



Resolución 2024R-286-24 del Ararteko, de 19 de marzo de 2024, que recomienda al Departamento de Educación que resuelva de manera expresa y motivada, y en un plazo máximo de 10 días, un recurso relativo a un procedimiento selectivo de personal docente.

Antecedentes

1. Una persona (...) requirió la intervención del Ararteko con relación a su participación en el proceso selectivo de personal docente no universitario convocado mediante Orden de 22 de septiembre de 2022, del consejero de Educación¹.

El motivo de su disconformidad tenía que ver con la situación de silencio administrativo que el Departamento de Educación mantenía al respecto del recurso potestativo de reposición que presentó el 5 de julio de 2023 contra la Orden de 21 de junio de 2023², publicada en el Boletín Oficial del País Vasco de 29 de junio de 2023.

2. En la fecha de presentación de la queja había transcurrido ampliamente el plazo que la normativa establece para la resolución de los recursos de reposición, por lo que el Ararteko envió al Departamento de Educación un recordatorio del deber legal de notificar la resolución del recurso mediante una respuesta expresa y motivada.

De igual forma, esta institución pedía a esa administración educativa que le informase acerca del estado de tramitación en el que se encontraban el recurso, del tratamiento motivado que se iba a ofrecer a las pretensiones que recoge y del plazo estimado en el que se notificaría la oportuna resolución.

3. En su informe de respuesta, el Departamento de Educación expresó las consideraciones siguientes:

¹ Orden de 22 de septiembre de 2022, del consejero de Educación, por la que se convoca proceso excepcional de estabilización de empleo temporal de larga duración en los Cuerpos de Profesores y Profesoras de Enseñanza Secundaria, de Escuelas Oficiales de Idiomas, de Música y Artes Escénicas, de Artes Plásticas y Diseño, de Maestras y Maestros y en el Cuerpo a extinguir de Profesores Técnicos y Profesoras Técnicas de Formación Profesional de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

² Orden de 21 de junio de 2023, del consejero de Educación, por la que se da publicidad a las listas definitivas de personas aspirantes seleccionadas, en el proceso excepcional de estabilización de empleo temporal de larga duración convocado por órdenes de 22 de septiembre y 30 de noviembre de 2022 del consejero de Educación.



“Por un lado, en cuanto al estado de tramitación del recurso potestativo de reposición presentado por la interesada contra la Orden de 21 de junio de 2023 a pesar de que éste se encuentra en tramitación, no se puede asegurar que recaiga resolución expresa próximamente.

Si se dictara la oportuna resolución mediante Orden del Consejero de Educación agotando la vía administrativa, en tal caso, dicha resolución será notificada a la interesada a la mayor brevedad posible y contendrá el tratamiento motivado que se dará a las pretensiones del recurso, tratamiento que quedará expresado en la misma.”

4. A la vista del contenido de esta última comunicación, que no expresa un plazo previsible de resolución ni avanza nada acerca del eventual tratamiento de la materia, y que incluso parece sugerir que cabe la posibilidad de que no se dicte una resolución expresa, el Ararteko formula las consideraciones siguientes conducentes a esta recomendación que resulta ineludible.

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 sobrevenida 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, el artículo 124.2 de esa norma se refiere al plazo máximo de resolución de los recursos potestativos de reposición formulados por las personas interesadas. En concreto, determina:

“El plazo máximo para dictar y notificar la resolución del recurso será de un mes.”



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 y recursos 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, como, en definitiva, cuáles son los medios de recurso con los que cuentan.

3. En el supuesto examinado en la queja, teniendo en cuenta que hasta la fecha no se ha notificado la resolución del recurso que presentó 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.

4. 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.

5. 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)."

O, más recientemente, la Sentencia de 7 de marzo de 2023 (Sección 2 de la Sala de lo Contencioso), en la que el Tribunal Supremo determina la siguiente jurisprudencia:

"No hay un derecho subjetivo incondicional de la Administración al silencio, sino una facultad reglada de resolver sobre el fondo los recursos administrativos, cuando fueran dirigidos frente a actos presuntos como consecuencia del silencio por persistente falta de decisión, que no es, por lo demás, una alternativa legítima a la respuesta formal, tempestiva y explícita que debe darse, sino una actitud contraria al principio de buena administración."

6. En la línea aludida por las sentencias transcritas, 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 las mencionadas 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 democráticas 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 administration³) en la que propone determinados principios y estándares, entre los que cabe destacar los de proporcionalidad, actuación en un plazo razonable o transparencia.

7. 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, aplicando la máxima diligencia en la gestión y resolución de los asuntos.
8. En otro orden de cosas, esta institución quiere recordar, una vez más, 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.
9. Tal y como reflejan los antecedentes de hecho de esta resolución, la actuación cuestionada se refiere a la participación de la persona promotora de la queja en un proceso selectivo en el que ha concurrido una pluralidad de personas que, obviamente, podrían verse afectadas por la decisión que corresponda adoptar en Derecho.

En esa línea, y si bien el silencio administrativo o la dilación en la resolución de solicitudes y recursos resultan en todo caso reprochables, debe tenerse en cuenta que el efecto negativo de esas prácticas se acrecienta aún más, si cabe, en procesos como el que está siendo objeto de examen en este expediente, en la medida en la que situaciones tan relevantes como el haber superado un proceso selectivo pueden ser objeto de revisión posterior como consecuencia de la resolución de tales solicitudes y recursos.

Por todo ello, en el ejercicio de la responsabilidad que incumbe a las administraciones públicas, estas deben efectuar un especial esfuerzo no ya

³ Disponible en <https://rm.coe.int/16807096b9>



solo en cumplir los plazos legalmente establecidos para notificar las oportunas resoluciones expresas y motivadas, sino en hacerlo en el menor plazo posible, dotándose para ello de aquellos medios personales y materiales que resulten necesarios para conseguirlo y para garantizar, así, la integridad de los derechos de todas las personas afectadas.

10. Esta resolución se adopta al objeto de intentar superar la situación de silencio administrativo que concurre respecto del recurso de reposición que la persona promotora de la queja interpuso el 5 de julio de 2023.

La decisión no prejuzga, por tanto, el análisis que el Ararteko eventualmente desarrolle respecto del fondo del asunto planteado.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el artículo 11b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, el Ararteko formula al Departamento de Educación la siguiente

RECOMENDACIÓN

Que resuelva de manera expresa y motivada, y en un plazo máximo de 10 días, el recurso de reposición presentado por la persona promotora de la queja.

