

"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	2303472
Materia	Empleo
Asunto	Falta de respuesta solicitud teletrabajo
Actuación	Resolución de consideraciones a la Administración

RESOLUCIÓN DE CONSIDERACIONES A LA ADMINISTRACIÓN

1 Antecedentes

1.1 Con fecha 14/11/2023 la persona promotora del expediente interpuso una queja en la que manifestaba su reclamación por la demora en la que estaban incurriendo el Ayuntamiento de Benifaió a la hora de ofrecer una respuesta expresa a la solicitud para la prestación de sus funciones en régimen de teletrabajo.

En este sentido, la interesada aportó al expediente una copia del escrito presentado ante el Ayuntamiento de Benifaió en fecha 26 de julio de 2023, NRE 2890.

1.2 Admitida la queja a trámite en fecha 21/11/2023, se requirió al Ayuntamiento de Benifaió que remitiera al Síndic de Greuges un informe, concediéndole al efecto el plazo de un mes, sobre la respuesta que se le ofreció a la interesada y en el caso de que ésta no se hubiera producido todavía, nos ofreciera información sobre las causas que habían impedido cumplir con la obligación de contestar el escrito presentado y las medidas adoptadas para remover estos obstáculos, con indicación expresa de la previsión temporal existente para proceder a la emisión de la citada respuesta.

1.3 Transcurrido ampliamente el plazo establecido ni solicitar ampliación del plazo para ello, no se recibió el informe del Ayuntamiento de Benifaió por lo que esta institución no ha podido constatar los hechos denunciados por la autora de la queja.
Al no emitir informe alguno, la autora de la queja no ha tenido la oportunidad de formular consideraciones y observaciones sobre el mismo.

2 Consideraciones

2.1 Derechos y libertades públicas relacionadas con la presente queja

Es objeto del presente expediente, tal y como se define en la Resolución de inicio de la investigación de fecha 21/11/2023, la presunta vulneración del derecho de la persona promotora de la queja a obtener, en el plazo legalmente establecido, una respuesta expresa y motivada respecto de los escritos que se presenten ante las administraciones públicas, en el marco del derecho a una buena administración, todo ello a consecuencia de la presunta inactividad del Ayuntamiento de Benifaió en resolver la solicitud de prestación del trabajo por parte de la interesada en régimen de teletrabajo.

Debe considerarse que de conformidad con el artículo 1 del Reglamento de organización y funcionamiento del Síndic de Greuges, aprobado por Resolución de 16 de marzo de 2022, (DOCV de 25 de marzo de 2022):

1. El Síndic de Greuges es la institución estatutaria comisionada por les Corts Valencianes, en adelante les Corts, para velar 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 correspondientes, y en los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos, en especial el Convenio Europeo de Derechos humanos y la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea y en la Carta de Derechos Sociales de la Comunitat Valenciana. A estos efectos **podrá supervisar las actuaciones e inactividades de las administraciones públicas valencianas, instituciones y demás actores o sujetos contempladas en el artículo 17 de su Ley 2/21, del Síndic.**

Ante lo expuesto son dos las cuestiones que se plantean en el presente procedimiento. **En primer lugar**, el incumplimiento de la obligación contenida en el artículo 21 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, que dispone que «la Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación», y **en segundo lugar** a la posibilidad de prestación del servicio como empleada pública del Ayuntamiento, de la promotora de la queja, mediante la modalidad del teletrabajo.

2.1.1 Respecto al incumplimiento de la obligación de dictar resolución expresa, es necesario tener en cuenta el contenido del artículo 9.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana que reconoce: «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, el artículo 8 de nuestro Estatuto de Autonomía 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**.

Lo que no cabe en ningún caso es que, ante una petición formulada por la persona interesada conforme a los requisitos exigidos legalmente, la administración no ofrezca una resolución o emita una resolución carente de la justificación adecuada que permita al solicitante entender los motivos por los que la administración ha adoptado la citada resolución.

Por su carácter ilustrativo cabe referirse a la **Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 18 de diciembre de 2019, Sala contencioso-administrativa, (número de recurso 4442/2018)**, que sienta la siguiente doctrina casacional:

*“[...] reafirmando que del **derecho a una buena Administración pública** derivan una serie de derechos de los ciudadanos con plasmación efectiva. No se trata, por tanto, de 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.**”*

Asimismo, es preciso tener en cuenta que el **artículo 20 (Responsabilidad de la tramitación)** de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas es claro al señalar:

1. Los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las Administraciones Públicas que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos, serán **responsables directos de su tramitación y adoptarán las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anomalía en la tramitación de procedimientos.**

2. Los interesados podrán solicitar la exigencia de esa responsabilidad a la Administración Pública de que dependa el personal afectado.

Igualmente, el artículo 21 apartado 6 de la citada Ley 39/2015 de 1 de octubre al establecer la **obligación de la Administración de dictar resolución expresa y notificarla** en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación dispone que:

6. El personal al servicio de las Administraciones Públicas que tenga a su cargo el despacho de los asuntos, así como los titulares de los órganos administrativos competentes para instruir y resolver **son directamente responsables**, en el ámbito de sus competencias, del cumplimiento de la obligación legal de dictar resolución expresa en plazo.

El incumplimiento de dicha obligación dará lugar a la exigencia de **responsabilidad disciplinaria**, sin perjuicio de la que hubiere lugar de acuerdo con la normativa aplicable.

Corresponde al Síndic de Greuges velar por el derecho a una buena administración lo que le permite controlar y vigilar la actividad de quienes, al frente de sus responsabilidades, tienen el deber de servir con objetividad los intereses generales y actuar con sometimiento pleno a la ley y al derecho para hacer efectivo el mandato derivado del artículo 103.1 de la Constitución.

2.1.2 En segundo lugar y respecto al objeto de la solicitud planteada por la empleada pública a su administración, cabe partir del art. 47.bis del **Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público -TREBEP-**, que considera teletrabajo aquella modalidad de prestación de servicios a distancia en la que el contenido competencial del puesto de trabajo puede desarrollarse, siempre que las necesidades del servicio lo permitan, fuera de las dependencias de la Administración, mediante el uso de tecnologías de la información y comunicación.

En este sentido la prestación del servicio mediante teletrabajo habrá de ser **expresamente autorizada** y será compatible con la modalidad presencial. En todo caso, tendrá **carácter voluntario y reversible** salvo en supuestos excepcionales debidamente justificados. Se realizará en los términos de las normas que se dicten en desarrollo del TREBEP, que serán objeto de **negociación colectiva** en el ámbito correspondiente y contemplarán criterios objetivos en el acceso a esta modalidad de prestación de servicio. La Administración proporcionará y mantendrá a las personas que trabajen en esta modalidad, los medios tecnológicos necesarios para su actividad.

Es, en consecuencia, en ese marco de regulación interna organizativa donde cabe la previsión tanto de las situaciones en las que se habilite el teletrabajo en aquellos puestos de trabajo y servicios que lo permitan, como de aquellas funciones cuyo trabajo a distancia resulta incompatible con mayor o menor grado con una adecuada prestación del servicio por tratarse de ámbitos en los que prima la presencialidad en el desempeño de las funciones inherentes a los mismos.

A lo expuesto añadir que el art. 76.2 de la Ley de Función pública valenciana 4/2021 de 16 de abril dispone que:

“Así mismo, el personal empleado público **podrá optar** al teletrabajo, entendido como la modalidad de prestación de servicios a distancia en la cual el contenido competencial del puesto de trabajo puede desarrollarse, siempre que las necesidades del servicio lo permitan, fuera de las dependencias de la administración, mediante el uso de tecnologías de la información y la comunicación.”

La **Sentencia 00647/2022 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Valladolid, Sala de lo Contencioso de 25/5/2022, recurso 640/2021** establece en su Fundamento Jurídico Segundo que:

” (...) no puede confundirse el teletrabajo con el acceso remoto autorizado para la prestación de servicios de manera no presencial, similar en forma al teletrabajo, como consecuencia de las medidas de protección de la seguridad y la salud de los empleados públicos adoptadas por razón de la crisis sanitaria existente.....

(...)

El teletrabajo no se regula como un derecho absoluto del empleado público, sino como una forma de organización del trabajo, facultad que corresponde a la Administración. Tanto la regulación del teletrabajo en el ámbito laboral, como la reciente incorporación al Estatuto Básico del empleado Público (artículo 47 bis) comparten dos notas esenciales: la voluntariedad y la necesidad de acuerdo entre las partes. Precisamente este último elemento exige en el ámbito público la ponderación de las necesidades del servicio a que va a quedar sujeta la autorización de este régimen de trabajo”

Fundamento Jurídico Tercero de la Sentencia mencionada indica que:

“(...) En cualquier caso, la prestación de servicio a distancia mediante la modalidad de teletrabajo no será considerada como ordinaria. La diversa naturaleza de los servicios a la ciudadanía que las distintas Administraciones Públicas tienen encomendados hace necesario determinar que la prestación de servicios en la modalidad de teletrabajo no pueda ser absoluta. Será en cada ámbito y en la normativa reguladora que a tal efecto se dicte por cada administración competente donde se determine el porcentaje de la prestación de servicios que puede desarrollarse por esta nueva modalidad, de tal manera que se combine la presencialidad y el teletrabajo en el régimen que se establezca. Se garantiza en todo caso la atención directa presencial a la ciudadanía...//con ello se quiere poner de relieve que la prestación de servicios en régimen de teletrabajo ni se puede imponer al empleado público, ni éste imponerlo a la Administración por el mero hecho de solicitarlo.....//.....la prestación de servicios en esta modalidad no está configurada como un derecho absoluto del empleado público, sino como una forma de organización del trabajo que no es la ordinaria en el ámbito de la Administración Pública, debe ser objeto de negociación colectiva y contemplarse criterios objetivos en el acceso a esta modalidad de prestación de servicio, como se establece en el art. 47 bis del TREBEP”.

Lo expuesto debe relacionarse con el ejercicio de la potestad de autoorganización de las Administraciones Públicas y en particular de la administración local a la que nos dirigimos.

Debe recordarse que, como no podría ser de otro modo, el Síndic de Greuges tiene presente y respeta la potestad de autoorganización que está reconocida a la Administración local, en el caso que nos ocupa, Ayuntamiento de Benifaió, y que ésta ejerce cuando ordena sus medios personales y los servicios públicos que le están encomendados.

Ahora bien, el margen de apreciación de la Administración en el ejercicio de la potestad organizatoria no es plenamente libre y debe someterse a ciertos límites, como el respeto a la legalidad y la satisfacción del interés público, manifestados en el principio de eficacia y eficiencia administrativa por lo que, a juicio de esta institución, esa Administración debe ser precisa en sus argumentaciones.

2.2 Conducta de la Administración

Ante la falta de colaboración del Ayuntamiento de Benifaió, el artículo 39.1.a) de la Ley 2/2021, de 26 de marzo, del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana, establece lo siguiente:

“Se considerará que existe falta de colaboración con el Síndic de Greuges cuando, en los plazos establecidos para ello, se produzcan los siguientes hechos:
a) No se facilite la información o la documentación solicitada (...).”

El Ayuntamiento de Benifaió todavía no ha remitido a esta institución el informe requerido en fecha 21/11/2023, incumplándose el plazo legal máximo de un mes (artículo 31.2 de la citada Ley 2/2021).

Todo ello se hará constar en las resoluciones que pongan fin al procedimiento, así como en los informes anuales, especiales y extraordinarios que emita el Síndic, en cuyo caso se indicará también la identidad de las personas responsables.

La persistencia en las actitudes obstaculizadoras que derive en un comportamiento hostil o sistemáticamente entorpecedor de las investigaciones llevadas a cabo por el Síndic de Greuges dará lugar a un informe especial de carácter monográfico, en el que se identificará a las autoridades y al personal que sean responsables de lo sucedido.

3 Resolución

A la vista de lo que hemos expuesto y conforme a lo que establece el artículo art. 33 de la Ley 2/2021, de 26 de marzo, del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana, formulamos al **AYUNTAMIENTO DE BENIFAIÓ** las siguientes recomendaciones y sugerencias:

1. **RECUERDO** al Ayuntamiento **EL DEBER LEGAL** de dictar resolución en todos los procedimientos, cualquiera que sea su forma de iniciación, de acuerdo con lo prevenido en el artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la legislación concordante.

2. En consecuencia, **RECOMIENDO** al Ayuntamiento que, si no lo hubiera hecho ya, dé una respuesta expresa y motivada a la solicitud presentada por la promotora del expediente de queja, abordando y resolviendo todas y cada una de las cuestiones planteadas en ellos, notificando a la persona interesada las resoluciones que se adopten e informándole de los recursos que le cabe ejercer en caso de discrepancia con su contenido.

3. **RECOMIENDO** al Ayuntamiento que, a fin de garantizar la igualdad en derechos y deberes de los empleados públicos, regule o en su caso ejecute la regulación del teletrabajo que exige para su desempeño previa autorización expresa, en tanto modalidad voluntaria (y reversible) de desempeño, y que deberá basarse exclusivamente en principio en las necesidades organizativas del servicio público de que se trate y en la necesaria compatibilidad con la modalidad presencial.

4. El Ayuntamiento de Benifaió está obligado a responder por escrito en un plazo no superior a un mes desde la recepción del presente acto. Su respuesta habrá de manifestar, de forma inequívoca, su posicionamiento respecto de las recomendaciones o sugerencias contenidas en la presente resolución. Así:

- Si manifiesta su aceptación, hará constar las medidas adoptadas para su cumplimiento. Si el plazo para cumplirlas resultara superior, la respuesta deberá justificar esta circunstancia e incluir el plazo concreto comprometido para ello.

- La no aceptación habrá de ser motivada

5. Se acuerda notificar la presente resolución al Ayuntamiento de Benifaió y a la persona interesada.

6. Se acuerda publicar esta resolución en la página web del Síndic de Greuges



Ángel Luna González
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana