



**Resolución 2023R-1818-21 del Ararteko, de 19 de abril de 2023, que recomienda al Ayuntamiento de Portugalete que resuelva de manera expresa y motivada las solicitudes presentadas por una persona.**

### Antecedentes

1. Una persona (...) solicitó la intervención del Ararteko con relación a la situación de silencio administrativo que el Ayuntamiento de Portugalete mantenía respecto de una serie de solicitudes que había formulado, desde el año 2019, tanto en su nombre como en representación de una organización sindical.

Según manifestaba el escrito de queja, esa falta de respuesta a las solicitudes planteadas había venido siendo una práctica habitual desde la creación de la sección sindical a la que representaba.

Esta persona aportaba un documento elaborado por el propio Ayuntamiento de Portugalete, en el que constaban 50 solicitudes, identificadas por su fecha, número de registro, remitente, servicio de destino y asunto, y que eran, en definitiva, de las que aseguraba no haber recibido contestación.

2. Tras acordar la admisión a trámite de la queja, y teniendo en cuenta que había transcurrido en exceso el plazo oportuno para resolver las solicitudes enunciadas, el Ararteko decidió iniciar una actuación ante dicho ayuntamiento.

En su escrito, el Ararteko invocaba la obligación de las administraciones públicas de dictar y notificar una resolución expresa en todos los procedimientos, a la que se refiere el artículo 21.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre<sup>1</sup>, en orden a que pudiera superarse la situación de silencio que había dado lugar a la intervención.

Esta institución pedía igualmente información acerca de las circunstancias expresadas en la queja, así como sobre el tratamiento motivado que se fuera a ofrecer a las solicitudes referidas y el plazo estimado en el que se materializaría la notificación de una contestación expresa.

3. La falta de contestación dentro del plazo conferido al efecto llevó al Ararteko a enviar un requerimiento adicional para instar al Ayuntamiento de Portugalete a

---

<sup>1</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.



que remitiera la información solicitada, en cumplimiento de su deber de colaboración con esta institución.

4. Algún tiempo más tarde, y como la situación de ausencia de respuesta se venía manteniendo en los mismos términos, personal de esta institución se puso en contacto telefónico con personal del ayuntamiento, siendo informado entonces de que no constaba ninguna documentación sobre el expediente de queja.
5. A continuación, el Ararteko trasladó de nuevo tanto la inicial solicitud de información como el requerimiento posterior.
6. No obstante, tampoco en esta ocasión se recibió respuesta alguna, por lo que personal de esta institución volvió, dos veces más, a interesarse por teléfono sobre la situación, sin obtener mayor resultado.
7. En consecuencia, el Ararteko se vio en la obligación de apercibir al Ayuntamiento de Portugalete, señalándole las dificultades que esta situación estaba ocasionando a esta institución en el cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas.
8. Finalmente, el Ayuntamiento de Portugalete respondió a la solicitud de información por medio de un informe, cuyo contenido puede resumirse como sigue:
  - Gran parte de las solicitudes formuladas por la persona promotora de la queja eran peticiones generalistas y repetitivas, de gestión diaria, que son atendidas en el tiempo y en el momento oportunos por las personas y órganos responsables, que se tratan en los comités de participación y control, y sobre las que se considera que no hay que realizar una respuesta por escrito, más allá de su propia toma en consideración.
  - Otras se referían a información sobre expedientes administrativos del Departamento de Recursos Humanos que no es posible facilitar por contener datos personales, pero que pueden ser revisados en persona para acceder a esa información sin comprometer la normativa de protección de datos.
  - La persona promotora de la queja incluye peticiones de datos económicos y presupuestarios; datos, que, como se le ha informado en innumerables ocasiones, puede pedir en el Área Económica del Ayuntamiento y recibir prácticamente al momento.





- Igualmente plantea cuestiones contrarias al ordenamiento jurídico y a la normativa municipal, aun habiéndosele informado varias veces sobre ellas de forma oral.
- En cuanto a los escritos remitidos por los sindicatos, según el funcionamiento interno del ayuntamiento, todos los temas que llegan se tratan y debaten en la reunión mensual ordinaria que se realiza entre la parte sindical y la parte institucional, dando una respuesta favorable a los mismos en la mayoría de las ocasiones.
- Es posible que algunas de las solicitudes objeto de la queja, las más concretas, tuvieran que haber sido respondidas, pero todos los expedientes se han puesto siempre a disposición de la persona actuante y del resto de centrales sindicales, para su revisión y examen.
- El Ayuntamiento de Portugalete está trabajando para conseguir una administración más cercana, eficaz y eficiente que permita un acceso más ágil a la información que la ciudadanía requiere a la administración, basándose, entre otros, en pilares como la modernización en su funcionamiento, la búsqueda de la eficiencia en la gestión de los recursos públicos, y la facilidad y transparencia en el acceso a la información municipal.

### Consideraciones

1. La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, establece tanto la obligación de las administraciones públicas de resolver las cuestiones sometidas a su consideración como los plazos en los que deben hacerlo.

Así, el artículo 21.1 de ese texto, relativo a la obligación de resolver, dispone lo siguiente:

*“1. La Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación.*

*En los casos de prescripción, renuncia del derecho, caducidad del procedimiento o desistimiento de la solicitud, así como de desaparición sobrevinida del objeto del procedimiento, la resolución consistirá en la declaración de la circunstancia que concurra en cada caso, con indicación de los hechos producidos y las normas aplicables.*





*Se exceptúan de la obligación a que se refiere el párrafo primero, los supuestos de terminación del procedimiento por pacto o convenio, así como los procedimientos relativos al ejercicio de derechos sometidos únicamente al deber de declaración responsable o comunicación a la Administración.”*

Por su parte, los apartados 2 y 3 de ese mismo artículo se refieren a los plazos máximos de resolución de las solicitudes formuladas por las personas interesadas. En concreto, determinan:

*“2. El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento.*

*Este plazo no podrá exceder de seis meses salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en el Derecho de la Unión Europea.*

*3. Cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, éste será de tres meses. Este plazo y los previstos en el apartado anterior se contarán:*

*a) En los procedimientos iniciados de oficio, desde la fecha del acuerdo de iniciación.*

*b) En los iniciados a solicitud del interesado, desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para su tramitación.”*

La obligación de resolver no puede eludirse por la administración ni aun cuando hubiera transcurrido el plazo previsto por la normativa y concurriera, por tanto, la situación de silencio administrativo. Así se desprende de lo dispuesto en el artículo 24.3 de la Ley 39/2015, que regula en los términos siguientes el sentido de la resolución en los casos de procedimientos iniciados a solicitud de la persona interesada:

*“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.”*

De igual forma, el artículo 88 de esa norma reitera, en su apartado 5, que la administración no podrá abstenerse de resolver, bajo el argumento de silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos legales aplicables al caso, aunque permite acordar la inadmisión de las solicitudes de reconocimiento de derechos no previstos en el ordenamiento jurídico o manifiestamente carentes de fundamento, sin perjuicio del derecho de petición previsto por el artículo 29 de la Constitución.





2. En atención al contenido de tales artículos, no cabe sino concluir que aquellas solicitudes que cumplan las formalidades previstas en la normativa de procedimiento administrativo, y se presenten en un registro oficial, habrán de ser convenientemente tramitadas y resueltas por la administración dentro del plazo que el ordenamiento establece al efecto.

Todo ello, en correspondencia con el derecho que el ordenamiento jurídico otorga a las personas que presentan solicitudes a recibir una resolución expresa, suficientemente motivada y dentro de un plazo de tiempo razonable, acerca de la pretensión o pretensiones que formulan, al objeto de que puedan conocer tanto la decisión adoptada al efecto como los argumentos que la fundamentan y que avalan o desvirtúan los expuestos en sus escritos.

3. Como se ha avanzado más arriba, el ordenamiento jurídico también permite acordar la inadmisión de las solicitudes e incluso, yendo aún más lejos, determinar que su presentación se ha producido en abuso de derecho.

Ahora bien, llegado el caso de que las circunstancias concurrentes en el caso o el contenido de las solicitudes condujeran a una conclusión de tal carácter, la decisión adoptada a tal efecto habría de ser igualmente notificada a quien las hubiera presentado, por medio de una resolución expresa y suficientemente motivada que permitiera la presentación del oportuno recurso administrativo o judicial.

4. En el supuesto examinado en la queja, teniendo en cuenta que hasta la fecha no consta que se haya notificado la resolución a las solicitudes presentadas por la persona promotora de la queja, se evidencia el incumplimiento tanto de los plazos como de las obligaciones que la Ley 39/2015 impone a las administraciones públicas.
5. El Ararteko se ha pronunciado en numerosas oportunidades acerca de la necesidad de evitar prácticas que en ocasiones se observan en la actividad de las administraciones públicas, como la demora injustificada en la tramitación de los procedimientos administrativos o el empleo del silencio ante solicitudes y recursos presentados por las personas interesadas.

Tales actuaciones no solo contravienen los mandatos legales, sino que también menoscaban de manera sustancial la posición jurídica de ciudadanas y ciudadanos, creándoles evidentes inconvenientes y situando a estas personas en un estado de clara desventaja de cara a poder plantear con las debidas



garantías la pretensión que mantienen en relación con el asunto debatido, tanto en lo relativo a los aspectos materiales como a los temporales y de procedimiento.

Así, en primer lugar, esas prácticas impiden que las personas interesadas conozcan de manera clara, detallada y expresa cuál es la voluntad administrativa acerca de la pretensión que han planteado y la argumentación que la fundamenta, de forma que ignoran cuál es la base argumental que la administración ha empleado para no acceder a lo solicitado o la que en su caso habrá de utilizar ante un eventual procedimiento judicial para intentar desvirtuar tal pretensión.

Esa circunstancia oculta por tanto la motivación de la actuación administrativa, en contra de los deberes legales relativos a la necesidad de que las actuaciones se encuentren suficientemente motivadas, de que la resolución sea congruente con las peticiones y decida todas las cuestiones suscitadas, y de la imposibilidad de abstenerse de resolver invocando silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos legales aplicables al caso, por lo que, en definitiva, podría llegar a comprometer los principios constitucionales de sometimiento pleno de la actuación de las administraciones públicas a la ley y al Derecho y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

Por otra parte, las personas afectadas por una situación de silencio administrativo desconocen igualmente los elementos básicos que la administración debería haberles notificado para recurrir una decisión contraria a su pretensión, como son los recursos procedentes, el órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y el plazo de que disponen para interponerlos.

Por todo ello, en definitiva, este tipo de figuras son susceptibles de causar una verdadera situación de indefensión que en todo caso ha de entenderse proscrita por el ordenamiento jurídico y sin cabida en lo que ha de ser la actuación y el funcionamiento adecuados a los requerimientos de un estado social y democrático de derecho que resultan exigibles a las administraciones públicas vascas.

6. Tanto el Tribunal Constitucional como los tribunales de justicia han mantenido una posición constante en el análisis de la figura del silencio administrativo, destacando el hecho de que los casos de silencio negativo no pueden ser tomados como verdaderos actos administrativos sino como expresión de una ficción legal establecida para no causar mayores perjuicios a la persona



interesada que los que ya se le irrogan por la actitud inactiva de la administración.

De igual modo, y al hilo de lo argumentado en el apartado anterior de esta resolución, la doctrina del Tribunal Constitucional permite cuestionar el silencio administrativo desde los mismos preceptos constitucionales. Así lo ha expuesto de forma recurrente en diversas sentencias como la número 239/2007, de 10 de diciembre, según la cual:

*“El deber de la Administración de “resolver expresamente en plazo las solicitudes de los ciudadanos ... entronca con la cláusula del Estado de Derecho, así como con los valores que proclaman los arts. 24.1, 103.1 y 106.1 CE”.*”

También el Tribunal Supremo ha examinado en repetidas ocasiones la figura del silencio administrativo y la inactividad de las administraciones públicas. A modo de ejemplo, cabe citar el fundamento jurídico octavo de la Sentencia de 11 de julio de 2014 (Sección 5 de la Sala de lo Contencioso), que se pronuncia en estos términos:

*“Formulada una determinada solicitud a la Administración por persona legitimada al efecto (y no hay la menor duda que es el caso en el supuesto de autos, como aclara la propia sentencia impugnada en su FD 4º), dicha persona tiene derecho a obtener una respuesta de aquélla y a que por tanto la Administración se pronuncie sobre su solicitud ( artículo 42 LRJAP -PAC), sin que pueda consiguientemente permanecer inactiva durante tiempo indefinido, como si no se hubiese planteado ante ella la solicitud antes indicada.*”

*Así lo vino a entender acertadamente la resolución judicial impugnada; y ciertamente tal exigencia puede deducirse incluso, no sólo de nuestro propio ordenamiento interno, sino también del derecho a la buena administración reconocido por la normativa europea (artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea: con proyección general, no obstante lo establecido también por el artículo 51 de dicha Carta, porque resulta difícil establecer y explicar un distinto nivel de enjuiciamiento, según se aplique o no el Derecho de la Unión Europea por los operadores en el ámbito interno).”*

7. En la línea aludida por la sentencia transcrita, esta institución entiende procedente realizar una breve reflexión al respecto del principio de buena administración al que dicho documento se refiere.

En efecto, el derecho a la buena administración ha tenido un desarrollo significativo mediante la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el proceso de integración comunitario y ha llegado a proclamarse como derecho fundamental en el ámbito de la Unión Europea (artículo 41 Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que tras el Tratado de Lisboa por el que se modifica el Tratado de la Unión Europea forma parte del derecho de la UE).



Según dicho artículo, el derecho a la buena administración comprende el derecho de toda persona a que se trate su asunto imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable, e incluye la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones.

Este derecho está circunscrito al ámbito de la Unión Europea, pero se está integrando en los diferentes ordenamientos de los estados de la Unión Europea, y se ha tenido en cuenta en diversas sentencias dictadas en el ámbito interno, como la mencionada en el apartado anterior.

La afectación de este derecho a la mejora de la eficiencia del funcionamiento de las administraciones públicas y, especialmente, en los servicios públicos que gestionan derechos de las personas en sociedades democrática también ha llevado al Consejo de Europa a elaborar una recomendación dirigida a los estados miembros (Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration<sup>2</sup>) en la que propone determinados principios y estándares, entre los que cabe destacar los de proporcionalidad, actuación en un plazo razonable o transparencia.

8. De esa forma, teniendo en cuenta, por tanto, la necesidad de que las administraciones públicas resuelvan de manera expresa las cuestiones que les plantean las personas interesadas y de que lo hagan en plazo y siguiendo el procedimiento establecido para la adopción de tales decisiones, resulta preciso que aquellas diseñen y utilicen procedimientos ágiles que permitan tramitar los asuntos sometidos a su consideración con la celeridad debida, así como que arbitren los medios suficientes para poder hacer frente a esa obligación y evitar retrasos y silencios como los que han motivado esta resolución, aplicando la máxima diligencia en la gestión y resolución de los asuntos.
9. En otro orden de cosas, esta institución quiere recordar que el empleo de figuras como el silencio administrativo o la injustificada dilación en la tramitación de los expedientes contribuye de forma especialmente negativa a la percepción social que ciudadanas y ciudadanos van a desarrollar respecto de las administraciones públicas con las que han de relacionarse, dificultando en gran medida la imagen de tales administraciones como entidades cercanas, colaboradoras, prestadoras de servicios y sometidas a los requerimientos de una sociedad avanzada en cuanto a la consecución de un fin público común.

---

<sup>2</sup> Disponible en <https://rm.coe.int/16807096b9>



10. Por otra parte, el Ararteko observa que, en el caso objeto del presente expediente, la persona promotora de la queja había dirigido muy numerosos escritos a la corporación municipal. En el supuesto de que ésta considerase que algunas peticiones pudieran ser abusivas, habría debido inadmitirlas expresamente y comunicarlo así a la persona que las había presentado, tal y como ha quedado indicado en la consideración tercera.
11. Por último, el Ararteko no quiere finalizar esta resolución sin realizar una pequeña valoración de las circunstancias en las que se ha materializado la tramitación de este expediente de queja y que han quedado suficientemente descritas en los párrafos precedentes.

En efecto, la respuesta a la petición de información que esta institución envió al Ayuntamiento de Portugalete tras examinar la queja y con el objeto de recordar su deber legal de resolver las solicitudes presentadas por la ciudadanía, solo fue contestada, después de haber sido remitido un requerimiento adicional, de haber enviado de nuevo tanto la solicitud como el requerimiento, de haber tenido que apercebir a esa administración local de manera expresa, así como de que el personal de esta institución llevara a cabo diversas gestiones al efecto.

Por otra parte, no puede obviarse el hecho de que esa actuación ha ocasionado que la resolución de este expediente de queja se haya demorado en el tiempo de manera ciertamente excesiva.

El artículo 23 de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula la institución del Ararteko configura de esta forma al deber de colaborar con esta institución que incumbe a las administraciones públicas vascas:

*“Los órganos de las Entidades a que se refiere artículo 9.1 tienen el deber de aportar, con carácter preferente y urgente, cuantos datos, argumentos, informes o aclaraciones les sean solicitados.”*

A la vista de los antecedentes de esta resolución, el Ararteko no puede avalar que la actuación del Ayuntamiento de Portugalete haya dado debido cumplimiento al deber de colaboración citado, sino que, por el contrario, ha de constatar que, como consecuencia de lo actuado, se ha entorpecido la labor de salvaguarda y defensa de los derechos de la ciudadanía que esta institución tiene estatutariamente atribuida.





Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el art. 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se eleva la siguiente

### RECOMENDACIÓN

Que resuelva de manera expresa y motivada las solicitudes cuya falta de respuesta dio origen a este expediente de queja.