

"Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos (...)" Art. 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos
"Tots els éssers humans naixen lliures i iguals en dignitat i drets (...)" Art. 1 de la Declaració Universal dels Drets Humans

Queja 2501679
Materia Empleo
Asunto Empleo público: cambio de puesto de trabajo por motivos de salud.

RESOLUCIÓN DE CONSIDERACIONES A LA ADMINISTRACIÓN

1 Tramitación de la queja

El 24/04/2025 registramos un escrito que identificamos con el número de queja 2501679. La persona interesada presentaba una queja por la actuación de la Conselleria de Justicia y Administración Pública en relación a la adaptación o cambio de puesto de trabajo por motivos de salud instado por la interesada.

En su queja exponía que era funcionaria de carrera del Cuerpo de Educadores de Educación Especial, y que sufría diversas patologías que le provocaban reducciones en su movilidad. Solicitó el cambio de puesto de trabajo, emitiéndose por el INVASSAT el correspondiente informe. Con este informe, el 17/07/2024 la interesada solicitó a la Conselleria el cambio de puesto de trabajo, sin que hasta la fecha se le haya procurado un puesto que reúna las condiciones necesarias para su adecuado desempeño.

Por ello, el 02/05/2025 solicitamos a la Conselleria de Justicia y Administración Pública que, en el plazo de un mes, nos enviara un informe sobre este asunto.

La solicitud de informe fue notificada el 02/05/2025, sin que dentro del plazo concedido se haya recibido en esta institución el informe solicitado.

La falta de informe de la Administración nos impide contrastar las alegaciones realizadas por la persona interesada que, por tal motivo, habrán de tenerse por ciertas.

En fechas 9 y 13/05/2025 recibimos sendos escritos de la interesada en los que nos comunicaba que había presentado nuevos escritos ante la Conselleria de Justicia y Administración Pública, a modo de recursos frente a los actos de adjudicación definitiva de destinos al personal temporal.

2 Conclusiones de la investigación

La actuación administrativa investigada se concreta en la falta de asignación de puesto de trabajo que reúna los condicionantes necesarios para su desempeño por la interesada en relación a la patología que padece y la reducción de movilidad que le provoca.

De las alegaciones y documentos obrantes en el expediente se desprende que la interesada, funcionaria de carrera del Cuerpo de Educadores de Educación Especial, el 17/07/2024 solicitó a la

Conselleria el cambio de puesto de trabajo por motivos de salud, disponiendo de informe emitido por el INVASSAT que así lo advertía.

En este contexto, la interesada indicaba que se le asignaron funciones administrativas en el IES Leonardo da Vinci de Alicante, en puesto vacante; añade que el centro presentaba condiciones que lo hacían inaccesible, dada su movilidad reducida, por lo que tuvo que rechazar el puesto de trabajo mediante escrito presentado el 27/03/2025. En ese mismo escrito la interesada propuso incorporarse al IES Haygón de San Vicente del Raspeig, al ser conocedora de la próxima producción de una vacante. Así, el INVASSAT emitió nuevo informe en el que hacía constar la necesidad de que la vacante a ocupar por la interesada debía localizarse en centro educativo situado en llano y con ascensor, señalando que ambos requisitos se cumplían en el IES Haygón.

Proseguía la interesada relatando que, pese a la solicitud de adscripción a puesto de trabajo en el IES Haygón, ese destino fue ofertado al personal interino para su cobertura urgente, publicándose la convocatoria el 16/04/2025. La interesada presentó escrito ante la Conselleria de Justicia y Administración Pública el 17/04/2025, invocando su mejor derecho para ocupar puesto en el IES Haygón frente al personal interino y el personal en mejora de empleo.

Sin embargo, afirmaba la interesada que no obtuvo respuesta, prosiguiendo los trámites del procedimiento de asignación de destinos al personal interino. Por ello, una vez iniciada la investigación por esta institución, la interesada nos comunicó que había presentado dos escritos, en fechas 23/04/2025 y 08/05/2025, éste último a modo de recurso frente a las adjudicaciones de destino.

Expuesto lo anterior, nos encontramos con una doble problemática. De un lado, la falta de resolución del procedimiento de cambio de puesto de trabajo por motivos de salud, al no haber sido adscrita la interesada a un puesto de trabajo acorde a los requerimientos plasmados en los informes del INVASSAT. De otro lado, la falta de respuesta a la solicitud de incorporarse al destino en el IES Haygón y las posteriores reclamaciones sobre su oferta al personal temporal.

Ambas cuestiones, pese a poseer sustantividad propia, se encuentran íntimamente relacionadas, pues la segunda depende de la respuesta que se dé a la primera.

Como hemos señalado, **a la interesada todavía no le ha sido atribuido el desempeño de un puesto de trabajo que reúna las condiciones necesarias para que, en relación con su estado de salud, pueda continuar desarrollando su actividad profesional.** La interesada inició los trámites el 17/07/2024, por lo que se ha superado con creces el plazo de 3 meses establecido en el artículo 66.4 del Reglamento de selección, provisión de puestos de trabajo y movilidad del personal de la función pública valenciana, aprobado por Decreto 3/2017, de 13 de enero, del Consell:

El procedimiento de adaptación o cambio de puesto de trabajo por motivos de salud, que se tramitará con carácter preferente, deberá resolverse en el plazo máximo de tres meses, contados desde la fecha en que la solicitud tenga entrada en el órgano competente para resolver. Transcurrido dicho plazo sin haberse notificado resolución expresa, la solicitud podrá entenderse desestimada.

En el presente caso, si bien inicialmente la interesada fue adscrita a puesto de trabajo en el IES Leonardo da Vinci, dicha adscripción se reveló inadecuada, por cuanto el centro no reunía las condiciones necesarias para procurar la movilidad de la trabajadora.

Por ello, renunció a ese puesto de trabajo, obteniendo informe del INVASSAT al respecto, en el que se indicaba que el puesto de trabajo al que debería ser adscrita debía ubicarse en llano y disponer de ascensor.

Conforme señala la interesada y así se desprende del informe del INVASSAT, ambos requerimientos (ubicación en llano y ascensor) los reunía el IES Haygón.

La interesada solicitó la adscripción a puesto que iba a quedar vacante en el IES Haygón, sin obtener respuesta. Días después, ese puesto fue ofrecido al personal integrante de las bolsas de empleo temporal; esto es, fue ofrecido a través de convocatoria pública para su cobertura por personal interino.

Esta institución carece de competencias para determinar si el puesto señalado por la interesada en el IES Haygón es idóneo o adecuado en relación a las patologías que padece, o para determinar si existen otros puestos de trabajo en la Administración autonómica que se acomoden mejor a su estado de salud. Sin embargo, sí podemos investigar las actuaciones de la Administración cuando, por falta de respuesta o por respuesta demorada o por una inadecuada actividad, se lesionan los derechos de los ciudadanos.

De este modo, no podemos afirmar que la interesada tenga un derecho incondicional a ocupar el puesto de trabajo en el IES Haygón conforme pretende. Pero sí tiene derecho a que la Administración se pronuncie sobre esta solicitud, máxime cuando por sus actuaciones posteriores parece haberla desestimado al proceder a la convocatoria pública del concreto puesto y su ofrecimiento al personal integrante de las bolsas de empleo temporal. Actuaciones posteriores éstas en las que la interesada ha realizado alegaciones, solicitando la exclusión del puesto de trabajo de la convocatoria publicada, sobre lo que tampoco ha obtenido respuesta.

Así las cosas, la actuación administrativa ha colocado a la persona promotora de la queja en una suerte de limbo jurídico, pues pese a tener derecho a la tramitación preferente del procedimiento de cambio de puesto de trabajo por motivos de salud y tener derecho también a que este sistema de provisión de puestos tenga preferencia sobre los nombramientos de personal funcionario interino o en mejora de empleo, la realidad fáctica resulta ser la contraria.

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, dentro del plazo normativamente previsto de 3 meses, una resolución sobre su solicitud de adaptación o cambio de puesto de trabajo por razón de salud, resolución que debe ser emitida por el órgano competente, de forma completa, congruente y motivada, y en la que debe constar el régimen de los recursos que frente a la misma puedan interponerse. Todo ello en el marco de las obligaciones que la Administración, como empleadora, tiene respecto a sus trabajadores en materia de prevención de riesgos laborales y protección de su salud, debiendo tramitar el procedimiento

con carácter preferente y priorizando estas adscripciones frente a los nombramientos temporales.

- Se ha vulnerado su derecho a la salud ante la falta de implementación de las medidas señaladas por en INVASSAT en sus informes en orden a la adaptación del puesto de trabajo de la interesada.
- Se ha incumplido el deber de buena administración plasmado en el artículo 9 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana y en el artículo 41 de la Carta Europea de Derechos Fundamentales, que a su vez supone el derecho de los ciudadanos a que sus asuntos sean tratados dentro de un plazo razonable.

Se ha de tener presente que el procedimiento de cambio de puesto de trabajo por motivos de salud debe tramitarse con carácter preferente. Además, según el artículo 65.2 del Reglamento de selección, provisión de puestos de trabajo y movilidad del personal de la función pública valenciana, este sistema de provisión de puestos tiene preferencia sobre los nombramientos de personal funcionario interino o mejora de empleo. Todo ello debe realizarse en el plazo máximo de 3 meses, plazo éste en el que la Administración debe analizar la situación de la trabajadora y, en su caso, procurarle un puesto de trabajo acorde a sus limitaciones y estado de salud, de forma tal que se garantice el derecho a un adecuado desarrollo profesional y el derecho a la salud de los empleados públicos.

De las actuaciones practicadas se desprende que la Conselleria no ha tramitado el procedimiento con carácter preferente, pues pasados 3 meses desde su inicio aún no consta la atribución a la interesada de un puesto de trabajo adecuado. Tampoco consta que la Conselleria haya otorgado preferencia a este sistema de provisión de puestos de trabajo frente a los nombramientos temporales, toda vez que ha procedido de forma pública a la convocatoria de destinos para los integrantes de la bolsa de empleo temporal sin que conste la realización, con carácter previo, de una selección de puestos de trabajo vacantes susceptibles de ser desempeñados por personal funcionario de carrera que precise cambio de puesto de trabajo por motivos de salud y concretamente por la interesada.

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 reglamentarias. 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.

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.

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 el derecho a la salud del empleado (reconocido en el artículo 43 de la Constitución), 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.

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:

A LA CONSELLERIA DE JUSTICIA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:

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 tramitar con carácter preferente y resolver los procedimientos de adaptación o cambio de puesto de trabajo por motivos de salud en el improrrogable plazo de 3 meses desde la presentación de la solicitud, conforme a los artículos 65 a 73 del 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.
3. **ADVERTIMOS** que debe impulsar, con carácter inmediato, las actuaciones administrativas necesarias para dictar la resolución que culmine el procedimiento de cambio de puesto de trabajo con la adscripción de la interesada a un puesto de trabajo que reúna las condiciones que posibiliten su desempeño.

4. **RECORDAMOS EL DEBER LEGAL** de dar respuesta a las solicitudes, reclamaciones y/o recursos que presenten los ciudadanos ante las Administraciones Públicas, mediante el dictado de una resolución por el órgano competente, completa, congruente, motivada, con indicación de los recursos que puedan interponerse y dentro del plazo fijado en la norma reguladora del procedimiento de que se trate o, en su defecto, en el de 3 meses, y todo ello con cursando en forma la notificación correspondiente.
5. **ADVERTIMOS** que debe dar respuesta a los escritos presentados el 27/03/2025 y el 17/04/2025 en relación con la opción por un determinado puesto de trabajo y su posterior convocatoria para el personal integrante de las bolsas de empleo temporal.
6. **SUGERIMOS** que se valore la conveniencia de adoptar medidas cautelares o provisionales que, hasta la resolución del procedimiento, garanticen la adecuada protección de la salud de la persona interesada en el marco de su relación de empleo.

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