

"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 2404633
Materia Empleo
Asunto Empleo público: falta de respuesta a diversas solicitudes relacionadas con riesgos psicosociales

RESOLUCIÓN DE CONSIDERACIONES A LA ADMINISTRACIÓN

1 Tramitación de la queja

El 17/12/2024 registramos un escrito que identificamos con el número de queja 2404633. La persona interesada presentaba una queja en la que describía diversas actuaciones que calificaba de conflictivas en el entorno laboral en relación a su prestación de servicios en el IES Rafelbunyol. Concretamente, la interesada hacía referencia a la falta de acceso al informe de riesgos psicosociales elaborado por el INVASSAT, que había solicitado el 05/03/2024 y que al parecer obraba en el propio IES, al que también lo solicitó. Además, la interesada aludía a la existencia de un procedimiento tramitado ante la Unidad de Resolución de Conflictos de la Conselleria de Educación, Cultura, Universidades y Empleo, del que desconocía las actuaciones practicadas con posterioridad a la entrevista mantenida el 23/07/2024. Finalmente, se refería también a la solicitud de adaptación de su puesto de trabajo presentada el 12/11/2024.

El 23/12/2024 dictamos Resolución de inicio de investigación, que limitamos a las dos primeras cuestiones antes apuntadas en la consideración de que, respecto a la última de ellas —adaptación del puesto de trabajo— aún no había transcurrido el plazo de 3 meses de que disponía la Administración para resolver el procedimiento (en aplicación del artículo 66.4 del Decreto de 13 de enero, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de selección, provisión de puestos de trabajo y movilidad del personal de la función pública valenciana).

Por ello, en la Resolución de 23/12/2024 acordamos la admisión a trámite de la queja de forma parcial, limitada a las cuestiones relacionadas con la falta de acceso al informe de riesgos psicosociales del IES Rafelbunyol y la falta de actuación en el procedimiento tramitado ante la Unidad de Resolución de Conflictos.

Mediante esa Resolución de 23/12/2024 solicitamos a la Conselleria de Educación, Cultura, Universidades y Empleo que, en el plazo de un mes —que fue ampliado por otro más a instancias de la Conselleria—, nos enviara un informe sobre este asunto.

Sin embargo, transcurrido el plazo concedido, y su ampliación, no hemos recibido ningún informe. 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 acceso al informe de riesgos psicosociales del IES Rafelbunyol y en la falta de actuación en el procedimiento tramitado ante la Unidad de Resolución de Conflictos.

Como quiera que la Conselleria no nos ha aportado el informe que le solicitamos, pese a haber sido ampliado el plazo para su remisión, desconocemos los motivos o razonamientos que pudieran justificar la actuación (por omisión) administrativa.

Nos referiremos en primer lugar a la solicitud de acceso al informe de riesgos psicosociales del IES Rafelbunyol elaborado por el INVASSAT. De los documentos aportados por la persona promotora de la queja se desprende que:

- La interesada lo reclamó a la Conselleria de Educación, Cultura, Universidades y Empleo el 05/03/2024.
- En la respuesta que obtuvo el 27/03/2024 se le indicaba que el informe en cuestión se había puesto a disposición del centro educativo en fechas 11/03/2024 y 16/01/2024.
- La interesada presentó nueva instancia ante la Conselleria el 26/04/2024, reiterando la solicitud de entrega del informe y explicando las dificultades que tenía para desplazarse al centro educativo.
- Presentó también instancia directamente en el IES Rafelbunyol el 28/06/2024.
- El IES Rafelbunyol respondió que la petición se había elevado a consulta, sin ofrecer mayor detalle y sin procurar el traslado del informe a la interesada.
- El 12/11/2024 la interesada presentó otra solicitud ante la Conselleria.
- El 02/12/2024 se dirigió nuevamente al IES Rafelbunyol, mediante correo electrónico, solicitando también información sobre el destinatario de la consulta que se había realizado.

Por otra parte, en relación a la tramitación del procedimiento ante la Unidad de Resolución de Conflictos de la Conselleria de Educación, Cultura, Universidades y Empleo, se desprende que:

- Existe un Protocolo de Prevención y Actuación ante el acoso laboral en centros docentes dependientes de la Conselleria de Educación, cuyo objeto es establecer el procedimiento de actuación de la Generalitat en los supuestos de acoso laboral de cualquier naturaleza (acoso moral, sexual o por razón del sexo, discriminatorio u otras situaciones de violencia laboral).
- En el Protocolo se prevé la creación de Unidades de Resolución de Conflictos en las Direcciones Territoriales, con las siguientes funciones: a) Gestionar, informar, atender, mediar y orientar las situaciones conflictivas recibidas, que puedan posibilitar cuadros de acoso laboral mediante estrategias de mediación, proponiendo actuaciones para su prevención y resolución, así como realizar un seguimiento de las medidas propuestas; b) Evaluar y diagnosticar la situación conflictiva, elaborar un informe de la situación y proponer acciones a las diferentes instancias que se requiera.

- Entre las atribuciones del personal que forma parte de las Unidades de Resolución de Conflictos se encuentra la de realizar entrevistas al personal empleado público que sea pertinente en el transcurso del procedimiento.
- El Protocolo contiene un diagrama del procedimiento en el que se plasma la intervención de diferentes órganos a lo largo de cinco fases. En ese diagrama se recoge la intervención de la Unidades de Resolución de Conflictos en la fase inicial y hasta la elaboración de informe con propuesta de actuación para su remisión a la Dirección General de Centros y Personal Docente; en el interin, las Unidades de Resolución de Conflictos realizan un informe preliminar y actividades de investigación y orientación. Sin embargo, no constan claramente plasmados los plazos máximos de duración del procedimiento.
- En el presente caso tenemos constancia de la tramitación de procedimiento ante la Unidad de Resolución de Conflictos radicada en la Dirección Territorial de Valencia, pues la persona promotora de la queja fue citada para entrevista el 23/07/2024 a las 9.30 horas.
- No consta (ante la ausencia de informe de la Administración) la realización de ninguna otra actuación de las previstas en el Protocolo de Prevención y Actuación ante el acoso laboral en centros docentes dependientes de la Conselleria de Educación.

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

- Su derecho a obtener respuesta completa, congruente, motivada, con indicación de los recursos que pueden interponerse y dentro de un plazo razonable, de las solicitudes de acceso al informe psicosocial del IES Rafelbunyol, centro educativo en que presta servicios la persona promotora de la queja.
- Su derecho a la tramitación íntegra del procedimiento previsto en el Protocolo de Prevención y Actuación ante el acoso laboral en centros docentes dependientes de la Conselleria de Educación.
- Con todo ello, se ha vulnerado el derecho a la buena administración plasmado en el artículo 9 del Estatuto de Autonomía y 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).

Señala 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.

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.

A 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, entre los que se incluye el derecho a recibir protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo (artículo 14.I TREBEP). En este punto es necesario traer a colación que el artículo 40.2 de la Constitución ordena a los poderes públicos velar por la seguridad e higiene en el trabajo, siendo ello expresión de uno de los principios rectores de la política social y económica. Del mandato constitucional deriva la Ley Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.

El artículo 14 del TREBEP, junto a este y otros derechos de ejercicio individual propios y relativos a la relación de empleo, también reconoce a los empleados públicos 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.

También debemos considerar el artículo 35 de la LPACAP que establece la obligación de la Administración de motivar sus actos de forma adecuada y comprensible, dando respuesta razonada, completa y congruente con las pretensiones deducidas por los interesados, a fin de que éstos conozcan los razonamientos, referidos tanto a los hechos como a las normas jurídicas aplicables, que conducen a la decisión administrativa de que se trate. Esta obligación de motivar no queda cumplida mediante el recurso a fórmulas rituales o estereotipadas que, en la práctica, suelen contener un elevado nivel de ambigüedad e inconcreción.

Además, teniendo presentes las obligaciones de la Conselleria de Educación, Cultura, Universidades y Empleo en orden a la protección de la seguridad y salud de sus empleados públicos, reiteramos la invocación de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, con las obligaciones que impone a los empleadores y especialmente aquellas relativas a la información a que tienen derecho los trabajadores y que coadyuva a una mejor garantía de la protección de su seguridad y salud.

Sentado lo anterior, en el presente caso y por lo que se refiere a las solicitudes de acceso al informe psicosocial elaborado por el INVASSAT en el IES Rafelbunyol, no consta que la interesada haya obtenido una respuesta clara y precisa que exprese motivadamente la posición de la Administración sobre el derecho de acceso a este documento. La falta de respuesta a las solicitudes formuladas por la persona promotora de la queja evidencia el incumplimiento de sus obligaciones por parte de la Conselleria de Educación, Cultura, Universidades y Empleo en una cuestión, la relativa a la protección de la seguridad y salud en el trabajo, que puede requerir de la adopción por el trabajador de medidas para que quede garantizada, preservando con ello su propia integridad.

Este incumplimiento no se ha justificado por la Conselleria al no dar razón de los motivos de su demora pese a haber sido requerida expresamente esta información.

En segundo lugar, por lo que se refiere al procedimiento tramitado ante la Unidad de Resolución de Conflicto, a la vista del contenido del Protocolo de Prevención y Actuación ante el acoso laboral en centros docentes dependientes de la Conselleria de Educación, no presenta duda ninguna la obligación de la Administración de realizar las actuaciones de comprobación o investigación necesarias para valorar la situación de acoso apuntada por la interesada, que culminen en la emisión del informe que proceda.

Sin embargo, no existe ninguna constancia, dada la falta de remisión del informe que solicitamos a la Conselleria, de cuáles han sido las actuaciones que en su caso se han realizado por la Unidad de Resolución de Conflictos competente, tras la entrevista a la que fue citada la persona promotora de la queja. Entendemos, de esta forma, que la Unidad de Resolución de Conflictos no ha realizado el informe con propuestas de intervención con traslado a la Dirección General de Centros y Personal Docente. No consta tampoco el dictado de ninguna resolución administrativa al respecto, presentándose una situación de absoluta falta de actividad que puede perjudicar el derecho a la salud de la interesada en el ámbito laboral.

Finalmente, cabe recordar el contenido del artículo 37 de la Ley 2/2021, de 6 de marzo, del Sindic 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:

A LA CONSELLERIA 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. **RECORDAMOS EL DEBER LEGAL** de resolver en plazo las solicitudes formuladas por los ciudadanos (artículos 21 y 29 LPACAP) y concretamente las solicitudes formuladas por la persona promotora de la queja sobre el acceso al informe psicosocial realizado por el INVASSAT en relación a IES Rafelbunyol, procurando con ello la efectividad del derecho de información que en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo ostentan los empleados públicos. Para el dictado de esa resolución por el órgano competente deberán tenerse en especial consideración las obligaciones de información que la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, impone a los empleadores.
3. **RECORDAMOS EL DEBER LEGAL** de tramitar íntegramente los procedimientos administrativos en el plazo señalado en las normas que le resulten de aplicación o, en su defecto, en el de 3 meses, a través de los cauces procedimentales previstos y con información a la persona interesada de cuantas actuaciones se produzcan.
4. **ADVERTIMOS** que, dado el tiempo transcurrido, a la mayor brevedad y en todo caso en el plazo de 15 días hábiles, se dé respuesta a la interesada sobre su solicitud de acceso al informe del INVASSAT sobre el IES Rafelbunyol que garantice de forma efectiva el cumplimiento de las obligaciones de información que corresponden a la Consellería en materia de seguridad y salud en el trabajo.
5. **ADVERTIMOS** que, dado el tiempo transcurrido, a la mayor brevedad y en todo caso en el plazo de 15 días hábiles, por la Unidad de Resolución de Conflictos u órgano competente se prosiga con los trámites y actuaciones administrativas señalados en el Protocolo de Prevención y Actuación ante el acoso laboral en centros docentes dependientes de la Conselleria de Educación, informando puntualmente de todo ello a 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