

"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 2403329
Materia Empleo
Asunto Empleo público: procedimiento de adaptación de puesto de trabajo

RESOLUCIÓN DE CONSIDERACIONES A LA ADMINISTRACIÓN

1 Tramitación de la queja

El 06/09/2024 registramos un escrito que identificamos con el número de queja 2403329. La persona interesada presentaba una queja por la demora en la tramitación y falta de resolución del procedimiento de cambio de puesto de trabajo a causa de situación de acoso laboral. Se desprende de la queja que la interesada solicitó el cambio de centro educativo en que prestaba servicios, dirigiéndose además a la Unidad de Resolución de Conflictos de la Conselleria de Educación, Cultura, Universidades y Empleo, sin que el procedimiento se haya resuelto; también que el INVASSAT emitió informe del que solicitó copia, sin obtener respuesta.

Por ello, el 17/09/2024 solicitamos a la Conselleria de Educación, Cultura, Universidades y Empleo que, en el plazo de un mes, nos enviara un informe sobre este asunto. La Conselleria solicitó la ampliación del plazo para su emisión, lo que le fue concedido mediante resolución de 17/10/2024.

El 26/11/2024 recibimos el informe de la Conselleria de Educación, Cultura, Universidades y Empleo. En su informe exponía, en resumen, que existía constancia de la solicitud de actuación presentada por la interesada ante la Unidad de Resolución de Conflictos del Personal Docente de Valencia; se reconoce también que el INVASSAT elaboró un informe sobre la cuestión, que fue remitido al Servicio de Gestión de Personal Docente de la Dirección Territorial de Valencia, desde donde se trasladó a la Unidad de Resolución de Conflictos. El informe señala:

A partir de ahí, debe señalarse que, en efecto, la Sra. (...) fue entrevistada en el curso de la actuación de la Unidad de Resolución de Conflictos, aunque, a fecha de hoy, no consta que dicha Unidad haya elaborado su informe final.

Trasladamos dicha información a la persona interesada por si deseaba presentar alegaciones. En su respuesta, la persona interesada se mostró en desacuerdo con el informe de la Conselleria de Educación, Cultura, Universidades y Empleo.

Además, el 26/11/2024 solicitamos de la Conselleria que en el plazo de un mes ampliara su anterior informe, pronunciándose sobre las siguientes cuestiones:

- ¿En qué estado de tramitación de encuentra el procedimiento administrativo para el cambio/adaptación de puesto de trabajo de la interesada?
- ¿Cuándo prevé que pueda dictarse la resolución que decida sobre lo solicitado por la interesada?

Esta solicitud de ampliación de informe fue notificada a la Conselleria de Educación, Cultura, Universidades y Empleo el mismo 26/11/2024, habiendo transcurrido el plazo otorgado para la emisión del informe ampliatorio sin recibirse en esta institución.

2 Conclusiones de la investigación

La actuación investigada se concreta en la falta de respuesta a la solicitud de copia del informe realizado por el INVASSAT (presentada el 22/07/2024) y en la falta de resolución del procedimiento de cambio de puesto de trabajo por razón de acoso laboral (solicitado el 04/03/2024), con intervención de la Unidad de Resolución de Conflictos del Personal Docente.

Solicitada información a la Administración, por la misma se reconoce la existencia de la solicitud de traslado, así como la paralización de las actuaciones ante la Unidad de Resolución de Conflicto, no expresando las razones de la demora ni de la falta de resolución del procedimiento.

Además, se desconoce el estado de tramitación del procedimiento y la previsión temporal para su finalización, al no haberse emitido por la Administración el informe ampliatorio que le solicitamos.

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 la situación denunciada por la persona interesada y, en base a ello, resolver sobre el cambio de puesto de trabajo.
- Igualmente, se ha vulnerado el derecho a la buena administración por la falta de respuesta a su solicitud de acceso al informe elaborado por el INVASSAT.

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, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, LPACAP).

Como señala el Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 2ª, en sentencia n.º 196/2019, de 19 de febrero (recurso 128/2016) 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

Señala también el Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 2ª, en sentencia n.º 1931/2024, de 9 de diciembre (recurso 441/2023) que:

Del derecho a una buena Administración pública 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 (...)

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, lo que nos conduce al artículo 21 de la LPACAP.

Este precepto establece la obligación de la Administración de dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación, resolución que habrá de dictarse dentro del plazo máximo que fije la correspondiente normativa reguladora y, en su defecto, en el plazo máximo de tres meses.

Junto a él, el artículo 29 de la LPACAP establece de forma expresa la sujeción de la actividad administrativa a los plazos y términos normativamente previstos, obligación que recae tanto sobre las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas como también sobre los interesados en los procedimientos administrativos.

En el presente caso se ha constatado la falta de respuesta a la solicitud de acceso al informe elaborado por el INVASSAT y a la solicitud de cambio de puesto de trabajo a causa de lo que la interesada considera acoso laboral. Sobre este extremo, consta reconocido por la Conselleria de Educación, Cultura, Universidades y Empleo la derivación del asunto a la Unidad de Resolución de Conflictos. Sin embargo, la Conselleria no da cuenta de las actuaciones realizadas por esta Unidad, ni nos informa sobre el estado de tramitación del procedimiento ni tampoco sobre la previsión temporal para finalizarlo.

En suma, apreciamos que las actuaciones procedimentales han quedado paralizadas de facto, con el consiguiente perjuicio que ello acarrea a la interesada al permanecer en una situación de auténtica incertidumbre y desamparo. Cabe recordar al respecto la obligación que pesa sobre la Administración, en cuanto empleadora, de garantizar adecuadamente la salud e integridad del personal a su servicio (Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales y artículo 14 del TREBEP).

A tales fines, hemos tenido acceso al «Protocolo de Prevención y Actuación ante el acoso laboral en centros docentes dependientes de la Conselleria de Educación Investigación, Cultura y Deporte» (https://ceice.gva.es/documents/162909733/164864608/protocolo_acoso_laboral_es.pdf/1dde2796-285f-4cee-ab7e-cc27e97b9f07), en el que se alude expresamente a la agilidad que resulta necesaria en este tipo de actuaciones:

En definitiva, la Administración se compromete a comunicar y difundir la existencia de recursos y de un protocolo de actuación específico dirigido a prevenir y, en su caso, corregir y sancionar cualquier conducta de acoso laboral en nuestra Administración. Así mismo se velará para que el procedimiento ante una denuncia de acoso en el entorno laboral sea ágil y rápido, otorgue credibilidad y en todo momento proteja la intimidad, confidencialidad y dignidad de las personas afectadas. También garantizará la protección de la víctima en lo relativo a la seguridad y la salud, teniendo en cuenta las consecuencias físicas o psicológicas que pudieran derivarse.

En dicho Protocolo (apartado 7, estructura procedimental de actuación) se establece que la Unidad de Resolución de Conflictos emite su informe en el plazo de 30 días hábiles desde la solicitud. Ante

el silencio de la Conselleria ante la solicitud de ampliación de informe, desconocemos si aquel plazo fue ampliado justificadamente y las actuaciones realmente realizadas.

Finalmente, cabe recordar el contenido del artículo 37 de la Ley 2/2021, de 6 de marzo, del Síndic de Greuges, que dispone la obligación de los sujetos cuyas actuaciones o inactividades puedan ser objeto de nuestra investigación de facilitar el acceso a los expedientes, los datos, los informes y cuanta documentación les sea solicitada, entregando incluso copia de esa documentación si les fuera requerida para el esclarecimiento de los hechos sobre los que se esté indagando en el marco de un procedimiento determinado, con las únicas limitaciones que establezca la ley. Esto es predicable también respecto al informe ampliatorio que solicitamos, sin obtener respuesta.

3 Consideraciones a la Administración

Por todo ello, formulamos las siguientes consideraciones:

A LA CONSELLERÍA DE EDUCACIÓN, CULTURA, UNIVERSIDADES Y EMPLEO:

1. **RECORDAMOS EL DEBER LEGAL** de colaborar con el Síndic de Greuges, facilitando la información solicitada y contestando a las recomendaciones, sugerencias o recordatorios de deberes legales efectuados.
2. **ADVERTIMOS** que, dado el tiempo transcurrido, con carácter inmediato y en todo caso en el plazo de 10 días hábiles se resuelva sobre la solicitud de acceso al informe elaborado por el INVASSAT y sobre la solicitud de cambio de puesto de trabajo interesado por la persona promotora de la queja.

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