



Resolución 2024R-1596-23 del Ararteko, de 2 de febrero de 2024, que recomienda al Departamento de Educación que resuelva de manera expresa y motivada, y en un plazo máximo de 5 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.

Esta persona mostraba su disconformidad con el hecho de que un curso de formación que tiene acreditado no hubiera sido valorado dentro del apartado del baremo de méritos dedicado a la formación de las personas participantes. Se trataba, en concreto, del curso denominado "PROYECTA ETWINNING", organizado por el Instituto Nacional de Tecnologías Educativas y de Formación del Profesorado, celebrado entre el 11 de septiembre y el 13 de noviembre de 2017, con una duración total de 70 horas, y certificado por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

Según señalaba, dicho curso de formación resultaba puntuable de acuerdo con las bases de la convocatoria. Sin embargo, el certificado expedido por la Dirección de Aprendizaje e Innovación Educativa del Departamento de Educación lo incluyó, al parecer por error, dentro de una modalidad que no corresponde a su contenido y características (la modalidad "KA1 EKINTZA/ACCIÓN KA1") y que no es valorable, y esa fue también la forma en la que entró en el apartado de Hezigunea al que la administración recurre cuando tiene que baremar los méritos de las personas participantes en los procesos selectivos.

Esta persona subrayaba que las acciones recogidas dentro de esa modalidad se refieren a la movilidad, mientras que el curso que ella realizó no era una acción de movilidad sino un verdadero curso de formación, por lo que consideraba que se había producido un error administrativo que le causaba un perjuicio evidente.

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.



Por otra parte, aseguraba que había intentado solucionar el problema, al objeto de que se modificase la calificación del curso dentro de esa modalidad, pero no había obtenido una respuesta positiva, sino que, por el contrario, le habían indicado que, al tratarse de certificados digitales, no era posible modificarlos.

2. El Ararteko solicitó la colaboración del Departamento de Educación para que en un plazo no superior a quince días informase a esta institución acerca de:
 - Los hechos relatados en la queja,
 - Las características del curso de formación “PROYECTA ETWINNING”,
 - Las características de las acciones recogidas dentro de la modalidad “KA1 EKINTZA/ACCIÓN KA1”,
 - Si existen cursos de las características del realizado por esta persona que hubieran sido efectivamente valorados en el proceso selectivo, y
 - La posibilidad de que, de confirmarse las afirmaciones que esta realiza, se modificase la valoración de sus méritos.

3. El informe de la directora de Gestión de Personal que el Departamento de Educación envió como respuesta a la citada solicitud manifestaba, en resumen, que los proyectos de innovación y experimentación no se valoran, que la valoración del mérito examinado corresponde a los tribunales de selección de la especialidad, que se constituyeron 103 tribunales diferentes, que en este caso el tribunal desestimó la reclamación interpuesta por esta persona, y que esta podía presentar recurso en vía administrativa.

4. A la vista de lo expresado, el Ararteko remitió una segunda solicitud de colaboración al Departamento de Educación, en la que esta institución consideraba que no se había dado cumplimiento a la anterior solicitud, dado que el informe de respuesta no recogía información alguna al respecto de los extremos requeridos.

El escrito hacía referencia al artículo 23 de la Ley 3/1985, de 27 de febrero,² que impone a las administraciones el deber de colaboración con el Ararteko y señala que *“Los órganos de las Entidades a que se refiere el artículo 9.1 tienen el deber de aportar, con carácter preferente y urgente, cuantos datos, documentos, informes o aclaraciones les sean solicitados”*. También mencionaba el artículo 24 de esa misma norma, que regula las circunstancias que pueden entenderse como entorpecimiento a la labor del Ararteko, entre las

² Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula la institución del Ararteko.



que figura *“cualquier actitud que impida o dificulte al Ararteko el acceso a los expedientes o documentación administrativa solicitada”*.

Por otra parte, se comunicaba al Departamento de Educación que el 12 de julio de 2023 la persona promotora de la queja había interpuesto un recurso de reposición contra la Orden de 21 de junio de 2023, del consejero de Educación³, basado en los argumentos expuestos en la queja, sin que tal recurso hubiera sido resuelto, aun habiendo transcurrido en exceso el plazo fijado por la normativa de procedimiento administrativo para ello.

Por todo ello, confería un plazo máximo de diez días para que el Departamento de Educación informase al Ararteko acerca de todos los extremos anteriormente requeridos, así como sobre el estado de tramitación del recurso de reposición citado, el tratamiento motivado que se iba a ofrecer a los argumentos y pretensiones que en él se exponían y el plazo estimado en el que se notificaría la resolución. Por último, la solicitud demandaba que se hiciera llegar a esta institución una copia de tal resolución.

5. En esta ocasión, la respuesta del Departamento de Educación consistió en un informe de la directora de Gestión de Personal en el que se indicaba que, efectivamente, la persona promotora de la queja había interpuesto un recurso de reposición al que adjuntó diversa documentación en apoyo de su pretensión. A continuación, añadía únicamente lo siguiente:

“Toda vez que está pendiente de resolución en vía administrativa, esta Dirección se remite a la resolución que se dicte al respecto, en cuanto al fondo del asunto.”

6. Por tercera vez, el Ararteko se dirigió al Departamento de Educación mediante una nueva solicitud de colaboración en la que se ponía de manifiesto que el informe anterior había omitido, una vez más, cualquier referencia al contenido material de la cuestión que dio origen a la queja, y que el Ararteko había ya requerido anteriormente en dos ocasiones.

Así, el escrito señalaba que la persona promotora de la queja empezó a plantear su pretensión a principios del mes de junio de 2023, que la primera solicitud de colaboración que esta institución envió a esa administración tenía fecha de 23 de junio de 2023, que esta persona formuló el recurso de reposición el día 12 de julio de 2023, y que, como ya indicaba la precedente solicitud de

³ 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. .



colaboración, había transcurrido en exceso el plazo previsto en la normativa de procedimiento administrativo para que se notificase la resolución a tal recurso.

Se subrayaba, igualmente, que nos encontrábamos ante una actuación que afectaba a un proceso selectivo, y que, por tanto, de resultar revisada, iba a suponer que la decisión que se adoptase afectara a otras personas participantes, lo que obligaba a desarrollar los procedimientos oportunos no solo dentro de los plazos legalmente establecidos, sino también con la mayor celeridad. Se concluía, a ese respecto, que lamentablemente, y a la vista de lo expresado, la actuación examinada no estaba siguiendo esos criterios.

La solicitud de colaboración recordaba la tramitación de un expediente anterior, en el que la respuesta de la directora de Gestión de Personal se situaba en una línea semejante a la expresada en este, y en la que el Ararteko manifestó al Departamento de Educación que las solicitudes de colaboración que envía a esa administración educativa con motivo de la tramitación de los expedientes de queja no van referidas a un órgano administrativo concreto de su estructura, sino que se dirigen, con carácter general, al consejero, como persona que ostenta el cargo superior de ese departamento.

El Ararteko indicaba entonces que no podía dar por válida la información transmitida por el Departamento de Educación en el informe que había hecho llegar a esta institución, a salvo de que existiera alguna circunstancia de índole interno, desconocida por esta institución, que pudiera fundamentar de alguna forma la respuesta ofrecida por la directora de Gestión de Personal.

Y esa fue la misma conclusión ahora transmitida en lo relativo a este expediente.

Además de ello, el Ararteko insistió, de igual modo que entonces, en el hecho de que la falta de transmisión de la información demandada estaba impidiendo el adecuado desarrollo de las funciones de defensa de derechos atribuidas a esta institución.

Por todo ello, esta institución confirió al Departamento de Educación un plazo máximo de cinco días para que remitiera a esta institución la información y documentación requerida anteriormente en relación con este expediente.

7. Finalmente, con fecha de 17 de enero de 2024 ha tenido entrada en esta institución el informe de respuesta enviado por el Departamento de Educación, en el que la directora de Gestión de Personal transcribe la base de la



convocatoria relativa al apartado de méritos de formación permanente y se limita a expresar lo siguiente:

“A la vista de lo indicado en la convocatoria, el Tribunal no baremó dicho curso a la aspirante. No obstante, se analizará a la mayor brevedad posible el recurso y se dará contestación al mismo.”

8. Durante la tramitación de este expediente de queja el Ararteko ha enviado al Departamento de Educación tres solicitudes de colaboración por medio de las cuales ha intentado poner de manifiesto, de manera reiterada, a esa administración educativa los argumentos legales que exigen una resolución motivada y en plazo de la pretensión de la persona promotora de la queja, sin que estos hayan sido refutados en modo alguno.

A la vista del contenido de esta última comunicación, que no expresa ni siquiera un plazo previsible de resolución, aun cuando es evidente que tal resolución va a resultar extemporánea en todo caso, y teniendo en cuenta todos los antecedentes descritos, 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 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, 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 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 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 administration⁴) 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 refleja el antecedente de hecho 6 de esta resolución, la actuación cuestionada se refiere a la baremación de los méritos 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

⁴ Disponible en <https://rm.coe.int/16807096b9>



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 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. La primera solicitud de colaboración que el Ararteko remitió al Departamento de Educación tenía fecha de 23 de junio de 2023.

Con posterioridad, esta institución ha enviado otras dos solicitudes de colaboración a esa administración educativa para requerir información acerca de la cuestión de fondo planteada en la queja y poder, así, llevar a cabo un análisis suficientemente motivado.

Esa información no ha sido, sin embargo, transmitida hasta el momento, incumpliendo, por tanto, el deber de colaboración que el artículo 23 de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, impone a las administraciones públicas en estos términos:

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

La ausencia de esa información ha impedido, además, el adecuado desarrollo de las funciones de defensa de derechos atribuidas a esta institución, al no haber sido posible, en todo este tiempo, poder examinar los argumentos que fundamentan la decisión cuestionada por la persona promotora de la queja.

11. 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 12 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 5 días, el recurso de reposición presentado por la persona promotora de la queja.