

"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 2402629

Materia Empleo.

Asunto Empleo público: falta de respuesta a solicitudes y denuncias formuladas por empleado público.

RESOLUCIÓN DE CONSIDERACIONES A LA ADMINISTRACIÓN

1 Tramitación de la queja

El 08/07/2024 registramos un escrito que identificamos con el número de queja 2402629. La persona interesada presentaba una queja por falta de respuesta a once escritos presentados ante el Ayuntamiento de Villajoyosa entre los días 28/11/2023 y 23/04/2024 denunciando situación que calificaba de acoso laboral y comunicando actuaciones que consideraba irregulares.

Por ello, el 17/07/2024 solicitamos al Ayuntamiento de Villajoyosa que, en el plazo de un mes, nos enviara un informe sobre este asunto.

El 28/08/2024 recibimos, fuera de plazo, el informe del Ayuntamiento. En su informe exponía que el 01/08/2024 se había notificado al interesado el informe emitido por el Técnico Auxiliar de Prevención de 23/07/2024. El informe del Técnico municipal contenía dos recomendaciones: actualizar evaluación de factores psicosociales de todos los departamentos, comenzando por la Policía Local, al objeto de revisar las potenciales situaciones de riesgo detectadas y las medidas preventivas oportunas; y aprobar y aplicar mediante resolución el procedimiento de prevención del acoso laboral negociado con los representantes de los trabajadores, a fin de garantizar tanto la información y protección a todos los departamentos y empleados municipales como su cumplimiento. Además, el Ayuntamiento nos aportó copia del procedimiento operativo, protocolo integral de acoso laboral, conflicto interpersonal, acoso sexual y por razón de sexo vigente.

Trasladamos dicha información a la persona interesada por si deseaba presentar alegaciones, lo que verificó mediante escrito presentado el 29/08/2024. En su escrito de alegaciones, la persona interesada se mostraba en desacuerdo con el contenido del informe municipal.

El 04/09/2024 solicitamos al Ayuntamiento de Villajoyosa que en el plazo de un mes ampliara su informe indicando si habían sido atendidas las recomendaciones plasmadas en el informe del Técnico municipal de 23/07/2024. Esta solicitud de ampliación fue notificada el 05/09/2024, sin que dentro del plazo otorgado al Ayuntamiento se haya recibido su respuesta.

2 Conclusiones de la investigación

La actuación administrativa investigada se concreta en la falta de respuesta a diversos escritos presentados por la persona promotora de la queja ante el Ayuntamiento de Villajoyosa. En estos escritos, once en total presentados entre los días 28/11/2023 y 23/04/2024, el interesado da cuenta de situaciones que califica de acoso laboral y de actuaciones que considera irregulares.

Atendiendo al informe que nos ha remitido el Ayuntamiento de Villajoyosa y documentación anexa al mismo se desprende que los escritos presentados por el interesado han sido contestados por medio de informe de empleado municipal en el que se analizan las supuestas irregularidades y conductas susceptibles de ser calificadas como de acoso laboral, descartando las mismas. No obstante, el Técnico municipal aprecia la existencia de un conflicto laboral.

Cierto es que la formulación de denuncias en vía administrativa no lleva aparejada de forma automática o necesaria la incoación de procedimientos sancionadores o disciplinarios, pues ello procederá cuando el órgano competente aprecie la existencia de indicios racionales sobre las irregularidades o faltas denunciadas. Tampoco queda obligado el órgano competente a la realización de actuaciones previas a fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento (artículo 55 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, LPACAP).

A lo anterior cabe añadir que el Síndic no puede valorar si las apreciaciones de la Administración, en casos similares al que nos ocupa, gozan de mayor o menor acierto desde el punto de vista jurídico, pues las competencias de la institución quedan limitadas a la protección y 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. En este sentido, el Síndic no puede anular actos ni disposiciones administrativas.

En el presente caso, el Técnico municipal competente sobre la materia ha descartado la comisión de conductas ilícitas y/o irregulares susceptibles de provocar la incoación de procedimiento sancionador o disciplinario, y así lo ha comunicado a la persona promotora de la queja si bien con una demora que resulta inexcusable dada la sucesión de escritos presentados de forma prolongada en el tiempo. Es a partir del inicio de actuaciones investigadoras por parte del Síndic cuando el Ayuntamiento de Villajoyosa ha analizado las conductas denunciadas por el interesado.

Sin perjuicio de lo anterior, pese a que el Ayuntamiento ha descartado la existencia de conductas infractoras y de actuaciones irregulares, sí ha constatado la existencia de un conflicto laboral en el seno del Cuerpo de la Policía Local. Es por ello por lo que el Técnico municipal, en el informe que se ha comunicado al interesado y a esta institución, fechado el 23/07/2024, recomienda al Ayuntamiento que actualice la evaluación de riesgos psicosociales de la Policía Local al objeto de revisar las potenciales situaciones de riesgo detectadas y las medidas preventivas oportunas, y que apruebe y aplique el procedimiento de prevención del acoso laboral negociado con los representantes de los trabajadores.

Estas recomendaciones parecen haberse atendido parcialmente pues junto al informe que nos remitió el Ayuntamiento el 28/08/2024 se aportó el Protocolo Integral de Acoso Laboral, Conflicto Interpersonal, Acoso Sexual y por razón de sexo, aprobado mediante Resolución del Concejal de Personal del Ayuntamiento de Villajoyosa el 22/08/2024 (resolución n.º 202403521).

Solicitamos informe ampliatorio al Ayuntamiento para que nos indicara si había atendido las recomendaciones del Técnico municipal relativas a la actualización de la evaluación de riesgos psicosociales en el Cuerpo de la Policía Local y a la aplicación del procedimiento contenido en el

Protocolo recientemente aprobado. Sin embargo, el Ayuntamiento no ha contestado a nuestra solicitud, lo que nos conduce a la consideración de que, pese a ser advertido por su propio personal de una situación de conflicto laboral, no ha realizado actuación ninguna —más allá de la aprobación del Protocolo antedicho— que de forma real, eficaz y efectiva dé respuesta y solución a la situación de conflicto laboral apreciada.

Tras la investigación que hemos llevado a cabo, concluimos que se han vulnerado los derechos de la persona titular. En concreto:

- Se ha vulnerado el derecho a la buena administración plasmado en el artículo 9 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana y en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Y ello por demorar injustificadamente el análisis de los escritos presentados por la persona interesada en los que denunciaba situaciones que calificaba de acoso laboral y otras irregularidades en la actuación municipal. Situaciones que, si bien tras el análisis efectuado tras el inicio de nuestra actuación investigadora, se han descartado como ilícitas o irregulares, sí se han apreciado como manifestaciones de un conflicto laboral en el Cuerpo de la Policía Local.
- Se ha vulnerado el derecho a la buena administración también por la falta de atención a las recomendaciones del Técnico municipal competente en materia de prevención de riesgos laborales, consistentes en la actualización de la evaluación de los riesgos psicosociales en el Cuerpo de la Policía Local y en la activación del Protocolo que contienen el procedimiento de prevención del acoso laboral. En este punto, únicamente tenemos constancia de que el Ayuntamiento ha aprobado el Protocolo correspondiente, sin que conste atendida la recomendación del Técnico municipal de que se proceda a su activación en respuesta al conflicto laboral apreciado.

En primer lugar, es preciso recordar que el artículo 9 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana reconoce a las personas interesadas el derecho a que las Administraciones Públicas traten los asuntos que les afectan en un plazo razonable, en el marco del derecho a una buena administración. Este derecho a la buena administración aparece también plasmado en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

La buena administración constituye uno de los principios rectores de la actuación administrativa y debe estar presente de forma transversal en todos los ámbitos y sectores de actividad, sin que quede limitado al ámbito de las decisiones regladas. Constituye, además, un derecho de los ciudadanos que ha de poder ejercitarse de forma real y efectiva, y como tal derecho, puede y debe ser reclamado de los poderes públicos competentes y es merecedor de protección. También la buena administración supone un correlativo deber para las Administraciones cuando actúan a través de sus representantes y empleados públicos, a los que cabe exigir responsabilidad por la tramitación y despacho de los asuntos cuya gestión tienen encomendada (artículos 20 y 21 de la Ley 39/2015).

Como señala el Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 2ª, en sentencia n.º 196/2019, de 19 de febrero (recurso 196/2019) reiterada posteriormente en muchas ocasiones y acogida por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (por ejemplo, en sentencia n.º 629/2023, de 29 de noviembre, de la Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 4ª, recurso 165/2021):

(...) Ya en otras ocasiones hemos hecho referencia al principio de buena administración, principio implícito en la Constitución, arts. 9.3 y 103, proyectado en numerosos pronunciamientos jurisprudenciales y positivizado, actualmente, en nuestro Derecho común, art. 3.1.e) de la Ley 40/2015; principio que impone a la Administración una conducta lo suficientemente diligente como para evitar definitivamente las posibles disfunciones derivada de su actuación, sin que baste la mera observancia estricta de procedimientos y trámites, sino que más allá reclama la plena efectividad de garantías y derechos reconocidos legal y constitucionalmente (...)

Este derecho/deber a la buena administración posee una doble proyección: hacia el exterior, que se manifiesta principalmente en la relación que mantiene la Administración con los ciudadanos en el ejercicio de las competencias que el ordenamiento jurídico le atribuye; y hacia el interior, tanto en la relación que mantiene la Administración con los miembros que integran sus instituciones y órganos de gobierno como la que mantiene con los empleados públicos a su servicio. Pero en ambos casos, se proyecte el derecho hacia el exterior o hacia el interior, para su plena efectividad resulta imprescindible la actividad material que a diario despliegan los empleados públicos pues, tal y como señalaba la exposición de motivos del Estatuto Básico del Empleado Público de 2007, "Las Administraciones y entidades públicas de todo tipo deben contar con los factores organizativos que les permitan satisfacer el derecho de los ciudadanos a una buena administración, que se va consolidando en el espacio europeo, y contribuir al desarrollo económico y social. Entre esos factores el más importante es, sin duda, el personal al servicio de la Administración." Con ello, a través de la buena administración se consigue la puesta en valor del trabajo que a diario realizan los empleados públicos.

Si bien es clara la proyección exterior del principio de buena administración, no menos debe serlo la proyección hacia el interior de las propias organizaciones. Sin duda, la exigencia a los empleados públicos de altos estándares de calidad y compromiso en el desarrollo ordinario de sus funciones y competencias a favor de la ciudadanía debe ser paralela a esa misma exigencia y compromiso por parte de las Administraciones e instituciones en las que prestan servicio tales empleados. En este punto, en la proyección hacia el interior que tiene el derecho a la buena administración, es obvio que también en el marco de la relación de empleo público rigen con plenitud todos los principios que disciplinan la actuación administrativa.

En segundo lugar, y consecuencia de lo anterior, cabe recordar que el artículo 14 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, TREBEP) reconoce un haz de derechos a los empleados públicos, incluyendo, además de los propios y relativos a la relación de empleo, también los demás derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico.

En el presente caso, la persona promotora de la queja había presentado una pluralidad de escritos ante el Ayuntamiento, denunciando situaciones que calificaba de acosos laboral y de irregularidades administrativas. Estos escritos, presentados entre los días 28/11/2023 y 23/04/2024, no obtuvieron ningún tipo de respuesta por parte del Ayuntamiento ni excitaron la realización de actuación tendente a la comprobación de lo alegado y su valoración. Simplemente, el Ayuntamiento omitió cualquier tipo de actividad al respecto.

Ha sido una vez iniciada la actividad investigadora desde esta institución cuando el Ayuntamiento ha reaccionado, solicitando del Técnico competente en la materia la emisión de informe valorativo

del contenido de las denuncias formuladas por el interesado, y si bien el Técnico ha descartado la existencia de cualquier tipo de conducta ilícita y/o irregular, sí ha advertido —y expresamente lo ha hecho constar en su informe— la presencia de un conflicto laboral que necesita ser atendido. Para ello, el Técnico ha efectuado diversas recomendaciones que, más allá de la aprobación del Protocolo que previamente había sido negociado con la parte social, no han sido atendidas por el propio Ayuntamiento, sin que por la Administración se haya dado cuenta de las razones para ello.

De este modo, la conducta del Ayuntamiento que ha lesionado los derechos del interesado se concreta de un lado en la inactividad inicial ante las denuncias presentadas y su posterior análisis con demora injustificada, y de otro lado, en la falta de atención a la solución de la situación de conflicto laboral advertida por el Técnico municipal mediante la actualización de la evaluación de los riesgos psicosociales y la activación del Protocolo aprobado.

3 Consideraciones a la Administración

Por todo ello, formulamos las siguientes consideraciones:

AL AYUNTAMIENTO DE VILLAJYOYA:

1. **RECORDAMOS EL DEBER LEGAL** de colaborar con el Síndic de Greuges, facilitando la información solicitada. Ello por lo que respecta a la emisión del primer informe una vez superado el plazo concedido y a la falta de emisión del informe ampliatorio solicitado el 04/09/2024.
2. **RECOMENDAMOS** que disponga lo necesario para, de forma inmediata, atender las recomendaciones plasmadas por el Técnico municipal en su informe de 23/07/2024 consistentes en la actualización de la evaluación de riesgos psicosociales y la activación del Protocolo Integral de Acoso Laboral, Conflicto Interpersonal, Acoso Sexual y por razón de sexo, aprobado mediante Resolución del Concejal de Personal del Ayuntamiento de Villajoyosa el 22/08/2024.

Según la ley que regula esta institución, las Administraciones a las que van dirigidas nuestras consideraciones están obligadas a enviarnos, en el plazo máximo de un mes, un informe donde manifiesten si aceptan estas consideraciones. Si las aceptan, deberán indicar las medidas que van a adoptar para cumplirlas. Si no las aceptan, deberán justificar su respuesta.

Finalmente, esta Resolución se notificará a todas las partes y se publicará en www.elsindic.com/actuaciones.

Ángel Luna González
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana