



Consejería de la Presidencia de la Junta de Castilla y León
Ilmo. Sr. Director General de Relaciones con la Sociedad Civil
C/ Santiago Alba, 1
47008 VALLADOLID

Expediente: 229/2023

Asunto: Orden XXX por la que se dispone el cese del titular de un puesto de trabajo de la Consejería de XXX / Inspección General de Servicios / Disconformidad / Resolución

Centro directivo: Consejería de la Presidencia

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita con el número arriba indicado, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, en dicho expediente el reclamante hacía referencia a la “Orden XXX, por la que se dispone el cese del titular de un puesto de trabajo de la Consejería de XXX”. En dicha Orden se señala literalmente: “*XXX es actualmente titular y ocupante del puesto de trabajo con número XXX, clasificado como XXX . El sistema de provisión del citado puesto de trabajo es la libre designación, en cuya virtud fue adjudicado a su actual titular mediante Orden XXX por la que se resuelve convocatoria pública para cubrir puesto de trabajo mediante el sistema de libre designación. Por razones de interés público, cuya apreciación corresponde a esta Administración, y, de acuerdo con los motivos expuestos en el informe emitido por el centro directivo al que se adscribe el puesto de trabajo, procede el cese del citado funcionario*”. En consecuencia, se dispone “*El cese de XXX en el puesto de trabajo con código XXX*”.

También hacía referencia a la STSJCyL de XXX, que anula la precitada “Orden XXX”. En concreto, señala dicha Sentencia lo siguiente:

«Para la parte apelante, el informe delimita y describe una conducta del funcionario alejada de toda indeterminación porque se relatan en él los siguientes hechos:

- De forma injustificada, ha incurrido en postergaciones reiteradas de tareas encomendadas.*
- De forma injustificada, ha hecho entrega de trabajos con falta de calidad técnica.*
- De forma injustificada, en ocasiones no ha entregado tareas encargadas.*



- Han sido frecuentes excusas del tipo: “tengo mucho trabajo”, “si tengo que hacerlo, ponlo por escrito”, etc.

- Extiende su actitud al resto del servicio, provocando desgaste y deterioro del ambiente.

Estas expresiones valen tanto para el apelado como para cualquier otro ya que no se especifican qué trabajos, tareas, etc. son las que no ha hecho o ha realizado de forma defectuosa relacionadas con sus funciones. Son expresiones estandarizadas que no satisfacen el deber de motivación y que ocasionan indefensión al recurrente y no permiten comprobar que esa actuación administrativa se ajusta a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico y no es fruto de la arbitrariedad.

Admitir las expresiones que, a juicio de la parte apelante, son suficientes para justificar la motivación para el cese comportaría tanto como admitir que no es precisa motivación alguna, ya que podría utilizarse, como se ha dicho, a modo de modelo para un cese de puesto de libre designación.

(...)

Pero en el caso enjuiciado ninguna prueba se ha practicado por la Administración a fin de acreditar su realidad. No puede otorgarse al informe del Jefe de Servicio y a la propuesta de Orden (que se limita a reproducir el informe), tal y como propugna la parte apelante, el valor de prueba preeminente, uno, porque no acredita ningún hecho sino que contiene frases estereotipadas, y dos, porque cuestionado el cese por el cesado, este ha propuesto y practicado pruebas con todas las garantías de inmediación, concentración y publicidad en el proceso que desvirtúan el panorama laboral descrito en el informe; pruebas que no han sido contrarrestadas por otras practicadas a instancia de la Administración. Sobra decir que ese informe y la propuesta de Orden no tienen a su favor una presunción iuris et de iure».

A la vista de lo expuesto, señalaba el autor de la queja que XXX, mediante escrito de 5 de diciembre de 2022 y nº XXX, se dirigió a la Inspección General de Servicios (Asunto: Comunicación al amparo de la Ley 2/2016, de 11 de noviembre, por la que se regulan las actuaciones para dar curso a las informaciones que reciba la Administración Autonómica sobre hechos relacionados con delitos contra la Administración Pública y se establecen las garantías de los informantes). En dicho escrito atribuye al Jefe del Servicio de XXX (autor del informe propuesta de XXX de julio de 2021) y al Director General de XXX (autor de la propuesta de XXX de julio de 2021) ambos de la Consejería de XXX, los delitos de XXX. Sin embargo, también señalaba que, mediante Resolución del Inspector General de Servicios de XXX de enero de 2023, se acuerda “Inadmitir la comunicación presentada por XXX al amparo de la Ley 2/2016, de 11 de noviembre, por



la que se regulan las actuaciones para dar curso a las informaciones que reciba la Administración Autonómica sobre hechos relacionados con delitos contra la Administración Pública y se establecen las garantías de los informantes, al no encontrarse los hechos sobre los que se informa dentro del ámbito objetivo de aplicación de la Ley”.

En consecuencia, continuaba el autor de la queja indicando que XXX, mediante escrito de XXX de febrero de 2023 y número XXX, se dirigió a la Secretaría General de la Consejería de la Presidencia / Inspección General de Servicios [Asunto: Denuncias contra XXX]. En dicho escrito solicitaba *“Que, conforme a su obligación competencial, admita a trámite y tramite con ejemplaridad y diligencia estas denuncias, realizando las actuaciones que precise dirigidas a detectar indicios racionales de responsabilidad disciplinaria y/o delito penal proponiendo, en su caso, al órgano competente la incoación de expediente disciplinario y/o traslado al Ministerio Fiscal”.* No obstante, en contestación al citado escrito, mediante otro del Inspector General de Servicios de fecha XXX de marzo de 2023, se le traslada que *“esta Inspección entiende que las vías adecuadas para instar las actuaciones que procedan en relación con los hechos denunciados son, bien el procedimiento PEA GRS SST 10 previsto en el Protocolo ante situaciones de violencia en el trabajo, o bien la correspondiente vía judicial penal. A este fin, si desea iniciar las actuaciones previstas en el Protocolo ante situaciones de violencia en el trabajo, le recuerdo que el formulario de comunicación se encuentra a su disposición en la página web de la Junta de Castilla y León en la siguiente dirección:(...)”.*

Finalmente, refiere el reclamante que XXX ha presentado “Denuncia por el Protocolo de actuación ante situaciones de violencia interna en el trabajo” (fecha de entrada XXX de marzo de 2023 y número XXX).

En consecuencia, el pasado 19 de abril de 2023 nos dirigimos a la Consejería de la Presidencia solicitando información sobre la problemática planteada. Dicho trámite ha sido cumplimentado mediante un escrito registrado de entrada el día 8 de mayo de 2023.

A la vista de lo informado, así como de la restante documentación que obra en poder de esta Institución, procede realizar las siguientes consideraciones.

Resulta de lo expuesto que, mediante Resolución del Inspector General de Servicios de XXX de enero de 2023, se acuerda *“Inadmitir la comunicación presentada por XXX al amparo de la Ley 2/2016, de 11 de noviembre”*, así como que, posteriormente, en contestación al escrito de XXX de febrero de 2023 presentado por XXX [Asunto: Denuncias contra XXX], el Inspector General de Servicios, mediante otro de XXX de marzo de 2023, le traslada que *“esta Inspección entiende que las vías adecuadas para instar las actuaciones que procedan en relación con los hechos denunciados son, bien el*



procedimiento PEA GRS SST 10 previsto en el Protocolo ante situaciones de violencia en el trabajo, o bien la correspondiente vía judicial penal. A este fin, si desea iniciar las actuaciones previstas en el Protocolo ante situaciones de violencia en el trabajo, le recuerdo que el formulario de comunicación se encuentra a su disposición en la página web de la Junta de Castilla y León en la siguiente dirección:(...)". Precisamente, y a la vista del contenido de este último escrito, XXX presentó "Denuncia por el Protocolo de actuación ante situaciones de violencia interna en el trabajo" (fecha de entrada XXX de marzo de 2023 y número XXX).

Sin embargo, adjunta a su informe de 8 de mayo de 2023 una certificación en la que consta "*Que de acuerdo con los datos que obran en este Servicio, con fecha XXX de abril de 2023 se ha dictado Resolución del Secretario General de la Consejería de la Presidencia por la que se acuerda archivar la comunicación de situación de violencia interna en el trabajo presentada por XXX*". Dicha Resolución del Secretario General de la Consejería de la Presidencia de XXX de abril de 2023 obra incorporada al expediente (remitida por el autor de la queja), y en la misma se señala que «*la Comisión, por unanimidad de sus miembros con derecho a voto, considera que los hechos denunciados no entran dentro del ámbito de actuación del Protocolo ante situaciones de violencia interna en el trabajo, toda vez que el denunciante se limita a referirse al acoso laboral en el anexo, no alegando la existencia de ninguna de las conductas relacionadas en el anexo VII punto a) del citado Protocolo PE SST 10 "conductas consideradas como acoso laboral"*», y se acuerda el archivo "*al no entrar los hechos denunciados dentro del ámbito de actuación del Protocolo ante situaciones de violencia interna en el trabajo*".

En relación con lo expuesto ("*los hechos denunciados no entran dentro del ámbito de actuación del Protocolo*"), es cierto que en el documento "PE SST 10. Actuación ante situaciones de violencia en el trabajo" consta literalmente lo siguiente:

"En la primera reunión y tras un primer análisis de los datos incluidos en la documentación aportada, la comisión puede hacer las siguientes propuestas al responsable de personal precitado:

*1.-**Archivo** de la documentación motivada por alguno de los siguientes supuestos:*

- (...)

-No cumplir con las condiciones exigidas, o por resultar evidente que lo planteado no pertenece al ámbito de este protocolo, por falta de objeto o insuficiencia de indicios, declarando la inexistencia de violencia interna.

- (...)



2.-Tramitación de la comunicación como posible situación de violencia interna pudiéndose dar los siguientes supuestos: (...)”.

Por otro lado, figura incorporado al mismo documento “PE SST 10” un anexo VII (listado de referencia de conductas que son, o no son, acoso laboral) en el que se contemplan “a) conductas consideradas como acoso laboral (...) y b) conductas que no son acoso laboral (sin perjuicio de que puedan ser constitutivas de otras infracciones)”. Sin embargo, y aunque se reconoce que existen “conductas que no son acoso laboral (sin perjuicio de que puedan ser constitutivas de otras infracciones)”, no se contempla en dicho documento la posibilidad de que la comisión pueda proponer respecto a dichas conductas “la incoación del expediente disciplinario que corresponda”, como sucede en otros protocolos a los que nos referiremos en la segunda parte de la presente Resolución.

En consecuencia, entendemos que deberá tramitarse el escrito de XXX de febrero de 2023 y número XXX, dirigido por XXX a la Inspección General de Servicios [Asunto: Denuncias contra XXX], escrito en el que se solicita “*Que, conforme a su obligación competencial, admita a trámite y tramite con ejemplaridad y diligencia estas denuncias, realizando las actuaciones que precise dirigidas a detectar indicios racionales de responsabilidad disciplinaria y/o delito penal proponiendo, en su caso, al órgano competente la incoación de expediente disciplinario y/o traslado al Ministerio Fiscal*”. Máxime teniendo en cuenta que la Orden PRE/1606/2022, de 21 de noviembre, por la que se aprueba la carta de servicios de la Inspección General de Servicios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, recoge expresamente (en el apartado relativo a derechos y deberes de los ciudadanos en relación con la prestación de servicios) el derecho a “presentar denuncias cuando se tenga constancia de una conducta o comportamiento presuntamente ilícito en el ámbito administrativo por parte de los empleados públicos al servicio de la Administración”.

Además, si bien es cierto que el artículo 27 del Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado, dispone que “El procedimiento se iniciará siempre de oficio, por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, moción razonada de los subordinados o denuncia. De iniciarse el procedimiento como consecuencia de denuncia, deberá comunicarse dicho acuerdo al firmante de la misma”, también es cierto que, de conformidad con la STSJ de Castilla y León de 4 de marzo de 2021 (dictada a propósito de la falta de respuesta a las denuncias interpuestas por una mercantil contra los funcionarios del Servicio Público de Empleo Estatal que habían intervenido en la tramitación de un expediente administrativo), deberá comunicarse en todo caso el acuerdo que se adopte (tanto si se inicia el procedimiento como si no se inicia).



En concreto, en el Fundamento de Derecho Tercero consta que *“Idéntica suerte ha de correr la segunda causa de inadmisibilidad que se hace valer en el escrito de apelación, la de no existir actividad administrativa susceptible de impugnación. En efecto, al margen de no compartirse la afirmación de que solo hay que notificar al denunciante el acuerdo de iniciación del procedimiento incoado en virtud de la denuncia de aquél y no, por el contrario, el acuerdo por el que se decide la no incoación (lo que deja totalmente indefenso al mismo, máxime en un caso como el de autos en el que no se tomó ningún acuerdo y la desestimación de su petición de que se exigiera responsabilidad disciplinaria se produjo por silencio, es decir, sin ofrecer ninguna motivación) (...)”*, y el Fundamento de Derecho Cuarto añade: *«Debe, no obstante, quedar claro, uno, que la Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación -artículo 21.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC)-, dos, que el silencio es un mecanismo que protege a los ciudadanos frente a los incumplimientos de la Administración Pública en la resolución de sus procedimientos administrativos y en el caso de que sea negativo “tiene los solos efectos” de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso administrativo que resulte procedente (artículo 24.2 LPAC), tres, que, por tanto, en absoluto puede compartirse la afirmación hecha en el escrito de apelación (página 13) en el sentido de que “la Administración examinó los hechos denunciados y determinó la ausencia de fundamento a efectos de incoar expediente disciplinario”, lo que, dada la falta de resolución expresa, no deja de ser una simple suposición carente de base (...).»*.

Por otro lado, como ya adelantábamos, figura incorporado al documento “PE SST 10” un anexo VII (listado de referencia de conductas que son, o no son, acoso laboral) en el que se contemplan *“a) conductas consideradas como acoso laboral (...) y b) conductas que no son acoso laboral (sin perjuicio de que puedan ser constitutivas de otras infracciones)”*. Es decir, se reconoce que existen *“conductas que no son acoso laboral (sin perjuicio de que puedan ser constitutivas de otras infracciones)”* pero no se contempla la posibilidad de que la comisión pueda proponer respecto a las mismas *“la incoación del expediente disciplinario que corresponda”*, como sucede en otros protocolos.

Por ejemplo, en la Resolución de 5 de mayo de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba y publica el Acuerdo de 6 de abril de 2011 de la Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado sobre el Protocolo de actuación frente al acoso laboral en la Administración General del Estado, se dispone lo siguiente:

“3.1.3. Elaboración de propuestas resultantes del informe de valoración inicial. -A la vista del informe de valoración inicial, el titular de la jefatura superior de personal



precitado deberá actuar en consecuencia debiendo optar por alguna de las siguientes alternativas:

A) Archivo de la denuncia, motivado por alguno de los siguientes supuestos:

Desistimiento del denunciante (salvo que de oficio procediera continuar la investigación de la misma).

Falta de objeto o insuficiencia de indicios.

Que por actuaciones previas se pueda dar por resuelto el contenido de la denuncia.

B) Si del análisis del caso se dedujera la comisión de alguna otra falta, distinta al «mobbing» y tipificada en la normativa existente, se propondrá la incoación del expediente disciplinario que corresponda”.

En la línea expuesta, pero en el ámbito del derecho autonómico comparado, podemos citar los siguientes documentos:

1.- Acuerdo de 9 de mayo de 2017, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba expresa y formalmente el Acuerdo 19 de abril de 2017, de la Mesa General de Negociación de los empleados públicos de la Administración de la Comunidad de Madrid, por el que se aprueba el Protocolo general de prevención y actuación frente a todos los tipos de acoso en el trabajo en la Administración de la **Comunidad de Madrid** y los organismos públicos vinculados o dependientes de ella.

“5.1.3. Elaboración de propuestas resultantes del informe de valoración inicial.

A la vista del informe de valoración inicial, la secretaría general técnica de la consejería, gerencia del organismo o el órgano establecido en el ámbito docente, de justicia o sanitario deberá optar por alguna de las siguientes alternativas:

a) Archivo de la denuncia, motivado por alguno de los siguientes supuestos:

- Desistimiento del denunciante (salvo que de oficio procediera continuar la investigación de la misma).

- Falta de objeto o insuficiencia de indicios.

- Que por actuaciones previas de cualquier tipo (conciliatorias, mediadoras, organizativas u otras) se pueda dar por resuelto el contenido de la denuncia.



b) Si del análisis del caso se dedujera la comisión de alguna otra falta, distinta a los diferentes supuestos de acoso en el entorno laboral y tipificada en la normativa existente, se propondrá la incoación del expediente disciplinario que corresponda”.

2.- Resolución de 3 de marzo de 2020, de la Secretaría General para la Administración Pública, por la que se aprueba y ordena la publicación del Acuerdo de la Mesa General de Negociación Común del Personal Funcionario, Estatutario y Laboral de la Administración de la Junta de Andalucía, de 13 de febrero de 2020, por el que se actualiza el Protocolo de prevención y actuación en los casos de acoso laboral, sexual y por razón de sexo u otra discriminación de la Administración de la **Junta de Andalucía**.

“V.2. Valoración inicial de la solicitud. Actuación del Comité de investigación interna para las situaciones de acoso.

La valoración inicial de la solicitud a efectos del procedimiento comprende las siguientes opciones y actuaciones:

1. El Comité de Investigación Interna para los casos de acoso se reunirá en el plazo de diez días hábiles desde la recepción del escrito de solicitud de intervención.

2. El Comité podrá decidir entre las siguientes opciones alternativas:

2.1. Archivar la solicitud, motivado por alguno de los siguientes supuestos:

a) Desistimiento de la persona solicitante.

b) Falta de objeto o insuficiencia de indicios.

c) Resolución del contenido de la solicitud por actuaciones previas.

d) Si del análisis del caso se dedujera la comisión de alguna otra falta, distinta del acoso y tipificada como infracción disciplinaria, proponiendo la incoación del expediente que corresponda”.

3.- Resolución de 17/11/2021, de la Dirección General de la Función Pública, por la que se da publicidad al Protocolo para la prevención, identificación y actuación frente al acoso en el lugar de trabajo en la Administración de la Junta de Comunidades de **Castilla-La Mancha** y sus organismos autónomos.

“7.2. Fase 2: Valoración inicial de la comunicación.

(...)



7.2.3. *Tras la realización de las actuaciones iniciales, el comité emitirá un informe-propuesta de valoración inicial que contendrá alguna de las siguientes conclusiones:*

1.ª Proponer al órgano competente el archivo de las actuaciones, motivando su propuesta en alguna de las siguientes circunstancias:

a) Desistimiento de la persona legitimada para presentar la comunicación.

b) Falta de consentimiento para la tramitación del procedimiento, cuando la comunicación de presunto acoso hubiese sido presentada por persona distinta a la presuntamente acosada.

c) Falta de objeto o insuficiencia de indicios.

(...)

2.ª Abrir la fase de investigación en el caso de que se apreciaran indicios que fundamenten la presunta situación de acoso, pudiendo proponer al órgano competente la aplicación de las medidas cautelares que considere necesarias.

3.ª Proponer al órgano competente la incoación de un procedimiento disciplinario cuando del análisis del caso se dedujera la comisión de alguna otra falta disciplinaria distinta del acoso”.

Por lo tanto, entendemos que debería valorarse la modificación del documento “PE SST 10. Actuación ante situaciones de violencia en el trabajo”, en concreto del apartado relativo a la fase de iniciación, ampliando el contenido de las propuestas de la comisión (en la actualidad el archivo y la tramitación como posible situación de violencia interna) al inicio de un expediente disciplinario, si se dedujera de la documentación aportada la existencia de otra falta distinta del acoso.

Finalmente, cabe apuntar que, en la actualidad, se encuentra en vigor el Decreto 13/2009, de 5 de febrero, por el que se regula la organización y funcionamiento de la Inspección General de Servicios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, pero que está previsto en el calendario normativo 2021 (tercer trimestre 2021) un nuevo Decreto que sustituya al mismo. En concreto, en la “Orden de 8 de octubre de 2021, del Consejero de Transparencia, Ordenación del territorio y Acción exterior, por la que se inicia el procedimiento para la elaboración de un proyecto de decreto por el que se regula la organización y funcionamiento de la Inspección General de Servicios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León” se dispone “*Antecedentes. Primero.- La necesidad de avanzar en el fortalecimiento de los mecanismos de control de la integridad en las actuaciones de la Administración es una prioridad para la*



Administración de la Comunidad de Castilla y León. Para ello resulta conveniente reforzar la estructura, competencias y funciones de la Inspección General de Servicios, así como impulsar las funciones de prevención e investigación de irregularidades”. Sin embargo, consultado por nuestra parte el enlace Gobierno Abierto > Transparencia > Normativa > Decreto por el que se regula la Inspección General de Servicios, hemos comprobado que la última fase publicada es el “Informe de las consejerías y órganos colegiados”, y que dicho informe ya se había solicitado el pasado 1 de diciembre de 2021.

En consecuencia, también entendemos que debería agilizarse la aprobación del nuevo Decreto por el que se regula la organización y funcionamiento de la Inspección General de Servicios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León previsto en el calendario normativo 2021 (tercer trimestre 2021).

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:

PRIMERA: Que por parte de ese Centro Directivo se tramite el escrito de **XXX de febrero de 2023 y número XXX, dirigido por XXX a la Secretaría General de la Consejería de la Presidencia / Inspección General de Servicios [Asunto: Denuncias contra XXX (...)] comunicando a su firmante el acuerdo que se adopte (incoación o no de expediente/s disciplinario/s).**

SEGUNDA: Que se valore la modificación del documento “PE SST 10. Actuación ante situaciones de violencia en el trabajo”, en concreto del apartado relativo a la fase de iniciación, ampliando el contenido de las propuestas de la comisión (en la actualidad el archivo y la tramitación como posible situación de violencia interna) al inicio de un expediente disciplinario, si se dedujera de la documentación aportada la existencia de otra falta distinta del acoso.

TERCERA: Que se agilice la aprobación del nuevo Decreto por el que se regula la organización y funcionamiento de la Inspección General de Servicios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León previsto en el calendario normativo 2021 (tercer trimestre 2021) con el objetivo de reforzar la estructura, competencias y funciones de la Inspección General de Servicios, así como impulsar las funciones de prevención e investigación de irregularidades.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma por parte del órgano que corresponda de la Consejería de la Presidencia en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.



PROCURADOR DEL COMÚN
DE CASTILLA Y LEÓN

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN
Tomás Quintana López