo escrito reclamando respuesta al citado recurso), 22/03/2021 (escrito solicitando entrevista para tratar este asunto). Todo ello en el plazo de diez días desde la aceptación, en su caso, de las observaciones contenidas en la presente resolución.

CUARTO: RECORDAR al Ayuntamiento de Paterna que su deber de colaboración con el Síndic (artículo 19 de su Ley 11/1988 de 26 de diciembre) implica dar respuesta a sus concretas solicitudes de información.

QUINTO: Comunicar al Ayuntamiento de Paterna. Sus autoridades estarán obligadas a responder por escrito a la presente Resolución, a través del órgano competente, 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 citados). 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, comunicarlo a la máxima autoridad del organismo afectado.

- 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.

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

Atentamente,

Ángel Luna González  
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana