

"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 2403377
Materia Empleo
Asunto Empleo público: falta de respuesta a reclamación sobre disfrute de permiso

RESOLUCIÓN DE CONSIDERACIONES A LA ADMINISTRACIÓN

1 Tramitación de la queja

El 10/09/2024 registramos un escrito que identificamos con el número de queja 2403377. La persona interesada presentaba una queja por falta de respuesta a su solicitud presentada el 18/07/2023 ante el Ayuntamiento de l'Alfàs del Pi de reducción de un tercio de su jornada sin reducción de haberes (víctima de violencia sobre la mujer, artículo 49.d) del Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado mediante Real Decreto legislativo 5/2015, de 30 de octubre —TREBEP—, y artículo 7.6 del Decreto 42/2019, de 22 de marzo, del Consell, de regulación de las condiciones de trabajo del personal funcionario de la Administración de la Generalitat). Posteriormente, por escrito presentado el 10/01/2024 solicitó la emisión y entrega de certificación acreditativa de efectos positivos del silencio ante la falta de respuesta expresa, sin que esta solicitud haya sido atendida.

Por ello, el 13/09/2024 solicitamos al Ayuntamiento de l'Alfàs del Pi que, en el plazo de un mes, nos enviara un informe sobre este asunto. Esta solicitud le fue notificada el 16/09/2024.

El 10/10/2024 el Ayuntamiento solicitó la ampliación del plazo para emitir el informe, lo que le fue denegado mediante resolución de 15/10/2024.

Finalizado el plazo concedido, no se ha recibido en esta institución el informe solicitado. La falta de informe nos impide contrastar las alegaciones realizadas por la persona promotora de la queja que, por tal motivo, habrán de tenerse por ciertas.

2 Conclusiones de la investigación

La actuación administrativa investigada se concreta en la falta de respuesta a la solicitud de reducción de jornada al amparo del artículo 49.d) del TREBEP, formulada ante el Ayuntamiento de l'Alfàs del Pi el 18/07/2023 al tiempo de interponer recurso de reposición frente al Decreto municipal de 29/06/2023 y además en escrito aparte, así como en la falta de respuesta a la solicitud de emisión de certificado de acto presunto formulada el 10/01/2024.

La problemática que plantea la interesada se origina cuando el Ayuntamiento aplica la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, Sección 4ª, n.º 852/2022, de 29 de junio, que determinó la falta de aplicación a las entidades locales del artículo 7.4.a) 3ª del Decreto 42/2019, de 22 de marzo, del Consell, de regulación de las condiciones de trabajo del personal funcionario de la Administración de la Generalitat. Ese precepto contemplaba una reducción de jornada por guarda legal sin reducción de retribuciones.

En aplicación de esa sentencia, en fecha 23/09/2022 el Ayuntamiento se dirigió a los empleados que disfrutaban de aquella reducción de jornada a fin de reordenar la situación ante el actual escenario normativo; a estos empleados les permitía escoger entre reducir las retribuciones en proporción a la reducción de jornada o volver a realizar la jornada íntegra. Es entonces, mediante instancia de 03/10/2022, cuando la persona promotora de la queja responde al Ayuntamiento invocando su condición de víctima de violencia sobre la mujer y aportando la documentación que estimó conveniente al amparo del artículo 7.6 del Decreto 42/2019 y del artículo 49 del TREBEP; alegó también la condición de familia monoparental al amparo del artículo 7.4.a) 4º del Decreto 42/2019, que consideraba no afectado por la sentencia del Tribunal Supremo.

Finalizado el plazo concedido a los empleados municipales para ejercitar la opción, mediante resolución de la Concejalía Delegada de Recursos Humanos del Ayuntamiento, de 29/06/2023, se revocaron las resoluciones por las que en su día se habían concedido reducciones horarias al amparo de la norma anulada. Esta resolución, sin embargo, no se pronunció sobre la reducción de jornada por violencia sobre la mujer ni sobre la posibilidad de reducir jornada por familia monoparental en los términos expuestos por la interesada en su escrito de alegaciones de 03/10/2022. Frente a la resolución municipal de 29/06/2023 la interesada interpuso recurso de reposición el 18/07/2023, sin que conste que el mismo haya sido resuelto de forma expresa.

Además, en la misma fecha, 18/07/2023, la persona promotora de la queja presentó ante el Ayuntamiento de l'Alfàs del Pi otro escrito, separado e independiente del anterior, solicitando expresamente la reducción de su jornada de trabajo por razón de violencia sobre la mujer, y ello con remisión a la documentación ya obrante en poder del Ayuntamiento.

Finalmente, mediante escrito presentado el 10/01/2024 la interesada invocó los efectos positivos del silencio administrativo e interesó la emisión de certificado que acreditara la obtención de lo solicitado.

A la vista de las alegaciones y documentos obrantes en el procedimiento de queja que se tramita en esta institución, y ante la ausencia de informe del Ayuntamiento de l'Alfàs del Pi que nos permita contrastar lo alegado por la interesada, consideramos que la Administración no ha dado respuesta al recurso de reposición ni a la solicitud de reducción de jornada formulada por aquella.

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

- Se ha vulnerado su derecho a obtener respuesta dictada por el órgano competente, completa, congruente, motivada, con indicación de los recursos que puedan interponerse y en un plazo razonable, tanto de la solicitud de reducción de jornada por razón de violencia sobre la mujer como del recurso de reposición interpuesto frente al Decreto municipal de 29/06/2023, ambos en escritos presentados el 18/07/2023 y reiterados por otro de 10/01/2024. Esta vulneración podría incidir en los derechos que ostentan las mujeres víctimas de violencia de quedar debidamente acreditada esta situación a los efectos de concesión de la reducción de jornada solicitada, lo que en este momento corresponde valorar al Ayuntamiento concernido.

- Con ello 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.

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 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, 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, la interesada solicita reducción de jornada de trabajo invocando la condición de víctima de violencia sobre la mujer en tres ocasiones. La primera de ellas, con ocasión de la interposición el 18/07/2023 de recurso de reposición frente al Decreto municipal de 29/06/2023 por el que el Ayuntamiento de l'Alfàs del pi deja sin efecto las reducciones de jornada por guarda legal sin reducción de retribuciones que había acordado previamente a favor de varios empleados municipales (y ello en aplicación de la sentencia del Tribunal Supremo antes indicada); la segunda, en escrito aparte pero presentado ese mismo día 18/07/2023; finalmente, la tercera, el 10/01/2024 al solicitar la certificación del acto presunto, pues con ocasión de su emisión la Administración puede resolver expresamente sobre la solicitud.

Debe tenerse en cuenta, de modo especial, que el artículo 49 del TREBEP recoge los permisos por motivos de conciliación de la vida personal, familiar y laboral, por razón de violencia de género o de violencia sexual y para las víctimas de terrorismo y sus familiares directos. La regulación contenida en el precepto lo es con el carácter de mínimos. Por lo que afecta al caso que nos ocupa, el apartado d) del artículo 49 dispone:

Permiso por razón de violencia de género o de violencia sexual sobre la mujer funcionaria: las faltas de asistencia de las funcionarias víctimas de violencia de género o de violencia sexual, totales o parciales, tendrán la consideración de justificadas por el tiempo y en las condiciones en que así lo determinen los servicios sociales de atención o de salud según proceda.

Asimismo, las funcionarias víctimas de violencia sobre la mujer o de violencia sexual, para hacer efectiva su protección o su derecho de asistencia social integral, tendrán derecho a la reducción de la jornada con disminución proporcional de la retribución, o la reordenación del tiempo de trabajo, a través de la adaptación del horario, de la aplicación del horario flexible o de otras formas de ordenación del tiempo de trabajo que sean aplicables, en los términos que para estos supuestos establezca el plan de igualdad de aplicación o, en su defecto, la Administración pública competente en cada caso.

En el supuesto enunciado en el párrafo anterior, la funcionaria pública mantendrá sus retribuciones íntegras cuando reduzca su jornada en un tercio o menos.

La solicitud formulada por la persona promotora ante el Ayuntamiento de l'Alfàs del Pi incide en esta reducción de jornada *sin reducción de retribuciones*, que fue introducida en el TREBEP mediante el Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación.

Corresponde al Ayuntamiento de l'Alfàs del Pi comprobar si la empleada reúne los requisitos necesarios y los acredita adecuadamente, requiriendo si procede su subsanación y dictando en todo caso la resolución que proceda. Esta resolución deberá dictarse por el órgano competente, de forma completa, congruente y motivada, con expresión de los recursos que puedan interponerse y dentro del plazo normativamente previsto, que a falta de uno específico sería el general de tres meses previsto en el artículo 21 de la LPACAP.

Las mismas consideraciones cabe efectuar en relación a la ausencia de resolución del recurso de reposición interpuesto el 18/07/2023, si bien el plazo legalmente establecido para ello es el de un mes conforme señala el artículo 124.2 de la LPACAP.

Finalmente, es conveniente 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.

3 Consideraciones a la Administración

Por todo ello, formulamos las siguientes consideraciones:

AL AYUNTAMIENTO DE L'ALFÀS DEL PI:

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. **RECORDAMOS EL DEBER LEGAL** de resolver en plazo las solicitudes formuladas por los empleados públicos y concretamente las solicitudes formuladas por la persona promotora de la queja relativas a la reducción de jornada sin reducción de retribuciones. Este deber es extensible a la resolución de los recursos que se interpongan ante las Administraciones Públicas. La resolución debe ser dictada por el órgano competente, de forma completa, congruente y motivada, expresando los recursos que puedan interponerse frente a la misma y dentro del plazo normativamente señalado. Además, deberá ser notificada al interesado por los cauces señalados en el ordenamiento jurídico aplicable.
3. **ADVERTIMOS** que, dado el tiempo transcurrido, con carácter inmediato deben dictarse las resoluciones que resuelvan, de un lado, el recurso de reposición formulado por la persona promotora de la queja el 18/07/2023, y de otro lado, la solicitud de reducción de jornada en los términos que constan en la solicitud presentada en esa misma fecha, 18/07/2023.

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