1.5.1. Introducción

En la gestión de quejas tramitadas en las materias de Empleo Público, Trabajo y Seguridad Social durante el año 2019, el aspecto más destacable ha sido el considerable aumento de las quejas que se han recibido por las excesivas demoras en que incurren las Administraciones públicas andaluzas para la resolución de los procedimientos iniciados por las personas interesadas, que ven cómo se va retrasando -meses e incluso años- la decisión de sus asuntos sin justificación alguna.

Este retraso, en el que incurren reiteradamente tanto la Administración autonómica como las Administraciones locales andaluzas, en la gran mayoría de los casos tratados está injustificado, lo que supone un manifiesto incumplimiento de las normas legales y reglamentarias que están obligadas a observar en su actuación. Ello, además de ocasionar un perjuicio incuestionable al ciudadano en sus derechos e intereses legítimos, también afecta al propio interés general a cuyo servicio quedan comprometidas en los términos que mandata el art. 103.1 de la Constitución.

En un Estado de Derecho la actividad administrativa es crucial para la consecución del interés general y, desde esta perspectiva, los principios constitucionales y estatutarios que la delimitan sujetan la actuación pública a unas normas procedimentales a través de las cuales la Administración debe manifestar su voluntad y garantizar el cumplimiento de dichos principios.

Principios que no se detienen en la mera observancia estricta de procedimiento y trámites, sino que más allá reclaman la plena efectividad de garantías y derechos reconocidos legal y constitucionalmente a la ciudadanía, entre los que se encuentran el correspondiente a que sus asuntos se traten de manera objetiva e imparcial y sean resueltos en un plazo razonable. Derecho que se reconoce y garantiza de modo expreso, en el art. 31 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, como "derecho a una buena administración".

El creciente número de quejas que todos los años siguen llegando a esta Institución denunciando estos retrasos injustificados en la tramitación y resolución de los más diversos asuntos, afecta incuestionablemente al derecho que tiene reconocido la ciudadanía a una buena administración, en contraposición a la práctica, cada vez más frecuente, de incumplimiento sistemático de la finalización de los procedimientos administrativos en tiempo y forma.

El Defensor del Pueblo Andaluz ha venido denunciando desde hace años esta situación que es prototipo de la mala práctica administrativa contraria al derecho a una buena administración y de la que, como se reconoce en el reciente Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 14 de noviembre de 2018, se "*derivan una serie de derechos de los ciudadanos con plasmación efectiva, no es una mera fórmula vacía de contenido, sino que se impone a las Administraciones públicas de suerte que a dichos derechos sigue un correlativo elenco de deberes a estas exigibles, entre los que se encuentran, desde luego, el derecho a la tutela administrativa efectiva y, en lo que ahora interesa sobre todo, a una resolución administrativa en plazo razonable*".

Dicho derecho, se concreta en unas previsiones legales sobre plazos máximos de resolución de los procedimientos administrativos, cuya observancia es inexcusable para las Administraciones públicas, salvo en supuestos justificados, y cuyo incumplimiento comporta perjuicios de todo tipo a las personas interesadas en estos procedimientos, **teniendo que acudir, en muchas ocasiones, a la vía judicial para el reconocimiento de sus derechos y pretensiones ante el silencio de la Administración.**

Estas disfunciones en la actuación de los organismos y entidades públicas no constituyen una novedad en el ámbito de las relaciones de la ciudadanía con la Administración. Las demoras y retrasos en la actuación administrativa vienen a constituir un mal endémico en el funcionamiento de nuestras Administraciones públicas que no termina de resolverse a pesar de las garantías y medidas que se han ido incorporando para combatirlo.

Así, ya la lejana Ley de Procedimiento Administrativo de 1957 era consciente de esta situación y reconocía al respecto, en su Exposición de Motivos, que estas garantías, "*cuando se instrumentan tan sólo como protecciones formales, no alcanzan ni con mucho el fin perseguido, al ser compatibles*

con demoras y retrasos", que redundan tanto en perjuicio de la ciudadanía como en el de la propia Administración.

Y lo cierto es que desde entonces hasta la vigente Ley 39/2015, de 1 de octubre, reguladora del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones públicas, enmarcada en las garantías constitucionales de un Estado de Derecho, no se han ahorrado medidas para evitar estas situaciones o paliar sus consecuencias. Entre éstas, pueden citarse: la obligación que se impone a la Administración para resolver los procedimientos administrativos en un plazo determinado; la obligación que tiene de publicar los plazos máximos de duración de sus procedimientos; la obligación de motivar la ampliación del plazo para resolver un procedimiento cuando concurran causas justificadas; la racionalización, normalización y automatización de los procedimientos; la ampliación de los plazos para recurrir los actos presuntos; la obligación expresa que se impone a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones de cumplimiento de los plazos establecidos legalmente; la responsabilidad disciplinaria en que pudieran incurrir por incumplimiento de dicha obligación.

Pero, como ya preveía la citada exposición de motivos de la Ley del 57, estas medidas han tenido un carácter más formal que efectivo para la consecución del fin perseguido e, incluso, tan poca confianza se ha tenido siempre en las mismas que, para evitar los efectos perjudiciales para la ciudadanía de esta inacción administrativa, se acudió a la ficción de considerar la omisión del deber de resolver de la Administración como un "acto presunto", que posibilita a la persona interesada acudir a los Tribunales de Justicia para la defensa de su derecho.

Esta ficción, además de permitir al ciudadano acudir a la vía judicial para la satisfacción de sus pretensiones -con los consiguientes perjuicios económicos que ello le comporta al tener que afrontar los gastos de asistencia jurídica-, en la práctica ha servido también a la Administración para sosegar su mala conciencia al abrirse un cauce que traslada al propio interesado la iniciativa de actuación para la resolución de su procedimiento. Tanto es así que, todavía en el año 2019, hemos recibido respuestas de Administraciones públicas andaluzas en las que se nos traslada que el expediente en cuestión está resuelto por silencio administrativo o que, dado el plazo transcurrido, la persona interesada debe entender desestimado su recurso por silencio y, si no está conforme, acudir a la vía contencioso-administrativa para que su pretensión pueda ser estimada.

Todo ello pone de manifiesto que las medidas adoptadas para evitar estas situaciones no han conseguido erradicar de nuestra cultura administrativa estas prácticas, hasta el punto que los retrasos se han asumido como un fenómeno normal en el actuar de la Administración.

Frente a ello, es imprescindible la creación de un clima contrario al retraso en la actuación de las Administraciones públicas, que debe implicar a todas las partes afectadas por este problema y que se proyecta a toda la sociedad, por cuanto con esas prácticas dilatorias de la Administración no sólo se está vulnerando el derecho de la persona interesada en un procedimiento, sino que es el propio interés público el que resulta finalmente perjudicado.

Esta exigencia del cumplimiento de la obligación legal que tiene la Administración de resolver en plazo y forma tiene que hacerse patente en todos los ámbitos, así como la de aplicación de las medidas que prevén la sanción de estas prácticas anómalas sin justificación cuando se produzcan (Ley 39/2015 y Título II de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno). Y es que, **para evitar estas situaciones, no se precisan más medidas, simplemente deben aplicarse las existentes que comprometen a las Administraciones públicas a una prestación normalizada de sus servicios públicos** y que incluyen, asimismo, las previsiones legales de planificación y ordenación de los recursos necesarios para ello.

Instituciones, como las Defensorías del Pueblo, deben ser parte especialmente comprometida en conseguir ese cambio de tendencia que consiente y se resigna a las demoras en el actuar de la Administración como algo inevitable y consustancial al sistema. Pero, junto a ellas, todas las demás instancias públicas y sociales deben asumir seriamente sus obligaciones al respecto y adoptar las

medidas que procedan para garantizar de forma efectiva el derecho a una buena administración reconocido a la ciudadanía.

Y ello, porque como afirma con rotundidad el Tribunal Supremo en su Sentencia de 22 de septiembre de 1987, la demora injustificada en resolver un procedimiento por parte de la Administración en un plazo razonable constituye una práctica *"absolutamente reprobable"*, considerando que los retrasos injustificados de la Administración de su deber de resolver en plazo y del derecho del particular a obtener resolución en un plazo razonable "*es de todo punto inaceptable en un Estado social y democrático de derecho como el nuestro, donde la Administración ha de procurar con su actuación ganarse el respeto y la confianza del ciudadano*".

1.5.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite

1.5.2.1. El derecho de la ciudadanía a una buena administración

En las quejas que nos ha dirigido la ciudadanía durante el año 2019 en materia de Empleo Público, Políticas Activas de Empleo, Trabajo y Seguridad Social, el aspecto común más significativo que presentan, tanto desde un punto cuantitativo como cualitativo, es el del aumento de los retrasos por parte de las Administraciones públicas en la resolución de sus asuntos.

Estas demoras se han generalizado en todas las áreas de actuación de las Administraciones públicas correspondientes a dichas materias sin excepción, convirtiéndose en una práctica de todo punto inaceptable que supone un incumplimiento por parte de dichas Administraciones de las normas y principios generales que están obligadas a observar en su actuación, para garantizar a la ciudadanía el derecho que tienen reconocido a una buena administración.

En este sentido, durante dicho ejercicio, se han tramitado numerosas quejas por dilaciones y retrasos injustificados en la resolución de los procedimientos establecidos para el reconocimiento y **pago de ayudas de las pensiones no contributivas (PNC)** a personas en situaciones de extrema necesidad (quejas 18/3494 ,18/5356,18/5497,18/6129,18/6227, 19/0612, 19/0782, 19/1182, 19/1384, ...); por retrasos e **impagos de becas a las personas desempleadas asistentes a los cursos de FPO** (quejas 18/6294, 18/6682, 18/6948, 18/7240, 19/0054, 19/0612, 19/1205, 19/2333, 19/2008, ...) por demoras de pago de subvenciones para el **fomento del empleo** (queja 19/0206); retrasos en la expedición de **títulos de FPO** (queja 18/7543); por demoras en la resolución de las solicitudes y recursos formulados por los empleados públicos o por participantes en **procesos selectivos** que plantean distintas pretensiones en el ámbito de sus derechos (quejas 17/6115, 18/1476, 18/3394, 18/3503, 18/4833, 18/5192, 18/5492, 18/6031, 19/0614, 19/0858, ...).

Como se puede comprobar, este tipo de quejas por dilaciones injustificadas que vulneran el derecho a una buena administración que se reconoce y garantiza a la ciudadanía en el art. 31 del Estatuto de Autonomía para Andalucía (en adelante EAA) se han generalizado en todas las áreas de actuación administrativa objeto de análisis en el presente Capítulo.

Asimismo, de las 52 Resoluciones formuladas por el Defensor del Pueblo Andaluz en estas materias, 31 de ellas (el 60%) vienen motivadas por retrasos injustificados de las Administraciones públicas andaluzas para resolver los procedimientos iniciados a instancias de los interesados en un plazo razonable.

Esta práctica anómala de la Administración va en contra de lo preceptuado en el art 103.1 de la CE y en el art. 133.1 del EAA que les obliga a servir con objetividad los intereses generales y actuar de acuerdo, entre otros, de los principios de eficacia, eficiencia, racionalidad organizativa y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho. Compromiso que se articula a través de la sujeción de la actuación administrativa a los procedimientos legalmente previstos de acuerdo con los principios garantizados por la Constitución en su art. 9.3.

Por su parte, el art. 31 EAA garantiza a toda la ciudadanía, dentro del derecho a una buena administración, que sus asuntos se resolverán en un plazo razonable. Y, en la misma línea, el art. 5.1.d) de la Ley 9/2007,