

"Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos (...)" Art. 1 de la Declaración Universal de los DD HH
"Tots els éssers humans naixen lliures i iguals en dignitat i drets (...)" Art. 1 de la Declaració Universal dels DD HH

Queja	2103698
Promovida por	(...)
Materia	Empleo
Asunto	Falta de respuesta.
Actuación	Resolución de consideraciones a la Administración

RESOLUCIÓN DE CONSIDERACIONES A LA ADMINISTRACIÓN

1. Antecedentes.

De acuerdo con la normativa que rige el funcionamiento de esta institución, por la promotora de la queja, se presentó en fecha 15/11/2021 un escrito al que se asignó el número de queja 2103698.

En su escrito inicial, sustancialmente, manifestaba su disconformidad con la nómina recibida y la falta de contestación por parte de la administración autonómica de su solicitud de revisión de la misma al no reconocerle su antigüedad como funcionaria interina una vez que ha adquirido su condición de funcionaria en prácticas en el sector docente.

Admitida a trámite la queja, de acuerdo con lo previsto en art. 31 de la Ley 2/2021, de 26 de marzo, de la Generalitat, del Síndic de Greuges, esta institución solicitó en fecha 22/11/2021 a la Conselleria de Educación, Cultura y Deporte que, en el plazo de un mes, remitiera un informe sobre este asunto; y en particular sobre los siguientes extremos:

¿Ha sido notificada, respuesta expresa, dictada por órgano competente, congruente, motivada y con indicación de los recursos correspondientes en relación con las peticiones de la ciudadana?

En caso de respuesta positiva, ¿cuál ha sido, en esencia, el resultado?

En el caso de respuesta negativa:

Causas que han justificado no dar respuesta en los términos citados.

Medidas adoptadas para solventar (en su caso) estos obstáculos.

Concreta previsión temporal para dar respuesta. Nuestro objetivo es que la persona pueda disponer de un compromiso cierto (por lo que deberán evitarse respuestas del tipo a la mayor brevedad posible o semejantes) que no deberá perjudicar el mejor derecho de terceras personas a una respuesta previa.

En fecha 27/12/2021 recibimos el informe solicitado a la administración educativa, cuyo contenido es el siguiente:

(...) Considerando el informe emitido por Servicio Territorial de Personal, le comunico lo siguiente:

Por Resolución de 27 de agosto de 2021, de la Dirección General de Personal Docente, D^a (...) fue nombrada funcionaria en prácticas en el cuerpo de profesores de Enseñanza Secundaria, con efectos económicos y administrativos desde el 1 de septiembre de 2021 durante el curso escolar 2021-2022.

El 5 de octubre de 2021, D^a....., solicitó el abono durante el periodo de prácticas de los trienios y complementos de formación permanente (sexenios), que venía percibiendo como funcionaria interina del citado cuerpo.

El 30 de noviembre le fue notificada la resolución dictada por el Director Territorial de Educación, Cultura y Deporte de Alicante mediante la que se desestimaba su solicitud, sobre la base de los argumentos jurídicos siguientes:

1. El artículo 91 de la Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Generalitat, de la Función Pública Valenciana dispone que: El personal funcionario en prácticas percibirá las retribuciones correspondientes al sueldo del grupo, subgrupo o de las agrupaciones profesionales funcionariales en el que aspire a ingresar. En el caso de que las prácticas consistan en desarrollar un puesto de trabajo, debe percibir, además, las retribuciones complementarias correspondientes a este puesto."

2. El personal en prácticas que ya esté prestando servicios en la misma administración pública, organismo público, consorcio o universidad pública como funcionaria o funcionario de carrera, interino, personal laboral fijo o temporal, sin perjuicio de la situación administrativa o laboral que le corresponda, podrá optar por percibir

una remuneración por igual importe a la que le correspondía hasta el momento de su nombramiento, o bien la que proceda conforme a las normas señaladas en el apartado anterior. En ambos casos, si procede, debe continuar percibiendo el complemento de carrera administrativa u otros complementos equiparables. Quien esté prestando servicios en la misma administración pública, organismo público, consorcio o universidad pública como personal funcionario interino o contratado laboral temporal continuará percibiendo los trienios que tuviera reconocidos hasta el momento de su nombramiento como personal en prácticas.

No obstante, la Disposición Final Cuarta de la Ley 4/2021 establece que: "1. La presente ley entrará en vigor al mes de su publicación en el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana, con excepción de lo dispuesto en los apartados siguientes. 2. El artículo 10 y el capítulo III del título VI lo harán en el momento que entren en vigor las disposiciones reglamentarias que los desarrollen, siendo aplicables hasta entonces las disposiciones vigentes que no se opongan a lo establecido en el resto de la presente ley y en el texto refundido de la Ley del Estatuto básico del empleado público, aprobado por el Real decreto legislativo 5/2015, de 30 de octubre..."

Por su parte, el artículo 26 del Real decreto legislativo 5/2015, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, establece que: "las Administraciones Públicas determinarán las retribuciones de los funcionarios en prácticas que, como mínimo, se corresponderán a las del sueldo del Subgrupo o Grupo, en el supuesto que este no tenga Subgrupo, en que aspiran a ingresar." En consecuencia, hasta tanto no entren en vigor las disposiciones reglamentarias de desarrollo del citado artículo 91 de la Ley 4/2021, resulta aplicable lo dispuesto en el artículo 26 del Real decreto legislativo 5/2015, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (...).

Del contenido del citado informe dimos traslado a la autora de la queja al objeto de que, si lo consideraba oportuno, presentase escrito de alegaciones, cosa que realizó en fecha en el sentido de ratificarse en su escrito inicial y manifestando lo siguiente:

(...) Que, a la vista de lo apuntado, la GVA dé cumplimiento al mandato legal (tanto por normativa europea como autonómica) en un caso donde no se entiende que haga falta ningún desarrollo (artículos claros, concisos y concretos) y máxime partiendo de la inactividad de la administración durante más de 10 años (y sumando); no pudiendo condicionarse el cumplimiento de la normativa europea a un posterior desarrollo que no se hace nunca (...).

Aportando documentación de la que se desprende la formulación de un escrito ante la Dirección General de Personal Docente de la Conselleria de Educación, Cultura y Deporte en fecha 13/12/2021 en el que solicitaba el reconocimiento y abono de los trienios y sexenios que considera que le corresponde.

2. Consideraciones

Llegados a este punto, centraremos la presente queja en los siguientes presupuestos de hecho:

- a) Que la interesada dirigió escrito en fecha 13/12/2021, del que no nos consta que se haya dado respuesta expresa y directa hasta la fecha.
- b) La promotora de la queja tras prestar servicios como funcionaria interina fue nombrada funcionaria en prácticas, habiendo dejado de percibir los trienios y sexenios que venía percibiendo.

Una vez precisados los hechos anteriores, procedemos a resolver la presente queja con los datos obrantes en el expediente. En este sentido, le ruego considere los argumentos y reflexiones que a continuación le expongo que son el fundamento de las consideraciones con las que concluimos.

El presente expediente se inició por la posible afección al derecho de los empleados públicos en el marco del derecho a una buena administración de la persona interesada a obtener una respuesta (artículos 8 y 9 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana).

Respecto de la falta de respuesta al escrito presentado por la interesada, es preciso tener en cuenta que el artículo 21 (Obligación de resolver) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas es claro al señalar que «la Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación».

En este mismo sentido, el artículo 9.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana reconoce que «todos los ciudadanos tienen derecho a que las administraciones públicas de la Generalitat traten sus asuntos de modo equitativo e imparcial y en un plazo razonable».

En relación con esta cuestión, debe tenerse en cuenta que el artículo 8 de nuestro Estatuto de Autonomía (norma institucional básica de nuestra comunidad autónoma) señala que «los valencianos y valencianas, en su condición de ciudadanos españoles y europeos, son titulares de los derechos, deberes y libertades reconocidos en la Constitución Española y en el ordenamiento de la Unión Europea (...)», indicando que

«los poderes públicos valencianos están vinculados por estos derechos y libertades y velarán por su protección y respeto, así como por el cumplimiento de los deberes».

A su vez, el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (Derecho a la Buena Administración) establece que «toda persona tiene derecho a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable».

La vigencia de las disposiciones analizadas consideramos que impone a las administraciones un plus de exigencia a la hora de abordar el análisis de los escritos que les dirijan los ciudadanos y darles respuesta, en el marco del derecho a una buena administración.

Llegados a este punto, esta Institución no puede sino recordar, una vez más, que el principio de eficacia (art. 103.1 de la Constitución Española) exige de las Administraciones Públicas que se cumplan razonablemente las expectativas que la sociedad legítimamente le demanda, entre ellas, y harto relevante, el deber de la Administración de resolver expresamente las peticiones y reclamaciones que le presenten los particulares, ya que el conocimiento cabal por el administrado de la fundamentación de las resoluciones administrativas, constituye un presupuesto inexcusable para una adecuada defensa de sus derechos e intereses legítimos.

En este sentido, el Tribunal Constitucional tiene dicho, desde antiguo, en su Sentencia núm. 71, de fecha 26 de marzo de 2001, que «es evidente, como hemos declarado en reiteradas ocasiones (por todas, SSTC 6/1986, de 21 de enero, FF. 3; 204/1987, de 21 de diciembre, F. 4; 180/1991, de 23 de septiembre, F. 1; y 86/1998, de 21 de abril, FF. 5 y 6), que la Administración no puede verse beneficiada por el incumplimiento de su obligación de resolver expresamente en plazo solicitudes y recursos de los ciudadanos, deber éste que entronca con la cláusula del Estado de Derecho (art. 1.1 CE), así como con los valores que proclaman los arts. 24.1, 103.1 y 106.1 CE».

En cuanto a la pretensión de la ciudadana que se le reconozcan los trienios y sexenios, es preciso recordar, que la función de esta institución, de acuerdo con la normativa que la regula, está integrada por la «defensa de los derechos y las libertades reconocidos en el título I de la Constitución española, en el título II del Estatuto de Autonomía, así como por las normas de desarrollo correspondiente, y los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos y en la Carta de Derechos Sociales de la Comunitat Valenciana» (artículo 1 de la Ley 2/2021, de 26 de marzo, de la Generalitat, del Síndic de Greuges).

El objeto de nuestra intervención, por lo tanto, se centra en el análisis de la existencia de actuaciones administrativas que hayan generado una situación de vulneración de los derechos constitucionales y/o estatutarios de la ciudadanía y en este caso concreto en relación con el artículo 14 de la Constitución Española, que consagra el principio de igualdad y no discriminación.

Sentado lo anterior hay que partir de que lo indicado por la administración educativa en su informe referente a la denegación de la pretensión de la ciudadana se basa en la falta de desarrollo reglamentario de los derechos reconocidos en la normativa vigente para los funcionarios en prácticas; no pone en duda su derecho a percibir las retribuciones solicitadas.

La Sentencia núm. 526/2021, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo número uno de Alicante, para un supuesto idéntico al que estamos analizando en su el Fundamento de Derecho Segundo, establece:

(...) **SEGUNDO:** Por delimitado en el precedente fundamento de derecho lo que constituye objeto de impugnación en autos y las respectivas pretensiones de las partes en relación a dicho objeto, entrando a la resolución de la cuestión de fondo que se suscita, en el presente caso se considera por este tribunal de aplicación la Directiva 1999/70 CE, de 28 de junio de 1999, en relación con el artículo 14 de la Constitución Española, que consagra el principio de igualdad y no discriminación.

La Directiva 1999/70 CE, de 28 de junio de 1999, en el apartado cuarto de la cláusula 4 del Anexo, en relación con el trabajo de duración determinada, señala que *“Los criterios de antigüedad relativos a determinadas condiciones de trabajo serán los mismos para los trabajadores con contrato de duración determinada que para los trabajadores fijos, salvo que criterios de antigüedad diferentes vengan justificados por razones objetivas”*. Y en el apartado primero de esta misma cláusula se señala que *“...por lo que respecta a las condiciones de trabajo no podrá tratarse a los trabajadores con un contrato de duración determinada de una manera menos favorable que a los trabajadores fijos comparables por el mero hecho de tener un contrato de duración determinada, a menos que se justifique un trato diferente por razones objetivas”*

El artículo 2 de la Directiva establece que *“los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva a más tardar el 10 de julio de 2001, o se asegurarán de que, como máximo en dicha fecha, los interlocutores sociales hayan establecido las disposiciones necesarias mediante acuerdo, adoptando los Estados miembros todas las disposiciones necesarias para poder garantizar en todo momento los resultados fijados por la presente Directiva e informarán inmediatamente de ello a la Comisión.”*

De otra parte, el Tribunal Supremo, Sala Tercera, Sección Séptima, en Sentencia de 22.10.2012 (rec. 5303/2011), dictada en Recurso de Casación en Interés de Ley, con ocasión de referirse a la diferencia de trato entre funcionarios interinos y de carrera, pero que puede ser extrapolada a los casos de funcionarios en prácticas se expresa en el sentido de *“considerar discriminatorio reservar los trienios así como la percepción del componente por formación permanente del complemento específico a los funcionarios de carrera, cuando los funcionarios interinos y de carrera se hallan en situaciones comparables”*

Aplicando mutatis mutandi la argumentación expuesta al supuesto de autos, y considerando este tribunal que el cambio de la condición del recurrente en la prestación de sus servicios para la Administración demandada, al pasar de funcionario interino a funcionario en prácticas, no justifica la diferencia de trato (dejando de abonar los trienios y sexenios que venía percibiendo); asimismo, considerando que la Administración no acredita la existencia de razones objetivas que justifiquen la denegación de la pretensión promovida, procede estimar el presente recurso con todos sus pedimentos (...).

A tenor de lo expuesto y dado los argumentos facilitados por la Dirección Territorial de Alicante en el informe remitido a esta institución ante el problema planteado, no consideramos suficientemente acreditada la existencia de razones objetivas que justifiquen la denegación, todo lo más podemos estar ante una inactividad de la administración autonómica a los efectos de desarrollar lo sancionado en el artículo 91 de la Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Generalitat, de la Función Pública Valenciana, artículo que reconoce el derecho del personal funcionario en prácticas de percibir los trienios y complementos que recibía como funcionario interino, estableciendo la obligación legal a la administración en el sentido de que: “continuará percibiendo” (sic).

3. RESOLUCIÓN

A la vista de todo ello y de conformidad con lo establecido en el artículo 33 de la Ley 2/2021, de 26 de marzo, del Síndic de Greuges de la Comunidad Valenciana, formulamos las siguientes consideraciones a la **CONSELLERIA DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE**:

- 1. RECOMENDAMOS** que proceda, a la mayor brevedad, a dar respuesta expresa y directa al escrito de la autora de la queja de 13/12/2021, abordando y resolviendo todas y cada de las cuestiones planteadas en el mismo.
- 2. SUGERIMOS** que proceda sin más dilaciones a adoptar aquellas medidas que considere necesarias para hacer efectivo el derecho reconocido a los funcionarios en prácticas, sector docente, sancionado en el artículo 91 de la Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Generalitat, de la Función Pública Valenciana.
- 3. ACORDAMOS** que nos remita, en el plazo de un mes, según prevé el artículo 35 de ley reguladora de esta institución, el preceptivo informe en el que nos manifieste la aceptación de las consideraciones que le realizamos indicando las medidas a adoptar para su cumplimiento o, en su caso, las razones que estime para no aceptarlas.
- 4. ACORDAMOS** que se notifique la presente resolución a la persona interesada, a la administración autonómica y se publique en la página web del Síndic de Greuges.

Ángel Luna González
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana