

"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	2501157
Materia	Empleo
Asunto	Empleo público: falta de respuesta a solicitudes presentadas por empleados públicos

RESOLUCIÓN DE CONSIDERACIONES A LA ADMINISTRACIÓN

1 Tramitación de la queja

El 17/03/2025 registramos un escrito que identificamos con el número de queja 2501157. La persona interesada presentaba una queja por falta de respuesta a los siguientes escritos presentados ante el Ayuntamiento de Castellón de la Plana:

- escrito presentado el 17/07/2024 solicitando copia de los documentos incorporados al expediente de su reingreso en el Ayuntamiento.
- solicitud presentada el 13/12/2024 de cambio de puesto de trabajo por motivos de salud.
- varias solicitudes de citas con la Alcaldesa y con el Concejal de Personal (presentadas en fechas 25/05/2024, 12/06/2024, 25/06/2024 y 12/02/2025).

Por ello, el 18/03/2025 solicitamos al Ayuntamiento de Castellón de la Plana que, en el plazo de un mes, nos enviara un informe sobre este asunto.

La solicitud de informe fue notificada al Ayuntamiento el 20/03/2025, sin que dentro del plazo concedido se haya recibido en esta institución el informe solicitado.

La falta de remisión del informe nos impide contrastar las manifestaciones efectuadas por la persona promotora de la queja que, por tal razón, habrán de tenerse por ciertas.

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 Castellón de la Plana, según la relación expuesta en el apartado anterior de esta resolución.

Sobre la solicitud de acceso a los documentos obrantes en el procedimiento de reingreso en el Ayuntamiento de Castellón de la Plana, no puede negarse que la persona promotora de la queja ostenta la condición de interesada en dicho procedimiento, razón por la cual tiene reconocido el derecho a acceder al mismo y obtener copia de los documentos en él obrantes.

En este sentido, el artículo 53.1.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP) dispone que:

1. Además del resto de derechos previstos en esta Ley, los interesados en un procedimiento administrativo, tienen los siguientes derechos:

- a) A conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados; el sentido del silencio administrativo que corresponda, en caso de que la Administración no dicte ni notifique resolución expresa en plazo; el órgano competente para su instrucción, en su caso, y resolución; y los actos de trámite dictados. Asimismo, también tendrán derecho a acceder y a obtener copia de los documentos contenidos en los citados procedimientos.

En todo caso, la interesada tiene derecho, también, a obtener una respuesta concreta y precisa sobre la solicitud efectuada, pues la Administración tiene la obligación de resolver las solicitudes, reclamaciones y/o recursos que presenten los ciudadanos en toda clase de procedimientos, dentro del plazo que señalen las normas específicas del procedimiento de que se trate o, en su defecto, en el de tres meses.

Estos derechos reconocidos en la LPACAP de forma general para los ciudadanos y, especialmente para aquellos que ostenten la condición de interesados en los procedimientos administrativos, también son predicables de los empleados públicos al servicio de las Administraciones Públicas. En este contexto, resulta necesario 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 a los artículos 21 y 53 de la LPACAP.

Sin embargo, el Ayuntamiento de Castellón de la Plana no ha atendido sus obligaciones, habiendo transcurrido para ello un tiempo más que prudencial, desde el 17/07/2024.

En cuanto a la solicitud de cambio de puesto de trabajo por razones de salud presentada el 13/12/2024, no parece razonable que, al momento de presentar la queja por la interesada –en el mes de marzo de 2025–, el Ayuntamiento no haya dispuesto nada al respecto ni conste la realización de actuación administrativa ninguna. En este punto, la ausencia del informe que solicitamos al Ayuntamiento nos impide conocer si se ha incoado el procedimiento de adaptación o cambio de puesto de trabajo en orden a garantizar el derecho a la salud de la trabajadora municipal.

Un aspecto relevante en la relación de empleo público viene constituido por el derecho que tienen los empleados a recibir protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo (art. 14.I TREBEP), que a su vez es una obligación de la Administración empleadora. Más allá de las medidas generales preventivas (reconocimientos médicos, formación en prevención de riesgos laborales) la Administración debe tener una especial sensibilidad con el personal a su servicio que, de forma temporal o permanente, presente una merma en sus capacidades o presente limitaciones que aconsejen un cambio de puesto de trabajo o la adaptación del que vienen desempeñando. En estos casos, en los que más allá de la correcta realización de funciones, está en juego la salud del empleado, la normativa de aplicación contempla una serie de procedimientos, con sus fases, con sus informes médicos, que pese a tener prevista una corta duración temporal, muchas veces se demoran. En estos casos, no puede la Administración olvidar su capacidad para adoptar, incluso de oficio, medidas cautelares en orden a la protección de la salud del trabajador durante el tiempo

en que se tramite el procedimiento correspondiente. Estas medidas cautelares –que, por supuesto, no pueden prejuzgar ni predeterminar la resolución que finalmente se adopte– consiguen minimizar, cuando no anular, los riesgos del trabajador e impiden en cierto modo que se intensifiquen o acrecienten sus dolencias.

El procedimiento para la adaptación y/o cambio de puesto de trabajo por motivos de salud se contempla en el Decreto 3/2017, 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, aplicable a las entidades locales radicadas en la Comunitat Valenciana (artículo 3.3).

El procedimiento se regula en los artículos 65 a 73, disponiéndose su iniciación a solicitud de la persona interesada. El plazo de duración máxima del procedimiento es de 3 meses, teniendo preferencia en su tramitación y disponiéndose efectos negativos al silencio administrativo.

En el presente caso, la interesada formula solicitud el 13/12/2024, si bien previamente había aportado documentos de contenido clínico en acreditación de sus limitaciones para el puesto desempeñado. Sin embargo, el Ayuntamiento de Castellón de la Plana no realiza actuación ninguna, manteniendo a la interesada en un puesto de trabajo que podría resultar no adecuado para su estado de salud, con la posibilidad de empeoramiento.

Finalmente, sobre las solicitudes de cita con la Alcaldesa y con el Concejal de Personal, presentadas los días 25/05/2024, 12/06/2024, 25/06/2024 y 12/02/2025, el Ayuntamiento de Castellón de la Plana nuevamente mantienen una posición de inactividad absoluta, negando la contestación que merece la persona promotora de la queja. Es relevante la condición de empleada pública del Ayuntamiento concernido, pues las citas solicitadas lo son para poder hablar con quienes ejercen la jefatura superior del personal municipal y son responsables de tramitar los procedimientos tendentes a garantizar su salud en el entorno laboral.

Vuelve a omitir el Ayuntamiento de Castellón de la Plana su obligación de dar respuesta a las solicitudes de la interesada que, aunque pudieran enmarcarse en el derecho de petición del artículo 29 de la Constitución, deben ser contestadas en el plazo de 45 días hábiles (decisión sobre admisión o inadmisión a trámite) y resueltas en el plazo de 3 meses, todo ello de conformidad con las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición (artículos 8 y 11). Debemos advertir que la falta de pronunciamiento sobre la admisión a trámite determina que las solicitudes se consideren admitidas a trámite, por lo que deben resolverse expresamente.

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 a la solicitud presentada el 17/07/2024 sobre acceso a documentos obrantes en procedimiento en el que ostenta la condición de interesada, y de su derecho a acceder a los mismos.
- Su derecho a obtener resolución del procedimiento de adaptación o cambio de puesto de trabajo por motivos de salud iniciado mediante su instancia de 13/12/2024.

- Su derecho a obtener respuesta a las peticiones de citas con la Alcaldesa y Concejal de Personal presentadas los días 25/05/2024, 12/06/2024, 25/06/2024 y 12/02/2025.
- Con ello, se ha vulnerado su 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.

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.

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.

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.

3 Consideraciones a la Administración

Por todo ello, formulamos las siguientes consideraciones:

AL AYUNTAMIENTO DE CASTELLÓN DE LA PLANA:

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 procurar el acceso a los documentos que forman parte de los procedimientos en los que se ostenta la condición de interesado y obtener copia de los mismos, resolviendo en este sentido las solicitudes que al respecto se formulen.
3. **RECORDAMOS EL DEBER LEGAL** de tramitar con carácter preferente los procedimientos de adaptación y/o cambio de puesto de trabajo por razones de salud y a resolverlos en el plazo máximo de 3 meses.
4. **RECORDAMOS EL DEBER LEGAL** de dictar resolución sobre la admisión o inadmisión a trámite de las peticiones que formulen los ciudadanos en el plazo de 45 días hábiles desde su presentación y de resolver sobre las peticiones admitidas (aun por silencio) en el plazo máximo de 3 meses.
5. **ADVERTIMOS** que, dado el tiempo transcurrido, a la mayor brevedad y en todo caso en el plazo de 15 días, dicte las resoluciones correspondientes en relación con el acceso a documentos obrantes en el procedimiento de reingreso en el Ayuntamiento, al cambio o

adaptación de puesto de trabajo por motivos de salud y a las citas con Alcaldesa y Concejal de Personal.

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