

Expte.

DI-1551/2005-4

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

2 de noviembre de 2006

I.- Antecedentes

Primero.- Con fecha 2 de diciembre de 2005 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 la situación que afecta a Don A., funcionario del Ayuntamiento de Zaragoza, adscrito a XXX.

Señala el escrito de queja que el Sr. A. dirigió, con fecha 20 de septiembre de 2005, un escrito al Concejal Delegado del Servicio XXX en el que formulaba diversas propuestas en relación con las actividades de divulgación de la protección civil. Dicho escrito fue cumplimentado por otro de fecha 27 de octubre de 2005 en el que exponía la existencia de instrucciones verbales dadas por el Jefe de Servicio a los Técnicos Superior y Medio respecto a las funciones hasta el momento ejercidas por el Señor A. que comportaban en la práctica un notable recorte de las mismas. Ante ello, y pendiente de la aprobación final del manual de funciones de su puesto, se

solicitaba de modo expreso que el Concejal Delegado o el Jefe de Servicio le señalaran por escrito las instrucciones que se tuvieran por conveniente respecto a las funciones que debe desempeñar dicho Técnico, Instrucciones que el Sr. A. acataría inmediatamente.

Dichos escritos no habían sido objeto de contestación.

Por otra parte, el Concejal Delegado de XXX había iniciado, por escrito de fecha 25 de febrero de 2005, la tramitación de un procedimiento destinado a trasladar a Don A. al Servicio de Licencias de Gerencia de Urbanismo, incorporando al puesto del Sr. A. a un Técnico Auxiliar del referido Servicio de Licencias. Se pretendía realizar este cambio mediante una “permuta”, si bien el Sr. A. nunca había manifestado ni solicitado tal permuta.

Segundo.- Examinado el escrito de queja, se resolvió admitirlo a trámite 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 fechas 16 y 19 de enero de 2006 sendos informes emitidos por el Servicio de Personal y por el Servicio XXX.

Cuarto.- A la vista de la información facilitada, se remitió al Ayuntamiento de Zaragoza solicitud de ampliación de la misma, preguntando cuáles eran las funciones que se atribuían al funcionario Don A., si estaba prevista la elaboración de manual de funciones del puesto de trabajo que venía desempeñando y, en su caso, que contenido se preveía acordar al mismo; como se incardinaba su puestos de trabajo dentro del Servicio XXX, y de que medios materiales disponía para el eficaz desempeño de sus tareas. Dicha solicitud de información fue reiterada con fecha 12 de septiembre de

2006.

Quinto.- El 18 de septiembre de 2006, el Ayuntamiento de Zaragoza envió, en contestación a nuestra petición de información, copia del informe del Servicio XXX, que había sido remitido previamente con fecha 19 de enero de 2006. Dicho informe señalaba, literalmente, lo siguiente:

“En relación con la petición de información solicitada, esta Jefatura, se permite hacer las siguientes consideraciones:

1.- D. A. es funcionario de carrera, siendo su puesto de trabajo el de la Unidad ..., según Acuerdo Plenario del 31 de enero de 1997. Se acompaña en el Anexo 1 de este informe, documento justificativo de tal situación de acuerdo con la documentación facilitada a este Servicio.

2.- Las labores que el Manual de Funciones de dicho puesto de trabajo establece, son "planificar, diseñar, desarrollar y evaluar los programas de difusión, sensibilización y educación", asignando a dicho puesto de trabajo otras labores de gestión y control.

3.- Consta en este Servicio un documento de 4 de diciembre de 2002, firmado por el Teniente de Alcalde del Área de Régimen Interior y Fomento en el que se pone de manifiesto que dicho funcionario desempeñará las funciones propias de su plaza en el Servicio XXX, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 59 del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo.

Se advierte en esta consideración el error material que figura en el motivo de la queja del Justicia de Aragón, en el sentido que el Sr. A. no fue adscrito a ..., sino al Servicio XXX.

4.- Cabría interpretar que la distribución de efectivos que alude el artículo 59 del Real Decreto 364/1995, debería efectuarse entre aquellos funcionarios que no tuvieran un puesto de trabajo singularizado a otro puesto no singularizado, lo que en el caso que comentamos no se produce, dado que el Sr. A. está confirmado por Acuerdo Plenario en el puesto de trabajo de ... Que paralelamente, en el Servicio XXX no existe ningún puesto de trabajo especializado en Educación que pueda ser ocupado.

5.- Que no existen en el Servicio receptor, en este caso, el Servicio XXX necesidades de creación de un puesto de trabajo de UNIDAD DE EDUCACIÓN, por lo que se entiende, que carece de sentido tal redistribución.

La Jefatura del Servicio XXX, remitió con fecha 26 de septiembre de 2005 a la Dirección del Área de Servicios Públicos las necesidades de aumento de plantilla y creación de puestos de trabajo, considerando dichas peticiones prioritarias.

6.- Todas las anteriores consideraciones ya fueron puestas de manifiesto en escrito conjunto del Concejal Delegado del Servicio y de esta Jefatura con fecha 7 de septiembre de 2004, sin que hasta la fecha, quince meses más tarde, el Órgano Municipal competente haya adoptado resolución alguna sobre el asunto planteado.

8.- Que consta en un informe del Servicio de Personal de fecha 17 de marzo de 2005, en el que se analizaba la situación laboral del Sr. A., textualmente en su punto quinto, lo siguiente:

"5.- Como conclusión, señalar que el puesto de trabajo de D. A., es el de Jefe de la Unidad ... de la Agenda 21 Local, no teniendo

ninguna justificación legal su "actual destino en el Servicio XXX."

Por último indicar, que si tal como indica el Servicio de Personal no existe ninguna justificación legal para que el Sr. A. esté destinado en este Servicio, debe entenderse que dicho funcionario debe desempeñar las funciones propias de su puesto de trabajo, es decir las de Jefe de la Unidad ..., o cualesquiera otras que se pudieran proponer por parte de la Delegación de Personal, como por ejemplo la sugerida por el Concejal Delegado del Servicio XXX de fecha 25 de febrero de 2005."

Sexto.- A la vista de la información facilitada, se remitió al Ayuntamiento de Zaragoza solicitud de ampliación de la misma, requiriendo que se indicase, dado que no se había dado respuesta a las cuestiones planteadas en la anterior solicitud de información, si el Servicio de Personal del Ayuntamiento de Zaragoza tenía prevista la elaboración de un manual de funciones de los puestos de trabajo adscritos a ..., y, en tal caso, que contenido se preveía acordar al mismo.

Séptimo.- El 4 de octubre de 2006, el Ayuntamiento de Zaragoza envió, en contestación a nuestra petición de información, escrito del Servicio de Personal en el que señalaba lo que se cita a continuación:

"Con independencia de lo que haya podido informar el Servicio XXX, este Servicio de Personal manifiesta que la creación del puesto de trabajo, su definición características y funciones, pueden estudiarse y se incardinan en el marco de la elaboración de la Relación de Puestos de Trabajo, de acuerdo con el presupuesto municipal aprobado y sobre la base del conjunto de las propuestas, debidamente justificadas remitidas al Área de Régimen Interior por las distintas Áreas municipales y según las prioridades por ellas establecidas. La aprobación de la Relación de Puestos de trabajo es competencia de la Junta de Gobierno Local.

En el presente ejercicio no se ha planteado ninguna modificación de la relación de puestos de trabajo respecto a la vigente, aprobada en sesión de la Junta de Gobierno Local de 17 de junio de 2005.

Por todo ello, es imposible para este Servicio informar ahora si en éste o en próximos ejercicios se procederá a aprobar por el órgano competente las acciones enumeradas en la solicitud de información, ni, en ese caso, qué contenido, definición o funciones pueden acordarse para el puesto de trabajo.”

II.- Consideraciones jurídicas

Primera.- La Ley de Funcionarios Civiles del Estado, aprobada por Decreto 315/1964, de 7 de febrero, incluye en su artículo 65, entre los derechos de los funcionarios, el de “desempeñar un trabajo adecuado a su aptitud profesional”. Ello conlleva, de un lado, el derecho al desempeño efectivo de un puesto de trabajo, y, de otro, la adecuación de tales funciones a su aptitud profesional.

En este derecho confluyen tanto el principio constitucional de promoción profesional, recogido en el artículo 35 de la Constitución Española, como el propio principio de eficacia de la Administración, consagrado en el artículo 103.

A la vez, es indudable que dicho derecho es reflejo del de ocupación efectiva y adecuada a la categoría profesional, que para los trabajadores reconocen los artículos 4.2.a) y 22 del Estatuto de los Trabajadores.

No se puede obviar que el derecho a la ocupación efectiva, al desempeño material de un puesto acorde con las aptitudes profesionales,

forma parte intrínseca de las condiciones de trabajo que se entienden indispensables para garantizar un mínimo bienestar que asegure un nivel adecuado de salud del trabajador.

En este sentido, la propia Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, aplicable, tal y como indica su artículo 3, tanto al ámbito de las relaciones laborales como en el de las de carácter administrativo o estatutario del personal civil al servicio de las Administraciones Públicas, refiere que los trabajadores tienen derecho a una protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo; lo que constituye un deber ineludible de protección de las Administraciones Públicas respecto del personal a su servicio.

El derecho a la ocupación efectiva como parte integrante del conjunto de derechos del trabajador, que deben ser salvaguardados, ha sido definido jurisprudencialmente en repetidas ocasiones. Así, el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, en Sentencia 1560/2005, se refirió al derecho a la ocupación efectiva de personal laboral fijo al servicio de la Administración autonómica, indicando que *“la ocupación efectiva es un derecho vinculado íntimamente a la dignidad de la persona del trabajador, puesto que el trabajador no es una pieza insensible de la maquinaria productiva, sino una persona que se socializa también por su integración en el centro de trabajo, en el que aspira a la realización humana mediante el desarrollo de sus tareas, de manera que la privación infundada de tareas, aun cuando se mantenga el salario, frustra tal finalidad y produce en él un menoscabo de su dignidad personal y social. Por tanto, salvo en aquellos supuestos en los que la situación empresarial lo impida por razones económicas, técnicas, de fuerza mayor, etc., que no es el caso, la conducta de quien como empresario mantiene durante un determinado horario laboral en sus dependencias sin nada que hacer a una persona durante semanas o meses atenta contra su dignidad y obliga a reparar pecuniariamente el derecho mediante la indemnización de daños morales”*.

En esta línea, el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en Sentencia 556/2002, ha interpretado en términos similares la vulneración del referido derecho a la ocupación efectiva, e incluso ha señalado, partiendo de lo que denomina una interpretación “polimorfista”, determinada por la variedad y heterogeneidad de los comportamientos vejatorios que se pueden dar en el ámbito laboral, que puede llegar a constituir una manifestación de una situación de acoso moral en el ámbito laboral.

Tal y como señala igualmente el Tribunal, el derecho a la integridad física del trabajador y la consideración debida a su dignidad imponen un conjunto de obligaciones al empresario, que, leídas a la luz de la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales, son de naturaleza esencialmente preventivas, y no meramente resarcitorias. Entiende el Tribunal que, una vez causado y publicitado el daño al trabajador, corresponde al empresario la obligación de reponer el estado de las cosas, acomodándolo a la legalidad; a su vez, señala que *“si el empresario desatiende su obligación de hacer, es decir de impedir la reproducción de estos episodios en su condición de garante del deber de seguridad, de la integridad física y de la dignidad del trabajador en el trabajo, responderá entonces de los daños causados”*. Señala expresamente la sentencia referida que en el marco señalado deben incluirse no sólo las relaciones contractuales laborales, sino también *“las relaciones estatutarias o funcionariales, todas ellas jerarquizadas”*.

En la misma línea, se ha pronunciado el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura en Sentencia 124/2005, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en Sentencia 606/2004, etc.

Fijados estos criterios, que entendemos básicos para afrontar la situación planteada ante esta Institución, debemos entrar a analizar las circunstancias que concurren en el caso de Don A.

Segunda.- Tal y como se desprende de la documentación incorporada al expediente tramitado por esta Institución, por resolución de 4 de diciembre de 2002, del Teniente de Alcalde de Régimen Interior y Fomento, se determinó que Don A, procedente del Servicio de YYY, pasaba a desempeñar las funciones propias de su plaza en el Servicio XXX, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 59 del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración General de Estado.

Señala dicho artículo que *“los funcionarios que ocupen con carácter definitivo puestos no singularizados podrán ser adscritos, por necesidades del servicio, a otros de la misma naturaleza, nivel de complemento de destino y complemento específico, siempre que para la provisión de los referidos puestos esté previsto el mismo procedimiento y sin que ello suponga cambio de municipio”*.

Tercera.- Consta que con fecha 20 de septiembre de 2005 se remitió por Don A. escrito al Concejal Delegado del Servicio XXX en el que se comunicaba, entre otros aspectos, la ausencia de una estructura organizativa adecuada en la que se englobase el puesto que había pasado a desempeñar, lo que implicaba un menoscabo, llegando al extremo de la práctica paralización, de las funciones de divulgación y promoción de la autoprotección ciudadana encomendadas a Protección Civil por la normativa aplicable. Igualmente, se informaba de las iniciativas adoptadas por el Sr. A. para un eficaz desarrollo de las funciones de divulgación y promoción en materia de protección civil, iniciativas que no habían prosperado al no contar con la autorización del superior jerárquico. También se hacía referencia en el escrito a la carencia de medios para desempeñar las funciones de divulgación y promoción de la autoprotección ciudadana en Protección Civil. En consonancia con lo expuesto, se solicitaba instrucciones acerca de las directrices a seguir para el desempeño de sus funciones, se pedía la

autorización precisa para la adquisición de medios suficientes para el desempeño de sus funciones, e incluso se incluía una propuesta concreta de modificación del organigrama del servicio XXX cara a facilitar el desarrollo de las tareas de divulgación y optimizar los recursos municipales.

Dicho escrito no obtuvo respuesta por parte de la Administración destinataria.

Con fecha 27 de octubre de 2005, el Sr. A. remitió nuevo escrito al Concejal Delegado del Servicio XXX en el que ponía de manifiesto un considerable recorte de las funciones que venía desempeñando en su puesto de trabajo y solicitaba la normalización de su situación mediante la creación de un puesto apropiado con su correspondiente manual de funciones, y solicitaba que se le indicasen por escrito las instrucciones a las que debía atenerse para el adecuado desempeño de su trabajo.

Dicho escrito tampoco obtuvo respuesta.

Con fecha 2 de octubre de 2006 el Sr. A., ante la falta de contestación a sus solicitudes, remitió escrito a la Teniente de Alcalde de Servicios Públicos, en el que manifestaba las circunstancias señaladas anteriormente. A día de hoy tampoco ha recibido respuesta.

De lo referido, se deduce claramente que el Ayuntamiento de Zaragoza tiene conocimiento de la situación de Don A.; esto es, la ausencia de atribución de funciones a desempeñar en su puesto de trabajo, lo que podría implicar una vulneración de su derecho a la ocupación efectiva, con las consecuencias anteriormente expuestas.

Cuarta.- Respecto a lo señalado, procede entrar a analizar las medidas que el Ayuntamiento de Zaragoza ha adoptado para solventar la situación planteada por el funcionario a su servicio.

En respuesta a nuestra solicitud de información, tal y como se ha indicado en los antecedentes de esta resolución, el Jefe de Servicio XXX elaboró informe en el que, entre otros aspectos, señalaba que el puesto de trabajo de Don A. estaba adscrito a la Unidad ...; que por resolución de 4 de diciembre de 2002, del Teniente de Alcalde del Área de Régimen Interior y Fomento se adscribió al Sr. A. al Servicio XXX, y no a Protección Civil Municipal; que en dicho servicio no existe ningún puesto de trabajo especializado en educación a ocupar por dicho funcionario, por lo que entiende que la redistribución carece de sentido; que, en su momento, planteó las necesidades de aumento de plantilla y creación de puestos de trabajo, necesidades que no han sido atendidas por el órgano municipal competente; que, según informe del Servicio de Personal, el actual destino del Sr. A. no tiene “justificación legal”; por lo que, a su juicio, el Sr. A. debería desempeñar las funciones propias de su puesto, esto es, las de Jefe de Unidad de ...

Paradójicamente, consta que con fecha 25 de febrero de 2005 el Concejal Delegado de XXX remitió escrito al Área de Régimen Interior y Fomento en el que proponía la adscripción del Sr. A. al servicio de Licencias de Gerencia Municipal de Urbanismo (grupo C, nivel 21 y estrato 7), para desempeñar la plaza de Jefatura de Unidad Técnica del Servicio de Licencias de la Gerencia Municipal de Urbanismo. Considerando las funciones a desarrollar en dicha plaza, tal propuesta no parece guardar coherencia con lo manifestado por el Jefe de Servicio XXX en su informe; en cualquier caso, y tal y como señaló el Área de Régimen Interior y Fomento en informe de 17 de marzo de 2005, la posible atribución temporal de funciones a que parece referirse el Concejal Delegado de XXX, regulada en el artículo 34 del Decreto 80/1997, de 10 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de provisión de puestos de trabajo, carrera administrativa y promoción profesional de los funcionarios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, requiere aceptación voluntaria por parte

del funcionario afectado, aceptación que no se había requerido en el supuesto concreto, por lo que la propuesta no prosperó. Caso contrario, podríamos encontrarnos ante un caso de traslado forzoso encubierto.

Solicitada información al respecto al Servicio de Personal del Ayuntamiento, nos indicaron que la creación de puestos de trabajo se incardina en el marco de la elaboración de la Relación de Puestos de Trabajo, de acuerdo con el presupuesto municipal aprobado y sobre la base del conjunto de las propuestas, debidamente justificadas remitidas al Área de Régimen Interior por las distintas Áreas municipales. Tal y como señalaron, *“en el presente ejercicio no se ha planteado ninguna modificación de la relación de puestos de trabajo respecto a la vigente”*.

Así, se deduce que no se prevé por el Ayuntamiento la adopción de medidas para solventar la situación descrita a lo largo de esta resolución.

Carecemos de elementos de juicio necesarios para pronunciarnos de forma taxativa acerca de la posibilidad de que se esté produciendo una situación de acoso laboral al funcionario Don A., en los términos descritos en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía referida, pero sí que podemos afirmar que de lo expuesto se deduce una supresión del contenido del puesto de trabajo del ciudadano. En definitiva, se está vulnerando su derecho a la ocupación efectiva.

Sin entrar en consideraciones de oportunidad sobre el modelo a adoptar para la gestión de los servicios, decisión que entra dentro del ámbito de la potestad autoorganizativa del Ayuntamiento de Zaragoza, resulta claro que el Sr. A. está adscrito a su actual plaza a través de un procedimiento reglado, tal y como se desprende de la resolución de 4 de diciembre de 2002, del Teniente de Alcalde del Área de Régimen Interior y Fomento. No parece aceptable que el Sr. A., funcionario del Ayuntamiento de Zaragoza adscrito al Servicio XXX, sufra las consecuencias de un modelo organizativo

insuficientemente definido. El Ayuntamiento de Zaragoza, en ejercicio de sus competencias de conformidad con lo previsto en el Título VIII de la Ley La Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, debe adoptar las medidas para garantizar que no se vulnera el derecho a la ocupación efectiva del personal a su servicio.

Quinta.- Por otro lado, la situación descrita, cara a plantear soluciones, debe ser analizada en el contexto legal establecido para el servicio público afectado. La Ley 30/2002, de 17 de diciembre, de Protección Civil de Aragón, establece en su artículo 49, entre las funciones a desempeñar por los municipios en materia de protección civil, la de “elaborar y ejecutar programas municipales de previsión y prevención, promoviendo a tal fin campañas de concienciación y sensibilización de la población, divulgando las medidas de autoprotección y realizando prácticas y simulacros de protección civil”.

Los principios de economía y eficacia, que conforme al artículo 4 de la Ley de Administración Local de Aragón deben regir la actuación de las administraciones públicas sobre el territorio, aconsejan la adopción de medidas para garantizar el óptimo aprovechamiento de los recursos a disposición de las entidades locales, en el supuesto que nos ocupa el Ayuntamiento de Zaragoza, cara a garantizar un mejor desarrollo del servicio público.

En este sentido, y vista la actual estructura del Servicio XXX, a resultas de la última modificación de la Relación de Puestos de Trabajo del Ayuntamiento de Zaragoza aprobada en sesión de la Junta de Gobierno Local de 17 de junio de 2005, podría plantearse la oportunidad de proceder a la creación de un puesto de provisión para el desempeño de tareas de divulgación en materia de protección civil; puesto adscrito a funcionarios del grupo C que contase con su correspondiente manual de funciones. Con ello

se facilitaría el desempeño por parte del Sr. A., funcionario adscrito al Servicio XXX, de funciones acordes a su perfil, -atendiendo a una posible vulneración de su derecho a la ocupación efectiva-, y a la par se atendería a las necesidades de concienciación y divulgación en materia de protección civil, consignadas en la normativa aplicable.

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

RECOMENDACIÓN

El Ayuntamiento de Zaragoza debe atender a la situación del funcionario A., acordando, mediante la oportuna modificación de la Relación de Puestos de Trabajo y elaboración de Manual de Funciones, dotar de funciones reales al puesto que ocupa en el Servicio XXX.

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