

Expte. DI-265/2009-4

**Excmo. Sr. Alcalde-Presidente del
Ayuntamiento de Zaragoza
Plaza del Pilar, 18
50001 Zaragoza**

28 de julio de 2009

I.- Antecedentes

Primero.- Con fecha 17 de febrero de 2009 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 una posible infracción de la normativa de Prevención de Riesgos Laborales y a la situación de indefensión en la que se encuentran los oficiales de mantenimiento de los colegios públicos, dependientes del Ayuntamiento.

La queja exponía, en concreto, lo siguiente:

“El Ayuntamiento de Zaragoza incumple la ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales y lo hace con un colectivo muy importante: los oficiales de mantenimiento de colegios públicos. Este colectivo de trabajo es personal municipal, dependiente del Ayuntamiento y presta servicio en todos los colegios públicos de la ciudad, que son gestionados por otra Administración: la Comunidad Autónoma.

Esto los sitúa "en tierra de nadie" ya que orgánicamente

dependen del servicio municipal correspondiente pero física y funcionalmente están bajo las directrices de los distintos equipos directivos en cada colegio (personal de la DGA). En esta situación y desde que entró en vigor la mencionada ley no se ha realizado la preceptiva evaluación de los distintos puestos de trabajo de los oficiales de colegios.

Y, lo que es peor, no se tiene previsto realizarla. El Ayuntamiento dice que para hacerla necesita permiso de la DGA y la DGA, lógicamente, señala que los puestos de trabajo son del Ayuntamiento. Resultado: las condiciones de trabajo no se evalúan y, por lo tanto, no se corrigen las deficiencias que hacen de algunos puestos lugares insanos y poco adecuados, ya que se incumple también el Real Decreto 486/97 de lugares de trabajo.”

Segundo.- Examinado el escrito de queja se resolvió admitirlo a trámite y dirigirse tanto al Ayuntamiento de Zaragoza como al Departamento de Economía, Hacienda y Empleo de la Diputación General de Aragón con la finalidad de recabar la información precisa sobre las cuestiones planteadas en el mismo.

Tercero.- Con fecha 31 de marzo de 2009 se recibió escrito de contestación del Ayuntamiento de Zaragoza en el que, literalmente, se indicaba lo siguiente:

“En contestación a la solicitud de fecha 23 de febrero de 2009 del Justicia de Aragón, en relación con la queja por las condiciones laborales de los oficiales de mantenimiento de colegios públicos,

SE INFORMA:

De acuerdo con el artículo 16 de la Ley 31/95 de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, los instrumentos esenciales para la gestión y aplicación del "PLAN DE PREVENCIÓN DE RIESGOS" son la evaluación de riesgos laborales y la planificación de la actividad preventiva. El empresario realizará una evaluación inicial de los riesgos, y si los resultados de la evaluación pusieran de manifiesto situaciones de riesgo, el empresario realizará aquellas actividades preventivas necesarias para eliminar o reducir y controlar tales riesgos.

En este sentido, es la Diputación General de Aragón la que tiene potestad para realizar las evaluaciones de riesgos en los colegios públicos ya que en estos centros se desarrolla una actividad que es competencia de la Consejería de Educación del Gobierno de Aragón.

Por otra parte, parece ser que efectivamente se ha realizado la preceptiva evaluación de riesgos por parte de DGA, de tal forma que presuponemos que, de haberse puesto de manifiesto alguna anomalía grave o situación contraria a la normativa vigente en materia de prevención de riesgos laborales, se hubiera subsanado.

Teniendo en cuenta la supuesta existencia de una Comisión Mixta, en la que entre otros temas objeto de estudio estarían los relacionados con la PRL (Prevención de Riesgos Laborales), es manifiesto deseo por parte del Ayuntamiento la celebración de reuniones en el seno de dicha Comisión, integrada por miembros de la DGA y miembros del Ayuntamiento de Zaragoza

No obstante, hasta la fecha no se ha convocado ninguna. Es el Director General de Gestión de Personal de la Consejería de

Educación de la DGA el que (según conversación mantenida entre el Coordinador de Prevención de Riesgos Laborales del Departamento de Educación, Cultura y Deporte de la DGA y la que suscribe) tiene potestad para su convocatoria .

Lo que se comunica para su conocimiento y efectos oportunos.”

Cuarto.- A la vista de la información remitida, con fecha 13 de mayo de 2009 se dirigió escrito al Departamento de Educación, Cultura y Deporte de la Diputación General de Aragón solicitando información al respecto.

Quinto.- Con fecha 18 de junio de 2009 se recibió escrito del Departamento de Economía, Hacienda y Empleo en el que señalaban lo siguiente:

*“En relación con el informe solicitado por esa Institución, Expediente nº de referencia **D1-265/2009-1**, con motivo de la queja formulada por posible infracción de la normativa de Prevención de Riesgos Laborales por parte del Ayuntamiento de Zaragoza con los oficiales de mantenimiento de los Colegios Públicos, a continuación le doy traslado del informe emitido por el Instituto Aragonés de Seguridad y Salud Laboral sobre la cuestión planteada:*

"SITUACIÓN ACTUAL de los Oficiales de Mantenimiento de los Colegios Públicos, dependientes del Ayuntamiento de ZARAGOZA, en cuanto a Prevención de Riesgos Laborales.

Efectivamente este colectivo presenta una dualidad compleja pues dependen orgánicamente del Ayuntamiento y funcionalmente del Colegio Público correspondiente gestionado por la Comunidad Autónoma (D.G.A.).

Esta dualidad no implica que las instituciones responsables no se pongan de acuerdo en dar cumplimiento al Art. 16 de la Ley 54/2003 de 12 de diciembre, de reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales, en cuanto a realizar una evaluación inicial de los riesgos para la seguridad y la salud de los trabajadores, teniendo en cuenta, con carácter general, la naturaleza de la actividad, las características de los puestos de trabajo existentes y de los trabajadores que deban desempeñarlos.

Recabada información del Coordinador de Prevención de Riesgos Laborales del Departamento de Educación, Cultura y Deporte (D.G.A.) y de la Jefe de Servicio de Prevención de Riesgos Laborales (Ayuntamiento) informamos que:

Están realizadas las evaluaciones generales de los Colegios Públicos aludidos en la queja pero no la de los puestos de trabajo. Ofrecen su colaboración para garantizar la prevención de riesgos y la salud laboral de los trabajadores.

Por parte del Ayuntamiento se aduce que existe una Comisión Mixta en el seno de la Dirección General de Educación (D.G.A.) que es el foro encargado de resolver problemas como el planteado. La competencia para su convocatoria la ostenta la Dirección General de Educación (D.G.A.)".

Sexto.- Con fecha 20 de julio de 2009 recibimos escrito de contestación del Departamento de Educación, Cultura y Deporte en el que señalan lo siguiente:

“El Departamento de Educación, Cultura y Deporte en

cumplimiento de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales cuenta con un Servicio de Prevención de Riesgos Laborales propio, desarrollado en el Decreto 168/2002, de 14 de mayo, que tiene entre sus funciones la "evaluación de los factores de riesgo y proponer las medidas de control y reducción de riesgos" en el ámbito del Departamento.

En cumplimiento de estas funciones se han realizado las evaluaciones de riesgos y las propuestas de acciones preventivas de los colegios de Zaragoza, entre ellos los dos centros indicados, sin que en estas evaluaciones figuren riesgos laborales específicos de los oficiales de mantenimiento que procedan de su supuesto espacio de trabajo.

Estos centros además de los oficiales de mantenimiento están ocupados por:

- C.P. Cesar Augusto: 515 alumnos, 35 docentes, 28 trabajadores no docentes y 2 oficiales de mantenimiento.*
- C.P. Luden Briet: acuden a él 90 alumnos, 8 docentes, 9 trabajadores no docentes y 1 oficial de mantenimiento.*

El uso de los colegios públicos es compartido para distintas actividades por diferentes colectivos de personas: equipo directivo, administración, docentes, cocineros, alumnos, familias y algunos otros.

Todos comparten los espacios sin que los oficiales de mantenimiento ocupen un lugar de trabajo de uso exclusivo.

Por otra parte, el Manual de Funciones de Oficial de Colegio Público del Ayuntamiento de Zaragoza, aprobado en sesión plenaria

celebrada el 18 de marzo de 1993, regula la actividad de estos funcionarios especificando sus obligaciones, que se exponen:

"El cometido principal de este puesto es realizar funciones de custodia y vigilancia en los colegios públicos.

Comprende funciones de gestión:

- Abrir y/o cerrar el centro de estudios.*
- Custodiar el mobiliario, máquinas, instalaciones y locales.*
- Recibir, conservar y distribuir los documentos, objetos y correspondencia que, a tal efecto, les sean encomendados por toda la comunidad escolar.*
- Colaborar en los traslados de material, mobiliario y enseres.*
- Controlar la entrada de las personas ajenas al servicio, recibir sus peticiones relacionadas con el mismo e indicar la unidad y oficina a la que deben dirigirse, informando en la medida de sus conocimientos al público en general.*
- Realizar los encargos relacionados con el servicio que se les encomienden dentro o fuera del colegio sin tener la obligación de efectuar recados particulares de los directores y maestros, y cuantas tareas no estén relacionadas en este Manual de Funciones.*
- Indicar con las señales habidas al efecto el comienzo, recreos y final de las clases, así como las emergencias y cualquier otro tipo de acto colectivo.*
- Manejar las máquinas reproductoras, tales como multicopistas, fotocopiadoras, xerocopiadoras, encuadernadoras y otras análogas, cuando sean autorizadas para ellos por el Director del Centro.*

- *Prestar, en su caso, servicios adecuados a la naturaleza de sus funciones en almacenes y ascensores.*
- *Ocuparse de las instalaciones de calefacción, controlando su buen funcionamiento, así como del control de combustible, llevando para ello un estadillo diario de horas y consumo de gasóleo.*
- *Mantener en buen estado todos los elementos eléctricos, térmicos de sonido, etc., realizando si fuera necesario pequeñas reparaciones y comunicando a la Sección de Mantenimiento de Edificios Escolares todas aquellas que por su naturaleza no pudieran ser efectuadas, así como los desperfectos observados en el edificio o en alguna de sus instalaciones.*
- *Atender los botiquines del colegio.*

Todas aquellas funciones y aquellas que, dentro del marco de su actividad, se le encomienden las realizará bajo las directrices de su Jefe inmediato."

Como puede deducirse de sus funciones, los lugares en los que tienen que desarrollar sus tareas los oficiales de mantenimiento dependientes del Ayuntamiento de Zaragoza abarcan todo el centro educativo, que, naturalmente, no constituye un espacio de riesgo ni para los trabajadores ni, por mayor razón, para los niños."

II.- Consideraciones jurídicas

Primera.- La Ley 31/1995, de 8 noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, tiene por objeto promover la seguridad y la salud de los trabajadores mediante la aplicación de medidas y el desarrollo de las actividades necesarias para la prevención de riesgos derivados del trabajo.

Dentro de las actuaciones preventivas a desarrollar para asegurar el cumplimiento del objeto de la Ley el artículo 16 indica que *“la acción preventiva en la empresa se planificará por el empresario a partir de una evaluación inicial de los riesgos para la seguridad y la salud de los trabajadores, que se realizará, con carácter general, teniendo en cuenta la naturaleza de la actividad, y en relación con aquellos que estén expuestos a riesgos especiales. Igual evaluación deberá hacerse con ocasión de la elección de los equipos de trabajo, de las sustancias o preparados químicos y del acondicionamiento de los lugares de trabajo. La evaluación inicial tendrá en cuenta aquellas otras actuaciones que deban desarrollarse de conformidad con lo dispuesto en la normativa sobre protección de riesgos específicos y actividades de especial peligrosidad. La evaluación será actualizada cuando cambien las condiciones de trabajo y, en todo caso, se someterá a consideración y se revisará, si fuera necesario, con ocasión de los daños para la salud que se hayan producido.”*

Segunda.- El supuesto planteado por el ciudadano se refiere a la situación de los oficiales de mantenimiento de colegios públicos. Tal y como indican las diferentes administraciones, en dicho personal concurre una dualidad a tener en cuenta. Por un lado, aparecen adscritos orgánicamente al Ayuntamiento de Zaragoza, tal y como se desprende tanto de la Relación de Puestos de Trabajo como de la Plantilla aprobada por esa Administración, consecuencia de lo establecido en la Disposición adicional decimoquinta de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 mayo, de Educación que establece que *“la conservación, el mantenimiento y la vigilancia de los edificios destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial, corresponderán al municipio respectivo”*. Por otro lado, desempeñan sus funciones en centros que, pese a dicha titularidad municipal, están adscritos funcionalmente al departamento de Educación, Cultura y Deporte de la Diputación General de Aragón.

Por ello, debemos entender que a la hora de evaluar los riesgos para la seguridad y salud de dichos trabajadores debe producirse una necesaria coordinación entre ambas administraciones: la Diputación General de Aragón y el Ayuntamiento de Zaragoza.

Esta Institución se ha pronunciado en repetidas ocasiones en referencia al supuesto planteado, siendo el criterio mantenido que los Oficiales de Colegios Públicos son funcionarios públicos del Ayuntamiento de Zaragoza con dependencia orgánica y funcional del mismo en cuanto que se trata de personal de su plantilla que desempeña funciones encomendadas al Ayuntamiento; mas hemos de tener en cuenta que dentro de los cometidos que desempeñan existen algunos que se proyectan sobre el campo propio de la Administración educativa y que llevan a cabo sus funciones en un Centro docente en el que existen unos órganos de gobierno que ordenan su actividad. De ahí que la solución de cualquier problema que afecte a los Oficiales de Colegios Públicos requiere una eficaz coordinación entre las dos Administraciones.

Tercera.- El Ayuntamiento de Zaragoza, en respuesta a nuestra solicitud de información, alude a la existencia de una comisión mixta formada por representantes del Departamento de Educación, Cultura y Deporte de la Diputación General de Aragón y representantes del Ayuntamiento de Zaragoza a la que entendemos que compete el análisis y coordinación de la gestión de los centros docentes, lo que necesariamente debe incluir el estudio de los temas relacionados con la prevención de riesgos laborales en los mismos.

A su vez, el Departamento de Economía, Hacienda y Empleo de la Diputación General de Aragón indica que, según información facilitada por el

Coordinador de Prevención de Riesgos Laborales del Departamento de Educación, Cultura y Deporte y por el Servicio de Prevención de Riesgos Laborales del Ayuntamiento de Zaragoza, las evaluaciones generales de prevención de riesgos de los colegios públicos están realizadas, si bien están pendiente de realizarse las evaluaciones de los puestos de trabajo.

Así, de la información facilitada por las Administraciones implicadas parece desprenderse cierta falta de coordinación, que impide adoptar las medidas materiales específicas para atender a la prevención de los riesgos laborales de los oficiales de mantenimiento de los servicios públicos.

Cuarta.- El Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril se refiere en el artículo 85 a las relaciones entre la Comunidad Autónoma y los entes locales indicando que *“la Administración de la Comunidad Autónoma y las entidades locales ajustarán sus relaciones a los criterios de información mutua, colaboración, coordinación y respeto a los ámbitos competenciales respectivos”*.

A su vez, a Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, indica en el artículo 158 que *“las relaciones entre la Administración de la Comunidad Autónoma y las entidades locales de Aragón se adecuarán a los principios de coordinación, cooperación, asistencia e información mutua y respeto de los ámbitos competenciales respectivos al objeto de alcanzar la máxima eficacia en la gestión administrativa al servicio de los ciudadanos.”*

Así, parece adecuado a los principios citados la oportunidad de sugerir a las Administraciones de la Comunidad Autónoma de Aragón y del Ayuntamiento de Zaragoza que adopten los mecanismos de cooperación necesarios para garantizar el respeto a la protección del derecho a la seguridad y la salud en el trabajo de los técnicos de mantenimiento de los colegios públicos, en su condición de personal del Ayuntamiento de

Zaragoza que trabaja en centros adscritos a la prestación de un servicio público autonómico.

Para ello, el recurso a la convocatoria y constitución de la Comisión Mixta integrada por representantes de la DGA y representantes del Ayuntamiento de Zaragoza en la que se trate de forma coordinada los aspectos relacionados con la gestión de los centros escolares parece un mecanismo apropiado.

Quinta.- En cualquier caso, queremos recalcar que con fecha 26 de noviembre de 2003 el Justicia de Aragón emitió Resolución previa tramitación de expediente de queja por la que se sugería tanto al Departamento de Educación y Ciencia de la Diputación General de Aragón como al Ayuntamiento de Zaragoza lo siguiente:

“Que se adopten las medidas oportunas conducentes a establecer cauces fluidos de coordinación entre ambas Administraciones y pautas de cooperación en relación con el personal municipal que presta servicios en centros docentes públicos, garantizando en todo caso el cumplimiento de la normativa sobre Seguridad e Higiene en el Trabajo.

2.- Que se delimiten con más precisión las responsabilidades tanto de la DGA como del Ayuntamiento en todo lo concerniente al trabajo que desarrollan los Oficiales de Colegios Públicos.”

Dicha sugerencia fue expresamente aceptada por las Administraciones destinatarias. No obstante, transcurrido cierto tiempo, entendemos que la falta de convocatoria del instrumento de coordinación de ambas administraciones impide dar cumplimiento al fin perseguido.

Sexta.- Por todo lo expuesto, nos permitimos sugerir a esas Administraciones que procedan a convocar la comisión mixta integrada por representantes de la DGA y representantes del Ayuntamiento de Zaragoza, o cualquier otro instrumento similar de coordinación, para tratar los aspectos relacionados con la prevención de riesgos laborales del personal que presta sus servicios en los centros escolares de titularidad del Ayuntamiento de Zaragoza.

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 y el Departamento de Educación, Cultura y Deporte de la Diputación General de Aragón deben adoptar las medidas de coordinación necesarias para mejorar la protección de la seguridad y salud en el trabajo de los Oficiales de Mantenimiento de los colegios públicos.

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.

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

FERNANDO GARCÍA VICENTE