

Registre de sortida
Núm: S-03996/2020
Data: 23/01/2020 13:37:23

Síndic de Greuges de Catalunya



Q-06096/2019

Sr. Oscar Besa García
Comissions Obreres (CCOO) Secció
sindical Centre Penitenciari Lledoners

Senyor,

He rebut l'informe de l'Administració relatiu a la vostra queixa Q-06096/2019.

En vista del seu contingut i un cop estudiat l'assumpte, us comunico que he recomanat al Departament de Justícia que deixi sense aplicació el criteri establert de desestimar els permisos per matrimoni/convivència que es vulguin gaudir durant els períodes d'estiu, Setmana Santa i Nadal; que motivi les resolucions que desestimïn els permisos que sol·liciten els treballadors de manera que la resolució reculli l'anàlisi realitzat en cada cas per fonamentar la decisió; que apliqui el termini de resolució dels procediments de sol·licituds de llicències que recull la Resolució d'11.5.1999

i que revoqui les resolucions desestimatòries dels dos treballadors, atès que aquestes es van dictar més enllà del termini d'un mes i, en aquests casos, la resolució expressa emesa amb posterioritat a la producció del silenci positiu només pot ser confirmatòria d'aquest..

En document adjunt us trasllado aquesta resolució.

Així mateix, he demanat a l'administració que m'informi de les mesures que s'adoptaran sobre el cas. Un cop conegui la seva decisió, us mantindré al corrent de les meves actuacions.



Resolució de l'expedient Q-06096/2019

ANTECEDENTS

La secció sindical de CCOO del Centre Penitenciari de Lledoners, presenta un **escrit de queixa en representació dels senyors David Blanco Coll i Ivan Badia Escudé**, en què exposa la disconformitat d'aquests treballadors per la **denegació de les sol·licituds de permís per raó de matrimoni/inici de convivència** presentades el 4.4.2019- per gaudir del 27 de juny al 7 de juliol- i el 29.4.2019-per gaudir del 13 al 27 d'agost-, respectivament,

Les resolucions denegatòries, emeses el 24.5.2019 i el 6.6.2019, fonamenten la denegació en el mateix motiu:

- per cobrir la manca de personal i garantir la correcta prestació de serveis durant els períodes de Nadal, Setmana Santa i estiu d'aquests darrers anys s'han hagut d'incorporar reforços de personal, situació que es preveu que es reproduïx durant l'any 2019 perquè es disposa d'un nombre similar de personal;

-estimar el permís suposa alterar l'organització del centre, que ha de saber en quins períodes el personal demanarà les vacances per organitzar els serveis i conjugar les dates amb la resta d'incidències que es puguin produir: baixes per incapacitat, situacions sobrevingudes, etc...;

-el permís per raó de matrimoni/inici de convivència es pot gaudir en el termini d'un any a comptar des de la data del casament o de l'inici de la convivència; per això, el criteri de la Subdirecció General de Recursos Humans i Econòmics és el de facilitar el gaudiment del permís fora dels períodes en què l'acumulació d'incidències i la major demanda de vacances i permisos provoquen que la cobertura de serveis esdevingui molt precària.

Contra les resolucions dictades, cadascun dels treballadors afectats va presentar un recurs de reposició- el Sr. Blanco, el dia 21.6.2019, i el Sr. Badia, el 28.6.2019- en què, entre d'altres al·legacions, objectaven el següent:

- la manca de motivació concreta de la resolució, tenint en compte que el Centre Penitenciari de Lledoners, on presten els seus serveis, va publicar una nota interna el 12 de març en què demanava al personal que presentés, fins al 30.4.2019, les seves sol·licituds de gaudiment de vacances, permisos o compensació de festius,

i qualsevol altre supeditat a les necessitats del servei, a realitzar entre el 15 de maig i el 30 de setembre;

-la sol·licitud del Sr. Ivan Badia va ser informada pel gerent del centre en sentit favorable;

-l'estimació per silenci positiu de la sol·licitud, per haver transcorregut un mes des de la presentació sense que s'hagués dictat la resolució expressa;

- el fet que s'haguessin presentat dues altres sol·licituds de permís per matrimoni/convivència durant el període d'estiu, que van ser estimades.

L'informe emès per la Secretaria de Mesures Penals, Reinserció i Atenció a la Víctima, del Departament de Justícia, per atendre la petició d'informació del Síndic, dona compte, en síntesi, del següent:

- Que el 18.9.2019 s'han elaborat els informes relatius als recursos de reposició interposats pels treballadors per a la seva resolució, els quals proposen llur desestimació.

-Que les resolucions denegatòries s'estimen motivades, tot i que de forma molt genèrica; d'aquí que, per a cadascun dels treballadors, es passa a realitzar una anàlisi i explicació de les circumstàncies que fonamenten la denegació:

=>En el cas del Sr. David Blanco, l'anàlisi assenyala que dintre del període sol·licitat per gaudir del permís de matrimoni hi havia:

*1 funcionari de baixa per IT;

*9 funcionaris amb autorització d'un cicle de vacances (4 durant una setmana i els 5 restants la setmana següent);

* 1 funcionari amb un dia d'assumptes personals;

* 1 funcionari amb dos torns de compensació horària;

* 1 funcionari amb un torn de compensació de festius.

=>En el cas del Sr. Ivan Badia, l'anàlisi assenyala que dintre del període que va sol·licitar per gaudir del permís de matrimoni hi havia 7 funcionaries que tenien autoritzades vacances, permisos per assumptes personals i compensació de festius.

En ambdós casos, l'informe conclou que les absències representaven un 25% de la plantilla del grup o torn en què estan integrats els treballadors. En aquest sentit, s'indica que l'apartat 5.2 de l'Acord de la Mesa Sectorial de Negociació del personal funcionari penitenciari amb relació a les seves condicions de treball per al període 2003-2005, va establir que el coeficient de simultaneïtat de les absències del lloc de treball pel personal de servei interior i àrea mixta serà del 25%. Per això, es

va desestimar el permís perquè autoritzar permisos planificables per sobre d'aquest percentatge de la plantilla del torn comportaria un risc per a la seguretat i el correcte funcionament del servei.

- Que la Secretaria va establir el criteri de desestimar els permisos per matrimoni o inici de convivència que es vulguin gaudir durant els períodes d'estiu, Setmana Santa i Nadal atès que, en aquestes èpoques, s'acumula un gran nombre de permisos (per assumptes personals, per compensació de festius i vacances) i incidències, com ara les baixes per incapacitat temporal o permisos no planificables, la qual cosa fa que les plantilles quedin molt reduïdes. Cal garantir que els centres disposaran de personal suficient per salvaguardar la seguretat i el correcte funcionament dels serveis i prestacions.

- Que no consta, a diferència del que al·leguen els treballadors, que s'hagin autoritzat dues sol·licituds de permís de matrimoni per gaudir durant el període estival.

- Que pel que fa al silenci positiu, es considera d'aplicació l'article 21.3 de la Llei 39/2015, que estableix que quan les normes reguladores dels procediments no fixin el termini màxim de resolució de les sol·licituds, aquest serà de tres mesos. Com que ambdues sol·licituds han estat dictades abans del transcurs d'aquest termini, el silenci positiu no és d'aplicació.

L'informe argumenta que la Llei 8/2006, de 5 de juliol, va a passar a regular els permisos del personal al servei de les administracions públiques que es trobaven recollits en el Decret Legislatiu 1/1997, i que la disposició addicional tercera d'aquella llei estableix que en el termini de tres mesos, des de l'entrada en vigor, el Govern havia de fer el desplegament reglamentari per adaptar les mesures a les peculiaritats del personal dels centres penitenciaris. Atès que la Llei 8/2006 no estableix el termini per resoldre i notificar les resolucions relatives al permís de matrimoni, es considera d'aplicació l'article 21.3 de la Llei 39/2015.

Així també, amb relació al silenci, s'invoquen quatre sentències dictades pel Jutjat del Contenciós-Administratiu de Barcelona amb relació a sol·licituds de permisos cursades per treballadors dels serveis penitenciaris que les entenien estimades per silenci. Mentre que en un cas un jutjat considera d'aplicació la llei de procediment perquè la Llei 8/2006 no indica el termini per resoldre, en els altres tres casos, amb relació als terminis de resolució dels permisos per mort, accident, hospitalització o malaltia greu, es fa referència al fet que el sol·licitant pertany a un col·lectiu específic que ha de realitzar la tramitació en paper, mentre que els cossos generals ho fan a través de l'ATRI. La tramitació en paper dificulta que aquests permisos es puguin resoldre en el termini de 3 dies que fixa la Resolució d'11.5.1999, de publicació de les relacions de procediments regulats per la Generalitat, d'aquí que calgui estar a la llei de procediment administratiu.

CONSIDERACIONS

1.-La bona administració

El dret a una bona administració no és un concepte filosòfic sinó un concepte jurídic incorporat al nostre ordenament, que genera un seguit d'obligacions jurídiques que han de ser exigibles a les administracions.

D'una banda, aquest dret s'infereix dels articles 9.3, principi d'interdicció de l'arbitrarietat, i 103 de la Constitució, a l'establir que l'Administració Pública serveix amb objectivitat els interessos generals i actua d'acord amb els principis d'eficàcia, jerarquia, descentralització, desconcentració i coordinació, i sotmetiment ple a la llei i al dret, tal com així ho estableix també l'article 3.1 de la Llei 40/2015.

D'altra banda, **l'article 30 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya reconeix el dret a una bona administració, que es concreta a l'article 22.1 de la Llei 26/2010**, quan reconeix que els ciutadans tenen, entre altres drets, els següents:

- * el dret que l'actuació administrativa sigui proporcional a la finalitat perseguida;

- * el dret que les decisions estiguin motivades en els supòsits establerts legalment;

- * del dret a obtenir una resolució expressa i que se'ls notifiqui dins del termini establert legalment.

En compliment de les obligacions derivades del dret a una bona administració, l'Administració ha d'acreditar que la decisió adoptada està prou fonamentada, que se sustenta en dades i elements de judici, i que hi ha hagut una ponderació de la qual se'n deriven les raons que justifiquen la decisió.

L'informe emès reconeix que la resolució dictada està motivada tot i que de forma genèrica, de manera que caldria haver fet una millor anàlisi i explicació dels fets que motiven la denegació del permís.

Cal dir que motivar genèricament no és motivar. Una motivació no pot contenir aproximacions, fórmules prefabricades, imprecises, vagues i mancades d'elements probatoris. De fet, la motivació no és només una garantia formal, en quant exterioritza les raons i criteris perquè siguin conegudes, sinó també és una garantia material o de fons, per la incidència i influència que té sobre la decisió finalment adoptada, al garantir la coherència entre la fonamentació i la resolució final.

La manca de motivació o una motivació deficient pot implicar que les resolucions estiguin viciades d'anul·labilitat per infringir l'ordenament jurídic, tot generant indefensió a la persona interessada que no pot combatre les causes en què l'Administració es fonamenta per denegar allò que sol·licita. Els principis de

seguretat jurídica i el dret a la defensa condueixen a exigir una motivació concreta i un exercici de ponderació de les circumstàncies concurrents, com a pas previ a l'emissió d'una resolució que limita el gaudiment d'un dret subjectiu.

De forma un tant sorprenent, l'informe també indica que ja és conegut que l'Administració Penitenciària va establir el criteri de desestimar els permisos per matrimoni o inici de convivència que es vulguin gaudir durant els períodes d'estiu, Setmana Santa i Nadal, sens perjudici del dret a gaudir-los en un altre moment, en el termini d'un any des de la data del casament o de l'inici de la convivència.

En aquest sentit, aquesta informació palesa que l'Administració compta amb un criteri preestablert, que consisteix a denegar de forma automàtica qualsevol sol·licitud de permís de matrimoni/convivència que es demani per ser gaudida durant determinats períodes de l'any.

Si això es posa en relació amb la nota interna que demana al personal que abans del 30 d'abril comuniqui quines són les seves previsions pel que fa a les vacances, dies d'assumptes personals i compensacions que es vulguin gaudir entre el 15 de maig i el 30 de setembre, amb l'objecte de dur a terme la corresponent planificació, sembla que qualsevol sol·licitud de permís per matrimoni/convivència quedarà automàticament exclosa en aquesta previsió i, per tant, passarà a ser de pitjor condició amb relació a la resta.

Certament, el permís per matrimoni/convivència pot ser gaudit dins del termini d'un any, però també ho poden ser les vacances, els dies d'assumptes propis i les compensacions, a diferència dels permisos per mort, hospitalització o malaltia de familiar que, necessàriament, s'han de poder gaudir al produir-se el fet causant. Per tant, totes aquestes sol·licituds, sense descartar-ne cap, s'han de poder valorar i ponderar atenent les circumstàncies de cada treballador a l'hora de dictar la resolució.

Consegüentment, no és plausible fixar un criteri que automàticament exclogui la possibilitat de gaudir d'un permís, com és el de matrimoni/convivència, en uns períodes concrets de l'any ja que atempta el dret del treballador a gaudir d'un dret reconegut legalment.

Dit això, l'anàlisi que conté l'informe amb relació al Sr. Blanco acreditaria que durant els 10 dies demanats hi hauria 9 funcionaris- 4 durant la primera setmana i 5 durant la segona- que tindrien autoritzat un cicle de vacances.

Mentre que, en canvi, amb relació al Sr. Badia, l'anàlisi estaria mancat de concreció ja que només assenjala que durant el període dels 10 dies demanats hi hauria 7 funcionaris amb autorització de permisos per assumptes personals, compensació de festius i amb vacances autoritzades, però no determina quants d'aquests funcionaris són els que tindrien autoritzades les vacances en el mateix període temporal que el sol·licitat per gaudir del permís per matrimoni/conveniència.

Amb independència d'això exposat el fet és que, com ja s'ha assenyalat, quan l'Administració Penitenciària demana al personal que formuli les seves sol·licituds de permisos, aquesta ha d'analitzar, examinar i ponderar-les totes sense descartar-ne cap.

Finalment, l'informe afegeix que l'Acord de la Mesa Sectorial de Negociació del personal d'administració i tècnic, del personal funcionari penitenciari per al període 2003-2005, estableix en el punt 5.2 que el coeficient de simultaneïtat de les absències del lloc de treball pel personal de servei interior i àrea mixta serà del 25%.

Sobre la base d'això, l'informe justifica la desestimació de l'autorització de permisos planificables per sobre del percentatge de la plantilla del grup de guàrdia o del torn en què presten els seus serveis els treballadors que van demanar el permís per matrimoni o inici de convivència.

Sens perjudici que, per les raons abans apuntades, aquest motiu també es podria predicar per desestimar altres permisos planificables, el fet és que, si no estic errat, l'Acord de condicions actualment en vigor amb relació al personal penitenciari és el corresponent al període 2006-2009, objecte de pròrroga, i que recull la pàgina web del Departament de Polítiques Digitals i Administració Pública, en l'apartat d'acords, pactes i convenis relatiu al personal penitenciari, l'enllaç del qual és el següent, i on no es contempla cap percentatge relatiu al coeficient de simultaneïtat d'absències:

http://politiquesdigitals.gencat.cat/ca/pgov_ambits_d_actuacio/pgov_funcio_publica/pgov_empleats_publics/acords-pactes-i-convenis/#bloc4

2.- El silenci

L'informe emès sosté que el permís per raó de matrimoni/convivència i altres permisos que estaven recollits a l'article 96.1 del Decret Legislatiu 1/1997 han passat a ser regulats per la Llei 8/2006. Atès que aquesta llei no estableix el termini de resolució de les sol·licituds i la disposició addicional tercera remet al Govern el desplegament reglamentari per adaptar-ne les mesures a les peculiaritats del personal dels centres penitenciaris, entre altres- la qual cosa no s'ha fet-, es considera que el termini de resolució ha de ser el recollit a l'article 21.3 de la Llei 39/2015.

Pel que fa a aquesta qüestió cal apuntar el següent:

- el Decret Legislatiu 1/1997, de 31 d'octubre, no regula el termini en què s'han de resoldre els permisos i llicències que demanin els funcionaris. Així mateix, l'article 3 també va establir que, en aplicació de la llei, l'òrgan competent pot dictar normes específiques per adequar-la a les peculiaritats del personal penitenciari, entre altres;

- la Llei 8/2006 va integrar en un text únic les disposicions destinades a conciliar la vida laboral i familiar en l'àmbit de la funció pública. D'aquí que, alguns dels permisos i llicències recollits en el Decret Legislatiu 1/1997, passessin a integrar-se en aquest nou text legal;

- ni el Decret Legislatiu 1/1997, ni la Llei 8/2006 no regulen els terminis en què s'han de resoldre les sol·licituds de permisos i llicències;

-la Resolució d'11.5.1999, conté les relacions de procediments administratius regulats per la Generalitat, com ara el permís per mort o malaltia greu d'un familiar fins al segon grau, que cal resoldre en un termini de 3 dies o el el procediment de concessió de llicència per raó de matrimoni, en què el termini màxim per resoldre és d'1 mes, amb silenci positiu.

Consegüentment, amb independència de les fonamentacions que contenen les resolucions judicials aportades, que en cap cas senten jurisprudència, **aquesta institució és del parer que l'Administració Penitenciària no pot invocar, en cap cas, l'absència de desplegament reglamentari de la Llei 8/2006 per remetre's al termini de 3 mesos previst a l'article 21.3 de la Llei 39/2015, sobre la base de considerar que no hi ha una norma reguladora del procediment relatiu a la sol·licitud del permís per matrimoni/convivència.** El procediment específic existeix, està recollit a la Resolució d'11.5.1999 i és d'aplicació tant pel que fa a la resta de permisos i llicències que recull el Decret Legislatiu 1/997, com als que recull la Llei 8/2006.

Per això, en el cas dels dos treballadors representats per la promotora de la queixa, cal entendre que es va produir el silenci positiu i, per tant, la resolució dictada amb posterioritat només podia ser confirmatòria d'aquest silenci.

Tot i que, pel temps transcorregut, l'estimació per silenci ja no permet els interessats gaudir del permís en la data que el van demanar, aquesta institució estima que en qualsevol cas cal que l'Administració corregeixi aquesta irregularitat.

REGOMANACIONS

El Síndic recomana al Departament de Justícia que:

1.- Deixi sense aplicació el criteri establert de desestimar els permisos per matrimoni/convivència que es vulguin gaudir durant els períodes d'estiu, Setmana Santa i Nadal per tal que d'ara en endavant aquests siguin examinats i valorats, juntament amb la resta de sol·licituds que formulin els treballadors per gaudir en els citats períodes.

2.- Motivi les resolucions que desestimïn els permisos que sol·liciten els treballadors de manera que la resolució reculli l'anàlisi realitzat en cada cas per fonamentar la decisió.

3.- Apliqui el termini de resolució dels procediments de sol·licituds de llicències que recull la Resolució d'11.5.1999.

4.- Revoqui les resolucions desestimatòries dels dos treballadors, atès que aquestes es van dictar més enllà del termini d'un mes i, en aquests casos, la resolució expressa emesa amb posterioritat a la producció del silenci positiu només pot ser confirmatòria d'aquest.



Rafael Ribó
Síndic (e.f.)

Barcelona, 23 de gener de 2020