

**ÁREA A**

**ÁREA A**  
**FUNCIÓN PÚBLICA Y PRESIDENCIA**

<b>Expedientes Área .....</b>	<b>464</b>
<b>Expedientes remitidos a otros Defensores.....</b>	<b>63</b>
<b>Expedientes admitidos .....</b>	<b>277</b>
<b>Expedientes rechazados .....</b>	<b>114</b>

Los expedientes que se incluyen en esta Área se distribuyen en los siguientes apartados o bloques:

- Función Pública
- Corporaciones Locales y Entidades Locales Menores
- Tráfico

**FUNCIÓN PÚBLICA**

En el curso del año 1997, en el área de función pública, como en años anteriores, se atendieron consultas y se tramitaron expedientes de queja. Durante el año 97 los expedientes relativos a función pública vuelven a ocupar un porcentaje considerable sobre el total.

Cabe advertir que en este apartado no sólo hemos atendido las quejas relativas a la convocatoria, realización y adjudicación de plazas en procesos selectivos de personal laboral y funcionarios, ya sean interinos, permanentes o temporales, sino también y frecuentemente aspectos de la función pública vinculados a los derechos del personal

que presta servicios para alguna de las administraciones públicas situadas en la Comunidad de Castilla y León.

Como en años anteriores, se han presentado quejas relacionadas con traslados, comisiones de servicios, situación de interinos, no convocatoria de plazas, contenido y aplicación de baremos en procesos selectivos, acceso a la Administración Pública. También se han presentado algunos temas nuevos, como es el de varios grupos de funcionarios transferidos, reclamando en algunos casos retroactividad de las Relaciones de Puestos de Trabajo y en otros manifestando que, con las transferencias, sus nóminas se veían mermadas.

Durante el año 1997 hemos podido observar que en cuanto a los temas de función pública hay una mayor diversidad. También en términos territoriales e institucionales se verifica esta diversidad.

Igualmente se puede constatar que se han presentado temas y actores que no habían comparecido en años anteriores y que el flujo de información desde las administraciones ha mejorado. A su vez, los ciudadanos presentan quejas mejor fundadas y argumentadas. En muchos de los casos, las quejas presentadas son más reivindicaciones que denuncias de irregularidades de la Administración.

Durante el año transcurrido, uno de los aspectos más importantes que debemos poner de relieve es el hecho de que frecuentemente todas las quejas tienen un denominador común, aunque el fondo del problema sea sustancialmente distinto, y me refiero a la falta de contestación de los escritos presentados ante los órganos administrativos correspondientes. Se trata de la problemática referida al silencio administrativo.

El silencio administrativo negativo no es aceptable como método regular de resolver las peticiones o recursos de los administrados, ya que este mecanismo se creó precisamente en beneficio de los particulares, en tanto que la ficción de una resolución presunta dejaba abierta la vía jurisdiccional. Sin embargo lo cierto es que un uso excesivo del silencio administrativo tiene una consecuencia claramente negativa para el administrado, que afecta a la defensa jurisdiccional de sus derechos o intereses legítimos. En efecto, en muchas ocasiones el silencio o falta de contestación expresa por la Administración le supone al particular un notable déficit en el conocimiento cabal de la fundamentación de la postura de la Administración pública sobre el problema que motiva su petición o recurso, lo que obviamente redundará en una mayor dificultad para preparar la defensa jurisdiccional de sus derechos e intereses legítimos.

En todo caso, hace falta tener en cuenta que en alguna ocasión, como por ejemplo con objeto de la aceptación de la recomendación efectuada por esta Institución en la resolución de alguna queja (Q1262/96, entre otras), la Administración manifiesta que la falta de contestación no deriva de una actitud premeditada de desatender a las peticiones y recursos que le presentan los particulares, sino que puede deberse a la insuficiencia de personal o bien a defectos de organización en los servicios encargados de la resolución de recursos o reclamaciones.

La situación desfavorable para los administrados aún adquiriría una mayor gravedad en aquellos casos en que la pretensión del peticionario o recurrente se apoyase en argumentos sólidos (bien por alegar algún supuesto semejante resuelto favorablemente, o por apreciarse nuevas circunstancias que alterasen la situación inicialmente desfavorable) y, sin embargo, se encontrase con el silencio de la Administración, viéndose abocado a recurrir a los Tribunales de

Justicia para obtener una resolución favorable que probablemente pudo darse en vía administrativa, con lo que se ahorraría evidentemente tiempo y dinero.

Desde la perspectiva de nuestro texto constitucional, el art. 103.1 de la Constitución establece taxativamente: *"La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho"*. En este sentido, el principio de eficacia exige de las Administraciones Públicas que se cumplan razonablemente las expectativas que la sociedad legítimamente les demanda. Ahora bien, una de las más importantes se traduce en el deber de la Administración de resolver expresamente las peticiones y reclamaciones que le presenten los particulares, ya que el conocimiento cabal por el administrado de la fundamentación de las resoluciones administrativas constituye un presupuesto inexcusable para una adecuada defensa de sus derechos e intereses legítimos.

En la exposición de motivos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se señala literalmente que "el silencio administrativo, positivo o negativo, no debe ser un instituto jurídico normal, sino la garantía que impida que los derechos de los particulares se vacíen de contenido cuando su Administración no atiende eficazmente y con la celeridad debida las funciones para las que se ha organizado". Sigue diciendo que "el objetivo de la Ley no es dar carácter positivo a la inactividad de la Administración cuando los particulares se dirijan a ella; el carácter positivo de la inactividad de la Administración es la garantía que se establece cuando no se cumple el verdadero objetivo de la ley, que es que los ciudadanos obtengan

respuesta expresa de la Administración y, sobre todo, que la obtengan en el plazo establecido".

Así pues, la obligación de las Administraciones de dictar resoluciones expresas ha sido una decisión del legislador, puesta de manifiesto en la Ley 30/1992, en el Título IV, Capítulo Primero, concretamente en el art. 42, que se titula "Obligación de resolver".

En relación con la obligación de resolver, traemos a este comentario una sentencia del Tribunal Supremo de 17-4-90 en la que se hace referencia al argumento que utilizaba la Administración demandada en el sentido de que si no se contestaba al recurso presentado era porque lo autorizaba la Ley. Esta idea, aunque la mayoría de las veces no de un modo explícito, está detrás de muchos casos en los que no se contesta un recurso administrativo. Frente a esta postura de la Administración, la referida sentencia se pronuncia con rotundidad, al señalar: "El silencio administrativo no supone una autorización a la Administración para no resolver cuando le venga en gana, sino precisamente una garantía del particular para que pueda defenderse frente al incumplimiento por la Administración del deber que tiene de resolver".

A continuación hacemos referencia a las quejas más significativas recibidas en esta Institución en relación con la Función Pública de las Administraciones que tienen su sede en esta comunidad.

*- Funcionarios transferidos:*

Ante esta Institución comparecieron funcionarios procedentes del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación que fueron transferidos a la Administración de la Junta de Castilla y León en virtud

de los Reales Decretos números 1898/1996 y 1899/1996, de 2 de agosto, y que originaron los expedientes **Q/364/97** y **Q1365/97**.

Exponían que habían sido discriminados durante los meses de septiembre, octubre, noviembre y diciembre de 1996 por cuanto que habían percibido en cómputo global unas retribuciones inferiores a las que venían cobrando los funcionarios de la Comunidad de Castilla y León de su mismo grupo y que no les han sido abonadas las diferencias retributivas de esos meses, realizando todos ellos igual jornada y prestando las mismas funciones que los correspondientes a sus mismos niveles e iguales categorías.

Admitida la queja a trámite, se solicita informe de la Consejería de Agricultura y Ganadería de Castilla y León, informándonos que dichos funcionarios habían pasado a la Junta en las mismas circunstancias que se especificaban en las relaciones que se adjuntaban a los citados Reales Decretos y que figuraban en sus expedientes de personal; que, consecuentemente no podía hablarse de diferencias retributivas por el período comprendido entre el 1 de septiembre al 31 de diciembre de 1996 por cuanto habían percibido en cada momento las retribuciones propias del puesto de trabajo desempeñado y según los elementos definidores del mismo (Grupo, Complemento de Destino y Complemento Específico). Y que en virtud del Decreto 266/96, de 26 de diciembre, por el que se aprueba entre otras, la Relación de Puestos de Trabajo de la Consejería de Agricultura y Ganadería, estos funcionarios fueron incorporados a dicha relación, recibiendo entonces las retribuciones de estos puestos.

Examinado el expediente llegamos a la conclusión siguiente:

En efecto, durante el último cuatrimestre de 1996, los interesados percibieron las retribuciones que traían del Estado.

Analizamos seguidamente el art. 12 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, que contiene un precepto básico, en relación con los funcionarios transferidos a las Comunidades Autónomas diciendo que se integran plenamente en la organización de la Función Pública de las mismas y que se garantizará la igualdad entre todos los funcionarios propios de la Comunidad, con independencia de su Administración de procedencia.

Tuvimos en cuenta también la Ley 1/1990, de 25 de octubre, por la que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Administración de la Comunidad de Castilla y León cuando establece, en su art. 2, que el ámbito de aplicación de esta Ley se extiende a todo el personal al servicio de la Administración de Castilla y León y de los Organismos dependientes de la misma que perciban sus retribuciones con cargo a las correspondientes consignaciones presupuestarias (Leyes de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 1996 y 1997 y sus correspondientes Decretos sobre retribuciones de los funcionarios, etc.).

Con fecha 1 de septiembre de 1996, quedaron traspasados a la Comunidad de Castilla y León las funciones y servicios así como los medios personales descritos en los Decretos de transferencias citados. Así pues, desde dicha fecha los medios personales transferidos forman parte, como funcionarios, del personal al servicio de la Administración de Castilla y León previsto en el art. 2 del Decreto Legislativo 1/1990, de 25 de octubre.

Por Decreto 266/1996, de 28 de diciembre, por el que se aprueban las Relaciones de Puestos de Trabajo de la Consejería de Agricultura y Ganadería, los funcionarios transferidos en virtud de los Decretos 1898/1996 y 1899/1996 fueron incorporados a las mismas y

todos ellos con los mismos niveles -complemento de destino- que tenían con anterioridad a producirse las transferencias y que siguieron disfrutando durante el último cuatrimestre de 1996.

Sentado lo anterior y dado que no se ha establecido ningún régimen transitorio, los funcionarios a los que nos venimos refiriendo, y que están relacionados en los Anexos de los R.D. de Transferencia dichos, han sido integrados en la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León el 1 de septiembre de 1996.

El art. 20 de la Ley 7/1996, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 1997, con efectos de 1 de enero de 1997, establece que las retribuciones íntegras del personal al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, aplicadas en las cuantías y de acuerdo con los regímenes retributivos vigentes, no podrán experimentar variación con respecto a las del año 1996.

Sin embargo, al comparar las retribuciones devengadas durante el último cuatrimestre de 1996 y el primer cuatrimestre de 1997, observamos que existe una diferencia, en computo global, de este periodo con respecto al anterior.

A la vista de los razonamientos anteriores y teniendo en cuenta lo dispuesto en el art. 20 de la Ley de Presupuestos de la Comunidad de Castilla y León y puesto que no ha habido aumento de retribuciones para el año 1997, efectivamente estos funcionarios durante el último cuatrimestre del año 1996 han cobrado menos que los funcionarios que ya prestaban servicios en la Administración de la Comunidad antes del uno de septiembre de 1996 y que pertenecían a su mismo grupo, ostentaban el mismo nivel y, en su caso, tenían los mismos trienios.

Esta discriminación ha sido proscrita reiteradamente por la doctrina jurisprudencial existente al efecto, avalado por la Sentencia de 15 de marzo de 1991 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo cuando dice en su fundamento cuarto: *"La discriminación retributiva de los funcionarios procedentes de la Administración del Estado, transferidos a las Comunidades Autónomas, en relación con lo percibido por los funcionarios que en dicha comunidad prestan sus servicios, como propios de ésta última, carece totalmente de justificación y es vulneradora del art. 14 de la Constitución"*. Este criterio plasmado también por la Sala Especial de Revisión del T.S. en la Sentencia de 15 de diciembre de 1986 y ha sido seguido por otras posteriores como la de 3 de marzo de 1990, que reconoce el derecho a los funcionarios recurrentes, todos ellos transferidos desde la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma, a que, una vez integrados, se les apliquen las mismas retribuciones que perciben los funcionarios propios de dicha Comunidad con efectos desde el momento en que se produjo la transferencia, utilizando como argumentación y apoyo el refuerzo indiscutible que ofrece el art. 12 de la Ley 30/1984 al prescribir con alcance o eficacia general, dado su carácter básico en virtud de la competencia exclusiva que el art. 149.1.18 de la Constitución otorga al Estado sobre el régimen estatutario de los funcionarios, la integración plena de los funcionarios transferidos en la organización de la Función Pública de las Comunidades Autónomas y al garantizar el número 3º del mismo, la igualdad entre todos los funcionarios, con independencia de la Administración de la que procedan.

De acuerdo con la facultades conferidas en el art. 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, se sugirió a la Consejería de Agricultura y Ganadería se adoptasen las medidas pertinentes a fin de satisfacer a los funcionarios transferidos a la Comunidad Autónoma de Castilla y León en virtud de los Reales

Decretos 1898 y 1899 citados las diferencias retributivas existentes en el último cuatrimestre de 1996, hasta alcanzar la cuantía global de las retribuciones que les han sido acreditadas en el primer cuatrimestre de 1997.

Con fecha 4 de noviembre la Consejería de Agricultura y Ganadería comunica a esta Institución la no aceptación de la recomendación realizada, ya que supondría, a su entender, dar retroactividad a los efectos derivados de la aprobación de las Relaciones de Puestos de Trabajo y retribuir en algunos casos funciones no realizadas.

Desde luego, la Consejería no ha seguido el hilo argumental de esta Institución. En ningún momento sugerimos dar efectos retroactivos a las RR.PP.TT. Además, los puestos de trabajo ocupados por este personal transferido son los mismos antes y después de la aprobación de las nuevas Relaciones de Puestos de Trabajo, todos han realizado las mismas funciones antes y ahora, todos han continuado, como expusimos, en el mismo nivel. La diferencia retributiva que padecieron en el último cuatrimestre de 1996 se corresponde con la percepción o no de la productividad, que se hace efectiva con carácter general a todos los funcionarios de la Administración de la Junta de Castilla y León.

También comparecieron ante esta Institución funcionarios procedentes de la Diputación de Ávila y que integraban la plantilla de personal funcionario no sanitario del Hospital Provincial de Ávila, que fueron transferidos a la Administración Autónoma en virtud del Decreto 259/1995, de 21 de diciembre, por el que se aprueba y acepta la transferencia a la Comunidad de Castilla y León del Hospital Provincial y del Área Psiquiátrica del Centro de Salud Mental y Servicios Sociales Infantas Elena y Cristina; y que originaron los

expedientes **Q/2658/96, Q/2869/96 y Q/2870/96 (entre otros)**, en los que sustancialmente exponen que vienen sufriendo con las transferencias merma en sus retribuciones.

Solicitado informe a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Ávila, en la contestación pone de manifiesto que: *"El problema se plantea en que, en el régimen del personal al servicio de esta Administración, las funciones realizadas por personal no sanitario son propias de personal con vinculación jurídica laboral y no de personal funcionario. Así, no le son aplicables, por un lado, ni las normas sobre retribuciones del trabajo a turnos y en domingos/festivos del vigente IV Convenio Colectivo para el personal laboral, ni, por otro lado, las normas específicas en tales materias que vienen referidas al personal sanitario en el Decreto 211/1993 de 16 de septiembre (BOCYL de 21 de septiembre)."*

Continúa el informe diciendo que: *"Dadas las dificultades objetivas de encajar jurídicamente el tipo de vinculación de los interesados en la normativa propia de la Administración, se ha venido compensando la realización de trabajo a turnos y en domingos/festivos mediante la asignación de gratificaciones extraordinarias, como medida excepcional y transitoria en tanto se produce la laboralización de este personal funcionario que realiza funciones propias de personal laboral".*

Sigue diciendo: *"En computo global no se ha producido pérdida de retribuciones, ya que a las nóminas mensuales habrá que sumar lo percibido en las nóminas de gratificaciones extraordinarias".*

A la vista del citado informe, esta Institución creyó conveniente ampliar la información recibida y se solicitó la remisión de un certificado en el que se hicieran constar las retribuciones íntegras

anuales y desglosadas por conceptos retributivos, acreditadas por la Delegación Territorial en el año 1996 al personal no sanitario transferido en virtud del Decreto 259/1995, de 21 de diciembre, y copia de las certificaciones de los últimos haberes del mismo personal expedidas por la Diputación Provincial de Ávila de conformidad con lo dispuesto en el art. 3º del mismo Decreto de transferencias.

La cuestión planteada nos lleva a examinar los preceptos aplicables al régimen jurídico de los funcionarios transferidos a la Administración de la Junta de Castilla y León, examinándose los siguientes:

1. Disposición Transitoria Tercera de nuestro Estatuto de Autonomía en cuanto establece que los funcionarios adscritos a servicios de titularidad estatal o a otras instituciones públicas que resulten afectados por los traspasos, pasarán a depender de la Comunidad, siéndoles respetados todos los derechos de cualquier orden y naturaleza que les correspondan en el momento del traspaso.

2. Decreto 259/1995, de 21 de diciembre, cuyo art. 2º, 2. dispone: *"Igualmente quedan transferidos a la Comunidad Autónoma el personal funcionario y laboral que se relacionan en los Anexos I y II, respectivamente, que pasarán a depender de la misma en los términos legalmente previstos por el Estatuto de Autonomía y por las demás normas en cada caso aplicables..."*

3. Artículo 2 del Decreto Legislativo 1/1990, de 25 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, en cuanto establece que: *"El ámbito de aplicación de esta Ley se extiende a todo el personal al servicio de la Administración de Castilla y León y de los organismos dependientes de la misma, que*

*perciban sus retribuciones con cargo a las correspondientes consignaciones presupuestarias."*

4. El art. 12 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, que contiene un precepto básico, que dice: *"Los funcionarios transferidos a las Comunidades Autónomas se integran plenamente en la organización de la Función Pública de las mismas (...) y se garantizará la igualdad entre todos los funcionarios propios de la Comunidad Autónoma, con independencia de su Administración de procedencia."*

5. Decreto 1/1994, de 13 de enero, de reordenación del régimen retributivo de los funcionarios de la Comunidad de Castilla y León.

6. Decreto 8/1996, de 18 de enero, sobre Retribuciones para 1996 de los funcionarios y personal laboral de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Todo este relato de disposiciones legales se realiza para poner de manifiesto que la legislación, previendo estas situaciones, las contempla y regula determinando sus efectos, que no son otros que la plena integración de los funcionarios y la ausencia de cualquier discriminación entre todos los que integran la Función Pública de cada Comunidad Autónoma con independencia de la Administración de procedencia.

Como ya se ha expuesto, con fecha 1 de enero de 1996, quedan traspasados a la Comunidad de Castilla y León las funciones y servicios así como los medios personales descritos en el Decreto 259/1995, de 21 de diciembre. Así pues, desde dicha fecha los medios personales transferidos forman parte, como funcionarios, del personal al servicio de la Administración de Castilla y León previsto en el Decreto Legislativo 1/1990, de 25 de octubre, por el que se aprueba el

Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Dado que no se ha establecido ningún régimen transitorio, los funcionarios a los que nos venimos refiriendo y que están relacionados en los Anexos I y II del Decreto 259/1995, de 21 de diciembre, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, han sido integrados en la Administración de la Comunidad de Castilla y León el día 1 de enero de 1996.

Pues bien, pese a que en el informe se dice que en cómputo global no se ha producido pérdida de retribuciones, *ya que a las nóminas habrá que sumar lo percibido en las gratificaciones extraordinarias*, después de haber realizado un estudio de la documentación recibida, se desprende que la mayoría de los funcionarios en cuestión sí que han experimentado disminución, en computo global, de sus retribuciones.

Hay que tener en cuenta que las Gratificaciones por Servicios Extraordinarios se concederán con carácter excepcional y solamente por servicios prestados fuera de la jornada normal de trabajo sin que, en ningún caso, puedan ser fijos en su cuantía ni periódicos en su devengo. Así pues, tiene difícil encaje que se haya utilizado este sistema para retribuir, aunque sea transitoriamente, unos servicios periódicos y fijos en su cuantía, ya que los funcionarios transferidos ahora han venido realizando todos los mismos turnos en cuanto a noches, turnos de trabajo de tarde y de domingos/festivos que venían prestando en la Administración que los transfirió.

Por otra parte, el personal funcionario y laboral transferido pasó a desempeñar los puestos de trabajo que a tal efecto se crean, aprobándose mediante el Decreto 259/1995 la modificación parcial de las Relaciones de Puestos de Trabajo correspondientes a personal

funcionario y laboral de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, modificación consistente en la adición de las relaciones que se expresan como Anexos III y IV del Decreto 259/1995, en las que figuran con carácter de "a extinguir" los puestos de los funcionarios no sanitarios. Sin embargo, no se comprende por qué no se contemplan precisamente en este documento las características que concurren en el desempeño del trabajo de este colectivo (turnos, noches, domingos/festivos, etc.) que han permanecido invariables, siendo precisamente la cuantía del Complemento Específico la destinada a retribuir esas características.

Dejando a un lado el proceso de laboralización del mencionado colectivo, previsto en la Disposición Adicional tercera de la Ley 9/1996, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 1997, que en nada afecta a la cuestión debatida, puesto que se encuentra en fase de elaboración, una vez analizado el expediente recibido, se desprende que en la mayoría de los casos los funcionarios no sanitarios han experimentado una disminución, en computo anual, de sus retribuciones.

Como tiene señalado reiteradamente la jurisprudencia, el respeto a los derechos adquiridos de los funcionarios transferidos se concreta, en el aspecto económico, en la imposibilidad de disminuir el importe global de sus retribuciones, lo cual se consigue, precisamente, con el complemento personal y transitorio previsto en el art. 2º, 2.5 del Decreto 1/1994, de 13 de enero, de Reordenación del régimen retributivo, y en el art. 3 del Decreto 8/1996, de 18 de enero, de Retribuciones para 1996 de los funcionarios y del personal laboral de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Como consecuencia de todo ello, se procedió a formular Recomendación a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y

León en Ávila para se adoptasen las medidas pertinentes a fin de satisfacer a los funcionarios no sanitarios transferidos a la Comunidad Autónoma de Castilla y León en virtud del Decreto 259/1995, de 21 de diciembre, las diferencias retributivas existentes en la nómina del año 1996 y del año 1997, hasta alcanzar, como mínimo, cada uno de ellos, la cuantía global de las percibidas en el año 1995 más el aumento del 3,5% previsto en el Decreto 8/1996, de 18 de enero, de retribuciones para 1996.

Esta recomendación no fue aceptada por la Administración, argumentando el respeto a una hipotética mejora retributiva correspondiente a otra Administración, cuestión que en ningún momento ha sido mencionada por esta Institución. El estudio se llevó a cabo con la documentación enviada, consistente en el último certificado de los haberes percibidos por cada funcionario transferido en la Administración de procedencia y el certificado de lo que habían percibido durante el año 1996 ya como funcionarios de la Administración Autonómica. Después de efectuar simples operaciones aritméticas, comprobamos que varios funcionarios habían percibido, en computo global, menos retribuciones.

**Expedientes: Q/221, y otras.**

Ante esta Institución comparecieron funcionarios con niveles 8, 12, 13 y 14 provenientes del Ministerio de Asuntos Sociales, transferidos a la Junta de Castilla y León, y que fueron integrados en la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de las distintas provincias de esta Comunidad, manifestando que el sueldo de estos niveles en la Junta es inferior al sueldo que venían percibiendo en la Administración Central y que, para compensar la diferencia, se había creado un Complemento Personal Transitorio y Absorbible (CPTA), y que la

aplicación del CPTA suponía una congelación salarial para futuras mejoras.

Esta Institución procedió a examinarla legislación aplicable (Ley 30/1994, de 2 de agosto, arts. 1.3, 12, 23 y 24; Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía de Castilla y León; Decreto Legislativo 1/1990, de 25 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, especialmente arts. 19 y 20 y D.A. Tercera; Ley 2/1995, de 6 de abril, por la que se crea la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León; Reales Decretos 905/1995 y 906/1995, ambos de 2 de junio de 1995, sobre traspaso de funciones y servicios en materias encomendadas al Instituto Nacional de Servicios Sociales).

En primer lugar, esta Institución entiende que al referirse a que el sueldo es inferior, han querido decir que el computo global de retribuciones es menor.

Según sentencia del T.S. de 20 de abril de 1994, establecido un nuevo régimen de retribuciones, los conceptos retributivos del anterior quedan suprimidos y sustituidos por los del nuevo, a los que habrá de estarse exclusivamente, sin perjuicio del derecho a un complemento personal y transitorio que corresponde a quienes experimenten una disminución en el total de sus retribuciones anuales como consecuencia de la aplicación del nuevo.

Como tiene señalado reiteradamente la jurisprudencia, el respeto a los derechos adquiridos de los funcionarios transferidos a las Comunidades Autónomas se concreta, en el aspecto económico, en la imposibilidad de disminuir el importe global de sus retribuciones, lo cual se consigue, precisamente, con el complemento personal y transitorio, absorbible para futuros aumentos, que les ha sido asignado.

Al concebirse el complemento como absorbible por futuras mejoras, se evita la aplicación a los funcionarios procedentes de la Administración del Estado y transferidos a la Gerencia de Servicios Sociales de un sistema retributivo mixto, configurado con unas cuantías iguales a las derivadas de su antiguo estatuto aumentadas en otras equivalentes a las fijadas para los demás funcionarios de la Gerencia de Servicios Sociales. De no ser absorbible y mantenerse indefinidamente en su integridad el CPT (Complemento Personal Transitorio), como consecuencia de los sucesivos aumentos generales de retribuciones funcionariales, unos mismos puestos de trabajo vendrían a estar retribuidos de forma diferente según los ocuparan funcionarios de los Servicios integrados o funcionarios de otro origen.

Con arreglo a la argumentación anterior, la queja fue rechazada y así se hizo saber a los interesados.

**Expediente Q/512/997.** Se recibieron en esta Institución escritos de algunos de los funcionarios transferidos en virtud el Real Decreto 1898/1996, de 2 de agosto, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Castilla y León en materia de fraude y calidad agroalimentaria, publicado en el B.O.E. de 4 de septiembre. Manifestaban que por Decreto 266/1996, de 28 de noviembre, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por el que se aprobó la relación de puestos de trabajo relativa a la Consejería de Agricultura y Ganadería, se les había asignado como puesto de trabajo el de Inspector de Calidad, Grupo B y nivel 20 de complemento de destino, y que en la R.P.T. de todas las provincias de la Comunidad de Castilla y León aparecen Inspectores de Calidad con niveles de complemento de destino 22. Consideran los promoventes de la queja que no ha lugar a esa diferenciación, pues todos los Inspectores de Calidad desempeñan las mismas funciones.

Admitido a tramite el expediente, se solicitó información a la Dirección General de la Función Pública.

Del estudio del expediente y del informe emitido por la Administración, concluimos que no se desprende que el proceso de adjudicación de niveles a los funcionarios transferidos en virtud del Real Decreto 1898/1996, de 2 de agosto, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Castilla y León en materia de fraudes y calidad agroalimentaria, no se haya desenvuelto de forma ajustada a lo establecido en la normativa vigente en materia de personal transferido a las Comunidades Autónomas y contenida básicamente en los preceptos ya citados al referirnos a los expedientes **Q/364/97** y **Q/1365/97**.

Pues bien, el R.D. 1898/1996 transfiere a la Delegación Territorial de Castilla y León en León a cuatro funcionarios en puestos de Inspector de Calidad, tres de ellos con nivel 20 de complemento de destino y uno con nivel 22.

El citado Real Decreto dispone que el personal adscrito a los servicios traspasados pasará a depender de la Comunidad de Castilla y León en los términos legalmente previstos en el Estatuto de Autonomía y demás normas en cada caso aplicables y en las mismas circunstancias que se especifican en sus expedientes de personal.

Según se desprende de la documentación aportada al expediente, los comparecientes fueron integrados en la plantilla de la Consejería de Agricultura y Ganadería con el mismo estatus que tenían en la Administración del Estado, es decir: como Inspectores de Calidad, Grupo B, nivel 20.

Como tiene señalado reiteradamente la jurisprudencia, el respeto a los derechos adquiridos de los funcionarios transferidos a las

Comunidades Autónomas se concreta, en el aspecto económico, a la imposibilidad de disminuir el importe global de sus retribuciones.

A este respecto, debe tenerse en cuenta que las Relaciones de Puestos de Trabajo son el instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal en atención a las necesidades de los servicios y a la propia configuración de la carrera administrativa. De este modo, en la medida en que el grado personal se adquiere por el desempeño de uno o más puestos de trabajo del nivel correspondiente durante dos años continuados o tres con interrupción, los puestos de trabajo han de venir reflejados en las correspondientes RPT teniendo en cuenta que, aunque éstos estén adscritos al mismo grupo de clasificación, pueden tener asignados niveles distintos.

En efecto, la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, actuando en el ejercicio legítimo de sus facultades de autoorganización y elaborando las Relaciones de Puestos de Trabajo, no ha infringido ninguna de las disposiciones enumeradas anteriormente, ya que ha respetado el Grupo del Cuerpo de procedencia, así como los derechos económicos inherentes al grado personal que tenían reconocido.

Por todo lo anteriormente expuesto se comunicó a todos los interesados que esta Institución no apreciaba actuación irregular.

Comparecieron también funcionarios procedentes de las Cámaras Agrarias, que fueron transferidos a esa Comunidad Autónoma, junto con la gestión de sus funciones y servicios, en virtud del Real Decreto 1895/96, de 2 de Agosto, y que han originado los expediente números **Q/3171, Q/3178, Q/3206, Q/3207, Q/3224, Q/3227, Q/3241/96 y 91/97** . En los escritos presentados muestran su disconformidad con la lentitud con que la Administración Autónoma

está procediendo a la elaboración, concreción y formalización del proceso de transferencias que les afecta.

Los comparecientes manifestaban que ello les ha originado retraso en el pago de las retribuciones y una discriminación no permitida por el ordenamiento jurídico, al recibir retribuciones inferiores que las percibidas por el resto de funcionarios que prestaban sus servicios con anterioridad para la Administración de la Junta de Castilla y León, realizando todos igual jornada y prestando todos ellos las mismas funciones dentro de las correspondientes categorías.

Los funcionarios de las distintas provincias que componen la Comunidad Autónoma efectuaron reclamaciones por estos motivos entre el 29 de noviembre y el 20 de diciembre, dirigidas a los Secretarios Generales de las Consejerías de Agricultura y Ganadería y de Presidencia y Administración Territorial, solicitando la culminación del proceso de transferencias y la equiparación salarial, sin que hayan obtenido contestación alguna.

Admitidas las quejas a trámite se solicitaron informes al Secretario General de la Consejería de Agricultura y Ganadería y a la Directora General de la Función Pública.

Por el Secretario General de la Consejería de Agricultura y Ganadería, se efectuaron las siguientes consideraciones:

*"PRIMERO-. Por Real Decreto 1985/1996 de 2 de agosto fueron traspasadas las funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Castilla y León en materia de Cámaras Agrarias. Asimismo, se traspasa al personal adscrito a los servicios cuya gestión ejercerá la Comunidad.*

*SEGUNDO-. En cuanto a la integración de los funcionarios transferidos en los Cuerpos y Escalas de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado cuarto de la Disposición Adicional Tercera del Decreto Legislativo 1/1990, de 25 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, corresponde a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial realizar las clasificaciones pertinentes y aprobar las relaciones del personal funcionario que se integre en los Cuerpos o Escalas de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.*

*No obstante lo anterior, esta Secretaría General tiene constancia de que la Dirección General de la Función Pública está instruyendo el expediente de integración del personal transferido, puesto que en el mes de enero le fueron facilitados desde este Centro Directivo los datos que se consideraron sustanciales con este objeto.*

*TERCERO-. Respecto a la Relación de Puestos de Trabajo en la que deberá incluirse al personal transferido, ha de tenerse en cuenta que el art. 8º de la Ley 1/1995, de 6 de abril, de Cámaras Agrarias de Castilla y León, prevé la posibilidad de que cada Cámara Agraria Provincial pueda establecer servicios administrativos en otros municipios distintos de la capital de la provincia cuando el desarrollo de sus funciones lo requiera.*

*Finalmente, en relación con la homologación de las retribuciones del personal transferido con el resto de funcionarios de la Junta de Castilla y León, señalar que les es de aplicación lo previsto en la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 9/1996, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 1997".*

Por la Dirección General de la Función Pública, a su vez, se puso de manifiesto que se solicitó el parecer de la Consejería de Agricultura y Ganadería y ésta comunicó que ya había enviado a esta Institución un informe en relación con el tema, a cuyo contenido material se remitía, significando que una vez se culminara el procedimiento de selección así se nos haría saber.

Al momento de dictarse la correspondiente resolución no se había recibido comunicación alguna por lo que hay que concluir que el proceso no había finalizado.

La lectura de ambos informes venía a confirmar la existencia de los motivos denunciados, así como la falta de respuesta o contestación a la petición formulada por los interesados en 1996.

Se observaba, asimismo, que había transcurrido un período de tiempo excesivamente largo desde el 2 de agosto de 1996 y 4 de septiembre de 1996, fechas en las que respectivamente se publican en el BOE y en el BOCyL los Decretos de transferencias, y el 2 de julio de 1997, fecha en la que se publica la Orden de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial por la que se aprueba la relación de personal transferido a la Comunidad de Castilla y León en materia, entre otras, de Cámaras Agrarias y se integra en los Cuerpos y Escalas de esta Administración.

Por otra parte, de los informes remitidos, no se vislumbraba siquiera que dicho proceso avanzara, de manera apropiada para alcanzar la solución definitiva y, lo que es más grave, no se buscaban ni se aplicaban soluciones transitorias que pudieran paliar las consecuencias de la deficiente actuación de las autoridades administrativas.

En otros procesos de transferencias, una vez publicados los correspondientes actos administrativos por los que se integra a los funcionarios en los diferentes cuerpos y escalas, se han efectuado equiparaciones de retribuciones y/o salarios, abonando los atrasos adeudados y, en su caso, se ha efectuado a partir de ese momento una equiparación total de las retribuciones entre los funcionarios transferidos y los que prestaban servicios en la Administración Autonómica con anterioridad.

Sin embargo, en el presente caso, sólo se les había abonado en concepto de productividad las cantidades correspondientes a los meses de enero a junio de 1997, juntamente con la nómina de junio, y a partir de dicho momento no habían percibido cantidad alguna por tal concepto.

Al supuesto sometido a nuestra consideración le es aplicable la siguiente normativa:

\* La Disposición Transitoria Tercera de nuestro Estatuto de Autonomía, que al efecto establece que la transferencia de servicios operará de pleno derecho la subrogación de la Comunidad Autónoma en las relaciones jurídicas referidas a dicho Servicio y que los funcionarios adscritos a servicios de titularidad estatal o a otras instituciones públicas pasarán a depender de la Comunidad Autónoma.

\* El art. 25 de la Ley 12/83, del proceso autonómico, que dispone asimismo la integración como funcionarios propios de la Comunidad Autónoma, dependiendo de ésta orgánica y funcionalmente y asumiendo todas las obligaciones.

\* El art. 12 de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública (Ley 30/84), que tiene carácter básico cuando dice: "Los funcionarios transferidos a las Comunidades Autónomas se integran

plenamente en la organización de la Función Pública de las mismas (...) *y se garantiza la igualdad* entre todos los funcionarios propios de la Comunidad Autónoma, con independencia de su Administración de procedencia".

\* El art. 1 del Real Decreto 2545/80, de similar contenido.

En esta misma línea argumental, se destaca que el Real Decreto de Transferencia número 1895/96 de 2 de agosto, en su art. 2 establece: "En consecuencia, quedan traspasados a la Comunidad de Castilla y León las funciones y servicios así como los medios personales...", y en su respectivo artículo se fija el momento a partir del cual dicha transferencia tendrá efectividad: a partir del día indicado en el acuerdo de la mencionada Comisión Mixta de Transferencias, que lo fija para el día 1 de septiembre de 1996.

Los preceptos citados no permiten afirmar que los funcionarios transferidos, en virtud del Real Decreto citado, son funcionarios de esa Comunidad Autónoma desde la fecha en que dicha transferencia se produjo (1 de septiembre de 1996).

Otra conclusión llevaría al absurdo de que en el lapso de tiempo que la Administración Autonómica tardase en dictar los actos administrativos correspondientes, dichos funcionarios, que ya han pasado a depender de ella, no serían funcionarios de nadie, si bien están percibiendo sus emolumentos a cargo de la Comunidad Autónoma.

Por otra parte, el art. 2 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Función Pública de la Administración de Castilla y León, Decreto-Legislativo 1/1990, establece: "El ámbito de aplicación de esta Ley se extiende a todo el personal al servicio de la Administración de Castilla y León y de los

organismos dependientes de la misma que perciban sus retribuciones con cargo a las correspondientes consignaciones presupuestarias", y esto no ha sido ni siquiera cuestionado.

Asimismo, el art. 4º de la citada norma establece que son funcionarios quienes, en virtud de nombramiento legal, se hayan incorporado con carácter permanente a la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Que para ello sea necesario que se lleven a cabo actos instrumentales tendentes a conseguir la formalización de esa integración -pero en los que no es posible actividad alguna por parte de los afectados, sino que son totalmente unilaterales-, en nada modifica la relación jurídica preexistente, y ello ha de determinar que dichos actos retrotraigan sus efectos al momento en que dicha transferencia efectivamente se produjo

A este respecto hay que señalar que el art. 2 del Decreto 39/90 de 15 de marzo, hoy derogado, señalaba, en relación al momento efectivo de la integración, que para los funcionarios que se incorporen a esta Administración con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 7/85, ésta será el de la fecha de su toma de posesión. Sin embargo, la norma que lo sustituye, al establecer dos momentos distintos para la producción de efectos (uno, administrativos, desde la fecha de efectividad de los Reales Decretos de Transferencia, dos, económicos, en su caso, desde el acto de la integración), se está apartando del mandato legal contenido en norma jerárquicamente superior -Ley 30/84, art. 12- que dispone que se integran plenamente, integración que determina su situación de servicio activo en la Función Pública de la Comunidad Autónoma, como señala el apartado 2 de este artículo. Por tanto, el día inicial de la integración no puede ser otro que el día de la incorporación a la Comunidad Autónoma, que supone, asimismo, el

cese del funcionario en su Administración de origen, en la que queda en situación administrativa especial de servicio en Comunidades Autónomas, y su toma de posesión en la Comunidad Autónoma.

No obstante, la Orden de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de 29 de junio de 1997 obvia todo pronunciamiento sobre los efectos económicos de la integración y únicamente establece que los efectos administrativos se producirán desde la fecha de efectividad de los Reales Decretos 1895, 1898 y 1899/1996, de 2 de agosto, esto es, desde el 1 de septiembre de 1996, por lo que hay que concluir, en aplicación de las disposiciones generales y básicas de rango superior antes citadas, que desde dicho momento, 1 de septiembre de 1996, ha de desplegar sus efectos económicos dicho acto administrativo. No hay que olvidar que el art. 12 de la Ley 30/84 tiene carácter básico y es aplicable a todas las administraciones y su no aplicación supondría infracción del ordenamiento jurídico que esa Administración debe evitar en la emisión del acto administrativo.

Por ello, debe permitirse que el acto administrativo despliegue todos sus efectos y, consecuentemente, otorgarle los efectos retroactivos necesarios, por cuanto se dan los requisitos que establece el art. 57 de la Ley 30/92 para que dicha retroacción se produzca: se trata de un acto favorable a los interesados; los supuestos de hecho necesarios existían ya en la fecha a la que se retrotraiga la eficacia del acto y ésta no lesiona derechos o intereses legítimos de otras personas y, a mayor abundamiento, evita el incumplimiento de normas legales y la discriminación entre unos funcionarios y otros, finalidad que ha pretendido en todo momento la legislación en materia de transferencias.

En este punto, conviene hacer especial referencia al complemento de productividad previsto en el art. 58.3 c) de la Ley de

Ordenación de la Función Pública en el sentido de que, si bien es cierto que corresponde al Consejero su reconocimiento y determinar la cuantía individual que percibe en su caso cada funcionario, no es menos cierto que en la realidad todos los funcionarios de la Comunidad Autónoma perciben tal complemento sin que suponga una retribución de especial rendimiento, actividad extraordinaria, interés o iniciativa en el desempeño de su puesto, y su cuantía viene fijada en los sucesivos Decretos de retribuciones de cada año, en función del grupo de pertenencia de cada funcionario, pues la misma se establece sobre una base media de productividad.

Como quiera que es sólo la actividad de la Administración la que puede desplegar esos efectos, no es ajustado a derecho que la tardanza de ésta en el ejercicio de sus propias obligaciones sea soportada por sus trabajadores. Según se desprende de lo informado por esa Administración, no se ha elaborado aún ni la estructura, ni las RR.PP.TT de las Cámaras Agrarias, por lo que se insta, desde esta Institución, para que se agilicen al máximo los trámites, y una vez elaboradas, se produzcan asignaciones provisionales al objeto de no perjudicar más aún a los funcionarios que están prestando sus servicios desde el mes de septiembre de 1996 para esta Comunidad.

Así mismo, hay que dejar constancia de la Doctrina Jurisprudencial existente al efecto, que avala esta postura; así la Sentencia de 15 de Marzo de 1991 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, en su fundamento cuarto dice: *La discriminación retributiva de los funcionarios procedentes de la Administración del Estado, transferidos a las Comunidades Autónomas, en relación con lo percibido por los funcionarios que en dicha Comunidad prestan sus servicios, como propios de ésta última, carece totalmente de justificación, y es vulneradora del art. 14 de la Constitución.* Este criterio ha sido plasmado en la Sentencia de la Sala Especial de

Revisión de este Tribunal de 15 de Diciembre de 1986 y ha sido seguido en sentencias posteriores, como la de 3 de Marzo de 1990. Ésta reconoce el derecho a los funcionarios recurrentes, todos ellos transferidos desde la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma, a que, una vez integrados, se les apliquen las mismas retribuciones que perciben los funcionarios propios de dicha Comunidad con efectos desde el momento en que se produjo la transferencia. Utiliza como argumentación y apoyo el refuerzo indiscutible que ofrece el art. 12 de la Ley 30/84 al prescribir con alcance o eficacia general -dado su carácter básico, en virtud de la competencia exclusiva que el art. 149.1.18 de la Constitución otorga al Estado sobre el régimen estatutario de los funcionarios-, la integración plena de los funcionarios transferidos en la organización de la Función Pública de las Comunidades Autónomas y al garantizar el número 3º del mismo la igualdad entre todos los funcionarios, con independencia de la Administración de la que procedan.

Por último, hay que dejar constancia de que no es adecuada la aplicación de lo que dispone la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 9/96, de Presupuestos, en lo que se refiere a cantidades del año 1996 que se reclaman, por cuanto son anteriores a la entrada en vigor de esta norma, siendo de destacar la incompleta redacción de la misma, pues no contempla el supuesto que aquí nos ocupa -funcionarios transferidos que perciben menores retribuciones que los propios de la Comunidad-.

En lo que se refiere a las cantidades de 1997, a la que sí les afecta lo dispuesto en dicha Adicional, hay que tener en cuenta el punto 3 de la misma y que establece que la relación del personal transferido, recogida en los Reales Decretos correspondientes, será documento equivalente a la Relación de Puestos de Trabajo a efectos de su provisión e inclusión en nómina hasta tanto se apruebe la relación de puestos definitivamente.

A la vista de todo lo expuesto, se formuló a la Secretaría General de la Consejería de Agricultura y Ganadería y a la Dirección General de la Función Pública la siguiente Sugerencia:

*"1º.- Que se concluya la formalización del proceso de integración de los distintos colectivos de funcionarios transferidos a esa Comunidad Autónoma, a través del Real Decreto número 1895/96 en el plazo más breve posible, dictando las disposiciones y actos administrativos precisos tendentes a la elaboración de la estructura de los órganos administrativos y las relaciones de puestos de trabajo, asignando provisionalmente dichos puestos a los funcionarios y trabajadores que ya vienen desempeñándolos, sin solución de continuidad, desde que se produjo la transferencia, dando a los actos administrativos eficacia retroactiva al momento de dicha transferencia, y adecuando así la actividad administrativa al conjunto del ordenamiento jurídico.*

*2.- Que se adapte el contenido del art. 2 del Decreto 285/94 a lo dispuesto en la Disposición Transitoria Tercera del Estatuto de Autonomía de Castilla y León y en el art. 12 de la Ley 30/84, por ser ambas normas de rango superior y esta última de carácter básico, en virtud de la competencia exclusiva que el art. 149.1.18 de la Constitución otorga al Estado para regular el régimen estatutario de los funcionarios, por cuanto éste infringe el principio de jerarquía normativa."*

La Consejería de Agricultura y Ganadería contestó a la Sugerencia mediante escrito en el se hace constar lo siguiente:

"En relación con la primera sugerencia formulada, me es grato comunicarle que el proceso de integración de los funcionarios transferidos a través del Real Decreto 1895/96 ha culminado con la publicación del Decreto 26/1998, de 19 de Febrero, por el que se

modifica la relación de puestos de trabajo del personal funcionario de la Consejería de Agricultura y Ganadería, adaptando así la R.P.T. existente a las necesidades surgidas con el traspaso de los funcionarios transferidos provenientes de Cámaras Locales. Este Decreto establece su entrada en vigor el día 21 de Febrero de 1998.

Asimismo, el personal transferido ha sido asignado en las mismas circunstancias en las que vino transferido, a los nuevos puestos creados mediante el Decreto 26/1998, por el que se modifica la relación de puestos de trabajo del personal funcionario de la Consejería de Agricultura y Ganadería.

En segundo lugar, y en relación con la segunda sugerencia formulada, esta Secretaría General no puede asumirla puesto que la modificación pretendida afecta a una norma con rango de Decreto, en este caso el Decreto 285/1994, de 15 de Diciembre, que regula la integración de los funcionarios transferidos a la Comunidad de Castilla y León en los Cuerpos y Escalas de la Administración, y solo puede llevarse a cabo por la Junta de Castilla y León, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley del Gobierno y de la Administración de Castilla y León, y excede por tanto del ámbito competencial de este Centro Directivo".

La Dirección General de la Función Pública no ha remitido a la fecha de cierre del presente informe contestación alguna.

En la queja **Q/197/97**, su presentador ponía de manifiesto su discrepancia con el puesto de trabajo que le había sido asignado con motivo de la aprobación de la Relación de Puestos de Trabajo de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, efectuada por el Decreto 269/96, ya que entendía que al no respetarle el Puesto de Trabajo de Jefe de Sección, nivel 22, que desempeñaba, y con el que fue transferido desde la Administración Central, así como por la falta de

complemento específico en el nuevo puesto asignado, se producía una vulneración de la normativa aplicable y un grave perjuicio.

Examinados en profundidad los hechos denunciados y la normativa aplicable, se estimó que ni el proceso de adjudicación de puestos de trabajo ni la elaboración de la RPT se habían producido de manera contraria a lo establecido en la normativa vigente en materia de personal transferido a las Comunidades Autónomas y contenida básicamente en los preceptos que a continuación se indican:

A) La Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, que en su art. 1.3 establece las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, dictadas al amparo del art. 149.1.18º. de la Constitución, y en consecuencia aplicables al personal de todas las Administraciones Públicas.

Conforme al art. 1.3 citado, es de aplicación el art. 12, de carácter básico, cuyo contenido es el siguiente:

*"Regulación de la situación de los funcionarios transferidos.*

*1. Los funcionarios transferidos a las Comunidades Autónomas se integran plenamente en la organización de la Función Pública de las mismas.*

*Las Comunidades Autónomas, al proceder a esta integración de los funcionarios transferidos como funcionarios propios, respetarán el grupo del Cuerpo o Escala de procedencia, así como los derechos económicos inherentes al grado personal que tuviesen reconocido.*

*Se garantiza la igualdad entre todos los funcionarios propios de las Comunidades Autónomas, con independencia de su Administración de procedencia..."*

Con el mismo carácter básico el art. 23 de la misma Ley dispone:

*"Conceptos Retributivos: 1.- Las retribuciones del funcionarios son básicas y complementarias.*

*2. Son retribuciones básicas:*

*a) El sueldo, que corresponde al índice de proporcionalidad asignado a cada uno de los grupos en que se organizan los Cuerpos y Escalas , Clases o Categorías.*

*b) Los trienios, consistentes en una cantidad igual para cada grupo, por cada tres años de servicios en el Cuerpo o Escala, Clase o Categoría.*

*c) Las pagas extraordinarias, que serán de dos al año por un importe mínimo cada una de ellas de una mensualidad del sueldo y trienios, se devengarán los meses de junio y diciembre.*

*3. Son retribuciones complementarias:*

*a) El complemento de destino correspondiente al nivel del puesto que se desempeñe.*

*b) El complemento específico.*

*c) El complemento de productividad.*

*d) Las gratificaciones por servicios extraordinarios,..."*

También, el art. 24 de la Ley 30/1984, que es básico:

*"Las cuantías de las retribuciones básicas serán iguales en todas las Administraciones Públicas para cada uno de los grupos en*

*que se clasifican los Cuerpos, Escalas, Categorías o Clases de funcionarios...".*

B) Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, Disposición Transitoria Tercera, nº 4. que establece:

*"4. Los funcionarios adscritos a servicios de titularidad estatal o a otras instituciones públicas que resulten afectadas por los traspasos, pasarán a depender de la Comunidad, siéndoles respetados todos los derechos de cualquier orden y naturaleza que les correspondan en el momento del traspaso, incluso el de participar en los concursos de traslado que convoque el Estado en igualdad de condiciones con los restantes funcionarios."*

C) Decreto Legislativo 1/1990, de 25 de noviembre, por el que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, especialmente ajustándose a lo dispuesto en lo previsto en los arts. 19 y 20 y, concretamente, en la Disposición Adicional Tercera en lo concerniente a la integración en los distintos Cuerpos y Escalas y a lo dispuesto en Título V -De las Retribuciones- en concordancia con el art. 24 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, antes citada.

Asimismo, debe citarse el criterio jurisprudencial unánime que al respecto existe, y según el cual el respeto a los derechos adquiridos de los funcionarios transferidos a las Comunidades Autónomas se concreta, en el aspecto económico, en la imposibilidad de disminuir el importe global de sus retribuciones.

También se estimó preciso informarle de que el complemento específico está destinado a retribuir las condiciones particulares de algunos puestos de trabajo en atención a su especial dificultad técnica,

dedicación, responsabilidad, peligrosidad o penosidad, sin que pueda asignarse más de un complemento específico a cada puesto de trabajo.

Por ello, en aplicación de dichos conceptos, la determinación de la cuantía del complemento específico, cuando corresponde, es una decisión discrecional de la Administración. Este concepto retributivo se indica en las Relaciones de Puestos de Trabajo y, como es lógico, no tiene por qué ser el mismo para todos los puestos del mismo nivel y menos aún para todos los asignados a un mismo cuerpo, escala o grupo de titulación.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que las Relaciones de Puestos de Trabajo son el instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal en atención a las necesidades de los servicios y a la propia configuración de la carrera administrativa.

Las RPT no son ni pueden ser un documento estático, sino flexible y adaptable a las circunstancias cambiantes. Además, y de acuerdo con lo que dispone el art. 15.3 de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, las Relaciones de Puestos de Trabajo serán públicas y constituyen disposiciones administrativas de carácter general que, como tales, pueden ser impugnadas ante los tribunales Contencioso-Administrativos, en los términos previstos por la Ley jurisdiccional (STC 55/1995).

Por ello, en este supuesto, se ha considerado que la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León ha actuado en el ejercicio legítimo de sus facultades de auto-organización, elaborando las Relaciones de Puestos de Trabajo, y no ha infringido ninguna de las disposiciones enumeradas anteriormente, ya que por la misma se ha respetado el Grupo del Cuerpo de procedencia, así como los derechos económicos inherentes al grado personal que tenían reconocido.

Por todo ello, se rechazó la procedencia de la queja y se acordó, en consecuencia, el archivo del expediente.

De similar contenido y respuesta fueron son los expedientes **Q/289/98** y **Q/291/97**.

*-Complemento de productividad.*

Relativas a temas económicos fueron también las quejas **Q/198/97**, **Q/288/97** y **Q/290/97** en las que sus presentadores ponían de manifiesto su discrepancia con la Orden de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo de 17 de septiembre de 1996, por la que se fijaba la cuantía individual del Complemento de Productividad para dicho mes, así como frente a la Resolución de la Consejería que resolvía el Recurso por ellos formulado contra dicha Orden, ya que estimaban que, bajo tal denominación, se había incluido y absorbido el complemento específico, factor A, o en su caso la cantidad que por complemento específico venían percibiendo desde 1992. Acompañaban a su escrito de queja, las nóminas correspondientes a los meses de septiembre, octubre y noviembre de 1996.

Pues bien, del análisis de estas no se observó que hubieran dejado de percibir la cantidad que en concepto de complemento específico venían percibiendo en su Administración de origen, ni que se hubiese producido modificación en su estructura salarial, ni en consecuencia, tampoco se observó la compensación de factores a que se referían en sus escritos.

Por ello, se les informó que los distintos factores que pueden retribuirse a través del complemento específico han de figurar en la R.P.T., siendo en otro caso inexistentes y, por lo tanto, improcedente su reclamación.

Las RR.PP.TT. fueron aprobadas mediante el Decreto 269/96, de 5 de diciembre, y éste, como disposición administrativa de carácter general, es susceptible de ser revisado ante los tribunales de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, al igual que ocurre con la Resolución del Consejero de Industria, Comercio y Turismo de 17 de septiembre de 1996, por la que se determinó la cuantía individual del complemento del personal no laboral transferido, en concepto de productividad.

Así mismo, se consideró conveniente recordar lo que el art. 58 del Decreto Legislativo 1/1990, de 25 de octubre, establece:

*"El complemento específico retribuirá las condiciones singulares de algunos puestos de trabajo en atención a su especial dificultad técnica, dedicación, responsabilidad, incompatibilidad, peligrosidad o penosidad. En ningún caso podrá asignarse más de un complemento específico a cada puesto de trabajo, pero su cuantía podrá señalarse en función de los diversos factores que concurran en un puesto. Figurará determinado en la relación de puestos de trabajo.*

*c) El complemento de productividad, que retribuirá el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés o iniciativa con que el funcionario desempeñe su trabajo. Su cuantía global se fijará en cada programa y órgano administrativo mediante un porcentaje sobre los costes totales de personal, determinado en la Ley de Presupuestos.*

*Corresponde al respectivo Consejero, como responsable de la gestión de cada programa de gasto, determinar, dentro de las correspondientes dotaciones presupuestarias y conforme a la normativa establecida en la Ley de Presupuestos, la cuantía individual que corresponda, en su caso, a cada funcionario. Su percepción no implica derecho alguno a su mantenimiento".*

En definitiva, la Orden de 17 de septiembre de 1996, por la que se reconocen las cuantías individuales de productividad que en ella se especifican, no pretendía suponer una modificación de la estructura y conceptos salariales de cada uno de los funcionarios, sino que, mediante la misma, simplemente se venían a igualar las retribuciones del personal recientemente transferido con las que percibía el personal propio y/o transferido con anterioridad, y ello en tanto se producía su integración y homologación y se aprobaban las nuevas Relaciones de Puestos de Trabajo y estructura de la Consejería, evitando la discriminación retributiva que hasta el momento existía y que de acuerdo con reiterada doctrina jurisprudencial suponía vulneración del art. 14 de nuestra Constitución, con respeto, en todo caso, del importe global de retribuciones de cada funcionario transferido, e incluso incrementándolas en otros muchos en relación con lo que venían percibiendo en su Administración de origen.

Por todo ello, se concluyó que no se apreciaba la existencia de indicios de actuación irregular imputable a la autoridad competente que debiera ser investigada, ya que no se desprendía vulneración de los derechos fundamentales de los ciudadanos, cuya defensa tenemos encomendada.

Se trataba de una cuestión de discrepancia jurídica con la decisión adoptada en su momento por la Administración actuante y cuya solución debe buscarse por los cauces ordinarios y generales de defensa de los derechos que se estima han sido vulnerados y ello dentro del marco general que cualquier ciudadano tiene para impugnar las resoluciones o actos administrativos con los que no esté conforme, bien por entender que son otros los preceptos aplicables, bien por considerar que debe ser otra la interpretación de la norma en cuestión, no pudiendo ser la actuación del Procurador del Común una nueva

instancia revisora, a través de la cual se pretenda obtener la modificación de actos o resoluciones dictadas.

A tal efecto, también se les indicaba que, para el ejercicio de sus derechos, podían comparecer por sí mismas ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de acuerdo con lo que dispone el art. 33 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción.

Por todo ello se procedió a rechazar la procedencia de las quejas y al archivo de los expedientes.

*-Falta de convocatoria de Concursos de Traslados y Pruebas Selectivas de acceso a la Función Pública.*

Citaremos los expedientes **Q/1033/97** y **Q/748/96** por ser los más representativos.

El núcleo fundamental de las quejas viene constituido por la prolongada falta de convocatorias para el acceso a la función pública de Titulados Superiores -Médicos y Veterinarios- así como de concursos de traslados destinados a los funcionarios pertenecientes a la Escala sanitaria con las mismas titulaciones.

Admitidas a trámite, por reunir los requisitos para ello, se procedió a solicitar la oportuna información a la Dirección General de la Función Pública de la Junta de Castilla y León.

De la información remitida a esta Institución resulta destacable lo siguiente:

- En el informe emitido con fecha 26 de junio, la Dirección General de la Función Pública manifiesta que: *"No se ha producido la referida convocatoria de oposiciones en la medida que, desde la convocatoria conjunta de pruebas de acceso a los distintos cuerpos*

*sanitarios realizada por Orden de 4 de Enero de 1994 de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, pendiente de una cuestión de inconstitucionalidad, no se ha llevado a cabo prueba selectiva alguna en los referidos cuerpos. Una elemental norma de prudencia, dado el volumen de plazas y aspirantes afectados por el procedimiento pendiente de pronunciamiento constitucional, ha llevado a la Administración a intentar, en la medida de lo posible, no realizar alteraciones notorias en la situación del personal sanitario a su servicio hasta tanto no se decida en un sentido o en otro el destino definitivo del procedimiento paralizado, razón por la cual se encuentra suspendida tanto la convocatoria de pruebas selectivas como de procedimientos concursales".*

La citada Orden de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, de 4 de enero de 1994, por la que se convoca el proceso selectivo para ingreso en las escalas sanitarias de los Cuerpos Facultativos Superior, Titulado Universitario de Primer Ciclo, Ayudante Facultativo y Auxiliar Facultativo de la Administración de Castilla y León, trae su causa de la Disposición Transitoria Cuarta de la Ley 1/1993, de 6 de abril, de Ordenación del Sistema Sanitario de Castilla y León, que establece lo siguiente:

*"1. Con carácter excepcional, transitorio y por una sola vez, el acceso a la condición de funcionario de las distintas Escalas Sanitarias de los Cuerpos a que se refiere el art. 20.3 de la Ley de la Función Pública de Castilla y León se efectuará mediante el procedimiento de concurso. (...).*

*2. La Junta de Castilla y León, a través de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, realizará las convocatorias correspondientes conforme a las distintas titulaciones, especialidades u otros requisitos exigibles para el desempeño de las funciones*

*propias de las mismas, no pudiendo ofertarse en cada proceso selectivo más que el número total de plazas no cubiertas por funcionarios al día de la fecha de entrada en vigor de la presente Ley.*

*3. Asimismo, tras la entrada en vigor de esta Ley el personal que supere el proceso selectivo señalado en los apartados anteriores accederá a la condición de funcionario en situación de destino provisional con obligación de concursar en los procesos de provisión de puestos de trabajo que a tal efecto se convoquen. En el supuesto de que la Resolución de los Concursos a que se refiere el apartado 1 de esta Disposición fuera anterior o simultánea a las correspondientes convocatorias de concurso de traslados para personal funcionario de carrera que necesariamente deberán producirse tras la entrada en vigor de esta Ley, el personal de nuevo ingreso deberá participar forzosamente en aquéllas, en cuya Resolución tendrá preferencia absoluta el personal funcionario de carrera en activo a la entrada en vigor de esta Ley."*

A tales extremos resultan aplicables las siguientes consideraciones jurídicas:

- Consta en el expediente el Auto N° 114, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León por el que se suspende la ejecución de los actos administrativos que impugna el recurso n° 95/94, interpuesto contra la citada Orden de 4 de enero de 1994. En el curso de este proceso, la Sala promovió cuestión de inconstitucionalidad en relación con la Disposición Transitoria Cuarta de la Ley 1/1993, que fue admitida por providencia del Tribunal Constitucional publicada en el Boletín Oficial del Estado del 10 de diciembre de 1994, sin que tengamos noticia de la fase en que se encuentra su tramitación.

- La Ley 1/1990, de 25 de octubre, de Ordenación de la Función Pública de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, dispone en su art. 28 que las convocatorias para la provisión entre funcionarios de los puestos de trabajo vacantes se publicarán, al menos, una vez al año.

- En estrecha relación con el anterior artículo, y siempre dentro del Título IV de esta Ley, se encuentran los preceptos relativos a la Oferta de Empleo Público, cuyo Capítulo V "De la Selección del Personal", establece el sistema para realizarla. Así el art. 33.1. ordena que, publicada la Oferta de Empleo Público, se procederá en el primer trimestre de cada año y, en todo caso, dentro de los tres meses siguientes a la entrada en vigor de la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma, a efectuar las convocatorias de las correspondientes pruebas selectivas para el acceso a las plazas vacantes a proveer y hasta un 10 por 100 adicional en previsión de que en el intervalo que media hasta la resolución se produzcan nuevas vacantes, si bien esto último viene atemperado ahora con las disposiciones de las Leyes de Presupuestos sobre la tasa de reposición de efectivos.

Examinadas las Ofertas de Empleo Público de la Comunidad de Castilla y León desde el año 1994, son de resaltar los siguientes datos de interés en relación con las presentes actuaciones:

Decreto Núm. 152/1994, de 14 de julio, O.E.P. para 1994: 15 plazas para Licenciado en Veterinaria.; 43 plazas para Licenciado en Medicina.

Decreto Núm. 165/1995, de 8 de agosto, O.E.P. para 1995: 14 plazas para Licenciado en Veterinaria; 29 plazas para Licenciado en Medicina.

Decreto Núm. 92/1996, de 3 de abril, O.E.P. para 1996: 2 plazas para Médicos Especialistas; ninguna para Licenciados en Veterinaria.

Decreto Núm. 150/1997, de 17 de julio, O.E.P. para 1997: 6 plazas para Veterinarios Titulares; 10 plazas para Médicos.

La publicación de ofertas de empleo ponen de manifiesto dos cuestiones directamente relacionadas.

De un lado, la existencia -a partir del año 1994- de un número determinado de vacantes en la función pública sanitaria de nuestra Comunidad, dotadas presupuestariamente y cuya provisión mediante las correspondientes pruebas de acceso se ha considerado, en principio, necesaria, sin que finalmente se hayan llegado a celebrar.

De otro, que los concretos puestos de trabajo que se encuentran vacantes -no especificados en las OPE, obviamente- pueden y deben ser ofrecidos, para su provisión mediante los pertinentes concursos de traslados, a aquellos funcionarios que albergan legítimas expectativas de cambio de destino.

Además de lo dicho, nada impide que los puestos de trabajo que, al tiempo de entrada en vigor de la Ley 1/1993, venían siendo desempeñados por personal interino, sean ofrecidos a los funcionarios de carrera de las Escalas sanitarias, para su provisión por concurso de traslados.

En este sentido hay que recordar que la tan citada Disposición Transitoria Cuarta de dicha Ley no garantiza en modo alguno a los interinos que llegasen a superar el concurso de acceso previsto en aquélla el derecho a ocupar el mismo puesto de trabajo que viniesen

desempeñando con anterioridad -derecho que, como es sabido, no viene atribuido a los funcionarios interinos con carácter general-.

En consecuencia, la decisión del Tribunal Constitucional apreciando algún vicio en esta disposición, en nada vendría a afectar al normal desenvolvimiento del régimen de provisión de vacantes, mediante convocatorias de pruebas selectivas, así como a la celebración de concursos de traslados.

Sin embargo, los efectos y alcance que esa Administración pretende dar a la pendencia de la cuestión de inconstitucionalidad, resultan, a juicio de esta Institución, excesivos y perturbadores. Aun admitiendo que el planteamiento de dicha cuestión tuviera efectos suspensivos -que no los tiene, de acuerdo con el art. 163 CE, sin que esta Institución venga a poner en duda el acierto de no proseguir con la aplicación de la D.T. cuarta, hasta tanto no recaiga resolución sobre su ajuste a la Constitución-, no es menos cierto que ni el contenido de dicha D.T. ni la prudencia invocada por esa Consejería, sustentan la pretendida repercusión de la medida excepcional sometida a revisión constitucional sobre la gestión ordinaria de los recursos humanos, mediante la provisión de las vacantes producidas con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 1/93.

No hay que olvidar que, de acuerdo con la misma Ley, sólo la realidad existente a tal tiempo resulta relevante para la aplicación de las aludidas medidas excepcionales -haya sido posible o no su adopción-. Es perfectamente viable y ajustado a derecho convocar pruebas selectivas para la provisión de las vacantes producidas en años sucesivos, de acuerdo con las ofertas de empleo. Y desde luego, ninguna relación guardan dichas medidas con la celebración, en régimen de normalidad y con carácter ordinario, de concursos de traslados entre el personal funcionario de carrera, en los que se

ofrezcan los puestos de trabajo que vienen desempeñando los funcionarios interinos.

La situación que se analiza en el presente caso dista mucho de responder a las previsiones legales en las que han de encuadrarse las relaciones de las Administraciones públicas con el personal a su servicio. Antes al contrario, nos encontramos ante un prolongado bloqueo de las legítimas expectativas de quienes, bien aspiran a formar parte de la función pública autonómica como funcionarios de carrera, bien, perteneciendo a ella, ostentan un legítimo interés a su promoción profesional, o simplemente al cambio de puesto de trabajo, imposibles de lograr.

A ello hay que añadir que las circunstancias que, con carácter excepcional, ha pretendido remediar la Disposición Transitoria Cuarta de la Ley 1/1993, llevan camino de perpetuarse si se sigue acudiendo al nombramiento de personal interino, con un sistema de selección mucho más flexible, como paso previo que les sitúa en condiciones más ventajosas para el ingreso en la función pública, frente a quienes no cuentan con ningún tipo de servicios. El debilitamiento de la efectividad de los principios constitucionales de acceso a la función pública resulta notorio.

Por cuanto antecede, y en ejercicio de las competencias que atribuyen a esta Institución los arts. 1 y 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, se dirigió a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial la siguiente Resolución:

"Efectuar a V.E. recomendación formal, a fin de que se reanuden las convocatorias de Concursos de Traslados a proveer por los funcionarios de carrera pertenecientes a la Escala Sanitaria - Médicos y Veterinarios-, así como las convocatorias de pruebas

selectivas de acceso a la Función Pública de la Comunidad de Castilla y León para la misma Escala -Médicos y Veterinarios-."

Tal pronunciamiento se aceptó por la Administración afectada, con la matización siguiente: "En la confianza de una pronta publicación de la Sentencia que permitiría a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social materializar la recomendación formulada por V.E."

En el expediente **Q/530/96**, el presentador de la queja manifiesta la falta de resolución del Concurso de Méritos para la provisión de puestos de trabajo, reservada al personal funcionario, convocado por Orden de 8 de Mayo de 1995, publicada en el BOCyL de 17 de Mayo de 1995 y modificada por Orden publicada en el BOCyL de 5 de Junio de 1995.

Según establece el art. 25.4 de la Ley de Ordenación de la Función Pública y el art. 15 del Decreto 73/92, por el que se aprueba el Reglamento General de Provisión de Puestos de Trabajo adscritos a Funcionarios Públicos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, "el plazo para la resolución del concurso será de un mes a partir del día siguiente en que finalice el de presentación de solicitudes, salvo que en la propia convocatoria, por su complejidad, se establezca otro plazo, que no será superior a dos meses".

Solicitado informe a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, de su contenido se desprende la exactitud de los hechos denunciados, sin que se facilite alegación o razón alguna tendente a justificar el extraordinario retraso con que se ha dictado el acto administrativo por el que se resuelve dicho concurso, lo que supone un grave incumplimiento de las disposiciones legales vigentes, además de chocar frontalmente con el principio constitucional de eficacia que debe presidir toda actuación administrativa.

Por ello se formuló el siguiente Recordatorio de Deberes Legales:

"El art. 25 del Real Decreto Legislativo 1/90, de 25 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, en su nº 4, último párrafo, establece que los concursos de traslados se resolverán en el plazo de un mes a partir de la fecha en que finalice el de presentación de solicitudes, o en el plazo que la propia convocatoria, por su complejidad, establezca, que no será superior a dos meses.

- El art. 15 del Decreto 73/92, de 22 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General de Provisión de Puestos de Trabajo adscritos a Funcionarios Públicos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León es de idéntico contenido.

Asimismo recomiendo a V.E. que se adopten las medidas oportunas para que los sucesivos concursos de traslados se resuelvan dentro de los plazos legalmente establecidos y que, si se estima necesario, se amplíe en la propia convocatoria el plazo en los términos que los preceptos antes señalados especifican."

Esta Resolución fue aceptada por la Consejería con fecha 1 de abril de 1997.

Por similar motivo se dirigieron a esta Institución Funcionarios que prestan sus servicios para la Consejería de Agricultura y Ganadería, con escritos de queja que han quedado registrados con los números: **Q/824, 825, 842, 843, 844, 849, 850, 872, 876, 877, 878, 899, 900, 901, 929, 930, 1105, 1106, 1107, 1203, 1204, 1205, 1207, 1208, 1278, 1279, 1328, 1366, 1384, 1396, 1397, 1400, 1425, 1438, 1879/96.**

En este supuesto, ponían de manifiesto que había transcurrido más de un año desde que se efectuó la última convocatoria para la provisión de puestos de trabajo reservados a personal funcionario de los Grupos A y B, Cuerpo Facultativo Superior y Cuerpo Titulados Universitarios de Primer Ciclo, que se publicó en el B.O.C. y L. nº 55, de 21 de marzo de 1.995, lo que estimaban suponía una aplicación deficiente del Ordenamiento Jurídico de Castilla y León y en concreto del art. 28 del Decreto Legislativo 1/90, de 25 de octubre por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Se solicitó informe sobre la referida cuestión a la Dirección General de la Función pública, solicitud que hubo de ser reiterada al haber transcurrido más de dos meses sin que fuera remitido.

En el informe remitido se alega, sustancialmente, que: *"Durante los años 1995 y 1996 se ha procedido a modificar la estructura orgánica de las distintas Consejerías, elaborando y negociando la modificación de las correspondientes relaciones de Puestos de trabajo del personal funcionario al servicio de esa Administración, razón por la que no ha sido posible realizar la convocatoria del citado concurso, y que una vez aprobadas las nuevas relaciones de puestos de trabajo por esa Dirección General de la Función Pública se han elaborado unas nuevas bases genéricas de convocatorias de concursos de traslados que se están procediendo a negociar con las Centrales Sindicales."*

Los hechos referidos ponen de manifiesto que se ha incumplido lo que al efecto establece el art. 28 de Decreto Legislativo 1/90, de 25 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, (en lo sucesivo L.O.F.P.C.y L.) que

dice: "Las convocatorias para la provisión entre funcionarios de los puestos de trabajo vacantes se publicarán, al menos, una vez al año, previamente a la oferta de empleo público y, en caso necesario, después de la misma".

Por otra parte, hay que destacar que el art. 24 de la citada norma reguladora de la Función Pública establece la obligatoriedad de las Consejerías de elaborar anualmente y remitir a la de Presidencia y Administración Territorial las Relaciones de Puestos de Trabajo permanentes de su estructura orgánica, actualizándose cuando las modificaciones habidas así lo exijan, por lo que el cumplimiento de lo que este precepto dispone no puede servir de excusa para incumplir otras obligaciones legalmente impuestas.

Hay que tener en cuenta que el primero de los preceptos señalados incluye una norma de carácter imperativo de contenido mínimo -convocatoria anual para provisión de vacantes y con anterioridad a la publicación de la oferta pública de empleo-, y otra comprensiva de la facultad que se otorga a la Administración que ésta ejecutará, si lo estima necesario, para el cumplimiento de los fines que tiene encomendados.

Mediante el Decreto de 3 de Abril de 1996, publicado en el Boletín Oficial de Castilla y León de 9 de abril de 1996, se aprueba la Oferta Pública de Empleo para 1996, en la que se incluyen 8 vacantes de Ingenieros Agrónomos del grupo A, Cuerpo Facultativo Superior, y 16 de Ingenieros Técnicos Agrícolas, Cuerpo de Titulados Universitarios del Primer Ciclo, Grupo B, lo que evidencia la existencia de puestos de trabajo vacantes y el incumplimiento además de otros preceptos que contienen obligaciones para la Administración y limitan, por tanto, su autonomía.

A este respecto, hay que tener en cuenta que el art. 30 de la Ley 1/90, dice: "Anualmente, las plazas vacantes que, incluidas en la relación de puestos de trabajo y dotadas presupuestariamente, no se hayan cubierto por los procedimientos señalados en los artículos anteriores, constituirán la oferta pública de empleo de la Administración Autónoma de Castilla y León."

Una eficaz ordenación y asignación de los recursos humanos exige la determinación de los puestos de trabajo vacantes cuya provisión resulta necesaria, de tal modo que mientras no se produzca la incorporación de los aspirantes seleccionados, no se producirá una gestión óptima de las distintas competencias que le correspondan y por ello la actuación administrativa se alejará de los principios que por mandato constitucional deben presidir la misma, lo cual, enlazado con los derechos de los funcionarios que prestan servicios para la Administración, determina la necesidad de que se oferten dichos puestos de trabajo a los funcionarios que tengan una vinculación previa con la administración y las vacantes que resulten de las acomodaciones efectuadas son las que deberán ofertarse a los nuevos funcionarios procedentes de la superación del proceso selectivo.

Toda esta actividad de la administración dirigida a un óptimo y adecuado aprovechamiento de los recursos humanos ha de llevarse a cabo en una dimensión temporal concreta, que el legislador ha hecho coincidir con el principio de anualidad en la de aprobación y ejecución de los Presupuestos Generales.

Así lo pone de manifiesto todo el articulado de la L.O.F.P.C. y L., en especial los arts. 25 a 29 y 30 a 32, por lo que cabe concluir que los concursos de traslados se encuentran supeditados a las necesidades de personal, cuya cobertura se fija en cada ejercicio presupuestario, teniendo en cuenta las limitaciones legales existentes en la actualidad, y

cuyo número determinado en la oferta de empleo público debe de convocarse y resolverse cada año en los plazos legalmente establecidos.

No es función de esta Institución valorar el cumplimiento de los objetivos que en materia de personal corresponden a la Administración; no obstante, se desprende de cuanto se viene diciendo la necesidad de dictar normas que vengan a paliar de forma más realista las disfunciones que han motivado los presentes expedientes de queja, medidas que, en el ejercicio de sus facultades de auto-organización, corresponde adoptar sin duda al Gobierno de la Comunidad Autónoma.

Por todo lo cual, se acordó efectuar Recordatorio de Deberes Legales a la Dirección General de la Función Pública de la Administración de Castilla y León a fin de que, en tanto no exista una modificación legislativa, cumpla con lo establecido en el art. 28 del Decreto Legislativo 1/90, y proceda, anualmente, a convocar concurso para la provisión entre funcionarios de los puestos de trabajo vacantes, y ello con anterioridad a la publicación de la oferta de empleo público.

La Dirección General de la Función Pública contestó, con fecha 9 de septiembre de 1997, estimando que no veía adecuado seguirla, manifestando textualmente:

*"Recibida su resolución efectuando recordatorio de deberes legales a esta Dirección General, con motivo del expediente de queja Q/824/96 y 34 más, por el que se insta a que, en tanto no exista una modificación legislativa, se cumpla con lo establecido en el art. 28 de la Ley de Ordenación de la Función Pública de Castilla y León, Texto Refundido aprobado por Decreto Legislativo 1/1990, de 25 de octubre, procediendo a convocar, anualmente y con carácter previo a la Oferta de Empleo Público, concursos para la provisión de puestos de trabajo vacantes, me complace informarle que en el momento*

*presente encuentra tramitándose, en acompañamiento a la próxima ley de presupuestos de la Comunidad para 1998, una modificación puntual de la referida Ley de Ordenación de la Función Pública que incide, entre otros extremos, en el contenido del art. 28 a que su resolución se refiere.*

*Dicho proyecto de modificación pretende adaptar la Ley de Ordenación de la Función Pública de Castilla y León a las sucesivas modificaciones de la normativa estatal en la materia. Así, el carácter anual de la convocatoria de los concursos recogido en el art. 28 citado se encontraba vinculado a la anualidad de la Ofertas de Empleo Público y a la obligatoriedad de ofertar las vacantes existentes a concurso con carácter previo a su oferta a personal de nuevo ingreso. No obstante, tales aspectos han variado substancialmente en virtud de las referidas modificaciones normativas. En este sentido la Ley 22/1993, de 29 de Diciembre, de Medidas Fiscales, de Reforma del Régimen Jurídico de la Función Pública y de la Protección por Desempleo ya había suprimido la anualidad de la Oferta de Empleo Público, además de prever que, en el marco de los planes de empleo, se pueden suspender las incorporaciones de personal, tanto las derivadas de la Oferta de Empleo Público, como de procesos de movilidad, esto es, concursos, siendo ambas previsiones de la Ley 22/1993 básicas y por tanto de aplicación a todas las Administraciones Públicas. A su vez la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, en la misma línea iniciada por la Ley anteriormente citada de racionalización de efectivos, adiciona nuevos párrafos a los arts. 18 y 20 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, con carácter de básicos ambos, por los que se suprime la obligatoriedad de la realización de concursos previamente a las convocatorias de nuevo ingreso y se establece el*

*carácter excepcional de la convocatoria de concursos de provisión de puestos de trabajo".*

A este respecto, es preciso puntualizar que la posibilidad de suspender la incorporación de personal a que se refiere el art. 15 de la Ley 22/93 es una de las medidas que puede contener un plan de empleo, pero que no es aplicable a los hechos a que se contrae esta actuación, pues falta el requisito o premisa principal, cual es la existencia previa de un plan de empleo, que en este supuesto no ha sido previamente elaborado por la Administración.

Asimismo, debe hacerse constar que la Administración justifica la falta de concurso previo entre funcionarios durante los años 1995 y 1996 en el contenido del art. 103 de la Ley 13/96, lo cual es difícil de admitir, ya que dicho precepto no entró en vigor hasta el 1 de enero de 1997, y por ello, en el tiempo a que se refiere esta actuación, esta norma era inexistente, por lo que en modo alguno puede servir de fundamentación para el incumplimiento de la normativa vigente en aquel momento.

Tampoco podía servir de fundamento el hecho de que para 1998 se hubiera incluido una modificación legislativa en tal sentido, pues mientras la Ley de Acompañamiento de 1998 de esta Comunidad no hubiera sido aprobada por las Cortes, no existía y por ello no podía servir de excusa para el incumplimiento de las normas vigentes en los años 1995 y 1996.

Con la Resolución se pretendía que la Administración subsanara la deficiente aplicación de su propia normativa. Sin embargo ésta, por las razones indicadas, no estimó adecuado aceptarla.

*-Selección de personal funcionario, interino y laboral temporal.*

Expediente número **Q/1154/97**. Este expediente versa sobre la disconformidad de un ciudadano, con el proceso selectivo para cubrir una plaza de personal laboral con destino en la Delegación Territorial de León.

Compareció en esta Institución un ciudadano, manifestando que el día 12 de junio de 1997 se había celebrado en la Delegación Territorial de León una prueba para cubrir una plaza de Licenciado en Derecho para el Servicio Territorial de Fomento y que a la citada prueba acudieron los candidatos propuestos por el INEM y ocho personas más que no habían sido enviadas por el citado Instituto.

Admitida la queja a trámite, se procedió a la petición de informe a la Delegación Territorial en León de la Junta de Castilla y León, concretándose la investigación en el presente supuesto en determinar si la admisión de más candidatos a la prueba citada fue o no ajustada, a juicio de esta Institución, a Derecho.

A la vista del expediente y de la información recibida, procedimos a realizar el siguiente análisis:

1.- El art. 28 del IV Convenio Colectivo para el personal laboral de la Administración de la Comunidad de Castilla y León dispone, en su párrafo primero, que la contratación temporal debe celebrarse de acuerdo con la legislación vigente y, en el párrafo penúltimo, se establece que en todo caso será preceptiva la formalización de oferta genérica de empleo ante la Oficina de Colocación o servicio competente, lo que plantea el tema de si la oferta ante dicha oficina o servicio competente tiene carácter de exclusividad

o si por el contrario debería ser considerada como requisito mínimo exigible en este tipo de contrataciones.

Realmente, el problema que subyace es el de si, a la vista de tal redacción, resulta aplicable el Decreto 28/1985, de 11 de abril, por el que se regula el ingreso de personal laboral de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, que en su art. 21 establece:

"El proceso de contratación se realizará de acuerdo con el establecido en los Convenios Colectivos aplicables y, en su defecto, con sujeción a los siguientes trámites:

a) La Consejería que para la realización de sus actividades de carácter temporal precise contratar personal, dentro de las modalidades previstas en la legislación vigente y a la vista del oportuno crédito presupuestario, deberá solicitar el mismo dirigiéndose a la correspondiente Oficina de Empleo".

2.- La Ley 10/1994, de 19 de mayo, sobre Medidas Urgentes de Fomento de la Ocupación, en su Disposición Derogatoria Única dejó sin vigor cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opusieran a lo establecido en la misma y, expresamente, derogó el art. 16.1 del Estatuto de los Trabajadores, que imponía a los empresarios la obligación de solicitar a las oficinas de empleo los trabajadores que necesiten.

En virtud de lo anterior, y teniendo en cuenta que el art. 21 del Decreto 28/1985 no hace sino reproducir el contenido del derogado art. 16.1 del Estatuto de los Trabajadores, la conclusión obligada es que la modificación introducida por esa Ley afecta de forma directa al art. 21.a) del Decreto 28/1985, todo ello sin perjuicio de lo que se pactase en los correspondientes Convenios Colectivos.

Pues bien, el IV Convenio Colectivo sí que contiene una previsión específica al respecto, previsión que exige, con carácter preceptivo, que la contratación se lleve a cabo previa formalización de oferta genérica de empleo ante la Oficina de Contratación o servicio competente. El tenor literal del precepto nos indica que se trata de un requisito indispensable, pero en ningún momento excluye la posibilidad de que puedan acudir a la oferta particulares o candidatos provenientes de agencias de colocación. Se entiende, por tanto, que la única limitación al respecto vendría determinada por la necesidad de respetar tanto en la oferta como en el posterior proceso selectivo los principios básicos de publicidad, igualdad, mérito y capacidad.

Sobre la base de la anterior valoración, esta Institución considera que no se produjo irregularidad por parte de la Administración al admitir a otros candidatos distintos a los presentados por el INEM a la prueba citada.

Así se lo hicimos saber al interesado.

Con motivo de la contratación para una plaza de conductor en la Consejería de Fomento, se admitió una queja a trámite, número de expediente **Q/1380/96**, que se resolvió con un argumento idéntico al del anterior expediente.

Expediente **Q/1958/97**. El presente expediente versa también sobre la procedencia o no de admisión de candidatos distintos de los INEM a pruebas selectivas convocadas por la Administración de la Junta de Castilla y León.

Con fecha 14 de noviembre de 1997, compareció en esta Institución un ciudadano manifestando que había interpuesto Recurso Ordinario contra la exclusión en un procedimiento selectivo celebrado el 9 de julio, para la contratación temporal de un administrativo para el

Servicio Territorial de Fomento de Valladolid y que, a pesar del tiempo transcurrido no había recibido la resolución del mismo.

Reuniendo los requisitos para su admisión, así lo hicimos, y acto seguido solicitamos informe a la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León.

La información emitida por la Consejería de Fomento pone de manifiesto que se formalizó ante el INEM la preceptiva oferta genérica de empleo, siguiendo lo establecido en el art. 28.2 del vigente IV Convenio Colectivo para el Personal Laboral de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León, al objeto de proceder el día 9 de julio a la contratación temporal de un trabajador para el puesto de trabajo aludido, cumpliéndose todas las previsiones legales en orden a la convocatoria, y que a las pruebas selectivas únicamente se habían admitido a los candidatos propuestos por el INEM.

Pues bien, sin entrar en la oportunidad negada a los candidatos no propuestos por el INEM para celebrar las pruebas propuestas, sólo en órganos dependientes de la Consejería de Fomento, a modo de ejemplo, se citarán convocatorias en las que se han admitido regularmente candidatos procedentes del INEM y otros candidatos:

- Plaza de Conductor en la Consejería de Fomento (21 de mayo de 1996). Consta en esta Institución expediente de queja número **Q/1380/96**, anteriormente citado. Se estimó que no había irregularidad por parte de la Administración por haber admitido a candidatos fuera de los propuestos por el INEM.

- Plaza de personal laboral -licenciado en Derecho-, para asesoramiento de la rehabilitación de viviendas en los Servicios Territoriales de Fomento de León, pruebas celebradas el día 12 de junio de 1997. Consta también expediente de queja número **Q/1154/97**;

en este caso tampoco se apreció actuación irregular por parte de la Administración.

Sin embargo, coincidiendo en el tiempo con la anterior, es decir, el 25 de junio de 1997, por el Servicio Territorial de Fomento de Valladolid se aplican criterios completamente distintos y no fueron admitidos candidatos que no fueran propuestos por el INEM para la selección de la plaza de Administrativo. En resumen, unas veces la Administración acudía solamente a la oferta genérica de empleo ante el INEM para seleccionar candidatos, y otras veces, según conviniera, también se utilizaba la convocatoria pública de las plazas, creando cierta confusión y malestar entre los posibles candidatos.

Afortunadamente, este problema ha sido corregido con el Acuerdo alcanzado por la Comisión Paritaria de Aplicación e Interpretación del IV Convenio Colectivo para el Personal Laboral de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León sobre contratación temporal, art. 28 del Convenio Colectivo, que establece para lo sucesivo los criterios, reglas y procedimientos para la contratación temporal del personal laboral al servicio de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León.

En otro orden de cosas, y sin continuar con el análisis de las consideraciones contenidas en el informe de referencia, dado que el objeto de la queja admitida al reclamante versaba sobre la falta de resolución expresa de su recurso, presentado en tiempo y forma el 18 de julio de 1997 en el Registro de Entrada de la Consejería de Fomento, se debe dejar constancia del incumplimiento por parte de esa Administración de las obligaciones legales previstas en la Ley 30/92, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC en lo

sucesivo), y en especial de lo que al respecto establecen sus arts. 41 y 42.

En efecto, de la lectura del informe y de la documentación enviada con fecha 21 de enero de 1998, no se puede deducir que a dicho recurso se le haya dado ni tramitación adecuada, ni tan siquiera tramitación alguna, y lo que es más grave, que a pesar del tiempo transcurrido se haya dictado la correspondiente resolución. La Administración tiene una obligación, nacida de la Ley, de resolver expresamente. Este deber, está estrechamente vinculado con el derecho de los ciudadanos a obtener una respuesta expresa, y no cualquier respuesta, sino la adecuada según los principios que proclama el art. 9.3 y las exigencias constitucionales recogidas en el nº 1 del art. 103, ambos de la Constitución, sin olvidar que la institución del silencio administrativo es una garantía encaminada a evitar que los derechos de los particulares se vacíen de contenido cuando la Administración no atienda eficazmente y con la celeridad debida las funciones para las que se ha organizado, pero nunca una excusa que venga a justificar su inactividad o su actividad tardía.

Por cuanto antecede, de conformidad con los art. 12.2 y 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, reguladora del Procurador del Común, se formuló recomendación formal al objeto de que se cursaran las órdenes oportunas y expresamente se diera contestación al escrito formulado. Así mismo, que en lo sucesivo se cumplieran las previsiones legales antes señaladas y que se resolviesen expresamente las solicitudes y recursos que se plantearan ante esa Consejería.

Al momento de redactar el presente informe, la Administración no ha contestado sobre la aceptación o no de esta Recomendación.

Expediente **Q/930/97**. Este expediente versa sobre la falta de publicidad de la convocatoria para la provisión de una plaza de

Licenciado en Derecho para la Sección de Obras de la Diputación de Burgos.

El 13 de mayo de 1997 compareció en esta Institución un ciudadano que manifestaba que no se había dado publicidad para la provisión de una plaza de Licenciado en Derecho en la Sección de Obras, Vías y Contratos de la Diputación Provincial de Burgos.

Dirigimos solicitud de información a la Diputación Provincial de Burgos. La respuesta de la Administración venía referida a los siguientes aspectos:

a) Sobre la posibilidad de celebración de contratos de carácter temporal, la Comisión de Personal, en reunión celebrada el día 15 de abril de 1997, por unanimidad de todos los Grupos Políticos representados en la Diputación, dictamina que procede, con carácter de urgencia, se celebren las correspondientes pruebas selectivas en orden a la provisión de un puesto laboral de Técnico de Administración General, para lo cual se solicitará del INEM la correspondiente oferta, a la que podrán concurrir aquellos solicitantes que se hubieran dirigido a la Administración Provincial interesando la prestación de servicios de tal naturaleza.

b) Respecto al sistema de selección, el informe se remite al Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, de aplicación supletoria a la Administración Local conforme a su art. 1º. 3, y cuyo Título II, sobre selección de personal laboral, distingue dos supuestos, regulando en sus arts. 28 a 34 lo relativo a selección de personal laboral fijo de nuevo ingreso, y en su art. 35 la contratación de personal laboral no permanente.

Continúa el informe señalando *"que dichos contratos se celebraron conforme a los principios de mérito y capacidad, y*

*ajustándose a las normas de general aplicación en la contratación de este tipo de personal laboral, y de acuerdo con los criterios de selección que se determinaron por el órgano competente. Dichas premisas han sido cumplidas en el supuesto a que se contrae el objeto del presente procedimiento, y que la selección de los aspirantes se basó exclusivamente en el resultado de las pruebas selectivas practicadas".*

c) La Diputación de Burgos nos da asimismo noticia de la constitución de una Comisión de Valoración, compuesta por el Presidente de la Comisión de Personal, por un Técnico de la Sección de Obras y Vías y Contratación, y por un Técnico de la Sección de Personal.

Señala el informe que el procedimiento incluyó la colaboración del INEM, cursando al efecto la correspondiente oferta de empleo, consignando en la misma las características que debían reunir los aspirantes, a fin de que el INEM pudiera proponer al personal idóneo. Éste propuso a tres candidatos.

d) En relación con la admisión de otros aspirantes no procedentes del INEM, la postura de la Diputación se contiene en el siguiente párrafo del informe: "...a la que podrán concurrir aquellos solicitantes que se hubieran dirigido a la Administración Provincial interesando la prestación de servicios de tal naturaleza."

A la vista de lo informado, esta Institución consideró relevante conocer el modo en que se había instrumentado la vía alternativa de la oferta al INEM, propugnada por la Administración, y en tal sentido se interesó de la Diputación Provincial de Burgos, información sobre los medios empleados a efectos de publicidad de la convocatoria, período de exposición de la misma, en su caso, y plazo establecido para

formular la solicitud. Dicho órgano emitió el 3 de septiembre informe ampliatorio en los siguientes términos:

*"Cuarto.- Que, en aplicación del art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, fueron admitidos a la realización de dichas pruebas selectivas cuantos se hubieran dirigido a la Administración Provincial interesando la prestación de servicios de tal naturaleza."*

Llegados a este punto, y considerando necesario conocer las previsiones que pudiera contener el Convenio del Personal Laboral de la Diputación de Burgos, solicitamos que nos fuera remitida una copia del mismo.

El 11 de febrero, la Administración nos informa que en la actualidad la Diputación Provincial de Burgos no cuenta con un Convenio único que sea de aplicación a todo su Personal sujeto al Régimen Jurídico Laboral, y en lo concerniente al puesto de trabajo objeto del presente expediente, se viene aplicando el Convenio Colectivo relativo al Sector de "Oficinas y Despachos" de la provincia de Burgos.

Una vez analizado el Estatuto de los Trabajadores; el art. 177.1 del Real Decreto 781/1986, que establece que la selección del personal laboral se rige por lo establecido en el art. 103 de la Ley 7/85, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, así como el art. 19.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto; el 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 del Estado (supletorio para las demás Administraciones según su art. 1º); el Real Decreto 896/91, de 7 de junio, por el que se aprueban las reglas básicas y programas

mínimos del procedimiento de selección de los funcionarios de la Administración Local, son de resaltar los siguientes extremos:

a) Tras la modificación del art. 16 del Estatuto de los Trabajadores, operada en virtud de la Ley 10/1994, de 19 de mayo, de Medidas Urgentes de Fomento de la Ocupación, la Administración, al igual que cualquier empresario particular, no viene obligada a contratar a través del INEM.

b) El Convenio Colectivo aplicable, según la información facilitada por esa Diputación de fecha 11 de febrero de 1998, no contiene ninguna previsión que obligue a la Diputación a formular Oferta Genérica de Empleo al INEM.

Admitido lo anterior, no es menos cierto que la participación de otros aspirantes no propuestos por la Oficina de colocación ha de quedar subordinada igualmente al cumplimiento del principio de publicidad de todo proceso selectivo, tal y como dispone, por lo demás, el art. 6 del Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, ya citado.

Se analizará a continuación en qué medida se ha aplicado dicho principio en el caso del que trae causa la queja objeto de la presente resolución.

*Primero.-* En cuanto a una efectiva aplicación del principio de publicidad de las convocatorias de selección de personal, ninguna objeción cabe hacer en cuanto a utilizar la oferta genérica de empleo ante el INEM o cualquier oficina de colocación. Sin embargo sí cabe realizar objeciones en cuanto a qué otros medios resultaban hábiles para que otros aspirantes no procedentes de las Oficinas de Empleo tuvieran noticias de la convocatoria.

*Segundo.-* La Diputación de Burgos fundamenta así la ausencia de una adecuada publicidad del proceso selectivo que ahora se analiza, y que sin embargo no impidió que algunas personas llegaran a conocimiento del mismo: *"... en aplicación del art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, fueron admitidos a la realización de dichas pruebas selectivas cuantos se hubieran dirigido a la Administración Provincial interesando la prestación de servicios de tal naturaleza"*.

Debemos puntualizar que el art. 42 de la citada Ley regula la obligación de la Administración de dictar resolución expresa de cuantas solicitudes se formulen por los interesados, sin olvidar que la institución del silencio administrativo es una garantía encaminada a evitar que los derechos de los particulares se vacíen de contenido, cuando la Administración no atienda eficazmente y con la celeridad debida las funciones para las que se ha organizado, pero nunca una excusa que venga a justificar su inactividad o su actividad tardía.

Por otro lado, para nada se compadece esta obligación de resolver expresamente con la obligación que tienen las Administraciones Públicas de hacer "públicas" las convocatorias de los procedimientos de ingreso en la Función Pública Local, contenidas en las normas anteriormente citadas.

Frente al anterior argumento, hemos de afirmar que nuestro ordenamiento jurídico no contempla otros medios válidos para exteriorizar la existencia de convocatorias que la divulgación de las mismas mediante la pertinente publicación. En este sentido es terminante la Sentencia del Tribunal Constitucional 85/93, de 25 de octubre, cuyo Fundamento Jurídico quinto afirma lo siguiente:

"Se sabe que la publicación es algo esencial a la convocatoria y que ha de ser lo suficientemente eficaz para que se cumplan los principios y fines del procedimiento de selección de los que van a integrarse en los cuadros de la Administración y, en definitiva, desde la perspectiva de los aspirantes al empleo público, el servir al acceso en condiciones de igualdad a la Función Pública, derecho este incluido en el catálogo de los derechos fundamentales (art. 23.2 de la CE), y, desde el lado de la Administración, el satisfacer el interés público facilitando la mayor concurrencia de aspirantes."

Puesto que todas las personas seleccionadas para prestar servicios en la Administración Local acceden al desempeño de cargos o funciones públicas de carácter profesional -que a la postre serán valorados como méritos en convocatorias posteriores-, entendemos aplicable esta doctrina con independencia del vínculo jurídico que se establezca entre aquéllas y la Administración, y de la temporalidad de la relación, circunstancias que pueden y deben conciliarse con la urgencia para proveer determinados puestos de trabajo en tanto se destina a los mismos a los funcionarios de carrera. En este sentido, la misma sentencia antes citada considera que, dentro del respeto a los fines que deben presidir la actuación de la Administración Pública en esta materia, los criterios para instrumentar la publicación de las convocatorias no son necesariamente únicos.

*Tercero.-* En suma y para concluir, toda convocatoria procedente de los órganos de las Administraciones públicas no es otra cosa que un acto administrativo, sometido, por ello mismo y en virtud del principio de legalidad, a las prescripciones establecidas con carácter general en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, cuyo art. 53 dispone que los actos administrativos se producirán por el órgano competente de acuerdo con el procedimiento establecido, y su

contenido se ajustará a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico y será determinado y adecuado a los fines de aquéllos.

Una vez que la Diputación Provincial de Burgos decidió unilateralmente sobre la procedencia de no restringir la admisión de candidatos a la provisión de puestos de trabajo, no existía impedimento alguno para que su aplicación fuese real y efectiva, haciendo pública la convocatoria por un medio que permitiese su general conocimiento. Sin embargo, tan razonable decisión no ha cumplido los fines para los que fue adoptada, toda vez que, lejos de promover la concurrencia en condiciones de igualdad, ha propiciado el reproche de quienes, estando interesados en participar en el proceso selectivo, no tuvieron oportunidad de averiguar su existencia.

Por cuanto antecede, y en el ejercicio de las funciones que me atribuye el art. 1.1 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, se resolvió advertir a la diputación Provincial de Burgos de la irregularidad que, a juicio de esta Institución, había concurrido en el proceso de selección analizado, formulando el pertinente recordatorio sobre el deber de estricta observancia de los principios constitucionales de acceso a la función pública en cuantas convocatorias se celebren por esa Diputación Provincial.

La Administración al día de la fecha de redacción de este informe, no ha contestado todavía.

El expediente **Q/122/97** se registró en esta Institución con fecha 24 de enero de 1997. El presentador de la queja denunciaba las irregularidades contenidas en el proceso de selección de un técnico de Protocolo en la Diputación Provincial de Salamanca, considerando que no había existido igualdad de oportunidades en la concurrencia de participantes.

Entre los motivos que denunciaba, invocaba que el anuncio se había publicado en el Boletín Oficial de la Provincia del día 14 de enero de 1997, estipulando un plazo de presentación de solicitudes de tres días hábiles a partir de la fecha de convocatoria, es decir, el plazo terminaba el día 17 de enero de 1997. Manifestaba también que, a pesar de ser suscriptora del Boletín Provincial, éste no llegó a sus manos hasta el día 16 de enero, y que sólo tenía 24 horas para preparar la solicitud, el curriculum vitae, reunir la documentación que justificase los datos del curriculum, fotocopiarla y compulsarla y preparar un "proyecto" sobre el puesto de trabajo a desarrollar, por lo que "ninguna persona que no esté empleada en la Diputación puede enterarse con anterioridad de la plaza convocada y poder concurrir al proceso selectivo y, menos aún, en igualdad de oportunidades".

Ante la gravedad de lo manifestado, se admitió la queja a trámite y seguidamente se solicitó, informe a la Diputación de Salamanca. La falta de colaboración de esta Administración ha sido absoluta, pues a pesar de los diversos recordatorios efectuados por esta Institución, a la hora de redactar el presente informe, no se ha recibido la información solicitada.

Expediente **Q/899/97**. Este expediente versa sobre una queja formulada contra la constitución de una lista de aspirantes de personal a contratar con carácter temporal para sustituciones durante el año 1997, referido a plazas de Conductor-Bombero en el Ayuntamiento de Béjar, estableciéndose requisitos calificados por parte de los presentadores de la queja de inconstitucionales, tales como situación personal de desempleo y circunstancias familiares.

Admitida la queja a trámite, y una vez recibido el informe con la documentación solicitada, pudimos comprobar que a las puntuaciones obtenidas en las pruebas a realizar se sumaban diversos

puntos, entre otros, por situación personal de desempleo, familiares a su cargo, etc..

A la vista de todo ello, esta Institución entendió que se había producido una actuación irregular que resulta de la siguiente consideración:

La Constitución Española establece en su art. 23.2 el derecho de todos los ciudadanos a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que se señalan en las leyes, y el art. 103.3 dispone que el acceso a la función pública se regulará por ley de acuerdo con los principios de mérito, capacidad e igualdad.

Estos criterios y prescripciones están recogidos en el Título VII, de la Ley 7/85, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.

Por su parte, el art. 177.1 del Real Decreto Legislativo 781/1986 establece que la selección del personal laboral se rige por lo establecido en el art. 103 de la Ley 7/1985, a cuyo tenor el mismo será seleccionado por la propia Corporación, ateniéndose en todo caso a lo dispuesto en el art. 91 y con el máximo respeto al principio de igualdad de oportunidades de cuantos reúnan los requisitos exigidos, siendo el régimen de tales relaciones, de conformidad con lo establecido en el apartado 2 del referido precepto legal, el establecido en las normas de derecho laboral.

No obstante ello, la selección de personal laboral no permanente al servicio de las Administraciones Públicas puede no estar sometida a los rigurosos procedimientos de selección del personal fijo, dado que el carácter de urgencia que prima en los mismos y la temporalidad, generalmente muy corta, de su duración harían estériles

esos procedimientos, pues cuando se culminaran ya no tendrían razón de ser.

Sin embargo, ello no evita que en estos procedimientos deban garantizarse, en todo caso, los principios de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad, como señalan el art. 19.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, el 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 del Estado, supletorio para las demás administraciones, según su art. 1º, y el Real Decreto 896/91, de 7 de junio.

Esta Institución es consciente de las dificultades que en ocasiones pueden presentarse a la hora de establecer un baremo objetivo que facilite la selección de puestos de trabajo. No obstante, ni las circunstancias familiares ni las económicas, con independencia de las difíciles situaciones que en ocasiones representan, y que merecen, sin duda, la adecuada protección por parte de los poderes públicos, son por sí mismas acreditativas de mérito y capacidad para desempeñar un puesto de trabajo en las administraciones públicas.

Al establecerse como mérito valorable la situación de desempleo y las circunstancias familiares, se está quebrantando el principio de mérito, pues la selección debe atender a la concurrencia de condiciones objetivas que demuestren una mayor idoneidad para el puesto de trabajo y no una mayor necesidad de ingresos económicos del aspirante. Puede asimismo conculcarse el principio de capacidad porque las circunstancias socio-familiares no justifican por sí solas las aptitudes o suficiencia para el ejercicio de las funciones del trabajo, que es a lo que debe atender la selección; y por último quebranta el principio de igualdad, pues prevalece una discriminación por

circunstancias personales o sociales para el acceso a un empleo público.

En atención a lo anteriormente expuesto, esta Institución acordó efectuar la siguiente Recomendación: "Todos los procesos selectivos de personal al servicio de ese Ayuntamiento se han de realizar garantizando los principios de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad, de forma que las circunstancias personales y/o socio-familiares de los aspirantes no sean el criterio determinante de su selección".

Con fecha 15 de octubre de 1997, el Ayuntamiento nos contesta diciendo que la situación personal de desempleo y circunstancias personales de los aspirantes fue un dato más a tener en cuenta en el proceso selectivo. Asimismo, que el contenido de esta recomendación sería tenido en cuenta en futuros procesos de selección de personal.

Expediente **Q/1147/97**. Comparecieron ante esta Institución dos ciudadanos manifestando que han participado en las pruebas selectivas convocadas por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial por Orden de 21 de febrero de 1995 para cubrir plazas vacantes de Auxiliares de Biblioteca y que, habiendo superado el segundo ejercicio de la Oposición, esta prueba fue anulada.

Admitida la queja a tramite se solicitó informe a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial. Del estudio del expediente y del informe recibido al efecto, pudimos constatar que:

1º.- Por Orden de 21 de febrero de 1995 (B.O.C. y L. de 9 de Marzo) de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, se convoca concurso-oposición para la provisión de puestos de trabajo vacantes, en régimen de contratación laboral de duración indefinida, a propuesta de la Consejería de Cultura y Turismo, para la categoría de

Auxiliares de Biblioteca. El 15 de septiembre de 1996, se procede a la realización del segundo ejercicio de la fase de oposición del turno libre, publicándose, mediante Resolución del Tribunal Calificador nombrado al efecto, la relación de aspirantes que superaron dicho ejercicio con fecha 20 de diciembre de 1996.

2°.- Con fecha 17 de Enero de 1997, cinco interesados en el mencionado proceso selectivo interponen recurso ordinario contra la mencionada resolución del Tribunal Calificador, amparándose en la infracción de la Base 1.7 de la Orden de Convocatoria en la que se disponía que se adoptarían por parte del Tribunal las medidas oportunas para garantizar la corrección, cuando la naturaleza de las pruebas lo permitiera, sin que constara ningún dato de identificación personal de los aspirantes.

3°.- En la tramitación del citado recurso, se dio traslado del mismo a todos los aspirantes que se presentaron a la realización del segundo ejercicio, a fin de que alegasen cuanto considerasen oportuno en defensa de sus intereses, y una vez recabados todos los informes pertinentes, así como el informe previo de la Asesoría Jurídica, por Orden de 12 de Mayo de 1997, se anula y deja sin efecto la resolución impugnada, y en consecuencia se anula el segundo ejercicio de la fase de oposición turno libre, por estimarse que en su realización no había sido respetada la citada Base 1.7 de la Convocatoria, retrotrayéndose los efectos al momento de realización del mismo.

Por otra parte, se dio traslado de dicha Orden a todos los interesados y al propio Tribunal Calificador al objeto de que procediera a la convocatoria del ejercicio anulado, única y exclusivamente respecto de los opositores que se presentaron a dicha prueba.

4°.- El día 7 de Julio de 1997, se comunica al Tribunal Calificador que, teniendo constancia de que la Orden de 12 de Mayo

de 1997 ha sido notificada a todos los interesados, diera cumplimiento a lo dispuesto en la misma.

Sabido es que el Tribunal Supremo tiene declarado que las bases del concurso-oposición constituyen la Ley de la misma, obligando tanto a la Administración convocante y Tribunal examinador designado, como a quienes luego de publicadas aquéllas toman parte en el procedimiento de selección.

En base a lo anterior, esta Institución no apreció actuación irregular de la Administración. La Consejería de Presidencia y Administración Territorial resolvió el recurso interpuesto por cuatro opositores que habían tomado parte en el procedimiento selectivo de la única forma que debía, es decir, anulando el segundo ejercicio de la oposición ya que concurrían las causas de anulabilidad contenidas en el art. 63 de la Ley 30/1992, de 26 de diciembre, al haberse producido infracción del ordenamiento jurídico por incumplimiento de la Base 1.7 de la Orden de la Convocatoria del Concurso-Oposición.

Así se lo hicimos saber a los comparecientes.

Queja **Q/1246/97**, Ante esta Institución comparece un ciudadano manifestando que se había presentado a las Oposiciones de Peones convocadas por el Ayuntamiento de Burgos (B.O.P de 18 de octubre de 1996), e indicando que, cuando pagó los derechos de examen, no le dieron ningún justificante y que, al primer ejercicio, se presentaron más de novecientas personas y que sólo aprobaron unas cuarenta.

Se admite la queja a trámite y se solicita informe al Ayuntamiento de Burgos. Con fecha 24 de julio tiene entrada en esta Institución el informe solicitado, y una vez analizado y estudiado el

expediente, esta Institución no apreció ninguna irregularidad en la actuación de la Administración, comunicando al interesado lo siguiente:

"Ha tenido entrada en esta Institución escrito del Ayuntamiento de Burgos, en virtud del cual se pone en nuestro conocimiento:

*"En esta Corporación, siempre que se efectúa un abono o ingreso, se entrega el correspondiente justificante. Resulta extraña la afirmación de que no le entregaran el justificante, por cuanto en el B.O.P. núm. 76, de 24 de abril, en que se publicaba la lista de aspirantes admitidos y excluidos de los 941 que formaban la lista, todos excepto 4 presentaban el resguardo del pago de los derechos de examen y a esos 4 se les concedían 10 días para abonar o justificar el pago de los derechos, sin que se presentase a esta Corporación reclamación alguna de haberse abonado los referidos derechos.*

*Le informamos que en la Sección de Personal están a disposición de todos los opositores los exámenes realizados con la corrección efectuada, exámenes que han sido mostrados a todos los opositores que lo han solicitado. Es curioso que se dude de la objetividad de una prueba cuando el objeto de la misma fue un test de conocimientos de diferentes oficios que constaban de cien preguntas con respuestas alternativas y para cuya corrección se utiliza la consabida plantilla, siendo la calificación de la prueba el resultado de una simple operación aritmética."*

Una vez examinada y valorada la documentación aportada en el informe, esta Institución no apreció actuación irregular por parte de la Administración."

Comunicamos al interesado el resultado de nuestra intervención y, al mismo tiempo, le manifestamos que la discrepancia de quienes participan en procedimientos de ingreso o de provisión de puestos de

trabajo de las distintas administraciones públicas con las convocatorias de los mismos, con los criterios de valoración de los tribunales, o con la resolución final de tales procesos, solo puede motivar la intervención de esta Institución en el caso de que los datos objetivos aportados hagan razonablemente suponer que han sido vulnerados los derechos cuya defensa tiene atribuida esta Institución por Ley 2/1994, de 9 de marzo.

Expediente **Q/44/97**. El 14 de enero de 1997, comparece en esta Institución un reclamante, manifestando que había participado en el proceso selectivo convocado por el Ayuntamiento de Salamanca para ocupar dos plazas de Auxiliar de Biblioteca vacantes en la Corporación, con reserva una de ellas para personal minusválido, mediante el sistema de oposición libre.

Sigue diciendo que el segundo ejercicio de la Oposición no lo aprobó ningún discapacitado, entre los que se encontraba el propio interesado y que finalizadas las pruebas selectivas, el Tribunal Calificador hizo la propuesta de dos candidatos de los cuales ninguno era minusválido.

Admitida la queja a trámite, se solicita informe al Ayuntamiento de Salamanca con fecha 17 de enero de 1997. Con fecha 19 de agosto de 1997 se recibió en esta Institución la documentación y el informe en relación con las pruebas citadas.

Del examen de la Convocatoria y del expediente remitido, esta Institución no apreció ninguna irregularidad en el proceso selectivo en cuestión.

Con fecha 22 de agosto volvimos a ponernos en contacto con el presentador de la queja para comunicarle la postura de esta Institución en relación con la misma:

"a) Con fecha 22 de julio de 1996 presentó solicitud en el Ayuntamiento de Salamanca para participar en las pruebas selectivas para cubrir dos plazas de Auxiliar de Biblioteca, vacantes en la plantilla de funcionarios de la Corporación, con reserva de una de ellas para personal minusválido, e incluidas en la Oferta Pública de empleo del año 1996, mediante el sistema de oposición libre.

b) El procedimiento de selección constaba de tres ejercicios obligatorios y eliminatorios cada uno de ellos; los ejercicios se calificaron hasta un máximo de diez puntos, siendo eliminados los aspirantes que no alcanzaran un mínimo de cinco puntos (Base Novena de la convocatoria).

c) Concluido el segundo ejercicio de la Oposición no figuraba en la lista de aprobados ningún opositor minusválido.

Ha de partirse de la Disposición Adicional Decimonovena de la Ley 23/1988, de 28 de julio, de modificación de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, que prevé una reserva de al menos el tres por ciento de las vacantes que se convoquen en las Ofertas de Empleo Público para ser cubiertas por personas minusválidas.

Dicha reserva no exime al aspirante minusválido de la superación de las pruebas selectivas y de la acreditación de la compatibilidad del grado y tipo de disminución con el desempeño de las tareas y funciones correspondientes; eso sí, una vez superadas las citadas pruebas, los aspirantes minusválidos tienen preferencia a las plazas reservadas respecto de los otros opositores, aun cuando éstos hubieran obtenido una puntuación superior en las pruebas selectivas, pronunciándose en este sentido la Sala Primera del Tribunal Constitucional -Sentencia 269/1994, de 3 de octubre.

La reserva de plazas debe ir acompañada de la previsión de posibles adaptaciones de medios y tiempos para la realización de las pruebas a las condiciones particulares de los aspirantes a las mismas.

Las adaptaciones en tiempo y medios resultan necesarias para compensar las desventajas que puedan tener ciertos aspirantes con discapacidad para la ejecución de las pruebas mismas, no para el desempeño del puesto o función. En todo caso, deberá haber congruencia entre la adaptación que se solicita y la naturaleza del ejercicio para el que se pide, ya que aquella no puede desvirtuar el sentido mismo de la prueba.

Del estudio del expediente, solicitado por esta Institución y remitido por el Ayuntamiento de Salamanca actual, comprobamos que ninguna de las personas afectadas de minusvalía y que habían solicitado presentarse a las pruebas selectivas superaron el segundo ejercicio eliminatorio de la oposición, esto es, no alcanzaron el mínimo de cinco puntos establecidos en la Base Novena de la convocatoria, siguiéndose el proceso selectivo con los opositores que sí habían superado el segundo ejercicio.

Reiteradamente el Tribunal Supremo tiene declarado que las bases del concurso-oposición constituyen la Ley de la misma, obligando tanto a la Administración convocante y Tribunal examinador designado, como a quienes luego de publicadas aquéllas toman parte en el procedimiento de selección.

Hay que advertir que las decisiones sobre la calificación de los ejercicios corresponde en primera instancia a los órganos de selección establecidos en cada convocatoria, y que sólo la existencia de indicios de actuación no ajustados a las previsiones que se contengan en las respectivas convocatorias o a la normativa reglamentaria en la que tengan su base, circunstancia que esta Institución no ha deducido de los

elementos objetivos de la queja, puede dar lugar a una eventual intervención del Procurador del Común.

Por todo lo anterior, y una vez examinado el expediente, esta Institución no apreció actuación irregular de la Administración, pues el Tribunal Calificador constituido para seleccionar dos Auxiliares de Biblioteca ajustó su actuación a las bases de la convocatoria, no constando en el expediente actuaciones que demuestren irregularidades.

En la queja número **Q/351/96**, los firmantes de la misma ponen de manifiesto su disconformidad con el modo en que se efectuó la convocatoria para la realización de las pruebas selectivas para cubrir seis plazas de titulados superiores, un programador y otras, para el seguimiento y valoración de los programas financiados por el Fondo Social Europeo. El primer anuncio se publicó en el periódico "El Norte de Castilla" del día 17 de Septiembre de 1995 y las pruebas se realizaron el 29 de Enero de 1996. Los correspondientes anuncios que así lo debían publicar no aparecieron en el tablón correspondiente de la Delegación Territorial de Salamanca, lo que les impidió, a todos ellos, residentes en dicha ciudad, acudir a efectuar los correspondientes ejercicios.

Admitida a trámite se solicitó información a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Salamanca y a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social.

Una vez recibidos los informes, éstos confirmaron la realidad de los hechos plasmados por los ciudadanos en sus escritos de queja. Sin embargo, del estudio completo de toda la documentación remitida se pudo concluir la inexistencia de la infracción del ordenamiento jurídico denunciada, y ello por cuanto en el punto cuarto del anuncio de la convocatoria se establecía: *"a partir de este momento todas las*

*comunicaciones del proceso de selección se notificarán a través del tablón de anuncios de la sede de la Comisión de Valoración, y a efectos informativos en los tabloneros de anuncios de la Oficina de Información, Iniciativas y Reclamaciones de la Junta de Castilla y León".*

Contiene este texto dos conceptos diferentes, a saber: notificación e información, y como señala el informe remitido por la Consejería, el primero es un acto de comunicación a los interesados de otro acto administrativo anterior, que determina para los afectados el comienzo de la eficacia de dicho acto, concepto este aceptado jurisprudencialmente y que se admite plenamente.

Sin embargo, en cuanto al segundo -información-, se discrepa de lo señalado en dicho informe, según el cual se trata de una actuación administrativa dirigida al público en general, pues es un hecho -la fecha de comienzo de una prueba selectiva- que no interesa al público en general y que para nada le afecta, sino que dicho conocimiento solo interesa y afecta a un determinado grupo de personas, que son las que habiendo solicitado participar en el proceso selectivo resultan admitidas.

Y si para estos, el acto administrativo determinante es el de notificación y/o publicación, carece de sentido que se indique que se va a facilitar una información que luego no se lleva a cabo, en algún caso, y que induce a error, desinformación y confusión a los ciudadanos interesados, a los que por otra parte no se les puede exigir un conocimiento exacto del significado estrictamente jurídico de ambos términos.

En el citado informe, se hacía asimismo constar que por la Consejería se ha considerado oportuno que para futuras situaciones análogas, por los encargados de remitir el fax se compruebe

telefónicamente la recepción del mismo, al objeto de evitar situaciones como la que originó esta queja.

Por todo lo cual, teniendo en cuenta las funciones legales encomendadas a esta Institución, tendentes a constatar la adecuación de las actuaciones administrativas al ordenamiento jurídico vigente desde una óptica estrictamente jurídica, se concluyó la inexistencia de infracción del mismo.

No obstante, y al objeto de evitar que en un futuro se produzcan situaciones como las que nos ocupa, se consideró oportuno efectuar la siguiente Sugerencia:

"Que por parte de V.I. se considere la oportunidad y conveniencia de eliminar en los sucesivos procesos selectivos de personal laboral de carácter temporal la diferenciación entre notificación e información, al menos en lo que se refiere a la fase de celebración de la prueba inicial del proceso selectivo, utilizando un medio que garantice la publicidad y conocimiento de los interesados".

Mediante escrito de 14 de mayo de 1997 de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, se comunicó la aceptación de esta Resolución.

*- Falta de publicación de las relaciones de personal laboral fijo de la Junta de Castilla y León.*

**Expedientes Q/755/96, Q/2557/96, Q/2559/96, Q/2570/96, Q/2577/96, Q/2579/96 y Q/2590/96.**

En relación con la obligación de publicar la plantilla de personal laboral fijo, en los términos contenidos en el art. 8º del IV Convenio Colectivo de Personal Laboral de la Administración General

de la Comunidad de Castilla y León, se presentaron varias quejas denunciando que por parte de la Junta de Castilla y León aún no se han publicado las relaciones de personal laboral fijo de la misma, agrupándolos por unidades administrativas, con expresión de nombre y apellidos, número de R.P.T., categoría profesional, antigüedad y fecha de ingreso como fijo, así como la indicación de si la adscripción al puesto tiene carácter provisional o definitivo.

Admitidas las quejas a trámite, y solicitado informe de la Dirección General de la Función Pública, con fecha 28 de enero de 1997, tiene entrada la información recabada al respecto.

Del examen de la documentación y de la información, se deduce que se trata de una obligación exigible sólo a partir del momento de la firma del IV Convenio, es decir, 19 de febrero de 1.996, no afectada por condición de retroactividad o efectividad anterior alguna y que, por consiguiente, dados los términos temporales a que se refiere su cumplimiento -dentro del plazo de un mes a partir de la aprobación de los Presupuestos-, sólo puede ser efectiva a partir del ejercicio de 1997.

En conclusión no hubo irregularidad por parte de la Administración y así se comunicó a los presentadores de las quejas.

No obstante, la Ley 9/1996, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 1997, ha sido publicada en el B.O.C. y L. de 31 de diciembre de 1996 y ha entrado en vigor el día 1 de enero de 1.997.

Esta Institución, con fecha 7 de febrero de 1997 resuelve efectuar recomendación formal a la Dirección General de la Función Pública de la Administración de la Junta de Castilla y León, a fin de que, en el plazo legalmente establecido en el art. 8º del IV Convenio

Colectivo para el personal laboral de la Junta de Castilla y León, teniendo en cuenta que la efectividad del citado Convenio es incuestionable para el ejercicio de 1997, publique la relación del personal laboral fijo de la Junta de Castilla y León en los términos contenidos en el art. 8º del Convenio Colectivo antes dicho.

En el BOCyL del 14 de marzo de 1997 fue publicada la relación de personal laboral.

*-Retraso en la percepción de haberes.*

Compareció ante esta Institución un ciudadano, en representación de la Sección Sindical de la Junta de Castilla y León, manifestando los retrasos en el pago de haberes que vienen sufriendo los trabajadores fijos-discontinuos en la provincia de Valladolid.

Admitida la queja a trámite, quedó registrada con el número **Q/1465/97**, solicitando seguidamente informe a la Consejería de Medido Ambiente y Ordenación del Territorio.

La información emitida al efecto, contenía los siguiente aspectos:

"Los ingresos se realizaron entre los días 14, 15 y 18 de agosto, cualquier retraso sobre las fecha indicadas debería imputarse en principio a las entidades bancarias donde hayan domiciliado los pagos los perceptores.

Igualmente, los haberes correspondientes al mes de Agosto, y al de Septiembre deberían haberse percibido en torno al día 10 del mes siguiente que corresponda.

Dicha fecha de pago corresponde a la necesidad de efectuar las comprobaciones de jornales el primer día del mes siguiente a su devengo".

Los argumentos expuestos resultan rechazables, teniendo en cuenta que estamos tratando de una obligación ya prevista, según lo determinado en el art. 102 del IV Convenio Colectivo para el Personal Laboral de la Junta de Castilla y León, que permite a la Administración determinar qué puestos del Catalogo anual no van a comenzar la actividad al inicio de las Campañas, así como aquellos que pueden finalizar su actividad antes de la terminación de las mismas, debiendo para su efectividad en tiempo y forma prever cuantas cautelas sean necesarias para su cumplimiento en las fechas preestablecidas, a fin de que no se produzca retraso en el pago de los salarios.

No hay que olvidar que el art. 94 del vigente Convenio Colectivo citado está reconociendo a los trabajadores fijos-discontinuos, si bien en la parte que proporcionalmente les corresponda, los mismos derechos reconocidos a los demás trabajadores, sin perjuicio de las compensaciones que procedan a la finalización de las Campañas, por las variaciones que surjan sobre los cómputos semanales, motivados por el establecimiento de turnos o prolongaciones de jornadas, etc.

Por todo cuanto antecede y al amparo de los arts. 1 y 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, procedimos a formular la siguiente Recomendación:

"Que por la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio se adopten las medidas procedimentales oportunas en orden a garantizar el cumplimiento de la obligación de efectuar el pago dentro del mes de su devengo de los salarios al personal fijo-discontinuo adscrito a esa Consejería".

Con fecha 18 de febrero de 1998, la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio contesta a nuestra Recomendación, comunicando que se han mantenido contactos con la Consejería de Economía y Hacienda a efectos de adoptar medidas procedimentales que tiendan a garantizar el pago de los salarios del personal fijo-discontinuo adscrito a esta Consejería dentro del mes de su devengo.

Expediente **Q/730/97**. El interesado hacía alusión a los retrasos que se estaban produciendo en el pago de las facturas que traen causa de la relación establecida a través del contrato de consultoría y asistencia técnica celebrado entre él y la Dirección General del Medio Natural, para la realización de los trabajos de: "Funcionamiento de la Oficina de Información del Espacio Natural Arribes del Duero, en Salamanca".

Admitida la queja a trámite, se solicitó informe de la Dirección General del Medio Natural.

Dicho órgano dio respuesta a nuestra solicitud de informe, manifestando que los retrasos estaban producidos: los del último trimestre de 1996, por la coincidencia de la tramitación con el cierre del ejercicio contable y posterior aprobación del cierre, para la incorporación al ejercicio siguiente de las obligaciones contraídas en el año anterior. No obstante se observa que todas las facturas de los meses de enero a marzo de 1997, arrastran un considerable retraso.

En el mismo escrito la Dirección General del Medio Natural manifiesta el interés demostrado por la Administración Autonómica y la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio para que el abono de las obligaciones contraídas se realicen en el plazo más breve posible, invocando asimismo la aplicación del Decreto 240/1996

y la Circular de 29 de octubre de 1996 de la Secretaría General de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

Estas normas que tienen su fundamento en la necesidad de acortar los plazos de tramitación de facturas y certificaciones de obra, impulsando una mayor diligencia en la gestión económica con el objetivo de favorecer que el pago de obligaciones de la Comunidad se realice en el plazo más breve posible, habida cuenta, además, de que el art. 100.4 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, dispone que la demora en el pago del precio por más de dos meses a partir de la expedición de los documentos que acrediten la realización total o parcial del contrato obliga a la Administración a abonar intereses legales incrementados en 1,5 puntos sobre las cantidades adeudadas.

Del estudio de estas disposiciones, concluimos que se limitan a establecer normas de actuación que deben ser observadas por los órganos con competencia en la materia, facilitado, todo ello, por la existencia de un sistema contable informatizado (SICCAL). Por ello, en el presente caso ha de estarse al Decreto 268/1996, de 28 de octubre, de atribución de competencias de la Junta de Castilla y León al Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio y de desconcentración de otras en sus órganos centrales y en los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León. Concretamente se desconcentra en los Delegados Territoriales de cada una de las provincias de la Comunidad las contenidas en el art. 8 de dicho Decreto, y que son:

"1. Las facultades que la Ley encomienda al órgano de contratación para la celebración de contratos cuya cuantía individual no sea superior a quince millones de pesetas, dentro del límite de los

créditos asignados mediante la correspondiente Retención de Crédito Desconcentrado (RC-D) autorizada por el órgano competente.

2. Las fases de ejecución presupuestaria de autorización (A) compromiso de gasto (D) reconocimiento de obligaciones (O) y propuesta de pago (K) relativa a los créditos asignados en la forma establecida en el párrafo anterior y por la misma cuantía."

Estos preceptos vienen a implantar la técnica de la desconcentración de funciones, como medio para dar mayor celeridad y eficacia a la gestión económica, cuya ejecución corresponde a la Consejería. De este modo, se lograría evitar precisamente retrasos que se concilian mal con los principios contenidos en el Decreto 24/1996 y la Instrucción de la Secretaría General de MAOT y las directrices que se dictan para su consecución.

Se pudo constatar que en el caso que motivó la presente queja, todos los trámites conducentes a los pagos derivados del contrato de referencia habían sido ejercitados por órganos de los servicios centrales, cuando, por virtud de la norma de desconcentración deberían haberse realizado por el Servicio Territorial en cuyo ámbito geográfico tiene lugar el cumplimiento de las prestaciones que incumben al adjudicatario del contrato.

En consecuencia, la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio no sólo deberá cuidar el exacto cumplimiento de los plazos previstos en cada procedimiento, con el fin de evitar consecuencias que impliquen el aumento del gasto público, sino agotar las posibilidades de las normas en materia organizativa, como son las medidas de desconcentración y delegación de competencias ya citadas.

Esta Institución resolvió efectuar Recomendación Formal a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta

de Castilla y León con el fin de que se adoptaran las medidas necesarias que evitaran retrasos en el cumplimiento de las obligaciones de pago derivadas de la ejecución presupuestaria y sugerir que por parte de la misma se diera cumplimiento a las normas de desconcentración previstas en el art. 8 del Decreto 265/1995, de 28 de diciembre, y de cuantas otras normas de semejante contenidos se adoptaran en aras a la eficaz y rápida gestión de las competencias que tiene atribuidas.

La Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio contestó a nuestra resolución, aceptando la primera parte en lo referente a que se adopten las medidas necesarias que eviten retrasos en el cumplimiento de las obligaciones de pago derivadas de la ejecución presupuestaria. La sugerencia contenida en el segundo inciso de la resolución, en cuanto a que se dé cumplimiento a las normas de desconcentración previstas en el art. 8 del Decreto 265/1995, ha sido rechazada, alegando que la desconcentración de funciones no habría logrado acelerar los pagos. Manifiesta, no obstante, que el cumplimiento adecuado de las instrucciones dictadas por la Secretaría General de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio irá logrando en lo sucesivo reducir al mínimo posible los plazos de los trámites necesarios para poder proceder a los pagos.

*-Falta de resolución expresa de la Administración.*

Expediente **Q/118/97**. El compareciente denunciaba la falta de respuesta a los escritos presentados con fecha 9 de mayo de 1995 y 27 de marzo de 1996, referentes al no percibo del complemento de productividad desde el 14 de febrero de 1995, fecha en que fue nombrado Jefe de la Sección de Urbanismo y Acción Territorial en determinada Demarcación.

Admitida la queja a trámite, del estudio del expediente así como de la información emitida por la Administración, pudimos comprobar que no se había dado respuesta expresa al interesado en relación con ambos escritos.

Por ello, en aplicación del art. 42. de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, se formuló Recomendación formal, al objeto de que se cursaran las órdenes oportunas y expresamente se diera contestación al escrito del reclamante de fecha 27 de marzo de 1996. Así mismo, que en lo sucesivo se cumplieran las previsiones legales antes señaladas y se resolvieran expresamente las solicitudes y recursos que se planteasen ante la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

La Consejería nos comunicó que con fecha 18 de marzo había resuelto expresamente el expediente del interesado.

Expediente **Q/1828/97**. Compareció en esta Institución un ciudadano, jubilado por incapacidad física, manifestando que, a pesar del tiempo transcurrido, no había recibido contestación alguna al escrito que había presentado ante la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León con fecha 23 de julio de 1997.

Admitida la queja a trámite, se procedió a solicitar información a la Administración afectada.

De la lectura del informe concluimos que ha sido coincidente la petición de información por esta Institución y la contestación expresa al escrito presentado por el reclamante, constatando el incumplimiento por parte de la Administración de las obligaciones legales previstas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y en especial de lo que al respecto establecen sus arts. 41 y 42.

Se procedió entonces a efectuar a la citada Administración Recordatorio de deberes legales de los principios que deben presidir la actuación de las Administraciones Públicas en sus relaciones con los ciudadanos, y, como máxima garantía de sus derechos e intereses, de la obligación legal de resolver y de informar que debe ser observada inexcusablemente por aquéllas.

La Delegación Territorial de la Junta aceptó nuestra recomendación.

De contenido similar son los expedientes **Q/2228/97** y **Q/2229/97**

Expediente **Q/628/96**. El autor de la queja ponía de manifiesto que envió solicitud para acceder a determinadas plazas de personal interino convocadas por Orden de 12 de enero de 1996 de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, para lo que alegó como méritos 61 meses de servicios prestados en centros de trabajo de esa Consejería y 6 meses más en otra Administración Pública, y sin embargo, publicada la lista de personas convocadas a la realización de una prueba el pasado 12 de marzo, no apareció incluida. Por este motivo, presentó reclamación dirigida al Presidente de la Comisión de Selección sin haber obtenido contestación alguna.

Admitida a trámite y solicitado informe, por la Consejería se nos manifestó, en cuanto a las causas por las que no fue seleccionada para participar en las pruebas a celebrar el día 12 del mes de marzo de 1997, lo siguiente:

*"La Comisión de selección de estas pruebas selectivas en su reunión del día 21-2-96 acordó:*

*"En relación al baremo de la Base 4ª de la Orden de la Convocatoria, se acuerda establecer los siguientes criterios de valoración dentro de los márgenes en ella recogidos:*

*- Por haber aprobado algún ejercicio de oposiciones: 0'1 por cada ejercicio, con un máximo de 1 punto.*

*- Por servicios prestados en las Administraciones Públicas: 0'06 por año, con un máximo de 2 puntos.*

*- Por servicios prestados en Centros Directivos de la Consejería convocante: 0'05 por año, con un máximo de 2 puntos.*

*- Por experiencia en el sector privado: 0'25 por año completo, hasta un máximo de 1 punto".*

*Asimismo, se acordó: "Los méritos de los puntos 2), 3) y 4) de la Base Cuarta de la Orden de convocatoria se valorarán por años completos, no teniéndose en cuenta las fracciones".*

*Vista la solicitud de XX, y los méritos que alegaba, la Comisión de Selección efectuó la siguiente valoración:*

*1. Por haber aprobado algún ejercicio de oposición: 0 puntos.*

*2. Por servicios prestados en las Administraciones Públicas:*

*67 meses como Auxiliar Administrativo: 5 años, a razón de 0'06 puntos por año = 0'3 puntos.*

*3. Por servicios prestados en Centros Directivos de la Consejería convocante:*

*61 meses como Auxiliar Administrativo en el Servicio Territorial de Economía de León: 5 años, a razón de 0'05 puntos por año = 0'25 puntos.*

*4. Por experiencia en el sector privado: 0 puntos.*

*Obteniendo un total de 0'55 puntos.*

*La Comisión de Selección, en su sesión del día 4 de marzo de 1996, convocó para la realización de una prueba a un total de 310 aspirantes cuya puntuación mínima era de 0'6 puntos, quedando, por tanto, excluido.*

La posibilidad de convocar a los candidatos para la realización de pruebas o entrevista estaba contemplada en la base cuarta de la convocatoria, por lo que en este punto no se apreció actuación incorrecta por parte de la Administración Autonómica.

Sin embargo, por lo que se refiere a la tramitación del escrito de reclamación presentado por el interesado, se constató que por parte de esa Administración no se habían cumplido, las previsiones establecidas en la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y en concreto los arts. 41 y 42.

Por ello, y como quiera que la Administración tiene una obligación, nacida de la Ley, de resolver expresamente, obligación estrictamente vinculada con el derecho del ciudadano a obtener una respuesta expresa, no cualquier respuesta, sino la adecuada, según los principios que proclama el art. 9.3 y las exigencias constitucionales recogidas en el nº 1 del art. 103 de la Constitución Española, ordenados a que los derechos de los particulares no se vacíen de contenido, lo que ocurriría si la administración no atendiera

eficazmente y con la claridad debida a la función para la que se ha organizado, se efectuó Recordatorio de Deberes Legales con el contenido integro del *art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Común.*

Así mismo se realizó Recomendación formal al objeto de que curse las órdenes oportunas para que se cumplan las previsiones legales antes señaladas y se resuelvan expresamente las solicitudes y recursos que se planteen en un futuro.

Con fecha 23 de enero de 1998 se recibió escrito de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo por el se comunicaba la aceptación de la Resolución dictada.

Referente a complementos salariales, se presentó la queja **Q/2373/96**, en la que su presentador ponía de manifiesto que, con fecha 1 de junio de 1995 se había dirigido al Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León de Zamora solicitando que se le equiparara a los maestros con titulación de Pedagogía Terapéutica del Ministerio de Educación y Ciencia y se le reconociera el nivel 23, con las retribuciones correspondientes, alegando asimismo las razones en las que apoyaba su pretensión. Dicho escrito fue remitido a la Secretaría General de la Consejería con fecha 21 de junio de 1995, según consta en la comunicación efectuada por la Delegación Territorial. No obstante el tiempo transcurrido, no había obtenido respuesta alguna.

Admitida a trámite, se solicitó informe de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social.

Del estudio de éste y de la normativa aplicable se concluyó, en lo que se refiere a la asignación del nivel 18, que las sucesivas R.P.T. vienen otorgando al puesto de trabajo que desempeña -Maestro,

Cuerpo de Titulados Universitarios de primer ciclo, en la actualidad integrado en la Gerencia de Servicios Sociales-, que no ha existido irregularidad por parte de la Administración que vulnere, impida o menoscabe el ejercicio de los derechos de los ciudadanos cuya protección se nos ha encomendado y por ello se procedió al archivo y cierre de las actuaciones.

En cuanto al segundo de los temas sometido a nuestra consideración -la falta de respuesta expresa a las reclamaciones que a tal efecto ha planteado, se constata que por parte de esa Administración no se han cumplido las previsiones establecidas en la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y en concreto los arts. 41 y 42.

Por ello, se procedió a efectuar a la Consejería Recordatorio de Deberes Legales de lo que *el art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Común*, dispone.

Al mismo tiempo se formula Recomendación al objeto de que se cursen las órdenes oportunas para que se cumplan las previsiones legales antes señaladas y se resuelvan expresamente las solicitudes y recursos que se planteen en un futuro.

La Consejería destinataria comunica la aceptación de la Resolución dictada por esta Institución acompañando copia de la Resolución en la que expresamente se resuelven las reclamaciones planteadas.

*-Clases pasivas.*

Expediente **Q/529/97**, queja presentada por un ciudadano, en representación del colectivo de pensionistas de la Diputación de Salamanca.

Manifiestan que no cobran su pensión el día primero de cada mes.

La tramitación de esta queja puso de manifiesto el retraso en el abono de las pensiones hechas efectivas por la Diputación de Salamanca en régimen de pago delegado, retraso que dicha corporación pretendía justificar en base a argumentos tales como la inevitabilidad de una cierta demora como consecuencia del procedimiento de ejecución del gasto establecido legalmente y del cumplimiento de lo dispuesto en el Real Decreto 480/1993, de 3 de abril, por el que se integra en el Régimen General de la Seguridad Social el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Funcionarios de la Administración Local, así como la Orden de 7 de abril de 1993 por la que se desarrolla. Y de otro lado, la Diputación manifestaba que cuando aparecen en el texto de la relación de pensiones emitida por la Tesorería General de la Seguridad Social, el pago de las prestaciones debe realizarse del 1 al 15 del mes siguiente a aquél cuyo derecho se liquida, dando a entender que se pueden poner al cobro las pensiones cualquier día de los comprendidos entre el 1 y el 15 del mes siguiente.

Dichos argumentos resultaban rechazables teniendo en cuenta, de un lado, que estamos tratando de una obligación ya contraída presupuestariamente, de la que se deriva un pago periódico, y para cuya efectividad en tiempo y forma se pueden y se deben prever cuantas cautelas sean necesarias para su cumplimiento en las fechas preestablecidas, y de otro lado, hay que entender el periodo del 1 al 15 del mes siguiente como tiempo durante el cual ha de estar el importe a

disposición de los beneficiarios en las entidades financieras, o lo que es igual, el plazo para el cobro de las pensiones por los jubilados, comienza el día uno y termina el día quince de cada mes.

En consecuencia, se recomendó a la referida Diputación que se adoptasen las medidas procedimentales oportunas que permitieran garantizar que el pago de las pensiones a que viene obligado en régimen delegado se haga efectivo a sus beneficiarios el día 1 del mes en que se realiza el pago correspondiente.

Al momento de redactar el presente informe, la Diputación de Salamanca no manifestó la aceptación o rechazo de la recomendación efectuada.

*-Consecuencias derivadas de la ejecución de sentencias.*

Expediente **Q/474/97**. Este expediente trae causa de los problemas derivados de la anulación parcial de un concurso de traslados.

El presentador de la queja exponía los problemas derivados de su participación en un concurso de provisión de puestos de trabajo, convocado por el Ministerio de Asuntos Sociales, INSERSO. El interesado había sido transferido a esta Comunidad por Real Decreto 905/1995, de 2 de junio, sobre traspaso de Funciones y Servicios de la Seguridad Social a la Comunidad de Castilla y León en las materias encomendadas al Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO). La Orden de resolución del concurso fue impugnada por otros aspirantes, estimándose el recurso por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, la cual declaró que el puesto adjudicado al promovente de la queja

correspondía al funcionario que había interpuesto el recurso contencioso-administrativo.

En cumplimiento de la indicada sentencia, la Consejería de Sanidad y Bienestar Social de la Junta de Castilla y León dicta una resolución ordenando cesar al presentador de la queja, adscribiéndolo a un puesto de trabajo correspondiente a su cuerpo o escala de conformidad con el art. 49.2 b) del Decreto legislativo 1/1990, texto refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de Castilla y León, el cual dispone que a los funcionarios que cesen en un puesto de trabajo obtenido por concurso se les atribuirá el desempeño provisional de un puesto correspondiente a su cuerpo o escala y tendrán derecho preferentemente para ocupar puesto del mismo nivel y de la misma localidad.

Examinado el contenido de la queja y la información que la Administración aportó, se llegó a la conclusión que no había irregularidad en la actividad administrativa y así se le hizo saber al interesado comunicándole que podría ejercitar su derecho preferente a obtener una plaza del mismo nivel y en la misma localidad a través del Concurso de Traslados oportuno.

Expediente **Q/1321/97**. El presentador de la queja ante esta Institución manifiesta que por parte de la Diputación de Soria no se habían ejecutado las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León con sede en Burgos, dictadas en los Recursos Contencioso-Administrativos, números 560/90 de 30 de junio de 1992 y 721/95, de 22 de febrero de 1996, en relación con el abono de cantidades debidas al compareciente por incrementos salariales desde 1989 a 1996.

Del examen de la documentación y del informe, pudimos constatar, en relación con la ejecución de la sentencia dictada en el

Recurso Contencioso Administrativo número 560/90, de 30 de febrero de 1992, que ha sido ejecutada en los propios términos del fallo, tal y como consta en el Auto de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Junta de Castilla y León, con sede en Burgos, de fecha diecinueve de mayo de mil novecientos noventa y cuatro, que declara estar completamente ejecutada la sentencia y acuerda el archivo de la ejecutoria.

En cuanto a la sentencia dictada en el Recurso Contencioso 721/95, de 22 de febrero de 1996, las liquidaciones fueron negociadas y, al existir disconformidad en la interpretación del fallo, se decidió que fuera la Sala quien, a petición de los interesados, determinara la forma de ejecución mediante la oportuna resolución, en cuyo trámite se encuentra, lo que pusimos en conocimiento de los interesados.

*-Expedientes disciplinarios incoados a funcionarios.*

En otro orden de cosas, han acudido a esta Institución funcionarios quejándose de que por la superioridad, en cada caso, se les había iniciado expediente disciplinario, manifestando su disconformidad con la decisión de la Administración. Entre otros citamos **Q/810/97, Q/1406/97 y Q/1459/97.**

Estudiado cada caso individualmente, se comunicó a cada uno que no corresponde a esta Institución pronunciarse sobre hechos controvertidos en un procedimiento sancionador, siempre que en el mismo se respeten las garantías procesales establecidas en favor de los administrados, incluidos los principios inspiradores del orden penal que, con ciertos matices, son de aplicación, según reiterada jurisprudencia, al derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado.

En consecuencia, únicamente cabría la intervención de esta Institución en el supuesto de que en la tramitación del expediente disciplinario no se hubieran respetado las citadas garantías procesales, circunstancia ésta que no parece concurrir en ninguno de los expedientes.

Finalmente, se hará referencia a la queja **Q/2985/96** presentada por un grupo de personal perteneciente al Servicio de Extinción de Incendios y Salvamento del Ayuntamiento de León y cuyo contenido se centra en tres cuestiones perfectamente diferenciadas.

La primera de ellas, y que, según las manifestaciones efectuadas, se podría considerar como la causa u origen de problema, se circunscribía a la celebración de las últimas oposiciones para cubrir plazas vacantes de sargento y cabo.

En relación con este tema, se hizo constar que, al estar pendiente de Resolución judicial, según consta en el escrito en su día presentado, no se realizaría pronunciamiento alguno, de acuerdo con lo que al respecto establece el art. 12.2 de la Ley Reguladora del Procurador del Común de Castilla y León.

La segunda de las cuestiones planteadas, se basaba en una serie de hechos y denuncias sobre la anormal prestación de sus funciones por parte de alguno de los miembros de la plantilla del SEIS, que determinaban, según los hechos que se relataban, y de ser estos ciertos, verdaderos incumplimientos de las obligaciones en relación con las funciones que tienen encomendadas, y que podían originar una defectuosa e incompleta prestación del servicio, que tanta importancia tiene para la colectividad de los ciudadanos a los que se extiende, pero sobre cuya veracidad, alcance y transcendencia esta Institución no podía realizar valoración alguna.

A la vista de estos elementos de juicio, se efectuaron las siguientes conclusiones valorativas de carácter general:

No se puede ignorar la plenitud del sometimiento de la actuación administrativa a la Ley y al derecho (art. 103 de la Constitución Española), y la efectividad que se predica del derecho a la tutela judicial (art. 24 Constitución Española) impide, sin duda alguna, que pueda existir un comportamiento de cualquier Administración pública -positivo o negativo- inmune al control judicial.

Por consiguiente, no es admisible que una conducta inactiva u omisiva de la Administración pueda afectar a los derechos e intereses de los ciudadanos y suponga vulneración en la defensa de los intereses públicos que tienen encomendados y a los que han de servir con objetividad, eficacia y sometimiento pleno a la Ley (art. 6 Ley 7/85 de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local). Del mismo modo, hay que señalar que el art. 21 del mismo texto legal recoge entre las funciones del Alcalde-Presidente las de dirigir, inspeccionar e impulsar los servicios municipales y que el art. 41 del Real Decreto 2658/86 de 28-11, Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales especifica las atribuciones que ostenta, concretándose en el art. 14, letras e) y f) las que aquí interesan, sin olvidarnos de la posibilidad de delegar contemplada en el art. 43 del citado texto legal.

La Constitución garantiza el sometimiento de las Administraciones Públicas al principio de legalidad, tanto con respecto a las normas que rigen su propia organización, como al régimen jurídico, el procedimiento administrativo y el sistema de responsabilidad. En este sentido, conviene dejar apuntado que el art. 78 de la Ley de Bases del Régimen Local, 7/85, establece que los miembros de las Corporaciones Locales están sujetos a responsabilidad

civil y penal por los actos y omisiones realizados en el ejercicio de su cargo.

Así las cosas, se consideró oportuno resaltar que en el último de los informes emitidos por el Ayuntamiento se decía textualmente:

*"A la vista del informe emitido por el Director Técnico del Servicio de Extinción de Incendios, con fecha 22 de octubre de 1997, y de la documentación fotocopiada a la que ha tenido acceso, esta Alcaldía ha resuelto proceder a la realización de una información reservada en relación con los hechos denunciados con fecha 16 de septiembre de 1996, firmada por un numeroso grupo de funcionarios del Servicio de Extinción de Incendios, en la que, con citación de los miembros de dicho Servicio que se considere oportuno, se concreten las quejas y denuncias a que se alude en dicho escrito, como medida previa a la incoación de expediente disciplinario si resulta procedente."*

Con ello, se interpretó que por parte de la Administración implicada se iban a llevar a cabo las actuaciones necesarias tendentes al esclarecimiento de los hechos denunciados, subsanando las posibles omisiones habidas en el cumplimiento del deber público encomendado a las autoridades responsables cuya actividad ha de dirigirse a una adecuada y eficaz prestación de los servicios públicos.

Como tercero y último de los apartados en los que se había estructurado el contenido del escrito de queja, hay que dejar constancia de la disconformidad que manifiestan los firmantes de la misma con la falta de respuesta a sus reclamaciones o, en su defecto, siquiera alguna actividad tendente a comprobar la realidad de los hechos que denunciaban y que a su juicio estaban causando un grave deterioro del servicio en el que prestan sus funciones.

Hay que tener en cuenta la obligación que tiene la Administración de resolver expresamente, deber vinculado con el derecho de los ciudadanos a obtener una respuesta expresa adecuada según los principios que proclama el art. 9.3 y las exigencias constitucionales. No se deben desconocer, sin embargo, las especialidades que impregnan el derecho sancionador como supletorio del régimen disciplinario de los funcionarios, a tenor de lo establecido en la Disposición Adicional 3 de la Ley 22/93, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales de Reforma de Régimen Jurídico de la Función Pública y de protección al desempleo y ,por ello, la cualidad de simples denunciante que ocupan en este procedimiento, lo que conllevaría, en una aplicación estricta y rigurosa de la norma, a que únicamente debería de comunicárseles la iniciación del procedimiento, si este se produjera.

Sin embargo, se estimó que, valorando la especial relación que les unía con la Administración, el número de personas que firmaban los escritos, la gravedad de los hechos denunciados, el conocimiento del estado de deterioro existente en dicho servicio, la importancia que el mismo tiene para la colectividad por las funciones que tienen encomendadas, no solo preventiva, sino de actividad directa en supuestos concretos de peligro para la vida de las personas, era aconsejable la iniciación de alguna actuación investigadora y que ésta y la decisión adoptada con relación a las conclusiones obtenidas les fuera comunicada, siquiera como respuesta al derecho de petición formulado al amparo del art. 29 del Texto Constitucional, que no puede quedar reducido en sus resultados prácticos a una proclamación programática de puro valor retórico, eximiendo a los poderes públicos de los estrictos deberes que impone a estos efectos el art. 53.1. de la Carta Constitucional, y que tampoco pueden ser frenados o reducidos por criterios excesivamente formalistas derivados hacia la exigencia de cumplidas normas o excusándose en el rigor de éstas.

Por ello, se formuló al Ayuntamiento de León la siguiente Sugerencia:

1) Que se continúe la investigación iniciada en orden a esclarecer la veracidad de los hechos denunciados, así como su magnitud y, de ser estos ciertos, se actúe conforme establece la legislación aplicable, dándonos cuenta del resultado final de esta.

2) Que dicha actuación investigadora de los hechos denunciados se ponga en conocimiento de la personas señaladas en los escritos de denuncia para recibir notificaciones.

3) En aras de un mejor funcionamiento del servicio público referido, que se estudie la posibilidad de corregir la situación existente, llevando a cabo cuantas modificaciones se estimen oportunas tendentes a lograr una mayor eficacia del mismo y una adecuada protección de los ciudadanos a los que está dirigido dicho servicio.

Por el Ayuntamiento se comunicó la aceptación de la Resolución dictada.

## **CORPORACIONES LOCALES Y ENTIDADES LOCALES MENORES**

Como es sabido, la Administración Local, a la vista de las estadísticas incluidas en los informes elaborados por los distintos Comisionados Parlamentarios, reviste una importancia de primer orden dentro del ámbito de supervisión de las Instituciones autonómicas.

A ello ha contribuido, por un lado, el elevado número de Administraciones Locales del país (en España coexisten aproximadamente 8.052 municipios correspondiendo la cuarta parte a

la Comunidad Autónoma de Castilla y León -2.247-) y, por otro, las también numerosas competencias que ejercen -urbanísticas, asistenciales, etc.-.

Pero es más, con relación precisamente al tipo de competencias que ejercen, debe señalarse que de un tiempo a esta parte las Administraciones Locales se han visto abocadas a asumir competencias y ejecutar actividades hasta hace poco tiempo reservadas a otros entes públicos como consecuencia de la reivindicación ciudadana y también, en cierta medida, de la pasividad de otras Administraciones territoriales en la resolución de los problemas de los vecinos.

Es decir, los Ayuntamientos, además de asumir lo que podríamos denominar "competencias clásicas" municipales (así, abastos, alumbrado público, alcantarillado, etc.) han tomado conciencia de la necesidad imperiosa de incidir para evitar la progresiva desarticulación de la economía municipal y de contribuir a la superación positiva de la crisis y el paro (contratando trabajadores desempleados para la ejecución de obras y servicios de interés general y social, promoviendo, participando o cofinanciando iniciativas locales de empleo, contratando agentes de empleo y desarrollo local, promoviendo Escuelas Taller, Casas de Oficios, Centros de Iniciativa Empresarial...).

La importancia cuantitativa de los instrumentos en manos municipales a que se ha hecho referencia resulta contrastada a partir de algunos datos que obran actualmente en poder de esta Institución.

En efecto, la misma ha tenido conocimiento de que en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, y durante el ejercicio 1996, se han acogido a la Orden de 2 de marzo de 1994 (antiguos Convenios INEM-Corporaciones Locales) 411 Ayuntamientos, los cuales han formalizado 2390 contratos, y a la Orden de 18 de diciembre de 1996

de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo (para la creación de empleo durante el año 1997), 348 Ayuntamientos -que han contratado 1554 trabajadores- y se han hecho cargo del funcionamiento, durante el pasado año 1997, de 54 Escuelas Taller y Casas de Oficios.

La participación de los Ayuntamientos en los Grupos de Acción Local y en la gestión de Programas Comarcales (LEADER II y PRODER) constituyen también nuevas políticas municipales las cuales pretenden contribuir a la solución de la problemática que afecta a las zonas rurales (crisis del empleo y de la actividad agrícola, abandono del medio rural por parte de los jóvenes mejor formados...).

Los Ayuntamientos, por un lado, forman parte activa de los Grupos de Acción Local, pudiendo, además, resultar beneficiarios de las ayudas aprobadas por los mismos, y, por otro, sus órganos de intervención -concretamente los secretarios- actúan como responsables administrativos y financieros de los 37 Grupos de Acción Local (16 Leader y 21 Proder) que se han constituido en nuestra Comunidad Autónoma.

Pues bien, la importancia de estas nuevas políticas municipales resulta expresamente del número de municipios a que afectan ya que en una Comunidad de 2247 municipios -Castilla y León- la Iniciativa LEADER II afecta a 676 municipios y el Programa PRODER a 948.

Las Corporaciones Locales y Entidades Locales Menores constituyen el objeto de un gran número de quejas que han dado lugar, durante 1997, a la apertura de numerosos expedientes por la Institución y que vamos a analizar a continuación teniendo en cuenta las siguientes cuestiones: régimen jurídico, organización y funcionamiento, contratación, función pública local y entidades locales menores.

## Régimen jurídico, organización y funcionamiento

### *- Silencio y retraso administrativo*

Quizás una de las actuaciones que más indefensión causan al colectivo de los ciudadanos es el silencio o retraso administrativo.

Múltiples han sido las reclamaciones presentadas al respecto, (reflejando con ello que sigue siendo como en años anteriores un comportamiento demasiado generalizado en la Administración Pública acentuándose sobre todo en las pequeñas Corporaciones, debido a la escasez de recursos personales, materiales, así como a un cierto abandono por parte del personal administrativo competente.

A esto debemos añadir el desconocimiento del administrado de la legalidad vigente, concretamente de los efectos jurídicos que se derivan del silencio administrativo (positivo o negativo según la naturaleza de la reclamación interpuesta), y de la posibilidad que tiene de exigir, si no hay respuesta, o si hay retraso, la Certificación de Acto Presunto.

Ha constituido factor común en las reclamaciones recibidas en el presente año la desorientación manifestada por parte de los reclamantes, los cuales después de muchos avatares burocráticos, acudían a nosotros en busca de una orientación al objeto de saber qué hacer ante tales conductas.

En el expediente **Q/33/97** se pone de manifiesto la falta de contestación, por parte del Ayuntamiento de Medina del Campo, a la solicitud de información relativa al vertedero de residuos sólidos urbanos "de varios municipios del área de gestión prevista en el Plan Director de Residuos Sólidos Urbanos de Castilla y León".

Pues bien, en el informe remitido por el citado Ayuntamiento se indicaba textualmente "Adjunto le remito copia del escrito enviado al mencionado colectivo", escrito que, a su vez, remitía copia del informe emitido por el Coordinador del Servicio Local de Protección Civil (sin que el mismo se acompañara).

Pues bien, considerando que el mismo satisfacía plenamente las pretensiones del reclamante, esta Institución llegó a la conclusión de que podía considerarse solucionado el hecho que motivó la reclamación y procedió, en consecuencia, al archivo del expediente con fecha 4 de agosto.

Con posterioridad, y mediante escrito de fecha 25 de agosto de 1997, tuvo entrada en esta Institución escrito remitido por el reclamante en virtud del cual se adjunta copia del Informe emitido por el Coordinador del Servicio Local de Protección Civil.

En el referido informe se indica textualmente que "lo único que puedo informar es que la gestión de la recogida y depósito de residuos sólidos urbanos la lleva a cabo la Mancomunidad Tierras de Medina, teniendo ubicado el vertedero en el término de Villaverde de Medina, y que para datos más concretos sobre este tema debiera dirigirse a la mencionada Mancomunidad o a la Consejería de Medio Ambiente".

Pues bien, a la vista del mismo, se consideró oportuno trasladar al Ayuntamiento de Medina del Campo las siguientes consideraciones:

1.- De la lectura del art. 26.1 LBRL inferimos que los municipios de población superior a 5000 habitantes deberán prestar, por sí o asociados, los servicios de recogida y tratamiento de residuos, los cuales constituyen, por lo tanto, servicios mínimos de carácter obligatorio.

2.- Respecto de la posibilidad de asociarse, debe tenerse en cuenta que todo servicio público sólo puede tener como titular al ente público originario, no existiendo ninguna duda de que, en el caso que nos ocupa, el Ayuntamiento de Medina del Campo tiene la titularidad originaria del servicio público de recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos.

3.-Pues bien, la titularidad del servicio lleva implícita la titularidad de la gestión del mismo (de las cuales no puede desprenderse el ente público originario -Ayuntamiento de Medina del Campo-) sin que ello impida la posibilidad de que la gestión del servicio se asuma por una Mancomunidad; en este caso, la Mancomunidad Tierras de Medina.

4.-Es decir, el Ayuntamiento de Medina del Campo conserva la titularidad del servicio y la de la gestión y, en consecuencia, un poder de control y dirección inherente a dicha titularidad y actuable en cuanto que en los órganos de gobierno de la Mancomunidad está representado el Ayuntamiento de Medina del Campo (de conformidad con el art. 35.4 del Texto Refundido de 18 de abril de 1986 el órgano de gobierno de la Mancomunidad estará integrado por representantes de los municipios mancomunados en la forma que determinen los correspondientes estatutos).

4.-Por otro lado, el art. 1 de la Ley de 12 de diciembre de 1995 (que tiene por objeto la incorporación al derecho español de aquellas normas de la Directiva 90/313/CEE no contenidas en la Ley 30/1992) establece el derecho de acceso a la información sobre el medio ambiente de todas las personas físicas o jurídicas sin obligación de acreditar un interés determinado; y el art. 4, que las Administraciones Públicas deberán resolver las solicitudes de información en el plazo máximo de dos meses y que serán motivadas, con sucinta referencia de

hechos y fundamentos de derecho, las resoluciones administrativas que denieguen total o parcialmente la información solicitada.

Con fecha 20 de marzo de 1998 tuvo entrada en esta Institución escrito remitido por el Ayuntamiento de Medina del Campo en el que comunica que la postura de esa Administración es "la de asumir plenamente todas las indicaciones realizadas".

En el expediente **Q/1255/97** se hace alusión a la solicitud de información (dirigida al Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social de Salamanca) relativa "a los municipios que han realizado nuevos emplazamientos de cementerios con posterioridad a la publicación del Decreto 2263/74, así como los datos necesarios para conocer la ubicación de cada uno de ellos".

Lo cierto es que obra en poder de esta Institución escrito de fecha 10 de junio de 1997 remitido al reclamante en virtud del cual se pone en conocimiento del mismo que "dada la dependencia patrimonial y administrativa civil y/o eclesiástica de estas instalaciones no podemos facilitar dicha información" y que "no obstante, si desean conocer aspectos puntuales sobre el particular, podrán dirigirse a los Ayuntamientos correspondientes".

A la vista de lo expuesto se consideró procedente remitir a la Delegación Territorial de Salamanca Recordatorio de Deberes Legales en el que sustancialmente se ponía de manifiesto lo siguiente:

De conformidad con el art. 55 del Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria los expedientes de construcción de cementerios se instruirán por los Ayuntamientos y, terminada la tramitación, expediente y proyecto se elevarán al Gobernador Civil -hoy Subdelegado del Gobierno- de la provincia para su aprobación definitiva. Por su parte, y a tenor del art. 56, antes de que se proceda a

la apertura de un cementerio habrá de hacerse una visita de inspección por el Delegado de la Jefatura Provincial de Sanidad, que concederá, en su caso, la correspondiente autorización de apertura.

Pues bien, y teniendo en cuenta la transferencia de competencias operada, corresponde a la Administración Autonómica y, concretamente, al Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social, autorizar a los Ayuntamientos la construcción de nuevos cementerios así como su apertura y puesta en funcionamiento.

En virtud de lo expuesto, considera esta Institución que deben obrar en poder del Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social los datos relativos a los municipios respecto de los que se ha procedido a aprobar proyectos de construcción de cementerios así como a autorizar la apertura y puesta en funcionamiento de los mismos y que deben, en consecuencia, ser facilitados al reclamante. Todo ello con independencia de que, a partir de ese momento, pueda el mismo dirigirse a los Ayuntamientos correspondientes (no a los de toda la provincia) sobre las cuestiones puntuales que estime oportunas".

Con fecha 15 de enero de 1997 tuvo entrada en esta Institución escrito remitido por la Delegación Territorial de Salamanca en el que textualmente se indica: "No hay inconveniente en facilitar la información pedida por el Colectivo...".

En el expediente **Q/1913/97** se denuncia la falta de contestación a varios escritos remitidos a la Junta Vecinal de Camponaraya (León). En concreto, escritos de fechas 15 de enero de 1997 y 11 de junio del mismo año relativos al procedimiento para regularización de la situación de parcelas situadas en los antiguos terrenos comunales del "Brazal de Arriba".

Pues bien, en el escrito remitido por la Junta Vecinal a esta Institución se indica textualmente que "como se le había contestado oralmente, no se le contestó por escrito y ahora estimo que se hizo lo correcto para evitar verse involucrada esta Junta Vecinal en un contencioso innecesario..."

En virtud de lo expuesto, esta Institución remitió a la citada Junta Vecinal un Recordatorio de Deberes Legales de fecha 22 de enero de 1998.

En el referido recordatorio se ponía en conocimiento de la Junta que en ningún caso la misma puede, a través del mecanismo de la ausencia de resolución expresa de los escritos presentados, "evitar verse involucrada en un contencioso innecesario...", ya que, solicitada la certificación de acto presunto (a partir del día siguiente al del vencimiento del plazo en que debió dictarse la resolución), los plazos para interponer recursos administrativos y contencioso-administrativos se contarán a partir del día siguiente a la recepción de la certificación y, si ésta no fuese emitida en plazo, a partir del día siguiente al de finalización de dicho plazo.

En efecto, el órgano competente que debió resolver expresamente el procedimiento deberá extender la certificación inexcusablemente en el plazo de veinte días desde que le fue solicitada. Ello no obstante, si la certificación no fuese emitida en plazo, los actos presuntos serán igualmente eficaces y se podrán acreditar mediante la exhibición de la petición de la certificación.

El contenido del mencionado Recordatorio era el siguiente:

"Que se cursen las órdenes oportunas y expresamente se dé contestación a los escritos de fechas 15 de enero de 1997 y 11 de junio del mismo año relativos al procedimiento para regularización de la

situación de parcelas situadas en los antiguos terrenos comunales del "Brazal de Arriba"). Asimismo, que en lo sucesivo se cumplan las previsiones legales antes señaladas y se resuelvan expresamente las solicitudes y recursos que se planteen".

A la fecha de cierre de este informe no se ha recibido respuesta de la Junta Vecinal de Camponaraya.

En el expediente **Q/610/97** se hace alusión a la falta de contestación al escrito de fecha 3 de diciembre de 1996 presentado por un colectivo en la Diputación Provincial de Salamanca. Pues bien, en el escrito remitido por la Institución Provincial se indica textualmente que "la petición presentada por el Colectivo fue archivada sin más". Entre otras razones:

"1.-Fue presentado en nombre del Colectivo firmado por P.L.F. sin acreditarse en ningún momento la vinculación del mencionado Sr. y el citado Colectivo.

2.-Por no recogerse el domicilio en donde debieran de realizarse las notificaciones que el procedimiento requiere.

3.-El contenido del escrito no reúne ninguna alegación a proyectos de obra que pudiera dar lugar a que por esta Diputación se replantease su aprobación".

Por lo que respecta a las dos primeras cuestiones, considera esta Institución que si bien es cierto que el art. 70.1 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común establece los requisitos que deberán contener las solicitudes que se formulen, también lo es que, de conformidad con el art. 71, si la solicitud de iniciación no reúne los requisitos que señala el art. 70, se requerirá al interesado para que, en

un plazo de 10 días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición archivándose sin más trámite.

Ahora bien, y teniendo en cuenta que, tal y como afirma la Diputación de Salamanca, no se recoge en la solicitud el "domicilio en donde debieran de realizarse las notificaciones" la referida notificación debería tener lugar en el apartado de correos que se menciona en la misma (si bien esta Institución es consciente de que la notificación de actos y resoluciones administrativas en un apartado de correos no cumple con la exigencia de constancia de recepción a que se refiere el art. 59).

Y por lo que respecta a la segunda de las cuestiones alegadas lo cierto es que, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 160 y 165 y siguientes del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, las solicitudes formuladas ponen en marcha la maquinaria administrativa (en este caso provincial) la cual ya no podrá detenerse hasta resolver la solicitud expresamente. En efecto, y de conformidad con el art. 176 del citado Reglamento, iniciado un expediente, las Entidades Locales están obligadas a resolverlo expresamente. Por su parte, el art. 42 de la LRJPA establece que la Administración está obligada a dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes se formulen por los interesados.

Todo ello con independencia del contenido de tal resolución si, tal y como afirma la Diputación, "la referencia a Bandos, procedimientos de la Ley del Suelo, cuestiones de posible incompatibilidad de los autores o actividades molestas nada tiene que ver con un procedimiento de aprobación de proyectos donde se deben de plantear cuestiones de carácter técnico".

A la vista de lo expuesto, esta Institución, remitió Recordatorio de Deberes Legales a la Diputación Provincial de Salamanca. En los siguientes términos:

"Que por parte de ese Centro Directivo y con independencia del contenido de la resolución que se adopte:

1.- Se requiera al interesado para que, de conformidad con el art. 71 LRJPA, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos.

2.- Se dicte resolución expresa sobre la referida solicitud".

En el expediente **Q/1863/97** se denuncia por el reclamante la negativa del Ayuntamiento de Medina de Rioseco a facilitarle copia del expediente de ruina de un inmueble de la localidad solicitada verbalmente por el mismo.

En este caso, se procedió al archivo de la queja presentada con fundamento en los siguientes preceptos legales:

1.- Respecto de la cuestión planteada debe de partirse, en primer lugar, de que las instancias deberán presentarse, en principio, por escrito. Así se desprende del art. 165.2 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF) al decir que será cabeza del expediente la petición o solicitud decretada para su trámite.

2.- Ahora bien, para que la instancia produzca efectos es necesario que llegue al órgano destinatario o, en su caso, al órgano competente para resolver, lo cual se produce en el momento de la recepción del escrito en el registro correspondiente (el art. 151.1.ROF establece que en todas las Entidades Locales habrá un Registro General para que conste con claridad la entrada de los documentos que se

reciban y la salida de los que hayan sido despachados definitivamente). Es decir, los escritos deben ser presentados en el Registro de entrada o en cualquiera de las formas (por ejemplo, en las oficinas de correos) que prevé el art. 38 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC) debiendo el particular proceder en este sentido.

3.- Además, y de conformidad con el art. 70.3 de esta última Ley, de las solicitudes, comunicaciones y escritos que presenten los interesados podrán estos exigir el correspondiente recibo que acredite la fecha de presentación admitiéndose como tal una copia en la que figure dicha fecha anotada por la oficina (art. 70.3 LRJAP).

En el expediente **Q/1379/97** se denuncia la falta de contestación a diversos escritos remitidos al Ayuntamiento de Bustillo del Páramo (León) en virtud de los cuales se solicita un listado completo de todos los contribuyentes de la tasa por recogida de basuras.

Pues bien, lo primero que debemos plantearnos es el plazo en que deben resolverse las solicitudes amparadas en el derecho de acceso a archivos y registros. Dada la inexistencia de plazo específico sobre este particular, debe entenderse que es aplicable el general de tres meses establecido por el art. 42.2 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Además, debe tenerse en cuenta que la inexistencia de una resolución expresa ante tales solicitudes significará que el silencio administrativo debe ser considerado como positivo, por aplicación de las letras b) y c) del art. 43.2 LRJ-PAC.

En cualquier caso, la negativa expresa del acceso a los documentos administrativos deberá ser motivada, no sólo por mandato del art. 37.4 LRJ-PAC en casos de denegación del derecho por razones

de interés público, intereses de terceros más dignos de protección o cuando así lo disponga una ley, sino porque así lo ordena el art. 54.1 de la misma, con carácter general, para los actos que limiten derechos subjetivos, de modo que serán anulables, a tenor del art. 63 LRJ-PAC, los actos de denegación dictados sin la oportuna motivación.

Finalmente, debe señalarse que el apartado octavo del art. 37 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común reconoce a quien accede a los documentos administrativos el derecho a "obtener copias o certificados de los documentos cuyo examen sea autorizado por la Administración previo pago, en su caso, de las exacciones que se hallen legalmente establecidas".

Por todo ello, se remitió al Ayuntamiento de Bustillo del Páramo Recordatorio de Deberes legales en los siguientes términos.

"Que por parte de ese Ayuntamiento se proceda:

- 1.- A dictar resolución expresa sobre las solicitudes formuladas.
- 2.- A motivar la negativa en el caso de que no se autorice el acceso.
- 3.- En otro caso, a facilitar las correspondientes copias previo pago de las exacciones que se hallen legalmente establecidas".

*- Certificación de actos presuntos*

En el expediente **Q/1858/97** se hace referencia al escrito de fecha 27 de diciembre de 1996 en virtud del cual se solicita por el reclamante la incoación de un expediente sancionador al Sr. Secretario

del Ayuntamiento de Laguna de Duero (al cual considera autor de una falta muy grave tipificada en el art. 44.2 párrafo 3º de la Ley 30/1992).

Pues bien, y respecto a la cuestión planteada, se ha dado traslado al reclamante, entre otras, de las siguientes consideraciones.

1.- La certificación ha de ser emitida por el Secretario del Ayuntamiento solamente si se refiere a actos presuntos que debió dictar el Pleno o, en su caso, la Comisión de Gobierno mientras que, en los demás casos, debe ser emitida por el órgano o entidad competente para resolver el procedimiento y que será el Alcalde, función que no puede ser objeto de delegación. En efecto, establece el art. 44.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre que:

"1.- Para su eficacia, los interesados o la propia Administración deberán acreditar los actos presuntos mediante certificación emitida por el órgano competente que debió resolver expresamente el procedimiento sin que se pueda delegar esta competencia.

2.- La certificación de actos presuntos de órganos colegiados se emitirá por los secretarios de los mismos o por las personas que tengan atribuidas sus funciones."

Por otro lado, la expedición de certificaciones exige una serie de requisitos enunciados en el art. 205 del Reglamento de Organización y Funcionamiento (ROF). El primero de ellos, previo al acto de certificación, es la orden del Presidente de la Corporación ("Las certificaciones se expedirán por orden del Presidente") debiendo considerarse una simple providencia disponiendo la expedición de la certificación solicitada o reclamada como suficiente (lo que ocurre generalmente con los actos de dirección e impulso del procedimiento).

Ello quiere decir que para que pueda considerarse al Secretario del Ayuntamiento autor de la referida falta deben concurrir dos requisitos: Por un lado, que el órgano que debió resolver expresamente el procedimiento sea un órgano colegiado (Pleno o Comisión de Gobierno) y, por otro, que medie la orden del Presidente. En consecuencia, se procedió al archivo de la queja presentada.

En el expediente **Q/1902/97** el reclamante hace alusión a un escrito del Ayuntamiento de Burgos de fecha 28 de octubre de 1997 (contestación a petición de certificación de acto presunto) respecto del cual manifiesta textualmente "su estupor ante tal contestación que, en modo alguno, constituye la certificación de acto presunto solicitada en escrito de fecha 10 de octubre de 1997".

Pues bien, respecto a esta cuestión se ha indicado al reclamante lo siguiente:

El art. 42.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, establece que la Administración está obligada a dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes se formulen por los interesados, estableciendo el apartado 2 que el plazo máximo para resolver las solicitudes que se formulen por los interesados, será el que resulte de la tramitación del procedimiento aplicable en cada caso y que, cuando la norma de procedimiento no fije plazos, el plazo máximo de resolución será de tres meses.

Por su parte, el art. 44 establece que los actos presuntos se deberán acreditar mediante certificación emitida por el órgano competente que debió resolver expresamente el procedimiento (la certificación de actos presuntos de órganos colegiados se emitirá por los Secretarios de los mismos). Dicha certificación deberá ser comprensiva de la solicitud presentada o del objeto del procedimiento seguido, de la fecha de iniciación, del vencimiento del plazo para dictar

resolución y de los efectos generados por la ausencia de resolución expresa.

Ahora bien, no debe olvidarse que la obligación es resolver y que, incluso, una vez solicitada la certificación, hay un plazo de 20 días para poder hacerlo. En efecto, de conformidad con el citado art. 44, la referida certificación deberá extenderse inexcusablemente en el plazo de veinte días desde que se solicitó, salvo que en dicho plazo se haya dictado resolución expresa. (Y el art. 43.1 establece que el vencimiento del plazo de resolución no exime a las Administraciones Públicas de la obligación de resolver, pero deberán abstenerse de hacerlo cuando se haya emitido la certificación de actos presuntos).

Pues bien, teniendo en cuenta lo expuesto, debe concluirse que el escrito del Ayuntamiento de Burgos de fecha 28 de octubre de 1997 (contestación petición de certificación de acto presunto) constituye la resolución expresa de la petición del reclamante (teniendo en cuenta que el mismo solicitó la certificación mediante escrito de fecha 10 de octubre y que la Administración, durante un plazo de 20 días, puede extender la certificación de acto presunto o dictar resolución expresa; lo cual parece ser que fue lo que efectivamente ocurrió. De ahí que con fecha 17 de noviembre se procediera al archivo del expediente de referencia.

*- Días hábiles y Registro General*

En el expediente **Q/894/97** se hace alusión, entre otras, a la cuestión relativa a que "Permanece cerrado el Ayuntamiento de Vecinos (Salamanca) salvo martes y jueves (16,00 a 20,30) impidiéndose ver documentación de sesiones del Pleno".

Pues bien, nos indica el Ayuntamiento en el escrito remitido a esta Institución que "dado que la plaza de Secretaría está agrupada, los días que corresponden a este municipio son los que se atiende al público en general y concejales por Secretaría (martes y jueves en horario de tarde) entre otras cosas porque no existe otro funcionario".

Pues bien, a la vista de lo expuesto se ha estimado oportuno dar traslado al Ayuntamiento de las siguientes consideraciones.

Es lo cierto que el sostenimiento en común de la plaza de Secretaría-Intervención tiene su soporte legal en los arts. 8, 9, 10, 14, 15, 16.b) y 17.2 del RD 1174/87. En efecto, establece el art. 9 que las Entidades Locales cuya población y recursos ordinarios no superen la cifra que determine el Ministerio para las Administraciones Públicas podrán ser eximidas de la creación del puesto de Secretaría, siendo ejercidas las funciones a él atribuidas en la forma establecida en los arts. 10 y 11.

Y el art. 10.1 textualmente establece "...podrán sostener en común y mediante agrupación un puesto único de Secretaría al que corresponda la responsabilidad administrativa de las funciones propias de este puesto de trabajo en todos los municipios agrupados". Equivalente contenido establece el art. 15.1 respecto de la función interventora.

Sin embargo, esta Institución es consciente de que las agrupaciones a efectos de sostenimiento en común de la plaza de Secretaría-Intervención tienen un difícil encuadre en la administración moderna ya que el referido sistema arranca de un planteamiento de insuficiencia y pobreza de medios que puede llegar a impedir seriamente el cumplimiento de los preceptos constitucionales y legales.

Efectivamente, a nadie se le escapa que permaneciendo cerrado el Ayuntamiento (en el caso que nos ocupa, salvo martes y jueves por la tarde) resulta difícil, si no imposible, tener a disposición de los interesados un proyecto de obras o un pliego de condiciones o de los corporativos los expedientes a tratar en la correspondiente sesión convocada.

Es más, los arts. 180 y 182 del Reglamento de Organización y Funcionamiento se refieren al derecho de los administrados para recabar de las oficinas municipales "en cualquier momento" información sobre sus asuntos y formular recusación sobre el funcionario que los tramita.

Por otro lado, y de conformidad con el art. 151.2 del mismo texto legal, el Registro General permanecerá abierto al público "todos los días hábiles" durante las horas prevenidas en la Legislación de Procedimiento Administrativo Común.

El problema a que alude este último párrafo nos lleva a los Convenios regulados en el art. 6 de la nueva LRJPA y, muy especialmente, a la figura que la propia Ley, en su art. 15, denomina "Encomienda de gestión". Pues bien, de conformidad con el mencionado precepto legal, la realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios podrá ser encomendada a otros órganos o entidades de la misma o de distinta Administración por razones de eficacia o cuando no se posean los medios técnicos idóneos para su desempeño.

En efecto, y como resulta de todos conocido, es una novedad de la nueva Ley que la presentación de escritos pueda hacerse en los Registros de cualquiera de las Administraciones (Estatal, Autonómica, Local). Sin embargo, lo que sucede es que, en este último caso, debe existir el oportuno Convenio. Es decir, el acto de que sea destinatario

el órgano de una Entidad Local sólo podrá presentarse en el Registro de otra Entidad Local si existiese suscrito convenio. Pero sí podrá presentarse en el registro de cualquier órgano de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma.

Como conclusión de cuanto se ha expuesto, esta Institución acordó remitir al Ayuntamiento de Vecinos una Sugerencia en los siguientes términos:

"Que por parte de la Corporación que V.I preside, y partiendo de que no puede sostenerse la plaza de Secretaría-Intervención, se valore la posibilidad de crear una plaza de administrativo o auxiliar.

En su defecto, o hasta que dicha plaza efectivamente exista, se valore también la posibilidad de suscribir el oportuno convenio con otra Administración Local a fin de garantizar el derecho de los ciudadanos a la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones todos los días hábiles".

La respuesta de la Corporación Municipal se encuentra pendiente a la fecha de cierre de este informe.

*- Derecho a obtener certificaciones.*

En la reclamación **Q/83/97**, se denunciaba la resistencia, por parte del Ayuntamiento de Quintana Redonda (Soria), a expedir certificación de empadronamiento, solicitada mediante escrito de fecha 16 de Diciembre de 1996.

La situación fue confirmada. Por ello, mediante Recordatorio de Deberes Legales se le hizo saber, entre otras cosas, que los ciudadanos, en sus relaciones con las Administraciones Públicas, tienen el derecho de acceder a los registros y archivos en los términos

previstos en la Constitución y en la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre u otras leyes.

En consecuencia, el Ayuntamiento, recogiendo nuestra resolución, procedió a expedir el certificado interesado, pero éste seguía adoleciendo de una serie de faltas. Por ello, mediante nuevo escrito de fecha 22 de Julio de 1997 se requirió para que procediese a la expedición de una nueva certificación de empadronamiento, consignando los datos solicitados y que tienen su apoyo documental en el padrón municipal de habitantes. En este caso no sabemos si se procedió a subsanar los defectos apreciados.

*- Responsabilidad patrimonial*

Un tipo de actuación que, desgraciadamente, no es excesivamente extraña consiste en la ejecución por los Ayuntamientos de obras de remodelación de vías públicas, incluyendo las de encintado y pavimentado de aceras, ejecutadas de forma tal que quedan bajo o sobre la rasante de éstas ciertos inmuebles. Por ejemplo, **Q/199/97**.

En todos estos casos se ha puesto en conocimiento de las Corporaciones afectadas que no debe confundirse la existencia de un derecho subjetivo a la existencia de acceso en las mismas condiciones en que se hallaba con anterioridad a la realización de las obras de urbanización de las correspondientes vías públicas y el derecho de los particulares a no ser dañados. Es decir, que si bien es cierto que la realización de tales obras constituye, sin duda, el ejercicio de un derecho legítimo de la Corporación, ello no implica que de su actuación puedan derivarse perjuicios concretos para los particulares (los cuales deberán ser indemnizados siempre que dichos perjuicios sean

individualizados y concretos y excedan de lo que puedan estimarse cargas normales de la vida social).

Ahora bien, no se le escapa a esta Institución que, en ocasiones, lo que pretenden los particulares atribuyendo el origen de determinados daños al deficiente funcionamiento de los servicios municipales así como reclamando la correspondiente indemnización de la Administración Local es corregir lo que -por su antigüedad, por la deficiente calidad de los materiales empleados, etc.- todo propietario está obligado a realizar (de conformidad con el art. 10 del Reglamento de Disciplina Urbanística y 389 del Código Civil).

Constituyeron también, reclamaciones frecuentes durante el año 1997 las que se referían a los daños y perjuicios sufridos en los bienes de los reclamantes como consecuencia de la ejecución de obras municipales (acondicionamiento, reparación, asfaltado de vías públicas, etc.) **Q/1947/97, Q/1718/97, Q/2214/97, Q/1782/97 y Q/789/97.**

Una vez recabados los informes se observa que, en la mayoría de los casos, los daños vienen derivados por la alteración de las cotas de rasantes o alteración en los niveles de las calles, lo que origina que los inmuebles se inundan o surjan humedades, sobre todo en época de abundantes precipitaciones pluviales.

En todos estos casos, se envió Recordatorio de Deberes Legales en los cuales se dejaba constancia de la responsabilidad patrimonial de la Administración Local, como consecuencia de los daños derivados de las obras ejecutadas anormalmente, al no adaptarse al principio de eficacia, puesto que los servicios incluidos en la misma deben ser proyectados y realizados atendiendo a la finalidad de ofrecer una utilidad a las fincas colindantes y no, por el contrario, crearles un riesgo, con el consiguiente demérito del inmueble y la necesidad de actuaciones particulares encaminadas a corregir la referida actuación.

Por otro lado, y en aquellos casos en los que no se apreció actuación irregular, se informó a los reclamantes de la posibilidad que tenían (si lo considerasen oportuno) de incoar en vía administrativa el procedimiento de responsabilidad patrimonial al que se refiere el Título X de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre y Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en esta materia, haciendo explicación de los requisitos necesarios y criterio jurisprudencial seguido para que pueda prosperar la reclamación interpuesta.

Quejas presentadas por concejales de los municipios objeto de las mismas

- *Sesiones extraordinarias y urgentes y plazo que debe transcurrir entre la convocatoria y la celebración de la sesión.*

En el expediente **Q/463/97** se denuncia la presunta infracción de preceptos legales reguladores de los derechos de los corporativos pertenecientes a grupos políticos minoritarios por parte del Equipo de Gobierno Municipal del Ayuntamiento de Brazuelo (León).

En concreto:

1.-Sesión extraordinaria y urgente de 26 de agosto de 1996. Se convoca el día 26 y se celebra el día 26.

Según resulta de la documentación remitida por el Ayuntamiento de Brazuelo y, concretamente, de la convocatoria de la referida sesión, se desprende que no se incluye como primer punto del orden del día el pronunciamiento del Pleno sobre la urgencia.

Respecto a esta cuestión debe tenerse presente que, de conformidad con el art. 79 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales de 1986, son sesiones extraordinarias urgentes las convocadas por el Alcalde o Presidente cuando la urgencia del asunto o asuntos a tratar no permita convocar la sesión extraordinaria con la antelación mínima de dos días hábiles exigida por la Ley 7/1985, de 2 de abril. En este caso, debe incluirse como primer punto del orden del día el pronunciamiento del Pleno sobre la urgencia, levantándose acto seguido la sesión si ésta no resulta apreciada por el mismo.

Ahora bien, la ratificación de la urgencia ha de referirse a todos los asuntos recogidos en la convocatoria debiendo considerarse nula la sesión (extraordinaria y urgente) si la ratificación se refiere a uno de los puntos en que se basó la convocatoria pero no a los restantes que fueron tratados en la misma.

Pues bien, de la lectura de la convocatoria de la sesión de fecha 26 de agosto de 1996 se desprende que el Alcalde de Brazuelo basó la urgencia de la sesión (urgencia que, sin embargo, no se ratificó) "en la necesidad de aprobación del presupuesto de la obra nº 21 del Fondo de Cooperación Local a efectos de completar el expediente de contratación de las obras finalizando el plazo para ello el próximo 1 de septiembre".

Este asunto al que acaba de aludirse es un asunto distinto del resto (Padrón municipal de habitantes, Certificación final de las obras...) respecto de los cuales ninguna afirmación se ha hecho acerca de que concurriese en ellos la urgencia necesaria para su estudio en la referida sesión.

Por esta razón, concluíamos en el escrito remitido al Ayuntamiento de Brazuelo que -a juicio de esta Institución- debe considerarse improcedente la inclusión en una sesión extraordinaria y urgente de cuestiones como las referidas que, al menos en principio (y otra cosa no se deduce de la documentación existente en nuestras oficinas), parecen contemplar situaciones producidas algunas días o incluso meses antes.

2.- Comisión Informativa de Hacienda: Se convoca el día 2 de diciembre y se celebra el día 4 de diciembre.

El Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF) aprobado por Real Decreto

2568/1986, de 28 de noviembre, dispone en su art. 127.1 que la Comisión Especial de Cuentas es de existencia preceptiva, según dispone el art. 116 de la ley 7/1985, de 2 de abril, y que su constitución, composición e integración y funcionamiento se ajusta a lo establecido en las demás comisiones informativas.

A partir de esta última referencia -las demás comisiones informativas- se deduce que la Comisión Especial de Cuentas no es más que una comisión informativa y que, precisamente por ello, le son aplicables las normas contenidas en el ROF reguladoras de este tipo de órganos complementarios. Conforme a ellas (art. 138 del mencionado Reglamento) procede la aplicación de las disposiciones relativas al funcionamiento del Pleno y, en concreto, del art. 80.4 ROF de conformidad con el cual entre la convocatoria y la celebración de la sesión no podrán transcurrir menos de dos días hábiles.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta el principio general de que los plazos señalados por días empiezan a contarse a partir del siguiente a la notificación o publicación del acto (como disponen tanto el art. 5 del Código Civil como el art. 48 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, LRJPAC).

Es decir, el referido plazo de dos días comenzará en el momento de la notificación a los diversos miembros de la Corporación y no en el de la firma de la convocatoria (o en el de la fecha de su registro de salida) con el objeto de que aquellos puedan consultar en la Secretaría del Ayuntamiento la documentación referente a los asuntos incluidos en el orden del día.

Pero es más, la prescripción del art. 46.2 b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, establece que han de mediar como mínimo dos días hábiles completos; por tanto, si la sesión ha de celebrarse el día 4 (y

suponiendo que no existan días inhábiles posteriores a la convocatoria) debe notificarse la convocatoria, como máximo, el día 1. Si se hiciese el día 2 no se cumpliría la exigencia -aunque en cómputo horario pudieren rebasarse las 48 horas-.

Con fecha 9 de junio de 1997 se remitió al Ayuntamiento de Brazuelo el correspondiente Recordatorio de Deberes Legales y con fecha 20 de junio de 1997 se recibió comunicación de la citada Corporación en la que se indica que se ha decidido aceptar el Recordatorio formulado.

*- Derecho a la información*

Respecto a la cuestión aludida debe de partirse, en primer lugar, de que los servicios administrativos locales están obligados a facilitar información, sin necesidad de que el miembro de la Corporación acredite estar autorizado, en los siguientes casos:

a) Cuando se trate del acceso de los miembros de la Corporación que ostenten delegaciones o responsabilidades de gestión a la información propia de las mismas.

b) Cuando se trate del acceso de cualquier miembro de la Corporación a la información y documentación correspondiente a los asuntos que hayan de ser tratados por los órganos colegiados de que formen parte, así como a las resoluciones o acuerdos adoptados por cualquier órgano municipal.

c) Cuando se trate del acceso de los miembros de la Corporación a la información o documentación de la Entidad Local que sea de libre acceso para los ciudadanos.

Ahora bien, en el resto de los casos los miembros de las Corporaciones Locales deben acreditar estar autorizados por el Alcalde o Presidente o por la Comisión de Gobierno.

Y sucede que la referida autorización puede ser expresa (concediendo o denegando el acceso a la documentación informativa, en este último caso a través de resolución o acuerdo motivado) o presunta.

En concreto, se entenderá concedida por silencio administrativo en caso de que el Presidente o la Comisión de Gobierno no dicten resolución o acuerdo denegatorio en el término de cinco días a contar desde la fecha de la solicitud.

Ello no obstante, se ha planteado esta Institución a la vista del art. 44 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre -que se refiere a la necesidad de instar certificación de acto presunto y a la obligatoriedad de su expedición en el plazo de 20 días, salvo resolución expresa-, si ésta última puede ser tanto estimatoria como desestimatoria (entendiendo dicho plazo como una ampliación del establecido en el art. 14.2 R.O.F, 5 días) o si, necesariamente, debe ser estimatoria al tratarse de un acto presunto positivo.

Lo que sí parece claro es que la expedición de la certificación de acto presunto o la acreditación del transcurso del plazo de 20 días desde la fecha de solicitud de la misma habilita para tener acceso a la documentación o información solicitada (debiendo tenerse en cuenta que, como ha puesto de manifiesto en alguna ocasión la Jurisprudencia, la obtención por silencio del acceso a la información "no autoriza a que se faciliten copias de los documentos solicitados sino solamente a su consulta").

Todo ello con independencia de la problemática derivada de dichas autorizaciones por silencio y consistente, al menos en principio, en la posibilidad de enfrentamientos personales entre los corporativos y los funcionarios como consecuencia de peticiones directas de expedientes a estos últimos.

En concreto, en el expediente **Q/810/97** se hace alusión a la denegación de acceso a la información y documentación municipales, en materia de gastos e ingresos, a un Grupo Político del Ayuntamiento de Espinosa de Cerrato, Palencia.

Pues bien, en el escrito remitido por la citada Corporación Municipal se ponía en conocimiento de esta Institución que "Los miembros del grupo político que formulan la queja fueron miembros electos de esta Corporación en las legislaturas 87-91 y 91-95 y consideramos que, como tales miembros, debieron revisar y aprobar las cuentas de dichos ejercicios...".

A la vista de lo expuesto, esta Institución consideró procedente formular al Ayuntamiento de Espinosa de Cerrato el correspondiente Recordatorio de Deberes Legales.

Sustancialmente se indicaba en el mismo que el derecho a la información reconocido por la Ley no es sólo para actos futuros ni para actuaciones no aprobadas por el Pleno sino que puede referirse a actuaciones realizadas por una Corporación anterior.

Por este motivo, esta Institución no pudo estimar las razones que la Corporación aducía y que concretaba, en síntesis, en que los documentos se referían a anteriores Corporaciones y que fueron debidamente aprobados por los respectivos Plenos. Máxime cuando puede suceder que, en un momento determinado, no resulten precisos

determinados antecedentes o información que sí pueden serlo en otro posterior.

Con fecha 12 de junio de 1997 se recibió comunicación del Ayuntamiento de Espinosa de Cerrato en la que se indica que se ha decidido aceptar el Recordatorio formulado el pasado 3 de junio.

*- Otras cuestiones*

En el expediente **Q/894/97** (Ayuntamiento de Vecinos) se hace alusión a la "falta de contestación por la Alcaldía a los ruegos y preguntas realizados en plenos ordinarios, certificaciones expedidas por Secretaría y no firmadas por el Alcalde y suspensión del pleno (sesión ordinaria, septiembre-96) por vacaciones de la Alcaldía.

Es preciso distinguir:

1.-"Falta de contestación por la Alcaldía a los ruegos y preguntas realizados en plenos ordinarios".

Se adjunta por el reclamante Certificación de Secretaria de fecha 10 de abril de 1997 acrediativa de que "las preguntas formuladas en el Pleno de fecha 26 de diciembre de 1996 no han sido contestadas en el mismo ni figuran contestaciones en las actas celebradas por el Pleno con posterioridad a dicha fecha".

En virtud de lo expuesto, esta Institución consideró procedente recordar al Ayuntamiento de Vecinos que, de conformidad con el art. 97 del Reglamento de Organización y Funcionamiento, las preguntas planteadas oralmente en el transcurso de una sesión y las formuladas por escrito serán generalmente contestadas por su destinatario en la sesión siguiente y que las formuladas por escrito con veinticuatro horas

de antelación serán contestadas ordinariamente en la sesión o, por causas debidamente motivadas, en la siguiente.

2.-"Certificaciones expedidas por Secretaría y no firmadas por el Alcalde".

Se adjunta Informe de Secretaría de fecha 16 de enero de 1997 en virtud del cual se explicita que "requerido el Alcalde para que firme el visto bueno de las certificaciones expedidas por el Sr. Secretario correspondientes a las siguientes sesiones plenarias y a los acuerdos que también se reseñan negándose el mismo a firmar las certificaciones presentadas".

Pues bien, respecto a esta cuestión se ha recordado al Ayuntamiento que, de conformidad con el art. 205 del Reglamento de Organización y Funcionamiento, las certificaciones se expedirán por orden del Presidente de la Corporación y con su visto bueno para significar que el Secretario o funcionario que las expide y autoriza está en el ejercicio del cargo y que su firma es auténtica.

3.-"Suspensión pleno (sesión ordinaria, septiembre-96) por vacaciones de la Alcaldía".

En efecto, y mediante Decreto de fecha 19 de septiembre de 1996 (según resulta de la documentación aportada), "se ordena la no convocatoria del Pleno que debería tener lugar el próximo día 24 de septiembre por encontrarse la Alcaldía ausente por vacaciones fuera de la localidad".

A la vista del referido Decreto, esta Institución ha dado traslado al Ayuntamiento de las siguientes consideraciones.

1.- Conforme al art. 46 de la Ley de Bases los órganos colegiados de las Entidades Locales funcionan en régimen de sesiones

ordinarias, de periodicidad preestablecida, y extraordinarias, que pueden ser, además, urgentes.

2.- La LBRL exige que el Pleno celebre sesión ordinaria como mínimo cada 3 meses (art. 46.2), debiendo establecerse la periodicidad y, en concreto, los días de las sesiones ordinarias por acuerdo previo del Pleno, adoptado en sesión que al efecto debe convocar el Alcalde dentro de los 30 días siguientes a la constitución de las nuevas Corporaciones (art. 78 del Reglamento de Organización y Funcionamiento).

3.- La no convocatoria del Pleno ordinario constituiría no sólo vulneración de dicho acuerdo y de lo que dispone el art. 46.2.a) de la Ley 7/1985, de 2 abril, reguladora de las Bases del Régimen Local sino también vulneración del derecho fundamental consagrado en el art. 23 de la Constitución.

4.- La celebración de una sesión extraordinaria no equivale, en ningún caso, a la ordinaria preceptiva que debería haberse convocado (aunque incluya el turno de ruegos y preguntas) pues no salvaguarda determinados derechos de los corporativos que podrían entenderse lesionados.

Así, por ejemplo, y de conformidad con el art. 42 ROF, el Alcalde dará cuenta sucinta a la Corporación, en cada sesión ordinaria del Pleno, de las resoluciones que hubiere adoptado desde la última sesión plenaria ordinaria para que los concejales conozcan el desarrollo de la Administración municipal a los efectos del control y fiscalización de los órganos de gobierno o la posibilidad de presentar mociones de acuerdo con el art.91.4 ROF -someter a la consideración del Pleno, por razones de urgencia, algún asunto no comprendido en el orden del día que acompañaba a la convocatoria y que no tenga cabida en el punto de ruegos y preguntas-.

A mayor abundamiento, en las sesiones ordinarias se pueden adoptar acuerdos sobre materias no incluidas en el respectivo orden del día, previa declaración de urgencia, mientras que de conformidad con el art. 83 ROF serán nulos los acuerdos adoptados en sesiones extraordinarias sobre asuntos no comprendidos en su convocatoria. Además, en las sesiones extraordinarias -si son urgentes- no rige el art. 46.2.b) LBRL de conformidad con el cual las sesiones plenarias han de convocarse al menos con dos días hábiles de antelación.

5.- De conformidad con el art. 23.3 de la Ley de Bases del Régimen Local de 2 de abril de 1985 los Tenientes de Alcalde sustituyen por el orden de su nombramiento y en los casos de vacante, ausencia o enfermedad al Alcalde.

El Recordatorio de Deberes Legales remitido al Ayuntamiento de Vecinos y relativo a las tres cuestiones expuestas (de fecha 2 de diciembre) era el siguiente:

"Que por parte de esa Corporación se adopten las medidas que resulten procedentes para restablecer al reclamante en sus derechos lesionados y, en concreto, que por parte de esa Corporación se proceda:

1.- A dar cumplimiento a lo preceptuado en el art. 97 apartados 6 y 7 respecto a los ruegos y preguntas.

2.-A reflejar en las certificaciones el Visto Bueno de la Alcaldía para significar que el Secretario o funcionario que las expide y autoriza está en el ejercicio del cargo y que su firma es auténtica.

3.- A celebrar sesión ordinaria como mínimo cada 3 meses -de conformidad con lo dispuesto al efecto por el Pleno de la Corporación-

sustituyendo al Alcalde, en casos de ausencia, los Tenientes de Alcalde por el orden de su nombramiento.

Se ha recibido comunicación del citado Ayuntamiento en la que se indica que se ha decidido aceptar el Recordatorio formulado el pasado 2 de diciembre.

En el expediente **Q/2955/96** el Ayuntamiento de Merindad de Río Ubierna (Burgos) pone en conocimiento de esta Institución que "Los concejales que no corresponden a la candidatura de esta Alcaldía son tres y cada uno pertenece a una candidatura diferente" y que "en este Ayuntamiento no se ha constituido grupo político alguno en los términos de los arts. 23 y siguientes del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre".

Pues bien, lo cierto es que, en el presente caso, se ha incumplido lo dispuesto en el art. 23 ROF, de conformidad con el cual los miembros de las Corporaciones Locales se constituirán en Grupos, así como en el art. 24 ROF a cuyo tenor los Grupos políticos se constituirán mediante escrito (dirigido al Presidente y suscrito por todos sus integrantes) que se presentará en la Secretaría General de la Corporación dentro de los cinco días hábiles siguientes a la constitución de la Corporación.

Ahora bien, en principio, considera esta Institución que no cabe tildar de ilegalidad manifiesta la constitución de los grupos políticos después de los cinco días a que se ha hecho referencia anteriormente (derecho-deber de los Concejales de estar adscritos a un grupo político).

Cuestión distinta (por cierto polémica y cambiante) es la relativa al número necesario de concejales para constituir un grupo. En

cualquier caso, en este, como en otros temas, será fundamental lo que disponga el Reglamento Orgánico.

En virtud de lo expuesto, y con fecha 21 de marzo de 1997, esta Institución remitió Recordatorio de Deberes Legales al Ayuntamiento de Merindad de Río Ubierna. En el mismo, y sin perjuicio de proceder a la rápida aprobación del Reglamento Orgánico -si el mismo no existiera- consideró procedente esta Institución la constitución de un Grupo Mixto -integrado por las representaciones minoritarias- con un portavoz rotatorio

A la fecha de cierre de este informe aún no se ha recibido la respuesta de la Corporación Municipal.

En el expediente **Q/3188/96** es objeto de estudio, entre otras cuestiones, el acta de la sesión extraordinaria de fecha 27 de junio de 1995 celebrada por el Ayuntamiento de Carbellino de Sayago (Zamora) en cuyo punto 1º "Fijación de la periodicidad de las sesiones ordinarias del Pleno" textualmente se manifiesta: "Las sesiones ordinarias se celebrarán la primera quincena de los meses de enero, abril, julio y octubre."

Pues bien, y según resulta de los términos del acuerdo, el mismo permite la celebración de sesión ordinaria sin respetar el mínimo legalmente establecido (permite, por ejemplo, que se celebre una sesión ordinaria el día 1 de enero y otra el día 14 de abril con lo que transcurre un plazo entre una y otra superior a tres meses).

Por esta razón, y por lo que respecta a la cuestión aludida, se consideró procedente recordar al Ayuntamiento la necesidad de que los plenos ordinarios se celebren con una periodicidad que no exceda de tres meses (lo que no equivale a celebrar un Pleno cada trimestre).

Con fecha 13 de marzo de 1997 se ha recibido comunicación del Ayuntamiento de Carbellino en la que se indica que se ha decidido aceptar el Recordatorio formulado el pasado 20 de febrero.

En el expediente **Q/3214/96** el reclamante pone en conocimiento de esta Institución que en la fecha de la convocatoria de la correspondiente sesión plenaria "faltaba el informe preceptivo de actividades clasificadas, el cual fue incorporado el mismo día 7 por la mañana y el Pleno era por la tarde".

En efecto, en el escrito remitido por el Ayuntamiento de Lastrilla (Segovia) se hace referencia a dicha cuestión indicando que, efectivamente, con fecha 7 de enero se personó el Alcalde en el Servicio Territorial de Medio Ambiente "donde se le facilitó una fotocopia compulsada del acuerdo que es el que se incorpora al expediente".

Ahora bien, según el art. 46.2 b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, y 84 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, la documentación íntegra de los asuntos incluidos en el orden del día que deba servir de base al debate y, en su caso, votación deberá figurar a disposición de los concejales o diputados desde el mismo día de la convocatoria en la Secretaría de la Corporación.

En virtud de lo expuesto, entendió esta Institución que se estaría produciendo una irregularidad en la medida en que no hubiera estado a disposición de los miembros de la Corporación el Informe de la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas -desde la fecha de la convocatoria- en cuanto el mismo constituye parte de la documentación de uno de los asuntos incluidos en el orden del día. A la fecha de cierre de este informe, y pese a haber sido reiterada la

solicitud de contestación, aún no se ha remitido la respuesta a nuestro Recordatorio de Deberes Legales de fecha 19 de agosto de 1997.

En la reclamación **Q/1044/97**, un Concejal del Ayuntamiento de Pùblica de Valverde (Zamora) denunciaba dos cuestiones:

Por un lado, el incumplimiento del acuerdo adoptado por el Pleno de esa Corporación, que estableció que las sesiones ordinarias se celebrarían una vez al trimestre. Y, por otro lado, la construcción de una nave ganadera sin las preceptivas licencias.

Se procedió a pedir los informes correspondientes, en donde se constató que en "alguna" ocasión no se había celebrado sesión ordinaria. Aducían como justificación que NO había asuntos que tratar, al haberse celebrado en fechas próximas sesión extraordinaria.

Respecto a la segunda de las cuestiones suscitadas, la Corporación reconoció que la nave no contaba con licencia alguna, al entender que no eran necesarias, dado que "simplemente" se trataba de una nave destinada a almacenar pacas de paja, alfalfa y custodia de maquinaria agrícola, y no una explotación ganadera como sostenía el reclamante.

A la vista de los informes recibidos, con fecha 31 de Octubre de 1997 se procedió a formular Recordatorio de Deberes Legales, en donde se les hizo saber que la NO convocatoria del Pleno constituye no sólo la vulneración del acuerdo corporacional y de lo dispuesto en el art. 46.2.a) de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, sino también la vulneración del derecho fundamental consagrado en el art. 23 de la Constitución, pues la no convocatoria del Pleno no sólo priva a los concejales, sino a la totalidad de los vecinos del derecho a participar en los asuntos públicos municipales, a través de sus representantes. Sin que la celebración de una sesión

extraordinaria equivalga a la ordinaria, pues no salvaguarda determinados derechos de los corporativos que podrían entenderse lesionados.

En cuanto al segundo punto objeto de la queja, se le informa de lo dispuesto en la legislación urbanística aplicable, esto es:

"Que todo acto de edificación requiere la preceptiva licencia municipal", sin que sea posible obtenerla por silencio administrativo. Así como todas las actuaciones a seguir, en aras de restablecer el orden urbanístico violado.

Finalmente, se le indica que el almacenamiento de paja y alfalfa siempre que la nave construida excediera de los límites previstos en la Ley 5/1993, de 21 de Octubre, de Actividades Clasificadas, queda sometida a la presente Ley, al considerarse un almacenamiento de combustible, objetos o materiales con riesgo de incendio. Requiriendo, en consecuencia, licencia de actividad previo a la concesión de licencia de obras y apertura.

Ante tal Resolución, el Ayuntamiento de Pubblica de Valverde manifestó su conformidad y aceptación.

Queja **Q/800/97**, interpuesta por un Concejal del Ayuntamiento de Gumiel de Mercado. En ella denunciaba la construcción de una nave de ganado ovino en el polígono industrial de la localidad, sin las preceptivas licencias municipales, y sin que la Corporación local adoptase medida alguna, a pesar de conocer los hechos.

Mediante escrito de fecha 10 de julio de 1997, se dirigió escrito al Ayuntamiento, requiriendo nos aclarase los hechos denunciados.

Recibida la misma, se observa que el problema subyacente radicaba en la observancia de la distancia mínima que ha de existir

entre la nave y el núcleo urbano. Para superarlo se procedió a una modificación puntual (en concreto el art. 47.1), de las NNSS provinciales de Burgos, a propuesta del Ayuntamiento, suprimiendo en el referido artículo el apartado en el que se exigía una distancia mínima de 1.500 metros (que no se cumplía) sustituyéndolo por otro en el que se establecía "que se estará a lo dispuesto en la normativa exigible por la Comisión de Actividades Clasificadas".

Con ello quedó resuelto el problema, y se procedió (previa incoación de los expediente oportunos) a conceder las licencias de Obras y Actividad con los informes favorables de la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas de Burgos.

En consecuencia, se procedió al archivo de la queja, al no haber detectado ningún tipo de irregularidad en la actuación denunciada que pudiera ser objeto de una decisión supervisora por parte de la Institución. Y así se le hizo saber al concejal, el cual manifestó su disconformidad con la actuación de las Administraciones implicadas, dado que entendía que las mediciones efectuadas por el técnico del Ayuntamiento, y que fueron base del otorgamiento de la licencia, eran erróneas. Además, también alegaba que la Comisión de Actividades Clasificadas dio como buenos los informes remitidos por el Ayuntamiento, sin comprobarlos.

Mediante carta de fecha 2 de diciembre de 1997 se le hizo saber la confirmación del archivo en base al siguiente razonamiento: "Gozan de evaluación prevalente los informes periciales emitidos por los técnicos municipales, en quienes es presumible, salvo prueba en contrario, una lógica imparcialidad, al deber tener como esencial finalidad de su pericia el mantenimiento de la legalidad urbanística. Así como el hecho que la Comisión Provincial de Actividades no está "obligada" a comprobar la veracidad de los informes remitidos, dado

que los mismos gozan "prime facie" de la presunción de imparcialidad, que lo dota el sometimiento del actuar de la Administración Pública, al principio de legalidad".

En la queja **Q/3213/96**, se reclamaba por la suspensión de la sesión plenaria de fecha 7 de junio de 1996 (por falta de quórum) por parte del Ayuntamiento de Martín (Segovia), celebrándose la misma a puerta cerrada, tan solo media hora después.

En este caso, y una vez hechas las indagaciones oportunas se consideró oportuno formular Recordatorio de Deberes Legales el 14 de marzo de 1997, el cual fue aceptado al reconocer el Ayuntamiento el quebranto de lo dispuesto en el art. 90 del ROF, según el cual si en la primera convocatoria no existiera el quórum necesario, se entenderá convocada la sesión automáticamente a la misma hora, dos días después y no a la media hora.

#### Responsabilidad política y jurídica

En el expediente **Q/1491/97** solicitaba el reclamante de esta Institución "que la misma instara al Sr. Alcalde (de Villamartín de Don Sancho, León) a reconsiderar sus actitudes y a dejar la Alcaldía en otras manos que gocen de la confianza de los vecinos, que el actual Alcalde ha perdido".

Pues bien, respecto de la cuestión planteada, se ha dado traslado al reclamante de las siguientes consideraciones.

En un sentido amplio la responsabilidad que pueda ser planteada o exigida en un Estado de Derecho debe entenderse como responsabilidad jurídica toda vez que, tanto la responsabilidad política como la jurídica han de ser sustanciadas jurídicamente, es decir, a

través de los procedimientos establecidos en las normas jurídicas que las regulan.

Ahora bien, siendo cierto lo anterior y confluyendo dicho elemento común en ambas figuras, también es cierto que son diversos los criterios de diferenciación.

Efectivamente, la responsabilidad jurídica -ya sea civil, penal o administrativa- responde a un principio de tipicidad, es decir, la actuación que va a ser enjuiciada debe venir expresamente recogida en una norma jurídica, en determinados casos con rango de ley formal, así como la sanción que corresponde. Nos encontramos, por consiguiente, ante una actuación (acción u omisión) personal, descrita jurídicamente y exigible ante esta Institución o ante los oportunos órganos judiciales, en su caso, una vez sea debidamente acreditada.

La responsabilidad política, sin embargo, no exige que la actuación que vaya a ser objeto de enjuiciamiento político venga descrita en una norma jurídica y ello por el carácter múltiple y variable que ofrece la conducta política (es decir, quien determina si existe o no esa responsabilidad no queda vinculado por norma previa sino exclusivamente por su propio criterio). Por otra parte, tampoco resulta requisito necesario la vinculación personal, es decir, cabe plantear y exigir responsabilidad política a una determinada persona por conductas o hechos de otra distinta. Finalmente, este tipo de responsabilidad no se exige ante órganos judiciales ni ante esta Institución sino ante los oportunos órganos políticos que otorgaron la confianza que ahora se retira o se cuestiona.

Pues bien, y considerando lo expuesto en el escrito del reclamante, debe concluirse que el mismo hacía referencia a una presunta "conducta" del Sr. Alcalde de Villamartín de Don Sancho

sometida a la responsabilidad política a la que se encuentran sujetos los representantes de los ciudadanos en cuanto tales.

Y dentro de los mecanismos para la exigencia de responsabilidad política se encuentra la renuncia (renunciando al cargo y perdiendo la condición de concejal o renunciando al cargo sin perder la condición de concejal) y la moción de censura, cuya regulación, en la actualidad, ha pretendido dar un mayor grado de estabilidad y permanencia al cargo de Alcalde lo cual, en determinadas situaciones, puede provocar que se mantengan en dicho cargo personas con un evidente déficit de confianza política.

A la vista de lo expuesto esta Institución procedió -con fecha 10 de septiembre de 1997- al archivo de la queja presentada ya que a la misma no le compete pronunciarse sobre la gestión política ni hacer una valoración de la misma, tal y como se desprende de su propia naturaleza, debiendo limitarse al examen de la validez en derecho de los actos administrativos; único que debe realizarse, a la vista del ordenamiento, sin entrar en otras consideraciones.

#### Concejales y funcionarios

En el expediente **Q/1036/97** se aludía a la Circular del Ayuntamiento de Villaquilambre (León) de fecha 26 de mayo de 1997 en cuya virtud se rogaba a los Sres. Concejales "que no se interrumpa el normal funcionamiento de los servicios administrativos de esta Administración procurando que las labores de cada concejal se realicen sin interferir entre el público y los funcionarios".

A la vista del primer párrafo de dicha Circular no encontró esta Institución actuación irregular de la Administración que justificara su intervención ya que parece ser que lo que se está pretendiendo es

salvaguardar el interés público, impidiendo que existan situaciones que puedan perjudicar el adecuado desarrollo de la actividad de los funcionarios públicos.

Efectivamente, pugnaría con la más elemental lógica que quienes tienen a su cargo las decisiones políticas municipales mantengan durante el ejercicio de esa actividad su presencia física en la Corporación asistiendo a los ciudadanos en los asuntos que tramitan (respecto a esta cuestión, manifestaba textualmente el reclamante en su escrito que "muchos han sido y son los ciudadanos que cuando realizan cualquier consulta me piden que les acompañe para asistirles en el asunto que tramitan") expuestos a que, en cualquier momento, pudiera surgir una confrontación entre sus intereses como representantes de la comunidad, libremente elegidos, y los que como "cuasi" empleados les fueran propios.

Ahora bien, respecto de la segunda parte de la Circular ("se ordena a todos los concejales y funcionarios que cuando se desee obtener por aquellos algún tipo de información sobre los expedientes o actuaciones municipales deberá ser siempre por escrito y entregada por los funcionarios mediante oficio de remisión expreso de esta Alcaldía, que será elaborado por la Secretaría Municipal"), considera esta Institución lo siguiente:

De conformidad con el art. 14 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales todos los miembros de las Corporaciones Locales tienen derecho a obtener del Alcalde o Presidente o de la Comisión de Gobierno cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función.

Ahora bien, el art. 15 establece que los servicios administrativos locales estarán obligados a facilitar la información, sin

necesidad de que el miembro de la Corporación acredite estar autorizado, en los siguientes casos:

a) Cuando se trate del acceso de los miembros de la Corporación que ostenten delegaciones o responsabilidades de gestión a la información propia de las mismas.

b) Cuando se trate del acceso de cualquier miembro de la Corporación a la información y documentación correspondiente a los asuntos que hayan de ser tratados por los órganos colegiados de que formen parte, así como a las resoluciones o acuerdos adoptados por cualquier órgano municipal.

c) Cuando se trate del acceso de los miembros de la Corporación a la información o documentación de la Entidad local que sean de libre acceso para los ciudadanos.

Ello no obstante, esta Institución no ha procedido a la admisión a trámite de la queja respecto de esta cuestión ya que la misma no ha sido alegada por el reclamante. En consecuencia, se procedió al archivo con fecha 25 de agosto de 1997.

### Contratación

En el expediente **Q/278/96** se hacía alusión a la liquidación de las obras incluidas en el "Proyecto de Urbanización de las Calles Zona Norte en la Flecha-Arroyo de la Encomienda" (Valladolid). Pues bien, y según manifestaciones del reclamante, "es un agravante la multitud de carencias así como defectos de ejecución de obra".

A la vista de la documentación que obra en los archivos de esta Institución y teniendo en cuenta que la fecha de formalización del

contrato resulta ser el día 21 de marzo de 1989 lo primero que debe afirmarse es que la obra se contrató bajo la vigencia de la Ley de Contratos del Estado del Reglamento General de Contratación del Estado así como del Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales de 9 de enero de 1953 (La precedente afirmación no ofrece duda alguna si tenemos en cuenta que a los contratos adjudicados a partir de la entrada en vigor de la Ley 13/1995, de 18 de mayo -por lo tanto a partir del 9 de junio de 1995- les es aplicable, íntegramente, el régimen establecido por la misma).

La referida legislación establecía una doble recepción - provisional y definitiva- que ha desaparecido de la legislación en vigor. Por otro lado, y aunque de conformidad con la documentación remitida por el Ayuntamiento "no se procedió a la formal recepción provisional de las obras en 1990", ello no impide que puedan considerarse recibidas las mismas de forma "tácita o implícita "

Ahora bien, tanto la Jurisprudencia como la Doctrina del Consejo de Estado han contribuido a robustecer la presunción de que, con la recepción definitiva de la obra, se acredita el debido cumplimiento de la prestación por parte del contratista extinguiéndose las facultades reservadas a la Administración como contratante, salvando la posible exigencia de responsabilidad ante hipotéticos vicios ocultos contemplada en el art. 56 LCE.

En efecto, de conformidad con los arts. 56 de la LCE de 8 de abril de 1965 y 175 del Reglamento General de Contratación de 25 de noviembre de 1975 "si la obra se arruina con posterioridad a la recepción definitiva, por vicios ocultos de la construcción debidos a incumplimiento doloso del contrato por parte del empresario, responderá éste de los daños y perjuicios en el término de quince años.

Transcurrido este plazo quedará totalmente extinguida la responsabilidad del contratista".

La regulación de la responsabilidad por vicios ocultos -en la ejecución de obras por los contratistas- se inspira en el art. 1591 CC de conformidad con el cual "el contratista de un edificio que se arruinase por vicios de la construcción responde de los daños y perjuicios si la ruina tuviere lugar dentro de 10 años contados desde que concluyó la construcción; igual responsabilidad, y por el mismo tiempo, tendrá el arquitecto que la dirigiere si se debe la ruina a vicio del suelo o de la dirección. Si la causa fuere la falta del contratista a las condiciones del contrato la acción de indemnización durará 15 años".

Por todo ello, se estimó conveniente remitir al Ayuntamiento de Arroyo de la Encomienda el siguiente Recordatorio de Deberes Legales:

"Que por parte de esa Corporación se adopten las medidas que resulten procedentes para restablecer al reclamante en sus derechos lesionados, y en concreto:

1.- Que se requiera al contratista para que proceda a subsanar las deficiencias puestas de manifiesto en el Informe de la empresa que ha realizado la auditoría técnica de la obra.

2.- Que se valore la posibilidad de ejercitar las correspondientes acciones de responsabilidad contra el contratista y el arquitecto director de la obra en base a lo dispuesto en los arts. 1591 CC y 56 LCE.

Con fecha 18 de diciembre de 1997 se ha recibido comunicación del Ayuntamiento de Arroyo de la Encomienda en la que

se indica que se ha decidido aceptar el Recordatorio formulado el pasado 10 de noviembre.

### Función Pública Local

#### *- Contratación de personal laboral temporal*

En el expediente **Q/67/97** se hace alusión a la contratación por el Ayuntamiento de Astudillo (Palencia) de un Monitor de Educación de Adultos mediante contrato a tiempo parcial.

Pues bien, según la Disposición Adicional Segunda del Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, el Presidente de la Corporación convocará los procedimientos selectivos para el acceso a las plazas vacantes que deban cubrirse con personal laboral fijo de nuevo ingreso. Continúa el apartado 2 indicando que la selección de este personal se hará por concurso, concurso-oposición u oposición libre teniendo en cuenta las condiciones que requiere la naturaleza de los puestos de trabajo a desempeñar de conformidad con las bases aprobadas por el Pleno de la Corporación y respetando siempre los sistemas de promoción profesional, rigiéndose todo ello por sus reglamentaciones específicas o convenios colectivos en vigor.

Sin embargo, la referida Disposición Adicional Segunda no contiene previsión alguna sobre las contrataciones temporales sin que la aplicación supletoria de las normas estatales nos señale el procedimiento (en cuanto que el art. 35 del Reglamento aprobado por Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, sólo condiciona la actuación a los principios de mérito y capacidad remitiendo a la normativa reguladora de los diferentes supuestos de contratación laboral temporal).

Lo cierto es que la selección de personal laboral no permanente puede no estar sometida a los rigurosos procedimientos de selección del personal fijo (dado que el carácter de urgencia que prima en las referidas contrataciones y la temporalidad de su duración harían estériles estos procedimientos -cuando se culminaran ya no tendrían razón de ser-).

Pues bien, lo cierto es que con fecha 18 de noviembre de 1996 tiene entrada en el Ayuntamiento de Astudillo escrito remitido por la Dirección Provincial del Ministerio de Educación y Cultura en virtud del cual se pone en conocimiento del mismo que ha sido concedida a ese Ayuntamiento una ayuda económica por importe de 725.000 pesetas -de acuerdo con lo que indica la Orden de 11 de noviembre de 1996 por la que se resuelve la citada convocatoria- y que con fecha 4 de diciembre de 1996 tiene entrada escrito del referido Centro Directivo en virtud del cual se interesa que, a la mayor brevedad posible, se remita a la Unidad de Programas Educativos la ficha de recogida de datos del profesorado encargado de realizar la actividad. Además, y según resulta de la documentación que obra en nuestros archivos, con fecha 27 de diciembre de 1996 se remite escrito al Director Provincial del Ministerio de Educación y Ciencia adjuntando ficha de recogida de datos del profesorado encargado. Quiere ello decir que dispuso la Corporación en este caso de más de 1 mes (desde el día 18 de noviembre hasta el día 27 de diciembre para culminar los trámites relativos a la contratación del profesorado).

Ello no obstante, en el Decreto de fecha 3 de enero de 1997 -en virtud del cual se acuerda el nombramiento- se invoca la Circular de 27 de marzo de 1987 de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, que "en su apartado 9.1, sensu contrario, dispone que podrá acudir a la contratación de personal laboral no permanente cuando los trabajos objeto de contratación no puedan ser atendidos por

personal fijo del departamento, y que en su art. 9.3 establece que la contratación de personal no permanente, cuando reviste caracteres de urgencia, podrá efectuarse sin previa publicidad ni convocatoria.

Ahora bien, respecto a esta cuestión, se ha dado traslado al Ayuntamiento de las siguientes consideraciones.

El art. 35.1 del Reglamento aprobado por Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo -de aplicación supletoria a la Administración Local-, señala que dichos contratos (personal no permanente) se celebrarán conforme a los principios de mérito y capacidad ajustándose a las normas de general aplicación en la contratación de este tipo de personal laboral y de acuerdo con los criterios de selección que se determinen por el Ministerio para las Administraciones Públicas. Procedimiento éste que fue diseñado en Circular de 26 de marzo de 1987 de la Secretaría de Estado para la Administración Pública y respecto de la que, a los efectos que nos ocupan, cabe destacar los siguientes puntos:

9.2 La contratación de personal no permanente se efectuará mediante los sistemas de concurso o concurso-oposición, previa convocatoria publicada en los correspondientes tablones de anuncios (se entiende aquí del Ayuntamiento, sin perjuicio de su difusión en el B.O.P o en otros medios y de las oficinas del INEM donde radiquen las vacantes).

9.3 Cuando la contratación revista caracteres de urgencia podrá efectuarse sin previa publicidad ni convocatoria mediante la selección del personal que ya se hubiese presentado en convocatorias anteriores - dando preferencia a aquellos que hubiesen obtenido mayor puntuación en las mismas-. Excepcionalmente, y cuando la contratación no exceda del periodo de 15 días, podrá efectuarse de forma directa sin los requisitos anteriormente expuestos.

Por lo tanto, la posibilidad de efectuarse la contratación sin previa publicidad ni convocatoria requiere, o efectuarse mediante la selección del personal que ya se hubiese presentado o, en otro caso, que la misma no exceda de quince días.

A juicio de esta Institución procedería, en consecuencia:

1.- Confeccionar las bases de selección en las que se determinen -entre otras circunstancias- los méritos a valorar así como la forma de acreditarlos. Incluso se ha llegado a sostener que "el Alcalde es competente para la aprobación de las referidas bases por la escasa transcendencia y, en ocasiones, por la urgencia que se aviene mal con la periodicidad de las sesiones del Pleno".

2.-Efectuar la correspondiente convocatoria anunciándose así en el tablón de anuncios y en el B.O.P, si se considera conveniente, y remitiendo anuncio al INEM para su publicidad.

Con fecha 24 de noviembre de 1997 se ha recibido comunicación del Ayuntamiento de La Villa de Astudillo en la que se indica que se ha decidido aceptar el Recordatorio formulado el pasado 25 de agosto de 1997.

En los expedientes **Q/917/96** y **Q/918/96** se hace alusión a la contratación de personal para llevar a cabo los trabajos de campo relacionados con la renovación del Padrón de Habitantes del municipio de Villamuriel de Cerrato (Palencia).

Pues bien, a la vista de la documentación remitida, esta Institución consideró conveniente formular a la Corporación Municipal Recordatorio de Deberes Legales en el que sustancialmente se ponía de manifiesto lo siguiente:

1.- Las circunstancias familiares y económicas, con independencia de las difíciles situaciones que en ocasiones representan y que merecen, sin duda, la adecuada protección por parte de los poderes públicos, no son por sí mismas acreditativas de mérito y capacidad para desempeñar un puesto de trabajo en las Administraciones Públicas.

En efecto, pueden quebrantarse los referidos principios si se consideran como méritos, por ejemplo, el número de hijos a cargo del aspirante o la situación de desempleo.

2.- Igualmente, y sin entrar en la valoración de la edad como criterio objetivo, debe considerarse que ésta, utilizada como criterio seleccionador, resulta contraria al principio constitucional recogido en el art. 103.3 de nuestro Texto Constitucional en el que se fijan como únicos principios para el acceso a la función pública los de mérito y capacidad.

3.- Por otro lado, la imposición de un requisito referido a la residencia en la localidad puede oponerse, además de al art. 14 de la Constitución Española, al derecho a la libre elección de residencia garantizado por el art. 19 del Texto Constitucional en relación con el derecho al trabajo contemplado en el art. 35 (debiendo, además, recordarse que, de conformidad con lo establecido en el art. 139, ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directamente o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de personas en todo el territorio español).

Con fecha 20 de junio de 1997 se ha recibido comunicación del Ayuntamiento de Villamuriel de Cerrato en la que se indica que se ha decidido aceptar el Recordatorio formulado el pasado 18 de febrero.

*- Forma de provisión del puesto de Secretaría*

En el expediente **Q/463/97** se hace alusión a presuntas irregularidades en el ejercicio de las funciones atribuidas al puesto de Secretaría en el Ayuntamiento de Brazuelo, León ("personas que se hacen pasar por secretarios").

Pues bien, debe partirse, en primer lugar, de que el Ayuntamiento de Brazuelo se encuentra incluido entre las Entidades Locales eximidas de la obligación de crear el puesto de trabajo de Secretaría -anexo a la Resolución de la Dirección General de la Función Pública de fecha 16 de Marzo de 1988 (Boletín Oficial del Estado número 70 de 22 de Marzo de 1988) por la que se eleva a definitiva la clasificación de puestos de trabajo reservados a Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional-.

Y ello en cumplimiento del art. 4 del Real Decreto 1732, de 29 de julio de 1994, de conformidad con el cual las Entidades Locales con población inferior a 500 habitantes y presupuesto inferior a 20 millones podrán ser eximidas por la C.A de la obligación de mantener el puesto de trabajo de Secretaría -en el supuesto de que no fuese posible efectuar una agrupación-.

A partir de aquí, resulta preciso analizar brevemente dos cuestiones que plantea el citado precepto legal.

1.-"Presupuesto inferior a 20 millones".

De conformidad con las manifestaciones del reclamante "el presupuesto del Ayuntamiento de 1995 fue de 20.016.019 pts y el presupuesto de 1996 es de 29.200.414 pts". Por lo tanto, concluye el

mismo, "ello obligaría a esta entidad a mantener la plaza de habilitación nacional o agruparse".

Ello no obstante, y comprobada la veracidad de las cifras precedentes, es lo cierto que si se procede a examinar el desglose por capítulos del mismo se comprueba que los ingresos corrientes del Ayuntamiento ascienden a 16.750.231 pesetas (dependiendo, en lo demás, de los ingresos de otras Administraciones o del endeudamiento externo, lo cual limita notablemente su capacidad de gestión).

Quizás por esta razón podría no resultar justificado iniciar un expediente con la finalidad de crear una plaza propia de secretaría "cuyas remuneraciones y gastos sociales supondrían un mayor endeudamiento para el municipio".

2.-"En el supuesto de que no fuese posible efectuar una agrupación".

Respecto a este requisito entendemos que la referida imposibilidad no resulta aplicable a los expedientes resueltos en su momento por la Administración del Estado, no pudiendo, en consecuencia, exigirse al Ayuntamiento de Brazuelo (o a otros que, como este, se encuentren eximidos de la obligación de mantener el puesto de Secretaría, que acredite en todo momento dicha imposibilidad).

Continúa el citado art. 4 del Real Decreto 1732, de 29 de julio de 1994, indicando que las funciones atribuidas al puesto suprimido serán ejercidas por alguno de los sistemas establecidos en los arts. 5 (Servicios de Asistencia) o 31.2 (Acumulaciones) del presente Real Decreto.

Pues bien, según resulta de la información suministrada por ese Ayuntamiento, con fecha 22 de abril de 1991 la Corporación Municipal firmó el Convenio sobre prestación del Servicio de Secretaría-Intervención con la Diputación de León -por el cual se garantiza la fe pública y el aseoramiento legal preceptivo, además del control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria en la forma descrita en el Convenio-.

Ahora bien, esta Institución ha tenido conocimiento, a través de diferentes medios, de que el citado convenio "únicamente ha sido cumplido en lo relativo a la asistencia a las sesiones del Pleno que la propia Presidencia ha solicitado".

En virtud de lo expuesto, se instó a ese Ayuntamiento a que por el mismo se procediera a valorar la conveniencia de atender las funciones reservadas a funcionarios de habilitación nacional mediante la fórmula de la acumulación prevista en el Real Decreto 1732/1994, de 29 de Julio, sobre provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional.

Con fecha 4 de septiembre de 1997 se ha recibido comunicación del Ayuntamiento de Brazuelo en virtud de la cual se indica a esta Institución que se ha decidido aceptar el Recordatorio formulado el pasado 10 de julio de 1997.

*- Anticipos reintegrables*

En el expediente **Q/2097/97** manifiesta el reclamante su disconformidad con el Acuerdo de la Comisión de Gobierno de la Diputación de Soria de fecha 15 de septiembre de 1997 en virtud del cual "se deniega el anticipo reintegrable solicitado para hacer frente a

los gastos que genera los estudios universitarios de sus hijas en Valladolid (matrícula y estancia)".

Pues bien, el art. 37 del Acuerdo Regulador de las condiciones económicas, sociales y de empleo mínimas aplicables al personal funcionario de la Diputación Provincial de Soria, negociado para el año 1996 con la mesa negociadora y aprobado por el Pleno corporativo establece que : "La Diputación concederá a sus funcionarios anticipos sin interés de hasta 2 mensualidades equivalentes a sus retribuciones totales netas, o 450.000 pesetas, las cuales serán reintegradas en 24 mensualidades iguales, dentro de las limitaciones presupuestarias."

Por otro lado, y de conformidad con el art. 13 del Real Decreto-Ley de 16 de diciembre de 1929, el anticipo reintegrable es discrecional para la autoridad otorgante, la cual concederá o negará el anticipo solicitado según lo estime procedente.

El referido Real Decreto-Ley se aplica, en principio, a los funcionarios de la Administración del Estado; sin embargo, de conformidad con el art. 19, los beneficios otorgados en el mismo a los funcionarios de la Administración Civil del Estado se hacen extensivos a todos aquellos que dependan de las Diputaciones Provinciales y de los Ayuntamientos.

Por lo tanto, y a juicio de esta Institución, el acto de concesión del anticipo no es un acto reglado sino discrecional, teniendo la Administración, en este caso la Diputación de Soria, facultades discrecionales para incluso, habiéndose solicitado correctamente, negarse a su concesión si lo estimase procedente.

En consecuencia, se procedió al archivo del expediente con fecha 9 de diciembre de 1997.

*- Complemento de productividad*

En el curso de las investigaciones realizadas durante la tramitación del expediente **Q/2955/96** se solicitó, en su día, del Ayuntamiento de Merindad de Río Ubierna (Burgos) remisión del acuerdo plenario en virtud del cual se habían establecido los criterios para la asignación individual del complemento de productividad.

Pues bien, en el presente caso y, según resulta del escrito remitido por el Ayuntamiento, los referidos criterios no han sido adoptados mediante acuerdo plenario alguno enumerando ciertos criterios que, entre otros posibles, "se tienen en cuenta".

Lo cierto es que, de conformidad con los arts. 5 y 6 del Real Decreto de 25 de abril de 1986, corresponde al Pleno de cada Corporación determinar en el Presupuesto la cantidad global destinada a la asignación del complemento de productividad y de las gratificaciones y al Alcalde la asignación individual, con sujeción a los criterios que, en su caso, haya establecido el Pleno.

Y es que la referida fijación por el Pleno de los criterios técnicos de valoración de los factores a tener en cuenta en la distribución individualizada evita, a juicio de esta Institución, apreciaciones personales así como que prime el punto de vista personal y subjetivo del funcionario al reclamar o del Alcalde al asignar el complemento.

Pues bien, a la vista de lo expuesto se remitió al Ayuntamiento de Merindad de Río Ubierna Recordatorio de Deberes Legales de fecha 5 de septiembre de 1997 (que hasta la fecha no ha sido contestado) en los siguientes términos:

"En virtud de lo expuesto, considera procedente esta Institución que el Pleno, aunque sea con carácter general, establezca los criterios objetivos a los que debe atenerse el Alcalde en la distribución individualizada del complemento de productividad. (Dependiendo cuales sean dichos criterios de los objetivos que se pretenda conseguir y de los servicios o áreas que se contemplen)".

#### Entidades Locales Menores

En el expediente **Q/1522/97** el reclamante pone en conocimiento de esta Institución el deseo de los vecinos de elegir *a votos* un nuevo Alcalde Pedáneo (a raíz de la dimisión del anterior) y denuncia que el Diputado Provincial manifestó textualmente a los mismos "que tenían que aguantar el que él nombró".

Pues bien, respecto a esta cuestión, se estimó dar traslado al reclamante de las siguientes consideraciones.

Para los casos de renuncia, fallecimiento o incapacidad del Alcalde Pedáneo es reiterada la doctrina de la Junta Electoral Central (Acuerdos de dicha Junta de 27 de febrero de 1992 y 18 de enero de 1994) de conformidad con la cual debe aplicarse analógicamente lo dispuesto en el art. 184 f) de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General 5/1985, a cuyo tenor en caso de fallecimiento, incapacidad o renuncia de un concejal la vacante será atribuída al candidato siguiente que más votos haya obtenido.

El procedimiento a seguir está determinado en la Instrucción de la Junta Electoral Central de 19 de julio de 1991 y, básicamente, consiste en la toma de conocimiento de la renuncia del Alcalde Pedáneo por la Junta Vecinal en la correspondiente sesión convocada por el Vocal sustituto (art. 145 del Reglamento de Organización,

Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales) así como en la remisión a la Junta Electoral Central de la certificación del acuerdo con propuesta de sustituto -en favor del candidato que le siguiese en número de votos en las pasadas elecciones- a fin de que por la expresada Junta Electoral Central se expida la correspondiente credencial.

Ahora bien, en el supuesto de ausencia de otros candidatos ha de procederse de acuerdo con las previsiones establecidas en el art. 4º del Real Decreto 608/1988, de 10 de junio sobre constitución de Comisiones Gestoras.

El referido art. 4.1 establece que "en el caso de vacante en la Alcaldía Pedánea por fallecimiento, renuncia de su titular o inhabilitación por sentencia judicial firme se designará un nuevo Vocal de conformidad con lo dispuesto en el art. 1.º, apartado 2. Posteriormente, se designará el Presidente de la Comisión Gestora de acuerdo con el procedimiento establecido en el art. 1.º, apartado 3".

En aplicación de los arts. 1.º y 4.º del citado Real Decreto 608/1988 la Diputación Provincial debe proceder al nombramiento de un nuevo Vocal de conformidad con el resultado de las últimas elecciones para el Ayuntamiento en la Sección o Secciones constitutivas de la Entidad de ámbito territorial inferior al Municipio afectada (para la posterior constitución de la Comisión Gestora y elección de su Presidente).

Ello no obstante, no se nos escapa que la persona nombrada por la Diputación Provincial no ha obtenido ningún refrendo popular directo (en tanto que el candidato siguiente más votado sí lo habría obtenido). Sin embargo, parece ser que, según conversaciones telefónicas mantenidas con el reclamante, estamos en presencia de un

supuesto de ausencia de otros candidatos. Por esta razón se procedió al archivo de la queja presentada con fecha 16 de octubre de 1997.

### Otros

#### *- Notificación de actos de trámite*

En el expediente **Q/2379/96** se atribuye a la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural la no resolución de forma expresa de la solicitud de fecha 20 de mayo de 1996 relativa "al análisis conveniente para la revocación, por inobservancia de las normas legales, del Acuerdo 183/1993 de la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural de Burgos".

Pues bien, de la lectura de la referida solicitud parece deducirse que la Junta Vecinal de Vivar del Cid recurrió también ante la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural de Burgos y ante el Director General de Patrimonio y Promoción Cultural el acuerdo 183/1993.

Ello quiere decir que, al menos en principio y otra cosa no se deduce de la documentación que obra en las oficinas de esta Institución, ni la Junta Vecinal de Vivar del Cid ni el reclamante han obtenido ningún tipo de respuesta a sus escritos de fechas, respectivamente, 27 y 28 de enero de 1995 y 20 de mayo de 1996. Y, precisamente, porque se ha estimado conveniente aplazar su resolución ante la tramitación del Plan Especial del Sitio Histórico de Vivar del Cid -tal y como nos indica la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural en sendos escritos remitidos a esta Institución-.

A la vista de lo expuesto, lo primero que debemos tener en cuenta es que, de conformidad con el apartado 1 del art. 58 de la LRJPA ("Se notificarán a los interesados las resoluciones y actos administrativos que afecten a sus derechos e intereses"), todos los actos de trámite y los definitivos deben notificarse a los interesados a los que afecten.

Ahora bien, si se trata de actos que no pueden ser impugnados - actos de trámite-, en la notificación a los interesados no deben consignarse los medios de impugnación contra ellos disponibles. Solamente habrá de incluirse esta mención cuando el acto notificado sea susceptible de impugnación (actos de trámite que determinan la imposibilidad de continuar un procedimiento o producen indefensión).

Lo cierto es que el acto en virtud del cual se ha decidido aplazar la resolución (que supone esta Institución se ha dictado) es un acto de trámite que simplemente "deja para más adelante la decisión del asunto no resolviendo nada con carácter definitivo". Ahora bien, podría plantearse la cuestión de si nos encontramos o no ante un acto de trámite cualificado (porque determine la imposibilidad de continuar un procedimiento).

Pues bien, parece ser que esto último es lo que acontece en el presente caso en tanto en cuanto se está cerrando el interesado el "iter" procedimental ya que la expresión "aplazar la resolución" no es empleada en el sentido, por ejemplo, de aplazar el asunto para una próxima sesión. Efectivamente, se trata de una indeterminación sobre la decisión de fondo que implica un aplazamiento "sine die" de la resolución procedente (con fecha 1 de junio de 1997 nos comunica la Dirección General que el citado expediente no ha sufrido modificación; y con fecha 26 de septiembre de 1997 tiene entrada escrito en el que,

en los mismos términos, se señala también que el citado expediente no ha sufrido modificación).

Pues bien, dicho acto de trámite resulta en consecuencia impugnabile a tenor de lo preceptuado en los arts. 107 de la LRJPA y 37 de la LJ. Efectivamente, y de conformidad con lo dispuesto en el art. 107.1 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, contra los actos de trámite que deteminen la imposibilidad de continuar un procedimiento o produzcan indefensión podrá interponerse por los interesados el recurso ordinario. Por otro lado, a tenor del art. 37 de la Ley Jurisdiccional, resulta factible la impugnación en vía contenciosa de aquellos actos administrativos que, aun siendo de trámite, deciden de modo directo o indirecto el fondo del asunto de suerte que pongan término a la vía administrativa, la conviertan en imposible o suspendan la normal continuación de la misma.

Por otro lado, y por lo que respecta a la afirmación de la citada Dirección General de que "Lamentamos no poder comunicar al reclamante de la queja por desconocer qué persona ha sido", se ha recordado a la misma que, de conformidad con el art. 59.2 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo, en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado la notificación se practicará en el lugar que éste haya señalado a tal efecto en la solicitud y que examinada la misma se comprueba quién es el interesado y donde aparece domiciliado.

Por todo ello, esta Institución remitió a la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural el siguiente Recordatorio de Deberes Legales:

1.- "Que en todo caso se proceda a notificar el acto de trámite a los interesados en el expediente.

2.- Además, y si se trata de un acto de trámite que determina la imposibilidad de continuar un procedimiento ("aplazamiento sine die"), que se notifique con los correspondientes recursos.

3.- Que la notificación se practique a los interesados y en los lugares señalados a tal efecto en las correspondientes solicitudes".

Se ha recibido comunicación de la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural en la que se indica que se ha decidido aceptar el Recordatorio formulado.

*- Recalificación de escritos*

En el expediente **Q/1792/97** se hace alusión a la Orden de 21 de octubre de 1997 -de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio- por la que se resuelve reclamación previa a la vía judicial civil relativa a la propiedad de los terrenos de la Escombrera denominada "El Porvenir" objeto del expediente N° 02.IR.18/97 ("Restauración y acondicionamiento para uso público de la escombrera El Porvenir en Barruelo de Santullán -Palencia-").

Lo cierto es que en el Antecedente de Hecho I de la Orden citada se hace referencia al escrito que, con fecha 23 de septiembre de 1997, se registra en el Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de Palencia y cuya argumentación resume el citado antecedente en las siguientes consideraciones, entre otras:

"Por todo lo cual se interesa la nulidad de los actos administrativos mencionados recaídos en el expediente 02.IR-18/97 sobre Restauración y acondicionamiento para uso público de la escombrera El Porvenir en Barruelo de Santullán (Palencia) y así la

acuerde, procediendo a la paralización de las obras que se están realizando como consecuencia del referido expediente".

Ello no obstante, en el Antecedente de Hecho V se indica que con fecha 29 de septiembre de 1997 se emite Informe por parte de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación de Territorio dictaminando "que el escrito presentado debe considerarse como un reclamación de propiedad forestal, previa a la vía judicial civil, que está sujeta a la regulación que al efecto contiene la Ley y el Reglamento de Montes".

Pues bien, respecto a la cuestión planteada debe tenerse en cuenta que, de conformidad con el art. 110.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (art. 114.2 de la Ley de 1958), "El error en la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación siempre que se deduzca su verdadero carácter".

Pero es más, resulta plenamente factible la recalificación de escritos en sentido amplio (aunque no se traten propiamente de recursos) máxime cuando el art. 110.2 de la Ley 30/1992 tiende a preservar la posición del interesado en el procedimiento, erigiéndose, en consecuencia, en un instrumento útil para evitar los perniciosos efectos derivados de una -en ocasiones- justificada falta de conocimiento de la compleja organización administrativa.

Ahora bien, si, como decimos, el art. 110.2 constituye un precepto previsto en favor del interesado, debe evitarse en todo caso que una indebida utilización del mismo (expansiva) por parte de la Administración produzca efectos improcedentes.

A este respecto resulta necesario afirmar que la recalificación operada por la Administración al amparo del art. 110.2 de la Ley 30/1992 (recalificación que ha tenido lugar en el expediente que nos

ocupa ya que "con fecha 29 de septiembre de 1997 se emite Informe por la Asesoría Jurídica de la Consejería dictaminando que el escrito presentado debe considerarse como una reclamación de propiedad forestal previa a la vía judicial civil") deberá serle comunicada al afectado para que pueda manifestar lo que estime conveniente a su derecho.

Ello no obstante, lo cierto es que no resulta acreditado que la referida comunicación haya tenido efectivamente lugar. Es más, y según resulta del escrito remitido por la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de fecha 17 de diciembre de 1997, "no se dio traslado del Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de fecha 29 de septiembre".

Pues bien, y a juicio de esta Institución, en tanto en cuanto dicha comunicación no se haya efectuado debe considerarse improcedente la recalificación acordada por la Administración al amparo de lo dispuesto en el art. 110.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Pero es que, además, y para el supuesto de que esta se hubiere comunicado al interesado, solamente resultaría viable aplicar el art. 110.2 citado si la calificación se acepta expresamente o de manera tácita (al no oponerse el afectado a la tramitación pretendida por la Administración) pero no en el supuesto de que el interesado muestre su disconformidad con la recalificación acordada.

Y esto último es precisamente lo que parece suceder en el caso que nos ocupa, tal y como se reconoce en el escrito remitido por la Consejería de fecha 17 de diciembre, en el que textualmente se indica "El interesado sí ha mostrado su disconformidad con la recalificación acordada en su escrito de 17 de octubre de 1997".

Lo cierto es que, con independencia de la convicción que asista a la Administración respecto a la procedencia de la recalificación de un determinado escrito y con independencia, también, de las ventajas que se deriven de la misma, no resulta viable jurídicamente obligar al administrado a pasar por la recalificación pretendida contra su expresa voluntad (Dictamen del Consejo de Estado 3176/96, de 10 de octubre). En otras palabras, cuando el interesado insiste en su calificación inicial lo procedente es que la Administración tramite el escrito en cuestión en el sentido expresamente querido por él sin perjuicio de que ello suponga, incluso, la inadmisión del mismo.

Por lo tanto, y a juicio de esta Institución, la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio habría incurrido en incongruencia si la misma ha procedido a tramitar como reclamación previa a la vía judicial civil una solicitud de revisión de oficio de actos nulos en el supuesto de que concurren las siguientes circunstancias:

1.- Que la recalificación acordada no haya sido comunicada al afectado.

2.- En el caso de que haya sido comunicada al afectado (o éste haya tenido conocimiento de la misma por otros medios) si el interesado no la ha aceptado -expresa o tácitamente- manifestando, por el contrario, su disconformidad con la misma.

3.- Para el supuesto de que el interesado haya manifestado su disconformidad con la misma, si no se ha procedido a tramitar expediente de revisión de oficio con los requisitos que establece el ordenamiento vigente, con audiencia de todos los interesados y con independencia del contenido de la resolución que ponga fin al citado expediente.

Pues bien, ha tenido entrada en esta Institución escrito remitido por la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio comunicando la postura de esa Administración respecto a nuestro Recordatorio de fecha 26 de diciembre de 1997.

En el referido escrito la Consejería pone en conocimiento de esta Institución que "el hecho de haber tramitado todo un expediente de revisión de oficio con el preceptivo trámite del Consejo de Estado hubiera retrasado la resolución del asunto perjudicando el interés público existente en la obra". Y continúa: "Además, a juicio de esta Administración, el resultado de la revisión de oficio no podía ser otro que el de su desestimación o inadmisión".

Pues bien, respecto a esta cuestión se ha dado traslado a la Consejería mediante nuevo escrito de las siguientes consideraciones:

1.- El particular afectado tiene derecho a que se incoe la primera fase del expediente revisorio, la cual comprende, a su vez, los informes técnicos y asesoramientos jurídicos que, en su caso, sean precisos.

2.- Ahora bien, si la Administración -a partir de los citados informes técnicos y asesoramientos jurídicos- acredita de forma racional y jurídica que el acto administrativo no adolece de nulidad radical, la misma no se encuentra obligada a solicitar el informe del Consejo de Estado.

3.-Ello resulta de todo punto lógico si tenemos en cuenta que, tal y como ha afirmado la Jurisprudencia, la actividad del Consejo de Estado no puede quedar a merced de la voluntad de cualquier persona natural o jurídica que, amparándose en la supuesta infracción de algún precepto legal, inste la correspondiente acción de nulidad.

4.-Ahora bien, ello no exime a la Administración de tramitar y resolver la acción de nulidad a la vista de los informes técnicos y jurídicos y del resultado del trámite de audiencia del interesado. Todo ello sin perjuicio de la solución que proceda (inadmisión o desestimación).

Respecto a la afirmación de que *"si no se hubiera contestado de ninguna manera sí hubiera estado justificada la intervención de la Institución recordando a la Consejería su obligación de contestar"*, la misma entiende -y así se le ha comunicado en el referido escrito- que la Institución del Procurador del Común no solamente se encuentra legitimada para poner de manifiesto a la Consejería su obligación de tramitar y resolver los escritos presentados sino que tampoco se excede de sus competencias cuando lo que hace, como ha sucedido en el presente caso, es poner de manifiesto a la Consejería su obligación de tramitar y resolver los escritos presentados en el sentido expresamente querido por el interesado, sin perjuicio de que ello suponga la inadmisión o la desestimación de los mismos.

En efecto, en ningún caso esta Institución se ha pronunciado respecto a la procedencia o improcedencia de inadmitir, estimar o desestimar la acción de nulidad. Solamente se ha pronunciado respecto a la necesidad de tramitar y resolver el escrito del interesado como un acción de nulidad y no como una reclamación previa a la vía judicial civil. Pero no porque así lo considere gratuitamente esta Institución sino por que así lo ha decidido el administrado calificando inicialmente el escrito como una acción de nulidad e insistiendo en dicha calificación inicial.

**TRÁFICO**

Las cuestiones concretas suscitadas ante esta Institución en materia de tráfico son muy diversas, la mayoría relativas a la existencia de irregularidades en los expedientes sancionadores, distribuyéndose las restantes entre el ejercicio de las potestades de control del cumplimiento de las disposiciones legales y la ordenación del tráfico.

También se han tramitado varias quejas que recogen algunos problemas que plantea la liquidación de un tributo local, el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica.

Dentro de este apartado resulta preciso destacar la incidencia de la reforma del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial operada por Ley 5/1997, de 25 de marzo, cuyo objeto fue aclarar y reforzar las competencias municipales en materia de tráfico y circulación de vehículos como consecuencia de la jurisprudencia contradictoria producida durante su vigencia.

A pesar de la declaración del legislador, contenida en la Exposición de Motivos de esta Ley de reforma, en el sentido de que las competencias municipales de disciplina viaria en materia de aparcamiento regulado estaban perfectamente delimitadas en el sistema vigente, lo cierto es que los tribunales no lo habían entendido así.

El legislador ha sido consciente de que los Tribunales de Justicia han mantenido una posición bien distinta en cuanto a las competencias municipales para la imposición de sanciones derivadas del tráfico, hasta llegar a un punto de confusión jurídica en que se estaba cuestionando constantemente la legalidad de la imposición de estas sanciones por parte de los Ayuntamientos.

La reforma afecta a las materias siguientes:

- Competencias de los municipios (art.7 b y c).
- Normas generales de paradas y estacionamientos (arts. 38. 4 y 39 números 1 y 2).
- Cuadro general de infracciones (art. 65 números 3, 4 y 5).
- Sanciones (art. 67 números 1 y 4).
- Inmovilización de vehículos (art. 70).
- Retirada de vehículos de las vías públicas (art. 71.1 a, e y f).
- Prescripción de las infracciones (art. 81.1).

En resumen, la reforma legislativa establece un nuevo marco normativo para los aparcamientos y para el régimen sancionador por infracciones de tráfico, materias sobre las que era permanente la reivindicación de las autoridades locales con objeto de que se introdujeran los cambios necesarios en una legislación que les impedía establecer una disciplina viaria eficaz en la gestión del tráfico urbano.

Tras la reforma, se generaliza el uso de las medidas cautelares de inmovilización y retirada de vehículos en zonas de aparcamiento regulado, sin que ahora para usar la grúa sea necesario que el vehículo estacionado perturbe gravemente la circulación, basta con sobrepasar el tiempo autorizado o carecer de título que legitime el estacionamiento.

Igualmente la reforma ha venido a facilitar la actividad sancionadora en materia de represión de infracciones viarias. Se ha establecido una mejora técnica en la tipificación de algunas sanciones, pero la principal novedad ha sido la ampliación del plazo de prescripción, que se fija en tres meses, derogando el plazo tradicional

de dos meses establecido en la prescripción de la acción para sancionar las infracciones de tráfico.

Centrando esta exposición en el análisis de las quejas, a continuación se exponen las más significativas.

### Expedientes sancionadores

En los expedientes sancionadores la labor de esta Institución se dirige a constatar si la Administración ha respetado en su actuación la totalidad de las garantías formales exigidas por el derecho de defensa del presunto infractor.

*- Valor probatorio de las denuncias formuladas por Agentes de la Autoridad*

Es frecuente que los ciudadanos acudan a la Institución para exponer cuestiones relativas a la veracidad de los hechos recogidos en los boletines de denuncia. Una muestra de ello son, entre otros, los expedientes **Q/965/97, Q/1245/97, Q/1676/97 y Q/2233/97.**

En estos casos se informa al reclamante de que los hechos constatados por funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad, y que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes, tendrán valor probatorio, sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios administrados, conforme se establece en el art. 137.3 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Por su parte, el art. 76 del Real Decreto Legislativo 338/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, en relación con las denuncias de las Autoridades y de sus Agentes, dispone que las denuncias efectuadas por los Agentes de la Autoridad encargados de la vigilancia del tráfico harán fe, salvo prueba en contrario, respecto de los hechos denunciados, sin perjuicio del deber de aquéllos de aportar todos los elementos probatorios que sea posible sobre el hecho denunciado; del mismo modo, y en idénticos términos, se manifiesta el art. 14 del Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado mediante Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero.

Por otra parte, señalar que tales disposiciones no contradicen el principio de presunción de inocencia, establecido por el art. 24 de la Constitución Española y 137.1 de la Ley 30/92, pues, como tiene declarado la jurisprudencia, la denuncia constituye una comprobación inmediata y directa de los hechos, que en el campo de las infracciones administrativas destruye la presunción de inocencia.

El riesgo que las infracciones de tráfico suelen implicar para el que las comete y para los demás ha obligado a invertir la carga de la prueba dotando de una presunción de veracidad a la declaración de la Fuerza actuante de naturaleza *iuris tantum*.

Una vez recibida la notificación de la denuncia, los reclamantes tienen la posibilidad de proponer las pruebas que consideraran oportunas en el plazo de quince días para desvirtuar la presunción de veracidad de la denuncia.

En todos los casos mencionados, se comprobó que los interesados no habían hecho uso de sus medios de defensa ni había existido una actuación de la Administración contraria al ordenamiento

jurídico que posibilitara nuestra intervención, por lo que se procedió al archivo de los expedientes.

*- Indelegabilidad de la potestad sancionadora*

En el expediente **Q/3005/96** el reclamante manifestaba su disconformidad con la incoación del procedimiento sancionador en materia de tráfico por el Ayuntamiento de Palencia, por infracción de los arts. 94 del Real Decreto 13/92 y 53.1 del Real Decreto Ley 339/90, y con la resolución sancionadora dictada en el mismo.

Según el escrito enviado a esta Institución por el promovente, éste se encontraba cargando mercancía en su vehículo, mientras tenía visible en el salpicadero la preceptiva autorización administrativa para carga y descarga en zonas peatonales. A pesar de ello, un Agente de la Policía Local procedió a formular denuncia de tráfico por estacionar el vehículo en zona peatonal.

El interesado había presentado escrito en el Ayuntamiento alegando las circunstancias por las que consideraba la sanción improcedente y había recibido contestación en la que se expresaba que no cabía recurso administrativo contra la resolución sancionadora.

En la respuesta del Ayuntamiento al interesado, aportada por éste junto con su escrito de queja, efectivamente afirma que *"una vez dictada resolución sancionadora en materia de tráfico y seguridad vial no cabe recurso administrativo alguno, ya que quien la dicta, el Concejal Delegado del Área de Organización y Personal, resuelve por delegación del Alcalde, agotando sus actos la vía administrativa, conforme al art. 52.2 de la Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con el art. 109 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las*

*Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, procediendo directamente la vía contencioso-administrativa, previa comunicación a que se refiere el art. 110.3 de la Ley 30/1992, al órgano que dictó el acto impugnado en el plazo de dos meses contados desde la notificación de la sanción, por lo cual no se admite a trámite la alegación presentada."*

Con fecha 7 de enero de 1997 se admite a trámite la queja y se solicita informe al Ayuntamiento de Palencia.

En el informe remitido desde esa Corporación se indicaba que *"Por resolución del Delegado del Área de Organización y Personal de fecha 21 de diciembre de 1995 se sanciona a XX con multa de 10.000 pesetas por infracción a lo establecido en el art. 94 del Reglamento General de Circulación, notificándose dicha resolución al interesado con fecha 29 de febrero de 1996..."*

A la vista de dicha respuesta, se consideró conveniente dar traslado al Ayuntamiento de Palencia de las siguientes consideraciones:

En el ámbito de la Administración Local, corresponde la competencia sancionadora a los Alcaldes, por estar así expresamente previsto en el art. 68.2 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial:

"La sanción por infracciones o normas de circulación cometidas en vías urbanas corresponderá a los respectivos Alcaldes."

El art. 127. 2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, establece:

"El ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a los órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida por disposición de rango legal o reglamentario, sin que pueda delegarse en órgano distinto."

Es cierto que este precepto se halla en clara oposición con el art. 21. 3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local:

"El Alcalde puede delegar el ejercicio de sus atribuciones, salvo las de convocar y presidir sesiones del Pleno y de la Comisión de Gobierno y las enumeradas en los apartados a), e), g), i) y j) del número 1 de este artículo."

Por tanto el Alcalde puede delegar el ejercicio de algunas atribuciones, entre las que se encontraba, con anterioridad a la entrada en vigor de la LRJ-PAC, la de sancionar las faltas de desobediencia a su autoridad o por infracción de las Ordenanzas Municipales (art. 21.1.k. LBRL).

Al tratarse de dos leyes de igual rango prevalece la ley posterior, LRJ-PAC; así la Disposición Derogatoria Primera de la LRJ-PAC establece: "Quedan derogadas todas las normas de igual o inferior rango en lo que contradigan o se opongan a lo dispuesto en la presente Ley."

Por su parte, el art. 12 de la LRJ-PAC declara que la competencia es irrenunciable y se ejercerá precisamente por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación o avocación, cuando se efectúen en los términos previstos en esta u otras leyes.

En el art. 13.2 establece las excepciones a este principio general cuando señala que en ningún caso podrán ser objeto de delegación las competencias relativas, entre otras, a: d) Las materias en que así se determine por normas con rango de Ley. Y es la propia LRJ-PAC la que prohíbe la delegación del ejercicio de la potestad sancionadora. Ni siquiera admite la delegación de firma, conforme dispone el art. 16.4 LRJ-PAC: "No cabrá la delegación de firma en las resoluciones de carácter sancionador."

No se oculta a esta Institución que la limitación legal de la indelegabilidad del ejercicio de la potestad sancionadora genera dentro de la organización administrativa una acumulación de trabajo en la figura del Alcalde.

Ante tales problemas prácticos el art. 10.3 del Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, aprobado por Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, posibilita la desconcentración de estas competencias sancionadoras mediante disposición administrativa de carácter general, ya que de modo específico dispone:

"Los Alcaldes y los Plenos de las Entidades Locales, mediante la correspondiente norma de carácter general, podrán desconcentrar en las Comisiones de Gobierno, los Concejales y los Alcaldes las competencias sancionadoras que tengan atribuidas. (...) La norma de desconcentración se publicará en el Boletín Oficial de la Provincia y en el tablón de edictos del Ayuntamiento o medio de publicación equivalente."

En consecuencia, la resolución sancionadora ha sido dictada en el caso que nos ocupa por el Concejal Delegado del Área de Organización y Personal, por lo que está viciada de nulidad al haber sido dictada por un órgano manifiestamente incompetente por razón de

la materia (art. 62.1.b), pues el Concejal resuelve por delegación del Alcalde, cuando la legislación es terminante al prohibir la delegación de la competencia sancionadora.

En virtud de todo lo expuesto se formularon dos *recomendaciones* al Ayuntamiento de Palencia: que se procediera de oficio a declarar la nulidad de la sanción impuesta en el expediente sancionador en materia de tráfico y seguridad vial examinado y, por otro lado, que se procediera a adaptar la atribución de la competencia sancionadora en materia de tráfico y seguridad vial a las reglas establecidas en la normativa expuesta.

En su informe de 13 de noviembre de 1997 el Ayuntamiento de Palencia nos comunica la aceptación de la segunda de las recomendaciones en los términos siguientes:

*"Una vez que se recibió en esta Administración Municipal el recordatorio de los deberes legales y recomendaciones efectuadas por esa Institución, el Alcalde asumió la potestad sancionadora en materia de tráfico y se inició un análisis en profundidad del ejercicio de la potestad sancionadora en todos los ámbitos de actuación material de esta Administración analizándose su posible desconcentración, así como la forma de llevarla a efecto.*

*De este modo, en la próxima sesión del Pleno, que se celebrará el día 20 de noviembre se incluirá la modificación del Reglamento Orgánico Municipal, introduciendo un artículo por el que se desconcentra la potestad sancionadora en los distintos Concejales Delegados del Área."*

- Graduación de sanciones

El escrito de queja que motivó la tramitación del expediente **Q/1737/97** se formulaba contra las Resoluciones de la Jefatura Provincial de Tráfico de León de 21 de enero de 1997 y 4 de febrero de 1997, en virtud de las cuales se imponía al interesado la sanción de 50.000 pesetas de multa y la suspensión de su autorización administrativa para conducir durante un mes.

El boletín de denuncia destaca como hecho infractor el de "parar el vehículo en un lugar donde se obliga a otros usuarios a realizar maniobras atirreglamentarias. Obstaculiza totalmente la calle no dejando salida a ningún vehículo".

Tales hechos los enmarcó la Administración en el art. 94.1, f) del Reglamento General de Circulación, Real Decreto 13/1992, de 17 enero, en relación con el 39.1, f) del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 marzo, en la medida que los mismos venían avalados por la denuncia efectuada por Agentes de la Guardia Civil, conforme a la presunción de veracidad que se otorga a las mismas en el art. 76 del citado Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

Tras el estudio de las actuaciones reflejadas en el expediente administrativo, del cual se remitió copia por la Jefatura Provincial de Tráfico de León, se consideró oportuno efectuar las siguientes valoraciones:

1ª.- Al propietario del vehículo con el que la infracción se había cometido, se le había notificado la denuncia para que pusiera en conocimiento de la Administración quién era el conductor del mismo, advirtiéndole que en el caso de no facilitar los datos en el plazo de quince días se entendería que era él quien conducía el vehículo.

El art. 72.3 del Real Decreto Leg. 339/1990 tipifica una infracción autónoma consistente en incumplir el deber de comunicar a las autoridades de tráfico la identidad del conductor, pues prevé la responsabilidad que incumbe al titular del vehículo como consecuencia del deber de identificar al conductor responsable de las infracciones de las normas de circulación.

Según nuestro criterio, resulta contrario a la normativa vigente en sanciones de tráfico dirigir al propietario el requerimiento de identificación del conductor bajo la fórmula de denuncia con presunción de autoría, pues la legalidad de las sanciones administrativas viene condicionada por la prueba excluyente e inequívoca de que el sancionado es responsable de la falta.

Por ello, no cabe dirigir, como en este caso, denuncia al propietario indicándole que si no es el conductor, debe proceder a su identificación o se le considerará a éste como conductor infractor. La consecuencia de la no identificación por parte del titular respecto del conductor del vehículo será la aplicación de la sanción prevista en el propio art. 72.3 del RDLeg 339/1990.

2ª.- En segundo lugar, no se comprendía la existencia de dos Resoluciones sancionadoras en el expediente, una de fecha 21 de enero de 1997 y la otra de 4 de febrero de 1997 (posteriormente la Administración reconoció que se trataba de un error).

Además, la fórmula administrativa utilizada en ambas, "en el presente expediente se ha acordado por la Autoridad sancionadora de la Provincia la resolución...", no es adecuada a lo establecido en el art. 53. 1 de la Ley 30/1992, según el cual toda resolución debe indicar el órgano del que emana.

Por su parte el art. 68 del del RDLeg. 339/1990, como el 15 del Real Decreto 320/1994 expresamente establecen que dicha autoridad competente es el Gobernador Civil, en la actualidad el Subdelegado del Gobierno.

La intervención del Jefe de la Unidad de Sanciones en la fase instructora y en la resolutoria genera además la posibilidad extralegal de que la fase instructora y resolutoria no se encuentren debidamente separadas; esto es, la garantía procedimental establecida por el art. 134 de la Ley 30/1992 se ha visto quebrantada, ya que el Jefe de la Unidad de Sanciones interviene en el procedimiento iniciado con la denuncia en la fase instructora.

3º.- Finalmente, a nuestro juicio, la sanción impuesta era desproporcionada, infringiendo de esta forma el art. 6 de la Ley de Seguridad Vial, pues en la denuncia no se recogía que hubiera gravedad, trascendencia, peligro potencial ni concurría la circunstancia de antecedentes infractores, por lo cual era improcedente la suspensión del permiso de conducir por un mes y la imposición de la multa en su grado máximo.

Conforme se establece en el art. 69 del RDL 339/1990, según la naturaleza de la sanción -leve, grave y muy grave- y dentro de los límites marcados por la ley, se debe proceder a la cuantificación de la multa y del periodo de suspensión, en atención a la concurrencia de alguna de las siguientes circunstancias:

- a) Gravedad y trascendencia del hecho.
- b) Antecedentes del infractor.
- c) Peligro potencial creado.

Lo que, en definitiva, se había conculcado en este supuesto era el principio de proporcionalidad que debe presidir el Derecho Administrativo Sancionador. El Tribunal Supremo viene manteniendo (Sentencias de 24 noviembre 1987, 23 octubre 1989, 14 mayo 1990 y 3 mayo 1995) que el principio de proporcionalidad de las sanciones no puede sustraerse al control jurisdiccional; la discrecionalidad que se otorga a la Administración debe ser desarrollada ponderando en todo caso las circunstancias concurrentes al objeto de alcanzar la necesaria y debida proporcionalidad entre los hechos imputados y la responsabilidad exigida.

El art. 89.3 de la Ley 30/1992 exige que toda resolución administrativa sea motivada, lo cual debe suponer la explicitación por parte de la Administración sancionadora de aquellas circunstancias agravantes y atenuantes previstas legalmente que ha considerado para valorar la gravedad de los hechos y la cuantificación de la sanción.

De este modo, si en la resolución combatida no se precisaba por qué se impuso la sanción en su grado máximo, "habida cuenta de que el Derecho Administrativo Sancionador se rige por los principios del Derecho Penal y que ... sólo autoriza a imponer la sanción en su grado máximo cuando conste la concurrencia de alguna circunstancia agravante... es lo procedente anular en dicho extremo la resolución impugnada debiendo en consecuencia reducirse la multa..."(STS 4-12-1990).

Respecto a la multa impuesta al reclamante en su cuantía máxima de 50.000 pesetas, partiendo de la anterior doctrina jurisprudencial, tras el examen de la resolución en la que se acuerda la imposición de la sanción se aprecia cómo la misma no contiene ninguna circunstancia agravante, por lo que la sanción, en atención al principio de proporcionalidad, debería haberse aplicado en grado mínimo.

En cuanto a la privación del permiso de conducir, el art. 65.4 del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, tipifica como infracción grave la parada o estacionamiento en lugar peligroso. Es, por tanto, claro que a tal infracción grave correspondía una sanción de multa en cuantía de entre 15.000 y 50.000 pesetas, de conformidad con el referido Texto Articulado.

Ahora bien, este mismo precepto determina que "en el caso de infracciones graves o muy graves podrá imponerse, además, la sanción de suspensión del permiso o licencia de conducir hasta tres meses", pero sin especificar cuándo será procedente la añadida imposición de esta otra sanción. Especificación que ha de encontrarse, por necesarias razones de seguridad jurídica, en el art. 69.1, según el cual "las sanciones previstas en esta Ley se graduarán en atención a la gravedad y trascendencia del hecho, a los antecedentes del infractor y al peligro potencial creado".

El boletín de denuncia se limitaba a la escueta descripción fáctica que ha quedado expuesta, sin añadir nada referente a los elementos agravatorios descritos en el art. 69.1, por lo que no cabía que la Administración, sin otros datos, añadiera otra nueva y agravada (un mes de suspensión del permiso de conducir), con fundamento en una circunstancia ("la gravedad intrínseca de la infracción") que no está prevista en la Ley y que, dada la vaguedad e indefensión de la expresión, en nada cualificaba al concreto indebido aparcamiento.

La privación temporal del permiso de conducción es de imposición potestativa y, dado que su establecimiento es más gravoso que la mera imposición de una multa, debió la Administración fundar de modo suficiente las causas que habían llevado a tal decisión. Tales consideraciones fueron remitidas a la Jefatura Provincial de Tráfico por

si estimara oportuno anular las resoluciones sancionadoras dictadas en el referido procedimiento sancionador. Estos razonamientos no fueron compartidos por la mencionada Jefatura Provincial.

*- Deber de identificación del conductor del vehículo*

En el expediente **Q/708/97** se abordó una cuestión derivada del deber del titular del vehículo de identificar al conductor infractor; según el firmante del escrito había recibido notificaciones de multas de tráfico por aparcamiento indebido -años 1993, 1994 y 1995- de un vehículo del que había sido propietario, pero que había cedido con anterioridad a dichas fechas.

Sin embargo, según resultaba de la documentación aportada, desde el día 21 de diciembre de 1995 figuraba una anotación de posesión a favor del adquirente del vehículo, sin que dicha persona hubiera solicitado de la Jefatura de Tráfico la inscripción del vehículo a su nombre. De este modo, las multas se referían a infracciones cometidas con anterioridad a la fecha en que esta persona aparecía como poseedor.

Las infracciones se referían en todos los casos a supuestos de aparcamientos incorrectos, con lo que se trataba de uno de los supuestos que impiden la notificación de la denuncia en ruta y que es, precisamente, la ausencia del conductor en los estacionamientos indebidos.

Resultaba por tanto aplicable el art. 72.3 del Real Decreto Legislativo de 2 de marzo de 1990, conforme al cual el titular del vehículo, debidamente requerido para ello, tiene el deber de identificar al conductor responsable de la infracción y, si incumpliere esta

obligación en el trámite procedimental oportuno, sin causa justificada, será sancionado pecuniariamente como autor de falta grave.

Teniendo en cuenta que el anexo n° 3 de la citada norma se expresa del siguiente modo: "Titular del vehículo. Persona a cuyo nombre figura inscrito el vehículo en el Registro Oficial correspondiente", entiende esta Institución que, en su día, el reclamante habría sido requerido como tal titular a fin de identificar al conductor responsable.

No se nos oculta que existen supuestos en los que el titular del vehículo resulta absolutamente incapaz para identificar al conductor-infractor y, uno de ellos, es el de la cesión del vehículo en fecha anterior a la comisión de la infracción.

En tales supuestos entendemos que al titular del vehículo le sería totalmente imposible identificar al conductor pudiendo, tan sólo, dar razón de aquella persona a la cual hubiera cedido el vehículo (quedando, de este modo, cumplido su deber de identificar).

Pero de la exposición de los hechos, tal y como éstos aparecían redactados en el escrito de presentación de la queja, se deducía que no era este el caso planteado. El vendedor del vehículo no acudió a dar de baja el mismo hasta el día 21 de diciembre de 1995 y, además, ya que aparecía como titular del vehículo, debió ser requerido en su día para identificar al conductor responsable, momento en el cual, dada la imposibilidad de efectuar la referida identificación, debió dar razón de la persona a la cual cedió el vehículo, cosa que al parecer no había hecho.

Ello no obstante, somos conscientes de que la Administración no podría en tales casos ni incoar expediente sancionador contra el cesionario del vehículo, al no quedar acreditado que fuese conductor, ni

tampoco requerir a éste para que identifique al conductor (ya que, al no concurrir en el cesionario la condición de titular del vehículo, legalmente no se le puede exigir la identificación del conductor responsable).

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores se decidió no admitir a trámite la queja.

#### Vigilancia y control sobre la circulación vial

La ausencia de vigilancia policial ante incumplimientos de los usuarios de las vías de las normas sobre tráfico y los perjuicios que causaban a los ciudadanos promoventes por las molestias ocasionadas y la merma de la necesaria seguridad de los peatones fueron denunciados en las quejas **Q/1464/97, Q/2022/97, Q/2039/97, Q/2068/97, Q/2098/97, Q/2175/97, Q/2180/97, Q/2193/97.**

Una vez recibido el informe oportuno de los Ayuntamientos afectados se pudo observar que en este tema había que considerar dos circunstancias: de una parte el compromiso manifestado por los Ayuntamientos consultados de mantener el control del tráfico en la medida de sus posibilidades de personal y en relación con las necesidades de toda la población; de otro lado, la remisión de datos concretos sobre los servicios de vigilancia establecidos para el control de estas zonas -que en algunos casos eran reconocidas como "especialmente conflictivas" por las Corporaciones consultadas- y el número de denuncias formuladas por los Agentes del Cuerpo de Policía Local, permitía afirmar que no existía una pasividad ni abandono de funciones de los mismos.

También en estos casos se informó a los reclamantes de que cualquier ciudadano está facultado para comunicar el hecho denunciado

a la Autoridad competente y a ésta corresponde disponer la incoación del procedimiento, correspondiendo al órgano instructor impulsar su tramitación, o bien proponer su archivo en el caso de que se declare la inexistencia de la infracción o la improcedencia de imponer sanción alguna.

El Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, en su art. 4 señala:

1. Los Agentes de la autoridad encargados del servicio de vigilancia del tráfico deberán denunciar las infracciones que se observen cuando ejerzan funciones de vigilancia y control de la circulación vial (art. 75, apartado 2 del Texto Articulado).

2. Cualquier persona podrá, igualmente, formular denuncias por hechos que puedan constituir infracciones a los preceptos del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

Quiere ello decir que cualquier persona puede denunciar un hecho de los determinados en el artículo anterior, bien verbalmente ante los Agentes de Vigilancia de Tráfico más próximos al lugar de los hechos o por escrito dirigido a la Alcaldía, si bien es cierto que las denuncias formuladas por particulares no gozan de presunción de veracidad, por lo cual la infracción supuestamente cometida deberá acreditarse posteriormente en el periodo probatorio.

Si la denuncia se presenta ante los Agentes de Vigilancia del Tráfico se formalizará por ellos el reglamentario boletín de denuncia en el que se harán constar además de los requisitos ordinarios: si personalmente el Agente comprobó o no la infracción denunciada, así

como el nombre y domicilio del denunciante, remitiendo el boletín al órgano competente para su tramitación.

### Ordenación del tráfico

*- Retirada de un vehículo por los Servicios Municipales de la Grúa.*

En el expediente registrado con el número de referencia **Q/119/97** el interesado se mostraba contrario a la que, según su criterio, había constituido una irregular actuación del Servicio Municipal de Grúa del Ayuntamiento de Palencia, por haber procedido a la retirada del vehículo de su propiedad del lugar donde se hallaba correctamente estacionado.

Una vez recibido en esta Institución el informe solicitado al Ayuntamiento de Palencia se pudo constatar la inexistencia de irregularidad alguna en su actuación.

Según se desprendía del mismo, el Servicio de Recaudación había tramitado un expediente ejecutivo de apremio, ya que el interesado tenía débitos frente a la Hacienda Municipal por importe de 22.102 pesetas, al no haber ingresado en periodo de pago voluntario las cantidades que le correspondían en concepto del Impuesto de Vehículos de Tracción Mecánica y suministro de aguas.

Una vez notificados al promovente los débitos perseguidos, conforme a lo dispuesto en el art. 110 del Reglamento General de Recaudación, aprobado 1684/1990, de 20 de diciembre, y transcurridos los plazos previstos para el ingreso de las cantidades adeudadas sin que efectuara dicho ingreso, el Jefe de la Unidad de Recaudación

Municipal dictó Providencia ordenando el embargo de bienes en cantidad suficiente para cubrir el importe del crédito perseguido y el recargo, intereses y costas que con posterioridad al primitivo acto administrativo se habían causado.

Po su parte, el art. 134.4 del Reglamento General de Recaudación establece que, tratándose de embargo de automóviles, si no fuese posible aprehender el bien se notificará el embargo al apremiado requiriéndole para que en un plazo de quince días lo ponga a disposición de los órganos de recaudación, con su documentación y llaves. Además, se dará orden a las Autoridades que tengan a su cargo la vigilancia de la circulación y a las demás que proceda para la captura, depósito y precinto de los bienes citados en el lugar donde los hallen.

La notificación de la Providencia de embargo había sido recibida por la esposa del reclamante. Además, en ella se advertía que, de no ser entregado el vehículo embargado, se ordenaría a los Agentes de la Policía Municipal y de Tráfico la captura y precinto de su vehículo depositándolo en las dependencias municipales al efecto.

Conforme a ello, el Servicio Municipal de Grúa del Ayuntamiento de Palencia procedió a la retirada del vehículo del lugar donde se hallaba estacionado.

La retirada y depósito de vehículos no tiene carácter sancionador, por expresamente excluirlo el art. 69.2 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial:

"No tendrán el carácter de sanciones las medidas cautelares o preventivas que se pueden acordar con arreglo a la presente Ley y conforme se establece en la Ley de Procedimiento Administrativo".

De esto se deduce que para la adopción de dicha medida, precisamente por no constituir una sanción, no debe seguirse la tramitación prevista para éstas. La retirada de su vehículo fue consecuencia del procedimiento seguido en el Ayuntamiento de Palencia para el cobro de las cantidades que el reclamante adeudaba y del cual tenía conocimiento.

Posteriormente, se ordenó el desprecinto del vehículo, una vez liquidadas las deudas pendientes.

Al no haberse detectado irregularidad en la actuación administrativa, se procedió al archivo del expediente.

Un supuesto distinto de retirada de un vehículo por los Servicios Municipales de la Grúa fue el planteado en el expediente **Q/946/97**. En él, el propietario del automóvil consideraba que la retirada de la vía pública era improcedente, pues "el vehículo no obstaculizaba ni dificultaba la circulación, ni suponía un peligro para ésta".

Según informe remitido a esta Institución por el Ayuntamiento de Palencia, el estacionamiento en la zona donde se encontraba aparcado el vehículo se encontraba regulado por la Ordenanza Reguladora del Servicio de Ordenación y Regulación del Aparcamiento de Vehículos en Vías Urbanas en la ciudad de Palencia (ORA), que se ha redactado con arreglo a lo establecido en los arts. 7, 38 y 71 del Real Decreto Legislativo 339/90, de 2 de marzo, por el que se aprobó el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (LSV).

Los supuestos generales para proceder a la retirada del vehículo son los que establece el art. 71 de la LSV, entre los que se encuentra el de producir "graves perturbaciones al funcionamiento de un servicio público", a los que hay que añadir el previsto en el art. 38.4 "para evitar el entorpecimiento del tráfico", siempre que la medida aparezca recogida en la Ordenanza Municipal reguladora del régimen de parada y estacionamiento en vías urbanas, como reitera el art. 93 del Reglamento de Circulación.

La cuestión que se planteaba en torno a estos preceptos era si la denominada comúnmente "zona azul" o "zona ORA" podía encuadrarse en el concepto de servicio público y si la utilización indebida de las zonas de aparcamiento reguladas mediante Ordenanza Local posibilitaba la retirada del vehículo infractor de tal regulación.

Este tema resultaba de difícil solución con anterioridad a la reforma operada por Ley 5/1997, de 24 de marzo. Si bien de una parte el art. 7 b) permitía la regulación por las disposiciones municipales de carácter general de la equitativa distribución de los aparcamientos entre todos los usuarios, el apartado c) del mismo precepto de la LSV ligaba la retirada y depósito al peligro, obstáculo o dificultad en la circulación, y el art. 38.4 de la LSV, por otra parte, al entorpecimiento del tráfico en la regulación del régimen de parada y estacionamiento, y todo ello a diferencia del art. 71.1.a) de la referida Ley, que se refiere genéricamente a algún servicio público.

Ante esta regulación legal, cabían dos interpretaciones contrapuestas. Por un lado, podía entenderse que existía perturbación del funcionamiento del servicio público cuando, estando previsto que los destinatarios abonaran por su aprovechamiento una determinada cantidad, ésta no se abonaba y, sin embargo, se disfrutaba de la utilidad procurada.

Frente a ello, se argumentaba que no bastaba una mera infracción a las normas reguladoras de los estacionamientos para que se procediera a la inmovilización o retirada y depósito del vehículo. Era necesario que se dieran los supuestos tasados en la legislación de tráfico, esto es, que el vehículo obstaculizara o dificultara la circulación causando grave perturbación a la misma o que constituyera un peligro para la circulación.

La clarificación normativa operada por la Ley 5/1997, de 24 de marzo, da validez a la primera interpretación. Por tanto, aunque los hechos objeto de la reclamación se habían producido con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley, sin embargo no es posible sostener que el Ayuntamiento de Palencia incurrió en infracción del ordenamiento jurídico en base a una interpretación del mismo, que, además, fue finalmente rechazada por el legislador.

Asimismo, los arts. 20 y siguientes de la Ley 39/88, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, facultan a los Ayuntamientos para exigir tasas por prestación de servicios que sean de recepción obligatoria y su Disposición Adicional Sexta faculta para establecer tasas por realización de actuaciones singulares de regulación y control de tráfico.

En aplicación de la normativa citada, el Ayuntamiento de Palencia ha regulado en sus Ordenanzas Fiscales los supuestos de retirada de vehículos y el procedimiento de gestión seguido en la actuación a la cual nos venimos refiriendo. La prestación del servicio de retirada del vehículo de la vía pública, así como la estancia del mismo en los Depósitos Municipales existentes al efecto devengarán las tasas previstas en la Ordenanza Fiscal correspondiente, a cuyo tenor deberán ser satisfechas las mismas antes de la devolución del vehículo.

*- Denegación de tarjeta de residente en zona ORA.*

En el expediente **Q/572/97** un vecino de Segovia lamentaba la denegación de tarjeta de residente en zona ORA que solicitaba para dos vehículos de su propiedad.

Con posterioridad, se tuvo conocimiento de que la Ordenanza Reguladora del Servicio Público de Ordenación y Regulación del Aparcamiento de Vehículos en la Vía Pública (ORA) del Ayuntamiento de Segovia había sido impugnada en vía judicial, por lo que hubieron de suspenderse las actuaciones.

No obstante, de la documentación remitida a esta Institución podía deducirse que las operaciones de carga y descarga, circulación y estacionamiento de los vehículos de transporte de mercancías en ese Municipio se encontraban reguladas por medio de un Bando dictado con fecha 25 de julio de 1995 por lo que se consideró conveniente formular recordatorio de deberes legales al Ayuntamiento de Segovia.

La legitimación normativa habilitante para que las Corporaciones Locales puedan dictar disposiciones ordenadoras del tráfico de vehículos en el ámbito de su término municipal, viene reconocida en los arts. 137 y 140 de la Constitución y en el ámbito de la legislación ordinaria por el art. 25.2 b) de la Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, siendo los arts. 7 b) y 38.4 de la Ley sobre Tráfico; Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobada por R.D. Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, los que habilitan -de forma concreta- a los Municipios para que dentro de las vías de su titularidad puedan regular la circulación de vehículos.

Estos preceptos, que específicamente establecen la competencia municipal en materia de tráfico, han sido objeto de una

reciente modificación llevada a cabo por Ley 5/1997, de 24 de marzo, de modo que han quedado redactados en los términos siguientes:

Artículo 7 b): "La regulación, mediante Ordenanza Municipal de Circulación, de los usos de las vías urbanas, haciendo compatible la equitativa distribución de los aparcamientos entre todos los usuarios con la necesaria fluidez del tráfico rodado y con el uso peatonal de las calles, así como el establecimiento de medidas de estacionamiento limitado, con el fin de garantizar la rotación de los aparcamientos."

Artículo 38.4: "El régimen de parada y estacionamiento en vías urbanas se regulará por Ordenanza Municipal, pudiendo adoptarse las medidas necesarias para evitar el entorpecimiento del tráfico, entre ellas, limitaciones horarias de duración del estacionamiento, así como las medidas correctoras precisas incluida la retirada del vehículo o la inmovilización del mismo cuando no se halle provisto de título que habilite el estacionamiento en zonas limitadas en tiempo o excedan de la autorización concedida hasta que se logre la identificación del conductor."

La diferencia que se aprecia en relación con la redacción anterior en el tema que nos ocupa es la alusión que el art. 7 b) hacía a "una disposición de carácter general", con lo cual era posible admitir, aunque esta cuestión suscitaba algunos problemas, la utilización de la figura del Bando como manifestación de la potestad reglamentaria del Alcalde para regular aspectos concretos de la circulación de vehículos, siempre teniendo en cuenta que el art. 38.4 exigía la forma de Ordenanza para la regulación del régimen de parada y estacionamiento.

La reforma operada por la Ley 5/1997, de 24 de marzo, ha clarificado la cuestión, de modo que la regulación de los usos de las vías urbanas debe revestir la forma de Ordenanza, con lo cual entendimos que ese Ayuntamiento debería proceder a aprobar la

correspondiente Ordenanza reguladora de las operaciones de carga y descarga, circulación y estacionamiento de los vehículos destinados al transporte de mercancías para adaptar dicha normativa, que en ese momento revestía la forma de Bando, a las disposiciones vigentes.

Con fecha 18 de noviembre el Ayuntamiento de Segovia nos comunicó la aceptación de la recomendación realizada: *"Los servicios técnicos municipales procederán a la redacción de una nueva Ordenanza de Circulación para el término municipal de Segovia, Ordenanza que incluirá un capítulo destinado a la regulación de las operaciones de carga y descarga, circulación y estacionamiento de los vehículos de transporte de mercancías en este Municipio"*.

Otra de las reclamaciones formuladas durante el pasado ejercicio con motivo de haberle sido denegada al promovente la concesión de una tarjeta de residente en zona ORA, fue la registrada con la referencia **Q/869/97**.

El interesado afirmaba que residía desde hacía varios años en la localidad de Valladolid y había disfrutado del distintivo especial de residente para aparcar su vehículo dentro del sistema ORA hasta que el Ayuntamiento de Valladolid se lo había denegado.

A la vista del informe remitido por el Ayuntamiento de Valladolid, pudo concluirse que el mismo denegó su solicitud por "no cumplir los requisitos establecidos en el art. 11 de la Ordenanza".

En efecto, según nos indica el Ayuntamiento de Valladolid:

*"XX está empadronado y residiendo de hecho desde 1987 a 1994 en Valladolid, estando en posesión de la tarjeta de la ORA durante ese periodo."*

*Posteriormente se empadronó en Castronuevo de Esgueva en el año 1995 para acogerse a una subvención de la Junta de Castilla y León, aunque se ve en la obligación de seguir residiendo en Valladolid."*

El art. 11 de la Ordenanza al que pretendía acogerse el interesado para solicitar el distintivo especial establece que el Ayuntamiento podrá otorgar los mismos con validez temporal a las personas físicas que, residiendo fuera de Valladolid al presentar la solicitud, acrediten documentalmente una serie de requisitos, entre los que se encuentra la necesidad de residir temporalmente en Valladolid.

El mencionado artículo recoge, por tanto, un supuesto concreto, aquél en el que una persona tiene su residencia efectiva fuera de Valladolid, pero temporalmente debe residir en esta localidad, supuesto que no coincide con el que el reclamante planteaba.

Éste residía en Valladolid desde el año 1985, sin que se hubiera producido desde entonces ningún cambio en la residencia habitual. Lo que probablemente ocurrió es que creó una ficción para acogerse al régimen de ayudas a la vivienda rural concedidas por la Junta de Castilla y León, dentro del cual es imprescindible estar empadronado en el municipio en el que se encuentra la vivienda.

Es relativamente frecuente que se produzca la solicitud de alta en el Padrón sin acreditar que se cumple el requisito de la habitualidad en la residencia, tal y como se prevé en el art. 54 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales vigente. Si la solicitud de alta obedece a cambio de residencia, deberá actuarse con automatismo, como forma de respetar el derecho constitucionalmente garantizado (art. 19.1 de la Constitución Española) de elección de residencia, por lo que, en nuestra opinión, no cab requerir información al solicitante del motivo de tal cambio, pues para

ejercer tal derecho basta con la voluntad de ejercerlo. Pero si tal solicitud, por las circunstancias del caso concreto, alertase a la Administración Municipal de estar ante una solicitud fraudulenta, esta debe actuar en consecuencia.

Ciertamente, a nuestro juicio, la Administración no puede aceptar aquello que, aunque aparentemente correcto, se tiene certeza de su falsedad.

En consecuencia, se archivó el expediente al no haberse detectado una irregular actuación del Ayuntamiento de Valladolid.

Asimismo se puso en conocimiento del firmante del escrito que el art. 15 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local impone a toda persona que viva en España la obligación de inscribirse en el Padrón del Municipio en el que resida habitualmente, quien viva en varios Municipios deberá inscribirse únicamente en el que habite durante más tiempo al año. En consonancia con todo ello el art. 107 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales prevé la aplicación de sanciones ante las omisiones o falsedades producidas en las hojas de inscripción padronal o en las solicitudes de inscripción, sin perjuicio de cualquier otra clase de responsabilidades a que hubiera lugar.

#### *- Señalización de las vías*

Durante este ejercicio, han sido numerosas las quejas relativas a las molestias que generaba la deficiente señalización de algunos tramos de las vías, según el criterio de los reclamantes.

En varios de estos casos, como los tramitados en los expedientes **Q/2030/97**, **Q/2051/97** y **Q/2053/97**, se solicitaba la mediación de esta Institución para conseguir la instalación de

semáforos en puntos concretos del municipio de Aranda de Duero. Sin embargo el Ayuntamiento de la localidad consideró oportuno denegar las solicitudes de los vecinos basando su postura en la existencia de informes técnicos que no lo consideraban procedente. Por ello, se informó a los peticionarios de la decisión del Ayuntamiento y de la inexistencia de irregularidad en tal conducta.

En otros casos, la Administración fue favorable a realizar un refuerzo en la señalización, por ejemplo el recogido en el expediente **Q/707/97**, en el que el reclamante ponía de manifiesto una incongruencia de la señalización existente en la carretera N-120, trayecto León-Astorga, en el punto de la circunvalación a la localidad de San Justo de la Vega.

Según manifestaciones del presentador de la queja, en el mencionado tramo de circunvalación, en los primeros metros de la calzada que afecta al sentido de circulación León-Astorga, se había procedido a señalar el punto con marca vial de carácter discontinuo de modo que, reglamentariamente, era posible la maniobra de adelantamiento entre vehículos que circularan en dirección León-Astorga.

No obstante, efectuando un análisis en el lugar, se podía apreciar, según el interesado, que la marca vial suponía un riesgo al permitir un adelantamiento en la proximidad de una curva que impedía un mínimo grado de visibilidad. Además, en dirección Astorga-León se había habilitado un tercer carril, de modo que éste era uno de los puntos en que, en hipótesis, se alcanzaba mayor velocidad media de rodaje de los vehículos que se aproximaban en la dirección contraria.

Admitida a trámite la queja se solicitó el preceptivo informe de la Unidad de Carreteras del Estado en León.

Una vez emitido dicho informe, en él se indicaba que se había procedido a comprobar la señalización de la vía y, aunque se estimaba que el tramo se hallaba señalizado de acuerdo con la normativa en vigor por las características de la vía y no existía peligro más allá del derivado de la circulación rodada, en evitación de posibles accidentes se había dado la orden de reforzar la señalización repintando la línea del eje hasta el P.K. 345,600, de modo que la maniobra de adelantamiento quedaba prohibida en ese tramo.

Por ello, se procedió al archivo del expediente, al entender que el problema había sido solucionado.

- *Obstrucción del tráfico debida a las paradas antirreglamentarias de autobuses de empresas privadas*

En el expediente **Q/1151/96** un vecino de Burgos se quejaba de las obstrucciones del tráfico que se producían en la calle Vitoria de esa localidad a horas determinadas, concretamente a las 6.30, 7.30 y 13.30 de la mañana, debido a las paradas indebidas que realizaban numerosos autocares (siete u ocho). El reclamante indicaba que "*los autocares de varias fábricas aparcan en en la parada del Bus municipal que está a la altura de la Iglesia Nuestra Señora La Real Antigua de Gamonal (C/ Vitoria) cuando está prohibido parar y estacionar en las paradas del Bus*".

Admitida a trámite la queja, se dio traslado de la misma al Ayuntamiento de Burgos a fin de obtener información suficiente sobre el problema planteado.

Pues bien, en el informe remitido por el Ayuntamiento de Burgos hacía referencia a que "*efectivamente así es*" y a que "*dichos autocares son de empresas privadas, en numero de 14*", por lo que esta Institución estimó oportuno realizar un estudio sobre la cuestión planteada.

El art. 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, establece que el Municipio ejercerá, en todo caso, competencias en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, entre otras, en las materias relativas a las ordenación del tráfico de vehículos en las vías urbanas y al transporte público de viajeros - letras b) y II)-.

La competencia para fijar el punto exacto de las paradas se halla dentro del haz de competencias que atribuye el art. 25.2.b) y II) de la Ley de Bases de Régimen Local relativo precisamente a «la

ordenación del tráfico de vehículos y personas en vías urbanas» y al «transporte público de viajeros».

El Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial atribuye a los municipios -en el art. 7.b)- la competencia de regulación, mediante disposición de carácter general, de los usos de las vías urbanas haciendo compatible la equitativa distribución de los aparcamientos entre todos los usuarios con la necesaria fluidez del tráfico rodado y con el uso peatonal de las calles», y en el art. 38.4 establece que "el régimen de parada y estacionamiento en vías urbanas se podrá regular por ordenanza municipal".

Incluso en el transporte colectivo interurbano de pasajeros se produce una concurrencia de potestades administrativas estatales y municipales cuando los vehículos que realizan dicho servicio circulan por el casco urbano de las poblaciones ya que, en tal supuesto, a las facultades de ordenación del transporte y cumplimiento y modificación de las condiciones de la concesión otorgada que corresponden a la Administración Central concedente (y hoy a las Comunidades Autónomas) se añaden las atribuidas al Ayuntamiento. Dichas competencias concurrentes implican, en lo que ahora importa, que el Ayuntamiento está habilitado para variar las paradas de las líneas de transporte interurbano cuando su emplazamiento pueda afectar a la seguridad y fluidez del tráfico urbano.

En este sentido, determinada doctrina jurisprudencial (S. 1 marzo 1974, 11 febrero 1975, 9 diciembre 1977 y 30 abril 1980, entre otras) acredita la competencia del Ayuntamiento para regular en el casco de la ciudad los lugares de estacionamiento para llegada y salida de autobuses (incluso interurbanos) y disponer el traslado de los lugares de parada con miras a descongestionar determinados núcleos

urbanos y dar más fluidez a la circulación, con lo que promueve los intereses públicos sujetos a su tutela.

Respecto a esta cuestión no cabe invocar que, durante mucho tiempo, el Ayuntamiento hubiera venido tolerando la referida situación ya que lo que sólo por condescendencia se tolere -aun en el caso, que en ningún modo se prejuzga, de que la irregularidad fuese conocida y permitida por la Administración- no supone la adquisición de un derecho del que no pueda privarse al que de esa irregular conducta resulte beneficiado.

Por otro lado, el art. 38.3 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial establece que "la parada y el estacionamiento deberán efectuarse de tal manera que el vehículo no obstaculice la circulación ni constituya un riesgo para el resto de los usuarios de la vía" y el art. 91.2, i) de su Reglamento aprobado por Real Decreto 13/1992, de 17 enero, que "se consideran estacionamientos en lugares que obstaculizan gravemente la circulación los que se efectúen en una parada de transporte público, señalizada y delimitada" pesando sobre la Administración la obligación legal de vigilancia y cumplimiento de la señalización establecida en la parada (pues así lo demanda una mejor regulación del servicio y el cumplimiento de los intereses generales encomendados -art. 103 de la Constitución-).

Todo ello sin perjuicio de que la utilización de unos terrenos afectados al uso público e integrados en el dominio público municipal para llevar a cabo operaciones regulares de subida y bajada de viajeros presente los perfiles de un uso especial de los mismos, sujeto a licencia, como se desprende de lo prevenido en el art. 77 del vigente Reglamento aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio.

En virtud de lo expuesto se recomendó al Ayuntamiento de Burgos la adopción de aquellas medidas que justificaran la mayor seguridad y fluidez del tráfico urbano incluyendo la variación de las paradas cuando su emplazamiento, como parece ser que sucedía en este caso, pudiera afectar desfavorablemente a dicha seguridad y fluidez, así como la vigilancia y cumplimiento de la señalización de reserva de parada de autobús público.

A la fecha de cierre de este informe el Ayuntamiento de Burgos no se había pronunciado sobre la aceptación o el rechazo de la recomendación realizada.