

Expte.

DI-455/2004-4

**Excmo.Sr. ALCALDE PRESIDENTE
AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA
Plaza del Pilar, 18
50001 ZARAGOZA**

I.- Antecedentes

Primero.- Con fecha 5 de abril de 2004 tuvo entrada en nuestra Institución un escrito de queja que quedó registrado con el número de referencia arriba expresado.

En dicho escrito se hacía referencia a lo siguiente:

“La Ley 6/1997 sobre Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (artº 10); el Decreto Legislativo 2/2001 de 3 de Julio sobre Administración de la Comunidad Autónoma (artº 11) establecen que las Unidades y Órganos administrativos se crearán en las Relaciones de Puestos de Trabajo. Y el artículo 6.3 del citado Decreto Legislativo establece “que en ningún caso podrán crearse órganos administrativos que supongan duplicación de otros ya existentes “. El Artículo 90.2 de la Ley de Bases de Régimen Local establece que las Corporaciones Locales formaran las Relaciones de Puestos de Trabajo existentes en su organización, en los términos previstos en la legislación básica sobre función pública. La creación del órgano denominado Área e Intendente Principal de Organización y Recursos es contraria a las normas citadas pues no figura en la Relación de Puestos de Trabajo del Ayuntamiento.

La creación del órgano citado es contraria también a lo establecido en el artículo 11.2.b y 11.3 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, los cuales establecen que “la creación de órganos administrativos exigirá la delimitación de sus

funciones y competencias”. Y “que no podrán crearse nuevos órganos que supongan duplicación de otros ya existentes”. El órgano denominado Área de Gestión y Recursos Humanos, si bien hasta el día de la fecha, no consta la delimitación de sus funciones y competencias, en la práctica viene actuando en tareas prácticamente de formación. Para la gestión de dichas tareas ya existen otros órganos. La gestión del personal se realiza en el Ayuntamiento a través del Servicio de Personal. La gestión del material los Servicios de Patrimonio y Organización del Ayuntamiento.

Los órganos administrativos que ya tienen competencias en materia de formación de la policía local son: el Superintendente de la Policía Local de Zaragoza.(Artículos 17.9, 76,79,80,84 y 85 del Reglamento de Policía Local); el Director de la Academia de Policía Local (Artículos 76,77,78,80,84,85 y 86 del Reglamento de la Policía Local de Zaragoza); el Centro Municipal de Formación y Desarrollo (Artículos 1,6,10,12, 14, etc. del Reglamento de Formación del Personal Municipal. B.O.P. n° 97 de fecha 26.I.1999); la Escuela de Policías Locales de Aragón (Decreto 103/1992 de 26 de Mayo de la Diputación General, por la que se creó la Escuela de Policías Locales de Aragón). Existen otros items, que también intervienen en dicha formación: la FAMP, la FEPM, los Sindicatos etc.

En el Ayuntamiento de Zaragoza, desde hace muchos años, los Organigramas, los Manuales de Competencias de los órganos incluidos en los organigramas y los Manuales de Funciones de los puestos de trabajo de en ellos incluidos corresponde al Pleno del Ayuntamiento.

El artº 7 del Reglamento de Policía actualmente en vigor establece que la Policía Local se estructurará en los departamentos que establezca el propio Ayuntamiento y que las Unidades en que s e estructure el Cuerpo y sus funciones se definirán según lo dispuesto en las Relaciones de Puestos de Trabajo y tras ser aprobadas por el Ayuntamiento. El Ayuntamiento, según la propia definición de la Ley de Bases de Régimen Local está integrado por el Alcalde y los Concejales.

La Ley de Régimen Jurídico artículo 53, establece que los actos administrativos se producirán por el órgano competente y por el procedimiento establecido al día de la fecha no consta que para la aprobación del Organigrama recurrido se haya formado el expediente al

que se refieren el artículo 68 y siguientes de la Ley de Régimen Jurídico, consecuentemente, falta la publicidad, no se ha podido ejercer el derecho a conocer el estado de la tramitación, a tomar vista del expediente y a presentar alegaciones por los interesados. No consta se haya consultado la Junta de Mandos de la Policía Local (Art. 18 del Reglamento), ni a órganos electos de representación del personal municipal.

El artículo 53 de la citada Ley Orgánica establece que los Cuerpos de Policía Local ejercerán las siguientes funciones :proteger a las Autoridades locales; vigilar los edificios municipales; ordenar y dirigir el tráfico; instruir atestados por accidentes de circulación; policía administrativa sobre Ordenanzas y Bandos ; participar en funciones de policía judicial; prestar auxilio en casos de calamidad o accidente; vigilar los espacios públicos; colaborar en la resolución de conflictos privados.

El artículo 39 de la citada Ley establece que corresponde a las Comunidades Autónomas la formación de las Policías Locales mediante el establecimiento de Escuelas de Formación.

El artículo 44.1 del Reglamento Marco de Organización de Policías Locales de Aragón establece que la Policía Local realizará los cometidos que se citan en la Ley Orgánica de 1986, entre estos cometidos no figuran, ni la gestión de personal, ni la de material, ni la formación.

El Área e Intendente Principal de Policía Local recurridas vienen actuando en la práctica al margen de las funciones citadas en el citado artículo 53 y ha asumido per se las del artículo 39. Sus tareas son fundamentalmente de gestión, por lo tanto no policiales y consecuentemente, la creación del área u órgano citados no se ajusta ni a la Ley ni y a los principios de organización y economía etc.

Así han interpretado la Ley, desde hace años, ayuntamientos como el de Barcelona y Bilbao, que tienen estructuras de gestión con funcionarios no policiales y Sindicatos como Comisiones Obreras que las proponen.

El desplazamiento del Director de la Academia de las actividades de formación que

le deberían ser inherentes se ha instrumentalizado a través de miembros de la Escala Técnica de la Policía Local, de la categoría de Intendente Principal. El desplazamiento directo ha ocurrido por la actuación del órgano denominado Área e Intendente Principal de Gestión y Recursos, y el indirecto por la creación en el Plantilla del año 2003, provisión en Mayo de 2003, y ubicación en el nuevo organigrama en Septiembre de 2003 de una plaza de Intendente Principal de Policía Local.

Hasta la creación de dicha plaza de Intendente Principal ,en la Policía Local, existían tres funcionarios del Grupo A, Nivel 26,Estrato 11.El Director de la Academia de Policía Local, el Intendente Principal de Planificación y Coordinación y el Intendente Principal del Área Operativa. La provisión de la nueva plaza de Intendente Principal fue seguida de un nuevo “reparto” de la Policía Local mediante el Organigrama. Como consecuencia de este “reparto”, el puesto de Director de la Academia, que ya venía muy debilitado, queda sin contenidos. -

La provisión de la plaza de Intendente Principal en Comisión de Servicio, se realizó aplicando el Artículo 31 del Decreto 80/1997 de 10 de Junio, pero infringiéndolo en su fondo y forma.

La provisión de una vacante en Comisión de Servicio en aplicación del citado artículo 31 necesita cuatro elementos: la existencia de una vacante, un supuesto de urgente e inaplazable necesidad, duración limitada a seis meses prorrogable por otros seis, e inclusión de la vacante en la primera convocatoria que se realice.

En el caso que nos ocupa no podemos hablar de existencia de vacante en sentido estricto, es decir entendida como un puesto de trabajo libre por quedar sin titular. El puesto de trabajo provisto en Comisión de Servicio no estuvo nunca vacante porque no había existido antes.

La inexistencia de urgente e inaplazable necesidad para su provisión aparece con una gran claridad. En principio, ya se puede afirmar que no era necesaria su creación, pues existía, desde hacia tiempo, la propuesta de transformación de la plaza de Director de la

Academia en Intendente Principal y en aplicación de criterios de economía y eficacia se debería haber optado por la transformación. Dentro de la Policía Local tampoco hubo cambios funcionales u organizativos o propuestas técnicas que justificasen la creación. Las razones fueron otras. El hecho de que desde primeros de Enero de 2003 hasta el 1 de Junio, en que se dicto la Comisión de Servicio, la plaza no estuviera cubierta, prueba que no existió la urgente e inaplazable necesidad. También prueba la inexistencia de esa necesidad el hecho de que el puesto de Intendente Principal provisto en Comisión de Servicio no tuvo cometido conocido desde el 1 de Junio, fecha de comienzo de la Comisión de Servicio, hasta el 15 de Septiembre, fecha en que se comenzó a aplicar el organigrama recurrido.

El 31 de Noviembre de 2003 se acabó el plazo de seis meses desde el comienzo de la Comisión de Servicio. No consta se haya prorrogado El 1 de Junio de 2004 la Comisión de Servicio ya habrá consumido el año y debería haber finalizado.

La vacante de Intendente Principal provista en Comisión de Servicio, no ha figurado en ninguna convocatoria de provisión, incumpliendo también este cuarto requisito.”

Segundo.- Examinado el escrito de queja se resolvió admitirlo a mediación y dirigirse al Ayuntamiento de Zaragoza con la finalidad de recabar la información precisa sobre las cuestiones planteadas en el mismo.

Tercero.- El Ayuntamiento de Zaragoza contestó a la petición de información remitiendo con fecha 9 de junio de 2004 un escrito del Servicio de Personal en el que exponía lo siguiente:

“A) En relación a la creación del Área de Gestión y Recursos Humanos:

El artículo 7.3 del Reglamento del Cuerpo de la Policía Local dispone que la Policía Local de Zaragoza se estructura en los departamentos que establezca el propio Ayuntamiento, fijando asimismo los cometidos específicos de cada departamento, así como de sus componentes, número de efectivos reales, mandos y jefatura de los mismos.

La organización de esta estructura interna y sus variaciones se efectuarán por la Alcaldía o Concejal Delegado directamente o a propuesta del

Superintendente.

El 15 de septiembre de 2003 la Tenencia de Alcaldía Delegada de Policía Local resuelve mediante Decreto aprobar la estructura del Cuerpo de la Policía Local según figura en anexo al citado Decreto, y facultar al Superintendente-Jefe del Cuerpo de la Policía Local a dictar las órdenes oportunas para su desarrollo y ejecución.

En el citado anexo se establece directamente dependiendo de la Jefatura del Cuerpo la denominada "Área de Gestión de Recursos Humanos", en la que se integra la "Academia".

Asimismo en idéntica fecha a la señalada con anterioridad y en virtud de las atribuciones conferidas por el artículo 99 del Reglamento del Cuerpo de la Policía Local y mediante Decreto del Teniente de Alcalde Delegado de Policía Local se destina a un Intendente Principal para el mando del Área de Gestión y Recursos Humanos.

En la vigente Relación de Puestos de Trabajo del Ayuntamiento de Zaragoza aprobada el 6 de febrero de 2004 figuran 3 puestos de Intendente Principal (A-26-11).

Finalmente señalar que al amparo de las atribuciones conferidas por el artículo 77.2 del Reglamento del Cuerpo de la Policía Local se designa al Intendente Principal al mando del Área de Gestión como Coordinador de la Academia del Cuerpo cuya función será supervisar el funcionamiento de la Academia así como dictar las instrucciones derivadas del Superintendente para adecuar las enseñanzas a las necesidades del Servicio.

b) En relación a la provisión de puesto de trabajo de Intendente Principal en comisión de servicios:

La comisión de servicios es la cobertura temporal y normalmente voluntaria, por razones de urgencia e inaplazable necesidad, de un puesto de trabajo que queda vacante, por un funcionario adscrito a otro destino que reúna los requisitos establecidos para su desempeño y que figuran en la relación de puestos de trabajo.

En la vigente R.P.T. se establece un puesto de trabajo de "Intendente Principal" previsto para funcionario del Grupo A y cuya forma de provisión remite al Reglamento de la Policía Local

En concordancia con ello y al amparo de lo previsto en el artículo 31 del

Decreto 80/1997, de 10 de junio, del Gobierno de Aragón se ha procedido a la provisión del citado puesto de trabajo.”

Cuarto.- Una vez examinada la información facilitada por el Ayuntamiento de Zaragoza se comprobó la necesidad de completar diversos aspectos de la misma a fin de poder llegar a una decisión sobre el fondo de la cuestión. Por ello, con fecha 18 de junio de 2004 se remitió un nuevo escrito en el que se indicaba lo siguiente:

“Se expone en el escrito de queja que el Artículo 76 del Reglamento de la Policía Local establece “que la Academia se constituye como una Unidad de Policía Local bajo la dependencia directa del Superintendente del Cuerpo”. Sin embargo, el organigrama la sitúa dependiendo de la denominada Área de Gestión y Recursos Humanos.

La no asunción de esta disposición reglamentaria implica en la práctica que las acciones y tareas relacionadas con la formación van del Superintendente al denominado Intendente Principal de Organización y Recursos, éste las pasa al personal dependiente de él (Informática, Oficina General u Oficina de Planificación (Grupos C), cualquiera de éstos la pasa a la única funcionaria dependiente del Director de la Academia (Grupo D) y a través de ésta las conoce el Director. Es un proceso en el que el Director de la Academia aparece claramente puenteado, marginado y sin acceso a la información.

El artículo 77 establece que “al frente de la Academia existirá un Director que ejecutará los planes de estudio que le sean remitidos desde la Jefatura del Cuerpo y será responsable del cumplimiento de los mismos”. Dichos planes deben ser aprobados por el Concejal Delegado, a propuesta del Superintendente (Artº. 17). La obligación de proponer no consta que se cumpla. Tampoco la de remitir los planes al Director de la Academia que, en consecuencia, no tiene nada que ejecutar.

El mismo artículo establece que el Director de la Academia cumplirá la citada obligación “estableciendo los controles pertinentes de Profesorado y alumnado y contactando con los profesores que se hayan nombrado para establecer los calendarios y horarios de las clases”. El Director de la Academia es desplazado

también de la función de contactar con los profesores para establecer los horarios y calendarios, ya que ambas tareas las realiza personal dependiente de la denominada Área de Gestión y Recursos Humanos (un Subinspector Grupo C).

El artículo 80 establece que “en la Academia existirá un expediente académico de cada alumno en el que constarán los datos personales, asistencia a cursos, grado de aprovechamiento, faltas académicas, etc.”. Este expediente académico no está en la Academia sino en Informática, dependiente de la denominada Área de Gestión y Recursos Humanos.

El artículo 86 y 87 se refieren a la Comisión Asesora de Enseñanza, que se reunirá una vez por trimestre, con la función de “exponer las necesidades de enseñanza respecto a los servicios propios policiales y hacer propuestas para la confección de los programas de estudios, así como sobre el funcionamiento de los programas y enseñanzas que se estén desarrollando”. Uno de los miembros de dicha Comisión, según el Reglamento, es el Director de la Academia, el cual hace más de un año que no es citado a asistir a la misma, privándole de una fuente de participación e información importante. Se entera de sus reuniones a través de Boletines Sindicales.

El establecimiento del órgano denominado Área e Intendente Principal de Gestión y Recursos Humanos ha significado el apartamiento prácticamente total del Director de la Academia de las actividades de formación y una clara agresión a la dignidad que como funcionario le corresponde, entendida como respeto a su estatus funcional derivado de su titulación, antigüedad y grado...”.

A la vista de las alegaciones expuestas se solicitaba al Ayuntamiento de Zaragoza que ampliara la información remitida indicando al amparo de qué norma jurídica puede integrarse un órgano con nivel 26 (Academia de Policía) dentro de otro órgano que tiene asignado el mismo nivel (Área de Gestión de Recurso Humanos) y qué naturaleza tiene la relación entre ambos órganos. Por otra parte se recababa que se confirmara la veracidad de los hechos que se denuncian en la queja transcrita.

Quinto.- El Ayuntamiento de Zaragoza contestó a la petición de información remitiendo el día 19 de julio de 2004 el siguiente informe:

“El artículo 77.2 del Reglamento del Cuerpo de la Policía Local establece que:”El Superintendente del Cuerpo podrá disponer de un miembro de la Escala Técnica como coordinador y cuya misión consistirá en la supervisión general del funcionamiento de la Academia así como dictar las instrucciones derivadas del Superintendente para adecuar las enseñanzas a las necesidades del Servicio”.

Al amparo del citado precepto se designa mediante Orden del Cuerpo de 8 de agosto de 2003 al Intendente Principal D. A., como Coordinador de la Academia del Cuerpo.

La integración de la Academia en el organigrama que establece la estructura del Cuerpo de la Policía Local aprobada por Decreto de la Primera Tenencia de Alcaldía, Delegada de Policía Local el 15 de septiembre de 2003, lo es a los únicos efectos de la coordinación que sobre la misma ejerce el Coordinador designado y que a su vez ejerce el mando del Área de Gestión y Recursos Humanos.

En relación a los hechos expuestos debe informarse que la actuación del Intendente Principal al mando del Área de Gestión y Recursos Humanos en su relación con la Academia lo es exclusivamente a título de Coordinador designado por el Superintendente, y por tanto ejerciendo en tal cometido estrictamente las funciones que a tal órgano coordinador le atribuye el artículo 77 del Reglamento del Cuerpo de la Policía Local.

Singularmente debe informarse no ser cierto que el Director de la Academia sea desplazado en la función de contactar con los profesores, así como que sea “puenteado” o “marginado”. El Director debería de cumplir con las funciones que le atribuye el artículo 77.1, para lo cual dispone de los medios y recursos precisos.

En relación a los expedientes, informar que en el Cuerpo de la Policía Local existe un único expediente individual de cada funcionario, en el cual se integran todos aquellos datos que afectan a su vida profesional incluida la concerniente a la formación impartida por la Academia, por ese motivo es por lo que “físicamente” se encuentra en las dependencias del Área de Gestión y Recursos Humanos, estando a plena disposición del Director de la Academia y no impidiendo ello que por parte del Director de la Academia se proceda a proponer la creación de un fichero propio de la Academia.

Finalmente concluir que el Director de la Academia dispone de todos los

recursos necesarios para el desempeño de su función en el marco y bajo la dependencia que determina el artículo 77 del Reglamento.”

Sexto.- Una vez examinada la información facilitada por el Ayuntamiento de Zaragoza se comprobó la necesidad de completar diversos aspectos de la misma. Por ello, con fecha 2 de septiembre de 2004 se remitió un nuevo escrito en que se recababa información sobre las reuniones celebradas en el último año por la Comisión Asesora de Enseñanza y los miembros asistentes a las mismas.

Séptimo.- El Ayuntamiento de Zaragoza contestó a la petición de información remitiendo el siguiente informe:

“La Comisión referenciada se creó con el Reglamento del Cuerpo de Policía Local, aprobado por el Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza el 26 de Enero de 1995 y publicado en el B.O.P. nº 67 de 22 de Marzo del mismo año. En dicho Reglamento, y más concretamente en los artículos 86 y 87 establece la constitución de la Comisión Asesora de Enseñanza, los componentes de la misma, todos ellos componentes de la Policía Local, así como de las funciones que debería desempeñar, pero con carácter exclusivo para la Policía Local de Zaragoza, toda vez que no había ninguna otra normativa a la que poderse acoger en lo referente al centro de formación policial.

*Posteriormente se aprobó el **Reglamento de Formación del Personal Municipal (RFPM)**, concretamente en la Sesión Plenaria del día 29 de Septiembre de 1999 y publicado en el B.O.P. de fecha 26 de Octubre del mismo año. Este Reglamento tenía, y tiene, por objeto, de acuerdo con su artículo 1º “regular la formación del personal al servicio del Ayuntamiento de Zaragoza”. Englobando en él todos los Centros Municipales de Formación, incluyendo el de la Policía Local.*

*El **RFPM** regula, en su artículo 14, la Comisión de Formación, donde habla de sus atribuciones, sus sesiones y su composición, que es la siguiente:*

- **PRESIDENTE:** *El Teniente de Alcalde de Régimen Interior*

- **VICEPRESIDENTE** *El Concejal Delegado de Personal o persona en quien delegue*
- **VOCALES TÉCNICOS** *El Director del Área de Régimen Interior*
El Jefe del Servicio de Modernización y Desarrollo Organizativo
El Director del Centro de Formación y Desarrollo, que actuará como Secretario de la Comisión.
El Intendente Principal Coordinador de la Academia de la Policía Local, y
El responsable de la Escuela de Bomberos.

Esta Comisión se viene reuniendo de forma regular tanto para estudiar el Plan de Formación, único para todo el personal del Ayuntamiento, a desarrollar en el ejercicio siguiente, como para controlar y regularizar el Plan ya iniciado. La última reunión celebrada fue el pasado 9 de Julio, teniendo prevista otra para finales de este mes. Además de ello ha tenido varias reuniones de trabajo a lo largo del año.

Por último y con referencia al Plan de Formación, su proceso es el siguiente:

Se envía a todas las Unidades, incluyendo la Academia de Policía, unas fichas para que se propongan todos los cursos que entiendan necesarios, sin que exista ninguna limitación en este sentido. Esta solicitud se envía a todas las Centrales Sindicales, con el mismo propósito. En concreto, este año se envió el día 5 de Agosto.

Una vez recibidas las propuestas, se hace un estudio de todas ellas, incluyendo su valoración económica, toda vez que habrá que solicitar con posterioridad la partida económica para hacer frente a todos los cursos, tanto de formación continua, como formación básica e incluso los de reciclaje.

Con todos los cursos aprobados, que este año han sido prácticamente la totalidad, se remiten a la Comisión de Formación para su debate y aprobación si corresponde”.

Octavo.- El expediente de queja ha sido tramitado por el Asesor D. Ignacio Murillo.

II.- Consideraciones jurídicas

Primera.- Un adecuado análisis de las cuestiones que se plantean en la presente queja exige su consideración desde dos planos diferenciados: organizativo y personal.

Desde el punto de vista de la organización de las actividades formativas de la policía local del Ayuntamiento de Zaragoza, puede señalarse que el Reglamento de la Policía Local atribuye a la Academia del Cuerpo la función de impartir enseñanzas propias del mismo a sus miembros o aspirantes, así como su perfeccionamiento y especialización mediante la realización de cursos, seminarios, conferencias o estudios (art. 76).

El Reglamento prevé en su artículo 77 que al frente de la Academia exista un Director que asume la función de ejecutar los planes de estudio y será responsable del cumplimiento de los mismos. Sin perjuicio de ello, el párrafo segundo de este artículo establece la posibilidad de que el Superintendente del Cuerpo (del cual depende directamente la Academia) disponga de un miembro de la Escala Técnica como coordinador a fin de supervisar el funcionamiento de la Academia y trasladar las instrucciones del Superintendente para adecuar las enseñanzas a las necesidades del servicio.

Esta previsión del posible nombramiento de un miembro de la Escala Técnica como coordinador encargado de supervisar el funcionamiento de la Academia no se hizo efectiva hasta 2003, año en que se creó un nuevo puesto de Intendente Principal y se reorganizó la estructura de la Policía Local. Como se expone en el informe municipal recibido el día 9 de junio de 2004, "...El 15 de septiembre de 2003 la Tenencia de Alcaldía Delegada de Policía Local resuelve mediante Decreto aprobar la estructura del Cuerpo de

la Policía Local según figura en anexo al citado Decreto, y facultar al Superintendente-Jefe del Cuerpo de la Policía Local a dictar las órdenes oportunas para su desarrollo y ejecución.

En el citado anexo se establece directamente dependiendo de la Jefatura del Cuerpo la denominada “Área de Gestión de Recursos Humanos”, en la que se integra la “Academia”.

El mismo informe precisa que ... *se designa al Intendente Principal al mando del Área de Gestión como Coordinador de la Academia del Cuerpo cuya función será supervisar el funcionamiento de la Academia así como dictar las instrucciones derivadas del Superintendente para adecuar las enseñanzas a las necesidades del Servicio.*

Cabe realizar diversas consideraciones al respecto de esta reorganización del Cuerpo de la Policía Local.

1.- En la queja se plantean dudas jurídicas acerca de la competencia de la Tenencia de Alcaldía Delegada de Policía Local para aprobar la estructura del Cuerpo. El informe municipal remitido el 9 de junio de 2004 argumenta que la estructura se ha aprobado al amparo de lo dispuesto en el artículo 7.3 del Reglamento de la Policía Local, según el cual *“La organización de esta estructura interna y sus variaciones se efectuarán por la Alcaldía o Concejal-Delegado, directamente o a propuesta del Superintendente”*. Sin embargo, debe destacarse por un lado que el artículo 7 del citado Reglamento parece fijar dos niveles diferenciados en las competencias en materia de organización de la policía: un nivel general regulado en el artículo 7.2 que atribuye al Ayuntamiento Pleno la competencia para aprobar la estructura del Cuerpo, cuyas unidades además deben ser acordes con el contenido del catálogo de puestos de trabajo (en la actualidad Relación de Puestos de Trabajo) que aprueba también el mismo

Ayuntamiento Pleno; y un segundo nivel en el que se habilita al Alcalde o Concejales-Delegado para organizar y adaptar esa estructura interna. Por otro lado, y aún en el caso de obviar estas objeciones, nos encontramos con que la nueva estructura aprobada el 15 de septiembre de 2003 mediante Decreto de la Tenencia de Alcaldía Delegada de Policía Local no encuentra adecuado reflejo en la Relación de Puestos de Trabajo del Ayuntamiento de Zaragoza aprobada el día 6 de febrero de 2004 y publicada en el B.O.P. de Zaragoza nº 32, de 10 de febrero del mismo año. En efecto, la estructura aprobada el 15 de septiembre de 2003 distingue tres Áreas: Operativa, Gestión y Recursos Humanos, y Tráfico y Policía Judicial. Sin embargo, la RPT correspondiente a 2004 sólo recoge dos Áreas: Área de Planificación y Coordinación y Área Operativa. Por tanto, se puede apreciar que hay una contradicción pues se mantiene el Área de Planificación y Coordinación que había desaparecido el 15 de septiembre de 2003 y dos omisiones que afectan a las áreas de Tráfico y Policía Judicial y de Gestión y Recursos Humanos. Especial interés tiene esta última omisión pues es en el Área de Gestión y Recursos Humanos en la que precisamente se integra la Academia de Policía en la estructura aprobada el 15 de septiembre de 2003 y cuyo titular es nombrado Coordinador de la misma (cometido que tampoco se recoge en la RPT). Estas anomalías deberían ser resueltas a la mayor brevedad.

2.- Como acabamos de exponer, el Decreto de 15 de septiembre de 2003 crea el Área de Gestión y Recursos Humanos en la que se integra la Academia de Policía. Además, al Intendente Principal designado al frente de dicha Área se le nombra Coordinador de la Academia.

Si bien el primer informe municipal (recibido el 9 de junio de 2004) afirmaba sin matices que la Academia de Policía se encontraba integrada en "...la denominada "Área de Gestión de Recursos Humanos...", en el informe recibido el día 19 de julio se modulaba esta afirmación al señalar que "...la

actuación del Intendente Principal al mando del Área de Gestión y Recursos Humanos en su relación con la Academia lo es exclusivamente a título de Coordinador designado por el Superintendente, y por tanto ejerciendo en tal cometido estrictamente las funciones que a tal órgano coordinador le atribuye el artículo 77 del Reglamento del Cuerpo de la Policía Local.

El hecho de que el organigrama establezca la integración de la Academia en el Área citada se justifica en el segundo informe alegando que esta integración "... lo es a los únicos efectos de la coordinación que sobre la misma ejerce el Coordinador designado y que a su vez ejerce el mando del Área de Gestión y Recursos Humanos". No podemos estar de acuerdo con este último argumento. Si el Reglamento de la Policía Local establece en su artículo 76 que la Academia es una Unidad de la Policía Local bajo la "...dependencia directa del Superintendente del Cuerpo", no es posible situar orgánicamente a la Academia bajo la dependencia jerárquica del Área de Gestión y Recursos Humanos. El nombramiento de un coordinador para supervisar el funcionamiento de la Academia y transmitir las instrucciones derivadas del Superintendente sólo puede conllevar una dependencia funcional reducida a los estrictos límites de la supervisión, concepto sobre el que volveremos más adelante.

Hay un segundo obstáculo jurídico para la integración de la Academia en la estructura del Área de Gestión y Recursos Humanos. Las jefaturas de ambas unidades tienen asignado un nivel 26 de complemento de destino, estrato 11. De acuerdo con el artículo 23 de la Ley 30/1984, de medidas para la reforma de la función pública, el complemento de destino se establece en función del nivel que la Administración atribuye a cada puesto. Resulta contradictorio hacer depender orgánicamente a una unidad de nivel 26 de otra unidad del mismo nivel 26. Insistimos en que cuestión distinta es la dependencia funcional en los términos estrictos que fija el Reglamento, como ya se ha expuesto.

3.- Entrando ya en el plano de dependencia funcional que establece el artículo 77 del Reglamento de la Policía Local, vamos a analizar la articulación práctica de las relaciones entre el Coordinador y el Director de la Academia.

Cabe recordar que el artículo 77 dispone:

“Art. 77.- 1.- Al frente de la Academia existirá un Director que ejecutará los planes de estudio que le sean remitidos desde la Jefatura y será responsable del cumplimiento de los mismos, estableciendo los controles pertinentes de profesorado y alumnado, y contactando con los profesores que se hayan nombrado para establecer los calendarios y horarios de las clases.

2.- El Superintendente del Cuerpo podrá disponer de un miembro de la Escala Técnica como coordinador y cuya misión consistirá en la supervisión general del funcionamiento de la Academia así como dictar las instrucciones derivadas del Superintendente para adecuar las enseñanzas a las necesidades del Servicio.”

El Superintendente puede designar, por tanto, a un coordinador que tendrá como misión supervisar el funcionamiento de la Academia y transmitir las instrucciones derivadas del Superintendente para adecuar las enseñanzas que se imparten a las necesidades derivadas del servicio.

La función de “supervisión” consiste básicamente en la verificación, control o inspección del trabajo realizado por otras personas. Un supervisor no dirige sino que verifica la adecuación de la actuación del supervisado.

Pues bien, el examen de los documentos aportados al expediente nos muestra que el Intendente Principal del Área de Gestión y Recursos Humanos ha sobrepasado en su actuación práctica la función de supervisión que asumía como Coordinador de la Academia y parece haber asumido funciones de dirección. Así se comprueba en diversas Órdenes del Cuerpo

firmadas por el Intendente Principal del Área convocando a Cursos (por ejemplo con fechas 25 de septiembre de 2003, 20 de octubre de 2003 ó 30 de enero de 2004) o la Orden del Cuerpo de 26 de noviembre de 2003 en la que el Superintendente dispone que *“a partir del recibo de la presente, el Intendente Principal del Área de Gestión y Recursos Humanos se hará cargo del control, mantenimiento y buen funcionamiento de todas las infraestructuras y material móvil adscritos a la Policía Local de Zaragoza...”*, incluyendo expresamente el *“...control y adjudicación de las Aulas y demás dependencias (Salón de Actos, etc.) de la Academia del Cuerpo...”*.

Del mismo modo, en la Orden del Cuerpo de 6 de noviembre de 2003 por la que se convoca el tercer Curso de Reciclaje 2003, firmada por el Superintendente se atribuye la gestión del mismo al Intendente Principal “responsable de formación”.

En conclusión, la actuación del Intendente Principal designado Coordinador desborda el ámbito propio fijado en el artículo 77.2 del Reglamento del Cuerpo, al no limitarse a la supervisión y al dictado o traslado de las instrucciones que a su vez le dé el Superintendente, penetrando de lleno en la función de dirección y gestión material de las actividades formativas del Cuerpo. Obsérvese que, de acuerdo con el vigente artículo 77.1 del Reglamento, es el Director quien, entre otros cometidos y sin perjuicio de la supervisión del Coordinador, debe ejecutar los Planes de estudio y es responsable de su cumplimiento, debe contactar con los profesores para establecer calendarios y horarios, ... El efecto directo ha sido el vaciamiento práctico de las competencias del Director de la Academia, cuestión sobre la que volveremos más adelante.

Segunda.- Como resumen de todas las cuestiones expuestas podemos afirmar que, desde el punto de vista de la organización municipal, hay una evidente duplicidad de órganos que se proyectan sobre una misma función

(la formación del personal del Cuerpo de la Policía Local), lo cual es anómalo tanto desde la perspectiva de los principios que presiden la actuación administrativa, en especial los de eficacia y eficiencia, como desde el plano de adecuación a las normas municipales y en especial al Reglamento del Cuerpo y a la Relación de Puestos de Trabajo (de naturaleza reglamentaria, siquiera sea peculiar).

Las disfunciones indicadas se proyectan a otros ámbitos directamente relacionados con los expuestos. Así, si bien el Reglamento del Cuerpo de la Policía Local creó una Comisión Asesora de Enseñanza propia del Cuerpo, de la que forman parte tanto el Director como el Coordinador (art. 86), con posterioridad el Reglamento de Formación del Personal Municipal, aprobado el día 29 de septiembre de 1999 (B.O.P. de Zaragoza de 26 de octubre) reguló una Comisión de Formación (artículo 14) de carácter general para todo personal municipal en la que participa el Coordinador, pero no el Director. Este último Reglamento no contiene norma específica relativa a la vigencia o supresión de la Comisión específica de la Policía Local. En la práctica parece que ésta última ha dejado de funcionar pero formalmente podría defenderse su subsistencia.

Tercera.- Desde un plano personal podemos indicar que todas las anomalías expuestas inciden sobre los derechos que como funcionario municipal y Director de la Academia de Policía ostenta D. B. y en especial su derecho al cargo reconocido en el artículo 63 de la Ley de Funcionarios Civiles. En concreto, el vaciamiento de competencias que se produce al desbordar los cometidos asumidos por el Coordinador los propios de un supervisor, y el hecho de que se hayan trasladado al Área de Gestión y Recursos Humanos aspectos concretos de la gestión ordinaria de la formación de la policía local, puede suponer una vulneración del derecho al cargo que ostenta el Sr. B. como Director de la Academia.

El escrito de queja planea la posible existencia de una situación de

acoso moral que sufriría el Sr. B. La complejidad de las situaciones de acoso laboral u hostigamiento nos impide pronunciarnos, dados los datos de que disponemos. La comprobación de la existencia de una situación de tal naturaleza requiere de unas actuaciones (evaluación de riesgos psicosociales, informes de diversa índole ...) que no se han llevado a cabo y que nuestra Institución, dada su naturaleza, no puede realizar.

III.- Resolución

Por todo lo anteriormente expuesto, y en virtud de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, Reguladora del Justicia de Aragón, me permito formularle la siguiente

SUGERENCIA

El Ayuntamiento de Zaragoza debe corregir las disfunciones organizativas existentes en el ámbito de la formación de la Policía Local, salvaguardando los derechos que ostenta el Sr. B. como Director la Academia del Cuerpo, y en especial, su derecho al cargo.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comunique si acepta o no la Sugerencia formulada, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

27 de enero de 2005

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

Fernando García Vicente