

ÁREA A

ÁREA A

FUNCIÓN PÚBLICA Y PRESIDENCIA

Expedientes Área	522
Expedientes remitidos al Defensor del Pueblo	95
Expedientes admitidos	284
Expedientes rechazados	72

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

Durante el año 1996 se ha registrado un aumento considerable de las quejas relativas al Área de Función Pública. Esto viene a coincidir con lo ocurrido en el resto de los Comisionados Parlamentarios y fue puesto de manifiesto en las X Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo, celebradas en Barcelona los días 5 y 6 de octubre de 1995.

Al referirnos a la función pública, estamos entendiendo el término en su sentido más amplio, comprensivo de lo que se podría denominar "empleados públicos", entre los que se incluyen los

funcionarios de carrera propiamente dichos y los funcionarios de empleo o interinos y el personal laboral, tanto el que mantiene con la Administración una relación de carácter fijo y estable, como cuando ésta es de naturaleza temporal. Sin embargo, de los problemas que afectan a éstos, en lo que se refiere al desarrollo de su actividad y en lo que pudiera tener de similar con el resto de los trabajadores, se hará mención en el Área correspondiente.

Asimismo se incluyen en el Área A las quejas presentadas por ciudadanos que no forman parte de los colectivos antes indicados pero que aspiran a ello, participando en los procesos selectivos que al efecto se convocan o denunciando contrataciones celebradas al margen de cualquier procedimiento selectivo. En dichas quejas principalmente se manifiesta que los requisitos o méritos exigidos o valorados vulneran los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad que deben presidir el acceso a cualquier empleo público.

Dentro de los problemas planteados, merecen una especial atención las quejas que se vinculan con los procesos selectivos de personal para las administraciones públicas.

La mayoría de los conflictos tienen su origen en la realización de las diferentes pruebas contenidas en las bases determinadas en las convocatorias, en su valoración y en la dificultad de los aspirantes de obtener información acerca de las actuaciones de las Comisiones de Valoración o los correspondientes Tribunales calificadoros.

Las bases de la convocatoria son, según expresión tradicional, "la ley" que regula el proceso selectivo. Todos los afectados, incluida la Administración convocante, están obligados a atenerse a ella, lo cual no quiere decir, obviamente, que no puedan ser anuladas por alguno de los procedimientos previstos legalmente.

Por otra parte, e íntimamente vinculado al problema que venimos señalando en el párrafo anterior, nos encontramos con las distintas formas de concebir la llamada discrecionalidad técnica del tribunal y la interpretación de los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, principios constitucionales que inspiran e integran toda convocatoria de empleos públicos.

El recurso contra las decisiones de los órganos de selección puede fundarse, como es lógico, en cualquier infracción del ordenamiento jurídico. Ahora bien, dentro de los márgenes fijados por las normas de obligado cumplimiento, incluyendo las bases de la convocatoria y los baremos de méritos —y sólo dentro de esos márgenes—, los órganos de selección gozan de discrecionalidad técnica para apreciar y comparar los méritos y la capacidad de los diferentes candidatos.

Los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo se han mostrado generalmente reacios a entrar en la revisión de exámenes y valoraciones efectuadas por los tribunales de oposiciones, tanto por la discrecionalidad técnica que se reconoce, como porque sostienen que no es su función corregir y ocupar el lugar de los tribunales examinadores. Sin embargo, paulatinamente se observa una mayor determinación de los órganos jurisdiccionales por aceptar que la discrecionalidad técnica no es un dogma y, por tanto, demostrada la desviación de poder o el quebrantamiento de un principio constitucional, están dispuestos a revisar y anular aquellos ejercicios o méritos que no han sido legítimamente acreditados.

Otro de los problemas que ha sido objeto de queja se relaciona con el acceso al expediente y a los ejercicios por parte de los opositores. Las administraciones se muestran contrarias a permitir el acceso al expediente administrativo en el que se refleja todo el proceso

selectivo. Si se presenta una reclamación verbal, bien es verdad que habitualmente se da una explicación, pero si un opositor se propone examinar el expediente, aun habiéndole concedido recurso, no se le permite examinar el mismo.

La única forma por la que es posible tener acceso a los expedientes de oposiciones es presentar un recurso contencioso-administrativo, en cuyo caso, por orden de la Sala correspondiente la Administración se ve obligada a remitir el expediente completo. Esto es injusto y además obliga al ciudadano a incurrir en gastos elevados.

Para esta prohibición de acceso a los expedientes se usan dos tipos de argumentos. Uno es que se rompería el derecho a la intimidad de los otros opositores; el otro, que el expediente aún no está concluido. El primero de ellos no es aceptable porque la transparencia y la propia publicidad con que se efectúan los ejercicios contradicen esta supuesta intimidad, la cual sólo podrá referirse a los datos identificativos de cada aspirante.

Impedir el examen del expediente al interesado en la fase administrativa coloca a éste en una grave indefensión. En muchos casos sería el propio interesado el que desistiría de acudir a los Tribunales de Justicia si pudiera constatar que no se ha cometido ninguna de las irregularidades sospechadas.

Dentro de los problemas indicados podemos comentar los expedientes más significativos.

En el registrado con el número de referencia **Q/1741/96**, el reclamante manifestaba su disconformidad con la valoración de las pruebas y los méritos alegados por los participantes en el proceso de selección para la provisión en propiedad de tres plazas de puestos de trabajo de limpiador/a a tiempo parcial de la plantilla del Ayuntamiento

de Portillo (Valladolid), correspondiente a la Oferta de Empleo Público de 1995 y publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de 17 de mayo del mismo año.

Solicitado el correspondiente informe al Ayuntamiento, éste comunica que, aprobadas la convocatoria y las bases correspondientes para la provisión de las citadas plazas, se procedió al nombramiento de los miembros del Tribunal Calificador y a la aprobación de la lista definitiva de aspirantes. Ni contra el nombramiento de los miembros del Tribunal ni contra las bases de la oposición se formuló reclamación alguna.

En lo referente a su discrepancia con el hecho de que se ejecutara la prueba práctica a todos los concursantes, el Ayuntamiento comunica que la celebración de todas las pruebas es requisito obligado para todos los participantes, porque así se establece en las bases de la convocatoria. La no realización por parte de alguno de los participantes en las pruebas supondría su renuncia a continuar el proceso selectivo. Su eliminación por parte del Tribunal hubiera supuesto la vulneración de los principios constitucionales que deben presidir todo proceso de selección para acceso a cargo o empleo público, de igualdad, mérito y capacidad.

Por lo que se refiere a la disconformidad manifestada respecto al modo de calificar alguna prueba, se informa que, según criterio reiterado del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional, "los Tribunales calificadores de concursos y oposiciones gozan de amplia discrecionalidad técnica, dada la imparcialidad de sus componentes, especialización de sus conocimientos e intervención directa en las pruebas realizadas, pues, en principio, los Tribunales de Justicia no pueden convertirse en segundos Tribunales Calificadores que revisen todos los concursos y oposiciones que se celebren, sustituyendo por

sus propios criterios de calificación y los que en virtud de esa discrecionalidad técnica le corresponden al Tribunal que ha de juzgar las pruebas, lo que no impide la revisión jurisdiccional en aquellos casos en que existan defectos formales o la concurrencia de dolo, coacción, infracción de normas reglamentarias o de las propias bases de la convocatoria".

A la vista de todo ello se acordó el archivo del correspondiente expediente.

Por otro lado, en el expediente **Q/273/96** el reclamante manifiesta que en el anuncio del Ayuntamiento de La Robla (León) para cubrir temporalmente un puesto de Encargado de Biblioteca no se fija el baremo de puntuación y se establecen como méritos valorables circunstancias tales como "estar inscrito en el INEM como demandante de empleo" o "estar empadronado en el término municipal de La Robla", que conculcan –según el interesado– los principios constitucionales que deben regir la contratación de personal por las administraciones públicas, así como las disposiciones establecidas en el Título VII de la Ley 7/85, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

En vista de los hechos denunciados, esta Institución se dirigió en petición de información al Ayuntamiento en cuestión, del cual recibió una contestación después de reiterar por dos veces dicha solicitud de información. El escrito del Ayuntamiento no contenía ninguna respuesta explícita a las cuestiones que se le planteaban. A la vista de todo ello, por esta Institución se dictó una resolución en la que se dejaba constancia de la excesiva demora en la remisión del informe solicitado, el cual se ha llevado a cabo no sólo cuando el proceso selectivo ya había concluido, sino cuando también había finalizado el contrato temporal a que el mismo se refería. Ello evidencia, al menos,

escasa colaboración del Ayuntamiento en cuestión con la Institución del Procurador del Común.

Además, esta Institución entendió que se había producido una actuación irregular, por las siguientes consideraciones:

La Constitución Española (en adelante CE) 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 la ley de acuerdo con los principios de igualdad, mérito y capacidad.

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 –será seleccionado por la propia Corporación, atendándose 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 sometido 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, tal y 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 891/91, de 7 de junio, por el que se aprueban las reglas básicas y programas mínimos del procedimiento de selección de los funcionarios de Administración Local.

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, 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.

Al establecerse como mérito valorable el estar empadronado en el término municipal de La Robla y estar inscrito en el INEM como demandante de empleo, 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 sociofamiliares y de domicilio no justifican por sí solas las aptitudes o suficiencia para el ejercicio de las funciones

del puesto de trabajo, que es a lo que debe atender la selección. Por último, quebranta el principio de igualdad, pues establece una discriminación por circunstancias personales o sociales.

En atención a lo anteriormente expuesto, el Procurador del Común de Castilla y León remitió al Ayuntamiento de La Robla la siguiente Recomendación:

"Todos los procesos de selección 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 sociofamiliares de los aspirantes no sean el criterio determinante de su selección".

Esta resolución está en la actualidad pendiente de aceptación o rechazo motivado por parte de la Corporación municipal.

En otro expediente (**Q/133/96**) el reclamante pone de manifiesto su disconformidad con el proceso de selección de una plaza de la Escala de Administración General, Subescala Subalterna, Grupo E, de Funcionario de Carrera correspondiente a la Oferta de Empleo Público para 1995 del Ayuntamiento de Astorga, publicada en el Boletín Oficial de la Provincia, de 25 de marzo de 1995. Se alegaba el incumplimiento de las bases de la oposición, ya que en éstas se afirmaba que "en todo caso, el concurso, en estas pruebas, será previo a la oposición".

Asimismo, manifiesta, por un lado, que no se le han tenido en cuenta todos los méritos alegados y debidamente acreditados y, por otro, que no se han valorado correctamente determinadas pruebas de la fase de la oposición.

Se solicitó informe acerca de la puntuación obtenida por el reclamante y por el adjudicatario de la plaza, tanto en la fase de concurso como en la de oposición y, en esta última, la obtenida por cada uno de ellos en los diferentes ejercicios así como de la composición del Tribunal Calificador de las pruebas selectivas, especificando la condición y/o categoría profesional de cada uno de sus miembros.

Una vez estudiado con detenimiento los informes y con relación a la actuación señalada, por esta Institución se realizó al Ayuntamiento Recordatorio de Deberes Legales en los siguientes términos:

«En el proceso de selección a que se refiere el presente expediente no se ha cumplido estrictamente con la legalidad vigente.

Así, el art. 4.c) del Real Decreto 896/91, de 7 de junio, comprensivo de las Reglas Básicas y Programas Mínimos del Procedimiento de Selección de los Funcionarios de Administración Local, establece: "En las pruebas selectivas que se realicen por el sistema de concurso-oposición, la fase de concurso, que será previa a la de oposición, no tendrá carácter eliminatorio, ni podrá tenerse en cuenta para superar las pruebas de las fases de oposición".

Consecuentemente con ello, en la base sexta de la convocatoria para la provisión mediante concurso-oposición libre de una plaza de la Escala de Administración General, Subescala Subalterna, grupo E, de funcionario de carrera del Ayuntamiento de Astorga, publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de 25 de marzo, se dice textualmente: "En todo caso, el concurso, en estas pruebas, será previo a la oposición".

No obstante ello, en el acta de 27 de noviembre de 1996, de composición del tribunal, en su apartado tercero se acuerda: "El

Tribunal acuerda postergar el concurso inmediatamente después de la terminación de la fase de la oposición, al considerar éste que el orden de factores no altera el resultado de la oposición, permitiéndole, por el contrario, esta forma, el poder corregir todos los ejercicios de la fase de oposición sin conocimiento previo de los méritos que en su caso puedan alegar los aspirantes".

A este respecto hay que señalar que el art. 102 de la Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, el art. 15 del Real Decreto 364/95, de 10 de marzo, Reglamento General de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración, y el art. 3 del Real Decreto 896/91, de 7 de junio, antes citado, establecen que las pruebas de selección se regirán por las bases aprobadas y que éstas vinculan a la Administración, a los tribunales y a quienes participan en las mismas.

En el ámbito de la Administración Local, el art. 22 de la Ley de Bases de Régimen Local establece que corresponde al Pleno la aprobación de las bases de las convocatorias para la selección del personal. Por lo tanto, el tribunal carece de competencia para modificar las bases de las convocatorias, lo que efectuó en el proceso selectivo que nos ocupa. A pesar de que ello supuso únicamente un cambio en el orden de celebración previsto en las bases (concurso-oposición por oposición-concurso), y del mismo no se pueden derivar a priori ni consecuencias favorables ni desfavorables para los participantes en dicho proceso, este mismo razonamiento debió de tenerse en cuenta por el tribunal en su momento y por V.I. al resolver los recursos ordinarios planteados y cumplir escrupulosamente lo establecido en las bases de la convocatoria.

Hay que destacar que de acuerdo con doctrina jurisprudencial unánime, y retiradamente acogida por el Tribunal Supremo en gran

número de sentencias cuya notoriedad exime de su cita, las bases constituyen la ley de la prueba selectiva y como tal vinculan a la Administración, al tribunal designado para juzgar el concurso-oposición y a quienes toman parte en él, y una vez publicadas solamente podrán ser modificadas con estricta sujeción a las normas establecidas en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

No obstante lo anterior, no se puede desconocer que la calificación o valoración de los méritos alegados y acreditados no constituyen más que un acto trámite del procedimiento selectivo, siendo la calificación final el acto administrativo definitivo, susceptible de ser objeto de recurso, y que la alteración del orden, hoy cuestionada, es una infracción de carácter formal.

En este sentido, es preciso significarle que no toda infracción del procedimiento administrativo ocasiona la nulidad de las actuaciones, sino únicamente cuando concurren las circunstancias previstas en el art. 62 de la Ley 30/92 (LRJ-PAC), por lo que se considera que no existe fundamento jurídico bastante para declarar la nulidad formal del proceso.

Sin embargo no se puede olvidar que ha existido una infracción formal, cual es la modificación de las bases de la oposición efectuada por un órgano incompetente, por lo que esta Institución no puede pasar por alto una situación como la descrita que evidencia una actuación irregular de esa Administración, toda vez que el desarrollo de la misma no se ha ajustado a lo expresamente dispuesto en los preceptos antes citados.»

Por otro lado y en relación con la adopción de medidas para que, dentro de los términos legalmente establecidos, se convoque la Oferta de Empleo Público y previamente se anuncien los Concursos de

Traslados para la provisión entre funcionarios de los puestos de trabajo vacantes, se han presentado un número considerable de quejas (entre otras **Q/750/96, Q/2549/96, Q/2897/96, Q/2903/96, Q/2907/96, Q/2908/96, Q/2913/96**).

Sustancialmente todas ellas denuncian que tanto la Oferta de Empleo como las convocatorias de los concursos de traslados no se convocan dentro de los plazos legalmente establecidos en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Admitidas las quejas a trámite, se solicitó el informe de la Dirección General de la Función Pública de la Junta de Castilla y León. La contestación se centró básicamente en que tras la modificación del art. 18 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, desaparece la obligatoriedad de convocar las pruebas selectivas derivadas de la Oferta de Empleo Público dentro del primer trimestre de cada año.

A la vista de la información obtenida, esta Institución consideró oportuno, en uso de las facultades que le atribuye el art. 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, efectuar las siguientes consideraciones:

«Primera.- Es incuestionable que en el ejercicio de sus competencias en materia de función pública, la Comunidad de Castilla y León no puede obviar el mandato contenido 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 (en adelante LOFPCyL), toda vez que los preceptos que deben ser tenidos en cuenta como legislación básica del Estado comportan una regulación de mínimos y por tanto son susceptibles de especificación o ampliación por las administraciones públicas territoriales, siempre que no se opongan al contenido de la norma básica.

Esto es lo que sucede con la nueva redacción del art. 18 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, que no contempla ya la obligación de proceder a convocar las pruebas selectivas derivadas de la Oferta de Empleo Público en el primer trimestre de cada año, sin que el nuevo régimen signifique que las demás administraciones públicas deban ignorar el contenido de sus propias normas, en cuanto no opuestas al mandato básico del citado art. 18, pues en tal caso se produciría una peculiar derogación, no admisible en buena lógica jurídica.

Preciso es insistir en que el plus que, en el presente caso, se contiene en el los arts. 30 y ss. del Decreto Legislativo 1/1990, de 25 de octubre, dictados en el marco de las competencias que con respecto al régimen de su función pública corresponden a la Administración de esta Comunidad Autónoma, en tanto derecho vigente, será de plena aplicación.

Segunda.- A juicio de esta Institución el art. 23.3 de la Ley 4/1995, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 1996 en nada altera cuanto venimos manteniendo, pues lo único que hace es insistir en los criterios de racionalidad y eficacia que deben ser observados, sentando el mandato de que para el año 1996 el número de las plazas de nuevo ingreso sea inferior al que resulte de la aplicación de la tasa de reposición de efectivos, sin que quepa concluir que la norma niegue la posibilidad de realizar aquellas convocatorias que efectivamente sean necesarias.

Tercera.- Es voluntad del legislador que toda la actividad relativa a los procedimientos de selección de personal al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León tenga una dimensión temporal que viene a coincidir con el principio de

anualidad en la aprobación y ejecución de los Presupuestos Generales de la misma.

Así se pone de manifiesto en los arts. 30 a 32 LOFPACyL en cuanto vienen a establecer que, anualmente, las plazas vacantes que no se hayan cubierto por los procedimientos señalados en los arts. 25 a 29 de la misma Ley constituyan la oferta de empleo público de la Administración regional, oferta que se elaborará una vez publicada la Ley de Presupuestos y que contendrá la totalidad de las plazas vacantes dotadas presupuestariamente, así como la previsión de las que deban ser objeto de provisión en el correspondiente ejercicio presupuestario. Este punto ha sido atemperado para el ejercicio de 1996 por la modulación introducida en el art. 23.3 de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León, como ha quedado dicho.

La aplicación de estos preceptos debe conjugarse con el art. 28 de la misma Ley, cuya finalidad consiste, como me indica en su informe, en que antes de ofrecer las vacantes correspondientes a los funcionarios de nuevo ingreso, se ofrezcan a los funcionarios de la Administración de nuestra Comunidad por medio de concursos de traslados.

Es evidente que tras su resolución, los concretos puestos de trabajo vacantes pueden no coincidir con los existentes al tiempo de la convocatoria, pero no es menos cierto que el número de vacantes anunciadas en la oferta anual de empleo permanecerá invariable, produciéndose un cambio de destino de los funcionarios, como consecuencia de las opciones manifestadas por éstos al participar en el concurso.

Cuarta.- Cuanto se acaba de decir guarda relación, asimismo, con el art. 25 LOFPACyL, que en su número 4, último párrafo, exige

que los concursos de traslados se resuelvan 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, plazo que a todas luces es mucho más corto que el otorgado para la terminación de las pruebas de acceso a la función pública ya que según el art. 33.2 e) de la misma Ley, el calendario para la realización de las pruebas deberá finalizar antes del primero de octubre de cada año, si fueron convocadas dentro del primer trimestre.

De los preceptos que se vienen invocando cabe concluir que concursos de traslados y convocatorias de nuevo ingreso se encuentran supeditados a las necesidades de personal existentes en cada ejercicio presupuestario y que unos y otras deben resolverse en los plazos legalmente establecidos.

No es función de esta Institución valorar la adecuación de los plazos actualmente vigentes al cumplimiento de los objetivos que en materia de personal corresponden a esa Dirección General. No obstante, se desprende de cuanto se viene diciendo la necesidad de dictar normas que vengán 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 autoorganización, corresponde adoptar sin duda al Gobierno de esta Comunidad Autónoma.

Entre tanto, y dado que el retraso en las convocatorias de los concursos de traslados y de los distintos procesos selectivos está produciendo múltiples quejas por la cantidad de personas que se ven afectadas (por un lado, funcionarios que esperan su participación en los concursos de traslados, por otro los ciudadanos que tienen sus expectativas laborales en suspenso mientras las convocatorias de los

procesos selectivos se produzcan), y de acuerdo con las facultades que me atribuye la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, resuelvo efectuar Recomendación formal a la Dirección General de la Función Pública de la Administración de la Junta de Castilla y León, a fin de, en cada ejercicio presupuestario, las convocatorias de concursos de traslados precedan a las de las pruebas selectivas para ingreso en la Administración de la Comunidad, celebrándose con sujeción a los plazos que legalmente vienen establecidos.»

La Dirección General de la Función Pública acusa recibo y acepta nuestra Recomendación.

En relación estrecha con el ingreso en la función pública autonómica, ubicamos los expedientes **Q/1458/96** y **Q/2963/96**. Los interesados aluden a que han superado las oposiciones al Cuerpo Auxiliar de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, convocadas por Orden de 5 de agosto de 1994 (Boletín Oficial de Castilla y León de 16 de agosto de 1994). El día 20 de diciembre de 1995 tuvieron conocimiento de la puntuación obtenida en la última de las pruebas. Al 13 de noviembre de 1996 aún no han sido publicadas en el B.O.C y L las listas definitivas de aprobados.

Por la Dirección General de la Función Pública se informa que no han sido publicadas en el Boletín Oficial de Castilla y León dichas listas ya que deben acompañadas de la relación de vacantes que se ofrecen a los funcionarios de nuevo ingreso, y que serán las que resulten de la resolución del concurso de méritos convocado en marzo de 1996, que estaba previsto resolver a lo largo del mes de diciembre de 1996.

Era preciso, pues, realizar las siguientes puntualizaciones y efectuar Recomendación formal a la Dirección General de la Función Pública por las siguientes razones:

1°. Si bien es cierto que, según el art. 6 del Decreto 73/1992, 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, "estos destinos tendrán carácter definitivo, equivalente a todos los efectos a los obtenidos por concurso, siempre que en el cuerpo o escala correspondiente no existan promociones de funcionarios que continúen en situación de destino provisional sin que hayan podido participar en un procedimiento de provisión de puestos de trabajo por el sistema de concurso", esta Institución entiende que la demora en la finalización del proceso selectivo que se ha producido en el presente caso comporta una actuación irregular.

2°. En efecto, el Decreto 152/1994, de 14 de julio, por el que se aprueba la Oferta de Empleo Público de la Comunidad Autónoma, incluyó para su provisión 230 plazas en el Cuerpo Auxiliar. Por tanto la necesidad ya estaba prevista en julio de 1994. A 5 de diciembre de 1996, sin embargo, aún no se ha finalizado el proceso selectivo.

3°. Por otro lado, en una eficaz ordenación y asignación de recursos humanos, resulta indiscutible que la Administración celebra procesos selectivos porque hay un determinado número de puestos de trabajo vacantes cuya provisión es necesaria, de tal modo que mientras no se produzca la incorporación de los aspirantes seleccionados, el déficit de personal dificultará la gestión óptima de las distintas competencias que a aquélla corresponden y, en suma, la actuación administrativa se alejará de los principios que, por mandato constitucional, deben presidir la misma.

4°. Cabe concluir que concursos de traslados y convocatorias de nuevo ingreso se encuentran supeditados a las necesidades de personal existentes en cada ejercicio presupuestario y que unos y otras deben resolverse en los plazos legalmente establecidos, sin que sea lícito diferir para años posteriores la incorporación de los aspirantes seleccionados, bajo la excusa del mejor derecho de los funcionarios de la Administración regional a ocupar las plazas que se encuentran vacantes. Este derecho resulta suficientemente garantizado si la convocatoria de los concursos de méritos preceden al nombramiento y asignación de puesto de trabajo a los funcionarios de nuevo ingreso, y además debe ser conciliado con la expectativa de incorporación en un plazo razonable que, una vez superadas las pruebas, ostentan estos.

5°. Dado que el proceso selectivo a que me vengo refiriendo se está desarrollando con la más absoluta incertidumbre en cuanto a su finalización, extremo que resulta difícilmente conciliable con los principios que deben presidir la actuación de la Administración Pública de la Comunidad de Castilla y León, y de acuerdo con las facultades que me atribuye la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, se resuelve:

«Efectuar Recomendación Formal a la Dirección General de la Función Pública de la Junta de Castilla y León, a fin de que, en cada ejercicio presupuestario, las convocatorias de concursos de traslados precedan a las de las pruebas selectivas para ingreso en la Administración de la Comunidad, celebrándose con sujeción a los plazos que legalmente vienen establecidos, y sin que, una vez concluidos los correspondientes procesos de selección derivados de la oferta anual de empleo público, los aspirantes deban esperar a la resolución de otros concursos posteriores.»

La Dirección General de Función Pública acepta nuestra Recomendación, comunicando que pondrá todos los medios a su alcance para que tanto los concursos de méritos como las convocatorias de oposiciones se resuelvan en el plazo de tiempo más breve posible.

Es significativo apuntar que a pesar de la buena disposición de la Administración en este punto, a la fecha de la redacción del presente informe, aún no se han resuelto los concursos de traslados de funcionarios y, por tanto, tampoco se han ofertado las vacantes resultantes a los 230 opositores al Cuerpo Auxiliar que han superado las pruebas selectivas. Hemos de manifestar por ello que el retraso en resolver por parte de la Administración es exagerado y perjudicial, por cuanto hemos venido diciendo.

Otro grupo significativo de expedientes trae causa de igual número de quejas presentadas ante el Procurador del Común por miembros de la Mesa General de Negociación y del Consejo de la Función Pública de la Junta de Castilla y León, expedientes **Q/527/96, Q/754/96, 2556/96 y Q/2598/96**, entre otros. Manifiestan que no se ha puesto a su disposición la información solicitada en relación con la convocatoria de la Mesa General de Negociación para el día 13 de marzo de 1996, produciéndose la misma falta de información para acudir a las convocatorias de la Mesa General de Negociación y del Consejo de la Función Pública celebrados los días 25 y 26 de marzo de 1996, respectivamente.

Se recaba información de la Dirección General de la Función Pública, y ésta remite un amplio informe. Examinada la documentación obrante en esta Institución así como la recibida, se llega a la conclusión de que a juicio de esta Institución, no se aprecia actuación irregular por parte de la Junta de Castilla y León –Consejería de Presidencia y

Administración Territorial-. Lo que se comunica a los promotores de las quejas, en los siguientes términos:

Primero.- En efecto, con fecha 7 de marzo de 1996, el Secretario de la Mesa General de Negociación, en cumplimiento de lo ordenado por Presidencia del citado órgano Colegiado, procede a la convocatoria de sesión para el día 13 de marzo del mismo año, siendo el punto tercero del Orden del Día: "Oferta de Empleo Público para 1996". A la citada convocatoria se acompañó la documentación que se puso a disposición del Secretario de la Mesa: Proyecto que presentaba la Administración, así como relación de vacantes que, procedentes de las ofertas de otros años, estaban pendientes de adjudicar. Dicho envío de documentación fue precedida por la remitida con fecha 28 de noviembre de 1995, mediante oficio de la Dirección General de la Función Pública, adjuntando a todas las Centrales Sindicales presentes en la Mesa General "la documentación para el estudio de la Oferta de Empleo Pública para 1996, cuyo Proyecto se encuentra en fase de elaboración", documentación comprensiva de las Relaciones de Puestos de Trabajo con indicación de la situación de la plaza e información sobre vacantes definitivas e incorporaciones producidas desde la última oferta de empleo público.

Constando en acta de la sesión del 13 de marzo de 1996 que las Centrales Sindicales presentes en la Mesa General de Negociación disponían de elementos de juicio suficientes para entablar la negociación correspondiente.

De todos los documentos enviados tanto por la Dirección General de la Función Pública como por el Secretario de la Mesa, constan los correspondientes recibís.

Segundo.- En lo que se refiere a la sesión de la Mesa General de Negociación celebrada el día 25 de marzo de 1996, la citación fue

realizada el 21 del mismo mes y año, acompañándose, de conformidad con el orden del día ("Distribución por turnos y por grupos de las plazas de la oferta de empleo público para 1996"), la propuesta de la Administración.

Tercero.- Por lo que afecta a la convocatoria del Consejo de la Función Pública para la sesión del día 27 de marzo de 1996, la misma fue remitida por el Secretario del Consejo el día 21 de marzo del mismo año junto con el Proyecto de Decreto, que respecto al punto cuarto del orden del día, se sometía a informe de los vocales del indicado órgano colegiado.

Por su parte, el expediente **Q/752/96** hace referencia a la tardanza en resolver los concursos de traslados. El reclamante manifestaba que con fecha 7 de julio de 1995 se había publicado en el Boletín Oficial de Castilla y León la Orden de 27 de junio de 1995, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por la que se convocaba concurso de méritos para la provisión de puestos de trabajo reservados al personal funcionario de los Grupos A y B, Cuerpo Facultativo Superior (Psicólogos, Pedagogos, Sociólogos), Facultativo Superior, Escala Sanitaria (Médicos), Cuerpo Superior de la Administración, Cuerpo de Titulados Universitarios de Primer Ciclo (Asistentes Sociales) y Cuerpo de Gestión de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social. A fecha 17 de abril de 1996 aún no había sido resuelto el citado concurso.

Admitida la queja a trámite, se solicita información a la Dirección General de la Función Pública. Esta adjunta copia de la Resolución definitiva del mismo, que había sido publicada en el Boletín Oficial de Castilla y León nº 187, de fecha 26 de septiembre de 1996.

Esta Institución entiende que la demora excesiva en la resolución definitiva del citado concurso comporta una actuación

irregular, que resulta de la obligación que establece el art. 25 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, que en su número 4, último párrafo, exige que los concursos de traslados se resuelvan 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. Sin embargo, en este caso el plazo se había superado con exceso.

Dicho mandato legal también viene contemplado expresamente en el art. 15 del Decreto 73/1992, 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.

Por tanto, la tardanza de la Administración en dar cumplimiento a lo prevenido en las disposiciones anteriormente citadas choca frontalmente con el principio constitucional de eficacia que debe presidir toda actuación administrativa.

De conformidad con las atribuciones que le confieren los arts. 1 y 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, esta Institución efectuó Recordatorio de deberes legales a la Dirección General de la Función Pública con el fin de que se adopten las medidas oportunas para que los sucesivos concursos de traslados que se convoquen en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León y que dependan de esa Administración se resuelvan en los plazos legalmente establecidos.

La Administración acepta este Recordatorio comunicando que pondrá todos los medios a su alcance para que los sucesivos concursos

de méritos que se convoquen en esta Administración se resuelvan en el plazo legalmente establecido.

Comparecieron miembros del Consejo de la Función Pública de la Junta de Castilla y León, presentando en esta Institución escritos de quejas correspondientes a los expedientes **Q/749/96**, **Q/2555/96** y **Q/2597/96**, entre otros, manifestando que en el Consejo de la Función Pública hay al menos tres Secretarios, sin haberse comunicado a estos miembros del órgano colegiado el nombramiento y/o cese de ninguno de los tres.

Admitidas las quejas a trámite, seguidamente se pidió informe a la Dirección General de la Función Pública, en relación con lo manifestado.

Después del estudio de la extensa información emitida por la Junta de Castilla y León, esta Institución no apreció actuación irregular por parte de la Administración, y se procedió a comunicar a los interesados la actuación llevada a cabo por el Procurador del Común, en los términos siguientes:

«La causa que ha motivado sus quejas ha tenido cumplida satisfacción como cuestión preliminar a la sesión del Consejo de la Función Pública celebrada el día 27 de marzo del presente año, constando en acta que por parte de la Directora General de la Función Pública se informó a todos los asistentes del procedimiento de designación del Secretario del Consejo de la Función Pública. En el mismo sentido han sido informados por Consejero de Presidencia en el Consejo de la Función Pública del día 6 de mayo de 1996.

Esta Institución no aprecia actuación irregular por parte de la Administración de la Junta de Castilla y León, habiendo sido ajustado a derecho todo el proceso de designación del Secretario del Consejo de

la Función Pública, respetando en todo momento la Orden de 25 de enero de 1996 de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por la que se desarrolla su estructura orgánica.»

También el expediente de queja **Q/818/96** promovido por varios trabajadores y funcionarios de la Diputación Provincial de Segovia. En su escrito se aludía a que el 3 de abril, en el Boletín Oficial de la Provincia de Segovia, se habían publicado las bases de selección para la contratación en régimen laboral fijo de una plaza de Administrador del Patronato Provincial de Turismo.

Consideran los comparecientes que dicha convocatoria no respeta los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad y que, por el contrario, incurre en varias irregularidades que pueden dar lugar a la ausencia de objetividad en la selección del aspirante al no estar sujeta a temario o cuestionario alguno y porque el procedimiento selectivo sólo está integrado por dos fases, una de valoración de méritos y otra de presentación y defensa de una memoria.

Admitida la queja a trámite nos dirigimos a la Diputación Provincial de Segovia, solicitando un informe sobre la cuestión planteada.

La Diputación de Segovia manifiesta que el problema planteado en el escrito de queja ha sido subsanado, puesto que la Junta General del Patronato, en sesión de fecha 17 de mayo de 1996, acordó dejar sin efecto la convocatoria y bases anteriormente citadas y aprobar unas nuevas bases para la contratación temporal de un administrador para el Patronato de Turismo, incluyendo respecto de la anterior convocatoria un examen escrito sobre un temario recogido en dichas bases, las cuales fueron publicadas en el Boletín Oficial de la Provincia de Segovia de 12 de julio de 1996.

En consecuencia, se comunicó a los presentadores de la queja la solución y archivo del expediente.

Por otro lado, en el expediente **Q/1378/96** el reclamante aludía a la tardanza en ejecutar la sentencia 705, de 27 de noviembre de 1989 (Autos 205/87), de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León por parte de la Administración de la Junta de Castilla y León.

De la documentación presentada con el escrito de queja, extraemos los siguientes antecedentes: con fecha 29 de abril de 1986, la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de la Junta de Castilla y León convoca, mediante Orden el concurso oposición para la provisión, en régimen de contratación laboral de duración indefinida, de plazas de Técnicos medios (Asistentes Sociales) con destino en la Consejería de Bienestar Social.

El compareciente concurrió a dichas pruebas.

Publicada la relación de las puntuaciones obtenidas, quedó seleccionado como suplente primero, y no estando de acuerdo con las puntuaciones concedidas a otros opositores, procedió a interponer el correspondiente recurso, acudiendo a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y por sentencia de 27 de noviembre de 1989, se decretó la nulidad de las actuaciones, sentencia confirmada en casación por el Tribunal Supremo.

Por Orden de la Consejería de Presidencia de la Junta de Castilla y León de 3 de junio de 1992 (BOC y L de 17 de junio), se dispone el cumplimiento en sus propios términos de dicha sentencia. El 25 de junio de 1996, fecha en que tiene entrada en esta Institución el expediente de referencia, la sentencia no ha sido ejecutada.

Admitida la queja a trámite, se solicita información a la Dirección General de la Función Pública de la Junta de Castilla y León, la cual nos comunica que las actuaciones subsiguientes para la plena efectividad del fallo judicial son competencia de la actual Consejería de Sanidad y Bienestar Social, habiendo dado traslado ya a dicha Consejería de los antecedentes necesarios.

Puestos en contacto con esta última se nos comunica que con fecha 5 de noviembre de 1996 ha tenido salida del registro de la Consejería escrito firmado con fecha 23 de octubre por el Secretario General de Sanidad y Bienestar Social remitiendo a la Dirección General de la Función Pública de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial proyecto de Decreto sobre modificación de la RPT de Personal Laboral de la Consejería de Sanidad, en ejecución de la Sentencia mencionada.

Con fecha 21 de noviembre de 1996, se procedió al archivo de la queja, por considerar que estaba resuelta favorablemente para el interesado, y así se le hizo saber a éste.

En el expediente **Q/163/96** el reclamante considera que las bases que se publican en los boletines oficiales de las Provincias para proveer plazas de policías locales son discriminatorias por establecer siempre un límite diferente en cuanto a la estatura para hombres y para mujeres que deseen participar en las pruebas selectivas.

Con respecto a la cuestión planteada es preciso realizar las siguientes reflexiones:

1. Existe doctrina del Tribunal Constitucional (Sentencia, entre otras, de 3 de agosto de 1983, nº 75) que señala que no atenta contra el principio de igualdad establecer un límite –de edad– para acceder a determinados puestos en la función pública.

2. Por lo que se refiere a los Cuerpos de Policía Local, la Ley de Bases del Régimen Local, en su Disposición Final Tercera, establece que gozarán de Estatuto específico, aprobado reglamentariamente, el personal de las Policías Municipales y de los Cuerpos de Bomberos, teniendo en cuenta respecto de los primeros la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

3. El art. 172.1.a) del Texto Refundido de la referida Ley incluye en la subescala de Servicios Especiales a la Policía Local y a sus auxiliares.

4. El Real Decreto Ley de 22 de febrero de 1988, que regula la incorporación de la mujer a las Fuerzas Armadas, en su art. 1.2. dispone que en los procesos selectivos no podrán existir más diferencias que las derivadas de las distintas condiciones físicas del hombre y de la mujer que, en su caso, puedan considerarse en el cuadro de condiciones exigibles para el ingreso.

5. Debe tenerse en cuenta la Ley 12/1990, de 28 de noviembre, de Coordinación de Policías Locales de Castilla y León, así como el Reglamento de los Procesos Selectivos de la Policía Nacional de 21 de abril de 1995, el cual establece en su art. 7.c), entre los requisitos de los aspirantes, tener una estatura mínima de 1,70 los hombres y 1,65 las mujeres.

6. El art. 50 del nuevo proyecto de Reglamento de las Policías Locales en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León contempla la misma limitación de estatura mínima distinta para hombres y para mujeres.

Se procedió por ello a dar contestación al interesado rechazando la admisión a trámite de la queja y comunicando el archivo de la misma, ya que que el tratamiento diferenciado introducido en las

convocatorias de oposiciones realizadas por el Ayuntamiento de Valladolid, para ingreso en los Cuerpos de Seguridad Municipales, referente al establecimiento de una estatura diferente para el hombre y para la mujer, no tiene por qué suponer por sí mismo una vulneración del principio de igualdad si nos atenemos a la doctrina reiteradamente sentada por el Tribunal Constitucional en relación con dicho principio, que viene a proclamar que no es contrario al mismo toda diferencia de tratamiento que responda a una justificación suficiente. Y ello es así, siempre que esas diferencias, como es el caso que nos ocupa, se establezcan derivadas de las distintas condiciones físicas del hombre y de la mujer que, en su caso, puedan considerarse en el cuadro de condiciones exigibles para el ingreso.

Por su parte, en el expediente **2546/96**, el reclamante aludía a la actuación arbitraria del Tribunal Calificador en la selección de aspirante para el puesto de trabajo destinado a la atención de la Oficina de Turismo de Fuentes de Oñoro (Salamanca), por no haber sido valorado el título de Técnico de Empresas Turísticas como titulación superior de turismo con la puntuación de dos puntos.

Admitida la queja a trámite, se solicitó informe al Ayuntamiento de Fuentes de Oñoro.

Del estudio del expediente, se llega a la conclusión de que no se ha producido actuación irregular por parte de la Administración al no haber valorado la titulación reclamada. Se procede a dar cuenta a la interesada de que de conformidad con las competencias atribuidas por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, el Procurador del Común no tiene atribuidas facultades legales para modificar o anular actos o resoluciones administrativas; concretándose su investigación, en el presente supuesto, en determinar si el Tribunal Calificador constituido al efecto ajustó o no su decisión a derecho, esto es, si la tramitación del

procedimiento selectivo se realizó de acuerdo con lo dispuesto en la convocatoria establecida por decreto de la Alcaldía de 20 de junio de 1996.

El Real Decreto 259/1996, en su Disposición Adicional única, establece cuál es el régimen tanto académico como profesional de las titulaciones de turismo actuales:

«1. Quienes estén en posesión del título de Técnico de Empresas Turísticas obtenido con arreglo a la normativa anterior al Real Decreto 865/1980, de 14 de abril, o del de Técnico de Empresas y Actividades Turísticas, obtenido conforme a las normas de dicho Real Decreto, tendrán idénticos derechos profesionales y corporativos que los que, en su caso, se atribuyen a quienes posean el título de Diplomado en Empresas y Actividades Turísticas.

2. Los que estén en posesión del título de Técnico de Empresas y Actividades Turísticas a que se refiere el art. 2 del Real Decreto 865/1980 de 14 de abril, tendrán además idénticos derechos académicos que quienes obtengan el título de Diplomado en Empresas y Actividades Turísticas.»

Del tenor literal del precepto transcrito en el párrafo anterior, se desprende que el título de "Técnico de Empresas Turísticas", si bien es verdad que tiene idénticos derechos profesionales y corporativos, no disfruta, sin embargo, de idénticos derechos académicos que sí tienen los títulos de Técnico de Empresas y Actividades Turísticas obtenidos al amparo de la normativa anterior, equiparados estos últimos a la nueva Diplomatura en Empresas y Actividades Turísticas.

Así las cosas, el Tribunal Calificador decidió no otorgarle dos puntos por la titulación presentada, al entender, de acuerdo con la

norma antes transcrita, que académicamente no está homologada a la de Diplomado en Empresas Turísticas.

Pero en el curso del estudio del presente expediente, y al examinar la convocatoria realizada por el Ayuntamiento mediante Decreto de la Alcaldía de fecha 20 de junio de 1996, se observa que el requisito segundo exigido a los aspirantes es: "Estar empadronado en Fuentes de Oñoro".

Con fecha 4 de noviembre de 1996 nos dirigimos al Alcalde de la referida localidad, efectuando Recordatorio de Deberes Legales en los siguientes términos:

«La exigencia de este requisito -estar empadronado- vulnera el principio constitucional de igualdad de todos los españoles ante la ley, contenido en el art. 14 CE y desarrollado en los arts. 23.2 y 139.1 de la misma.

En la convocatoria, como requisito excluyente, se exige estar empadronado en la localidad para participar en las pruebas selectivas. El hecho de ser natural o residente en la localidad no se ve que pueda constituir una circunstancia relevante para determinar la calidad profesional de los aspirantes, no apareciendo por ello como incluyente en la previsión que respecto a los principios de mérito y capacidad establece el art. 103.3 CE. No se aprecia, por tanto, que tenga una justificación objetiva y razonable. Constituye un injustificado trato desigual para el resto de los españoles, una discriminación que viola el principio de igualdad que los citados arts. 14, 23.2 y 139.1 CE establecen. Por consiguiente, la exigencia de este requisito debe ser anulada de las convocatorias de oposiciones que ese Ayuntamiento realice en lo sucesivo.

De conformidad con el art. 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, sirva cuanto he manifestado a V.I. como Recordatorio de Deberes Legales, con el fin de que se adopten las medidas oportunas para que en los sucesivos procedimientos de selección de funcionarios o personal laboral que realice ese Ayuntamiento se destierre la exigencia de estar empadronado en la Villa.»

Con fecha 17 de diciembre de 1996, el Alcalde de Fuentes de Oñoro acepta las resoluciones formuladas por esta Institución, eliminando en los sucesivos procedimientos de selección la exigencia de estar empadronado en la Villa.

CORPORACIONES LOCALES Y ENTIDADES LOCALES MENORES

Como se señalaba al comienzo de la exposición de esta Área, en la misma se incluyen, igualmente, los expedientes relacionados con las Corporaciones Locales y Entidades Menores (Régimen jurídico, organización y funcionamiento, contrataciones y función pública local).

Por lo que se refiere al régimen jurídico, organización y funcionamiento, son varias las cuestiones que han sido objeto de expedientes de queja; así: acceso a archivos, silencio y retraso administrativo, inejecución de Sentencias, responsabilidad patrimonial; se incluyen también quejas presentadas por concejales de los municipios objeto de las mismas y por último quejas sobre Entidades Locales de ámbito inferior al municipal.

Acceso a Archivos

Con carácter previo al análisis de las distintas cuestiones vinculadas a esta materia resulta preciso realizar algunas consideraciones de carácter general respecto de los archivos municipales. En los mismos se guardan organizada y ordenadamente testimonios escritos, gráficos o audiovisuales con el doble fin de garantizar los derechos de los administrados y de servir de fuentes para la investigación.

El archivo es el gran caballo de batalla en múltiples Ayuntamientos pequeños y medianos. Con una legislación escueta e insuficiente, en manos de personal no cualificado, los archivos se convierten en muchos casos en verdaderos almacenes de papel, ubicados en locales mal ventilados, con escaso personal –en la mayoría de los casos inexistente– y pocos medios materiales.

Un vez más nos encontramos en el ámbito municipal con que la escasez de recursos económicos, materiales, técnicos, etc., dificulta la existencia y mantenimiento de un servicio público de gran transcendencia. En efecto, el archivo cumple funciones informativas en el ámbito administrativo, respecto de los miembros de la Corporación e incluso de otras administraciones, pero realiza también una función de servicio a los ciudadanos (los cuales tienen derecho a consultar los archivos y registros en los términos que dispone la legislación vigente).

En virtud de lo expuesto, quizás resultara procedente que las Comunidades Autónomas, por sí mismas o a través de las Diputaciones Provinciales, establecieran un servicio de asistencia jurídica y técnica a todas las Corporaciones y, especialmente, a las de menor capacidad económica y de gestión en materia de archivos.

Desde otro punto de vista debe hacerse una breve referencia a la cooperación de carácter voluntario regulada en el art. 57 de la Ley 7/1985, de 2 de abril. De conformidad con el citado precepto legal, la

cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración Local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas se desarrollará con carácter voluntario –pudiendo tener lugar mediante los consorcios o convenios administrativos que suscriban–.

En esta línea de colaboración, el art. 38.4.b) de la Ley 30/1992, de 26 noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común establece:

"Las solicitudes, escritos y comunicaciones que los ciudadanos dirijan a los órganos de las Administraciones Públicas podrán presentarse:

- En los registros de cualquier órgano administrativo que pertenezca a la Administración General del Estado, a la de las Comunidades Autónomas o a la de alguna de las Entidades que integran la Administración Local si, en este último caso, se hubiese suscrito el oportuno Convenio".

La mencionada norma supone un evidente avance en la línea de facilitar las relaciones de los ciudadanos con la pluralidad de administraciones públicas que coexisten en nuestro país y un importante instrumento de la necesaria cooperación entre aquéllas.

En efecto, mediante la firma de los correspondientes convenios entre la Administración General del Estado o Autonómica y la Administración Local, los ciudadanos podrán ramitar desde su Ayuntamiento toda clase de solicitudes o escritos dirigidos a cualquier órgano de la Administración General del Estado o de la Comunidad Autónoma con el consiguiente ahorro de tiempo, viajes y desembolsos económicos.

Estos convenios adquieren especial relevancia en los pequeños y medianos municipios cuyos habitantes deben desplazarse hasta la capital de la provincia o hacer uso del correo certificado para la presentación de cualquier documento dirigido a las administraciones públicas citadas.

Por lo que se refiere al alcance del derecho de acceso a los archivos y registros es preciso partir de la existencia del derecho de acceso a los archivos y registros, si bien a nadie se nos escapa la opacidad de las Administraciones locales respecto a esta cuestión (que tiene su reflejo en las decisiones y trabas que las mismas ponen en marcha para impedir o, al menos, dificultar el acceso de los ciudadanos a los expedientes y archivos administrativos).

Sucede en ocasiones que lo que los reclamantes solicitan es "autorización para revisar los archivos y documentos que se encuentren en poder del Ayuntamiento" (Q/837/96). Respecto de esta cuestión se ha estimado conveniente indicar a los mismos –de conformidad con el art. 37.7 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común– que el derecho de acceso debe ser ejercido por los particulares de forma que no se vea afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos y que, a tal fin, debe formularse petición individualizada de los documentos que se desee consultar (sin que proceda, salvo para su consideración con carácter potestativo, formular solicitud genérica sobre una materia o conjunto de materias). Resulta preciso además que las peticiones de información, salvo que se refieran a la obtención de certificaciones de acuerdos o resoluciones, sean razonadas.

En el expediente **Q/1470/96** se denuncia por parte del anterior Secretario la negativa de la Corporación municipal de Maderuelo a facilitar al mismo el certificado de haberes del año 1995.

En virtud de lo expuesto, y mediante escrito de fecha 4 de diciembre de 1996, se remitió el correspondiente Recordatorio de Deberes Legales –respecto del que no se ha obtenido contestación– y en el que sustancialmente se indicaba que todos los ciudadanos tienen derecho a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de las Entidades Locales y de sus antecedentes, así como a conocer y consultar los archivos y registros y a recabar la oportuna información de las correspondientes oficinas.

Continuaba nuestro escrito indicando que la expedición de certificaciones exige una serie de requisitos y, entre ellos, la orden del Presidente de la Corporación, cuya exigencia se mantiene en los supuestos en que el secretario demore o no suscriba la misma (que es lo que parece que sucedía en este supuesto).

Respecto de la afirmación del Alcalde de que "desde octubre de 1992 hasta julio de 1995 el Secretario no presentó ante la Corporación municipal la liquidación de ningún año durante el que ejerció", se consideró que, cuando se produce esta situación lamentable de "dejadez" del funcionario responsable, el secretario que se encuentra con el problema debe elevar a la Corporación un documentado informe a fin de que ésta disponga lo necesario en orden a realizar el trabajo atrasado –sin perjuicio de que pueda adoptar las medidas disciplinarias contra quien incumplió sus deberes–.

En el expediente **Q/2534/96** se hace alusión a la negativa por parte del Ayuntamiento de Valderrueda (León) a expedir certificación referida a determinada finca sita en la localidad de la Sota y que figura

inscrita a nombre de XXX en la Hoja del Registro Fiscal de Edificios y Solares del año 1906.

Realizadas las correspondientes gestiones de investigación y análisis se puso en conocimiento del citado Ayuntamiento que todos los ciudadanos tienen derecho a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de los órganos de gobierno y administración de las Entidades Locales y de sus antecedentes, las cuales se expedirán por el secretario.

Continuaba nuestro escrito indicando que para que un documento expedido por un Secretario de Ayuntamiento pueda ser calificado de certificación y, por tanto, de documento público, debe referirse a libros o archivos que existan en la Corporación y de los cuales puedan extraerse los datos interesados, pero sin que pueda extenderse el concepto de certificación a aquellos que se producen con objeto de recoger por escrito manifestaciones verbales ante el secretario.

Con fecha 23 de enero de 1997 se ha recibido comunicación del Ayuntamiento de Valderrueda en el que se indica que se ha decidido aceptar el Recordatorio de Deberes legales por el Procurador del Común con fecha 18 de diciembre de 1996.

En el mismo sentido procede hacer referencia también al expediente **Q/1473/96** en el cual se denuncia la falta de contestación a los escritos presentados por el reclamante en el Ayuntamiento de Quintana del Marco (León) solicitando la expedición de diversas certificaciones de acuerdos municipales.

Recibida la información municipal solicitada, se remitió al Ayuntamiento el correspondiente Recordatorio de Deberes Legales.

Con fecha 28 de noviembre de 1996 tiene entrada escrito del Ayuntamiento mostrando su conformidad con nuestra Resolución.

En el expediente **Q/559/96** el reclamante manifiesta al Ayuntamiento de Medina del Campo "estar interesado en saber si los Concejales ya han presentado las correspondientes declaraciones juradas del patrimonio personal y, en caso afirmativo, desearía que me enviase una copia de las misma".

Mediante escrito de fecha 17 de mayo de 1996 se puso en conocimiento del mismo que, de conformidad con el art. 75.5 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, todos los miembros de las Corporaciones Locales formularán declaración sobre causas de posible incompatibilidad y sobre cualquier actividad que les proporcione o pueda proporcionar ingresos económicos, así como de sus bienes patrimoniales.

La finalidad de tal declaración es clara: garantizar la transparencia de la situación económica de los electos locales "antes de tomar posesión y de tal manera que pueda compararse con la que tienen al cesar en sus cargos representativos".

Sin embargo, la antedicha finalidad perseguida por el legislador local se conseguiría plenamente si tal transparencia fuere total, es decir, si tuvieran acceso a la información los que pueden juzgar sobre la honestidad de sus representantes: los representados.

Sin embargo, teniendo en cuenta que el derecho constitucionalmente reconocido a la intimidad puede chocar con esta difusión, se limita el acceso a los datos contenidos en el Registro de Bienes a los que acrediten la condición legal de interesado legítimo directo (mientras que el Registro de causas de posible incompatibilidad y actividades tendrá carácter público).

Es decir, y con respecto al registro de Bienes, esta información debe quedar reducida a la propia Corporación (los concejales) ya que el elector tiene posibilidad de acudir a otros registros públicos y a la información de las campañas electorales.

Ante nuestra solicitud de información en relación con el expediente **Q/1369/95** el Ayuntamiento de Brazuelo (León) pone en nuestro conocimiento que "no existe posibilidad alguna de cumplir el horario de atención al público por no disponer de funcionario para ello".

En virtud de lo expuesto, se consideró procedente remitir al citado Ayuntamiento el correspondiente Recordatorio de Deberes Legales en el que sustancialmente se indica que el Registro General debe permanecer abierto al público todos los días hábiles y que a este fin se ordena, entre otras, la posibilidad de suscribir los convenios regulados en el art. 6 de la nueva Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y, muy especialmente, la figura que la propia Ley en su art. 15 denomina "Encomienda de Gestión" (supuesto que, de producirse, ha de advertirse al público, indicando que los escritos pueden presentarse en el Registro del órgano administrativo con el cual se ha firmado el Convenio).

Con fecha 30 de diciembre de 1996 ha tenido entrada en esta Institución escrito remitido por la citada Corporación municipal en virtud del cual se pone en nuestro conocimiento la aceptación del Recordatorio realizado.

Silencio y retraso administrativo

La mera inactividad y el retraso de las Corporaciones Locales a la hora de dar concreta respuesta a las solicitudes de los ciudadanos son una realidad en el funcionamiento habitual, que no normal, de

muchas de las Administraciones locales. En la mayoría de las actuaciones públicas investigadas el retraso administrativo no es la causa de la queja. Sin embargo, la inactividad o el retraso aparecen al investigar los expedientes, como causa o elemento potenciador de la insatisfacción ciudadana.

En otros casos, sin embargo, el retraso sí constituye la causa de la queja. Así, por ejemplo, en los expedientes **Q/559/96, Q/711/96, Q/1488/96, Q/1489/96, Q/1492/96, Q/2106/96**. En los mismos se denuncia la falta de contestación, contestación evasiva y, en definitiva, el silencio de las administraciones públicas, adjuntando al respecto fotocopias de escritos remitidos a distintas instancias: Concejales de Ayuntamientos, Alcaldes, Presidentes de Comisiones Provinciales de Urbanismo...

Concretamente, y con relación al expediente **Q/559/96**, mediante escrito de fecha 12 de septiembre de 1996 el Ayuntamiento de Medina del Campo nos comunica que el pasado día 11 del mismo mes se le ha remitido al reclamante contestación relativa a la solicitud de información formulada el día 25 de septiembre de 1995.

Aún así, y dado que la solicitud de información ha tenido entrada en esa Corporación el día 25 de septiembre de 1995 y que la misma se ha suministrado casi un año después –11 de septiembre de 1996–, se ha estimado conveniente realizar al Ayuntamiento de Medina del Campo un Recordatorio de Deberes Legales en el que sustancialmente se ponía de manifiesto la necesidad de cumplimentar el mandato constitucional (art. 51 CE) de promover y desarrollar la protección y defensa de los consumidores y usuarios, cuya ejecución corresponde, además de a la Administración del Estado y a las Comunidades Autónomas, a las Autoridades y Corporaciones Locales (art. 41 de la Ley 26/1984, de 19 de julio).

En los expedientes **Q/1282/96, Q/1283/96 Q/1284/96, Q/1285/96, Q/1286/96, Q/1287/96, Q/1288/96** se hace alusión a las relaciones que el Consejo de la Juventud Provincial mantiene con la Concejalía de Juventud del Ayuntamiento de Salamanca.

Concretamente, en el primero de ellos (**Q/1282/96**) se afirma textualmente por el reclamante que "nuestras comunicaciones con el Ayuntamiento nunca tienen respuesta de forma oficial alguna". Mediante escritos remitidos por el citado Consejo de fechas 3 y 13 de enero se relacionan las citadas comunicaciones –con fecha y número de registro de entrada– en número de diecinueve.

Realizadas las correspondientes gestiones con el Ayuntamiento de Salamanca, con fecha 14 de enero de 1997 ha tenido entrada en esta Institución escrito relativo a los expedientes referenciados en virtud del cual se pone en nuestro conocimiento que "la espina del no entendimiento con la Concejalía de Juventud parece ser que está desapareciendo en las últimas semanas, pues su actitud ha cambiado notablemente y hemos podido iniciar algunas propuestas de colaboración conjuntas".

Inejecución de Sentencias

La problemática aquí abordada se recoge en profundidad en el capítulo del Área de Justicia y, en consecuencia, no procede extenderse sobre los daños y dificultades creados a los ciudadanos por el incumplimiento de sentencias .

Interesa resaltar en este momento el expediente **Q/166/96** relativo a la inejecución de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo de 6 de septiembre de 1994 dictada en el recurso 723/91.

La referida Sentencia (relativa al expediente de restitución de la legalidad urbanística nº 4310/89 de la Corporación municipal de Valladolid) hace alusión a cuatro trasteros o pequeños almacenes realizados sin licencia en un inmueble de la ciudad de Valladolid. El objeto de la impugnación está constituido por el Decreto de 21 de septiembre de 1990 por el que se dispuso la ejecución subsidiaria de la demolición de los referidos cobertizos con cargo al obligado.

Pues bien, con fecha 21 de noviembre de 1996 tuvo entrada en esta Institución escrito remitido por el reclamante en el que textualmente se manifiesta "el agradecimiento por las gestiones realizadas dado que con fecha 4 de los corrientes el Ayuntamiento de Valladolid procedió a la demolición de las obras".

Responsabilidad patrimonial

Un tipo de actuación que, desgraciadamente, no es excesivamente extraña y objeto de reclamación ante esta Institución consiste en la ejecución por los Ayuntamientos de obras de remodelación de vías públicas, incluyendo las de encintado y pavimentado de las aceras, ejecutadas de forma tal que quedan bajo o sobre la rasante de éstas ciertos inmuebles. Por ejemplo, **Q/814/96**.

Se trata, en definitiva, de obras públicas anormalmente ejecutadas que no se adaptan al principio de eficacia. En efecto, los servicios incluidos en las mismas deben ser proyectados y realizados atendiendo a la finalidad de ofrecer una utilidad a las fincas colindantes y no, por el contrario, de ocasionarles un daño, con el consiguiente demérito de los inmuebles y la necesidad de actuaciones particulares encaminadas a corregir las referidas situaciones.

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).

Resulta también frecuente la afirmación de numerosas Corporaciones que, ante las reclamaciones de los afectados por la ejecución de las obras correspondientes, entienden que las mismas fueron realizadas conforme a un proyecto aprobado en su día por el Ayuntamiento, el cual fue expuesto al público sin que se formulare contra el mismo reclamación u observación alguna, a los cuales se les ha indicado que "el hecho de no haber impugnado el proyecto, con o sin modificación, en período de exposición pública, no veda a un interesado la posibilidad de reclamar contra la ejecución material y el resultado de las obras".

En ocasiones los reclamantes demandan de las correspondientes Corporaciones el resarcimiento de los daños y perjuicios causados a consecuencia del funcionamiento de los servicios municipales (fugas en la red general de abastecimiento de aguas, filtraciones emanadas de las redes públicas de saneamiento..).

Por ejemplo, en el expediente **Q/57/96** se denuncian frecuentes inundaciones que afectan a una bodega sita en la localidad de Villalcázar de Sirga (Palencia), así como a otros inmuebles colindantes, presumiblemente debidas a "filtraciones de agua del colector o posible

fuga en la red de distribución de agua potable, así como filtraciones sobre el pavimento de las aguas pluviales" (según resulta del informe técnico incorporado al expediente).

Con fecha 19 de septiembre de 1996 se comunica la intención de la Alcaldía de ese Ayuntamiento de incluir este asunto en el orden del día del siguiente pleno, así como la de convocar una reunión con los afectados con objeto de hacer frente a este problema.

Finalmente, en el expediente **362/96** se hace alusión a la ejecución de la obra "Mejora de plataforma de la CN 110 de Soria a Plasencia. Tramo Arcones-Segovia. Clave 30-SG-2310", como consecuencia de la cual se ha deteriorado el cerramiento de una parcela sita en el término de Sotosalbos (Segovia).

Aun cuando la cuestión planteada escapaba de las competencias estrictas que confiere a esta Institución la Ley 2/1994, de 9 de marzo, de las Cortes de Castilla y León, por no referirse directamente a la actuación de un órgano administrativo de la Comunidad Autónoma, al amparo de las facultades conferidas por el art. 1.3 de la referida Ley, que autoriza al Procurador del Común de Castilla y León para dirigirse en solicitud de información a cualesquiera órganos administrativos con sede en el territorio de la Comunidad Autónoma, se resolvió admitir la queja a mediación. Así, con fecha 2 de mayo de 1996 se cursó el correspondiente escrito a la Demarcación de Carreteras del Estado en Castilla y León Oriental –MOPTMA– solicitando el oportuno informe.

Con fecha 5 de junio de 1996 se pone en nuestro conocimiento que la dirección de obra ordenó a la empresa contratista la reposición del cerramiento (por entender de justicia la reclamación planteada, aunque no fuera responsabilidad directa de la Administración el daño causado) y que en fechas recientes se comprobó que dichas

reparaciones estaban ejecutadas. Mediante escrito de fecha 7 de agosto el reclamante manifiesta su agradecimiento a la Institución por las gestiones realizadas.

Quejas presentadas por concejales de los municipios objeto de las mismas

Numerosas han sido las quejas que han tenido entrada en esta Institución a lo largo del año 1996 presentadas por concejales y relativas a actuaciones del equipo de gobierno del Ayuntamiento del que forman parte sus autores.

En las mismas se plantean cuestiones diversas, tales como el incumplimiento de los plazos preceptivos (no se celebra sesión ordinaria del Pleno como mínimo cada 3 meses o no se convocan las sesiones ordinarias y extraordinarias con 2 días hábiles de antelación), la inobservancia de la normativa referente a la publicidad de las convocatorias y órdenes del día de las sesiones, la inexistencia en algunas Corporaciones de Libros de Actas, así como de Libros de Resoluciones de la Presidencia, o la adopción de acuerdos prescindiendo del informe previo del Secretario o haciendo caso omiso del mismo.

Cuestión de interés que debe ser abordada en este momento es la relativa a la problemática jurídica suscitada por las referidas quejas.

Lo cierto es que en nuestra Ley no existe un precepto semejante al contenido en el artículo 9.3 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, que textualmente dice: "No podrá presentar quejas ante el Defensor del Pueblo ninguna autoridad administrativa en asuntos de su competencia". Por otro lado, consultadas las Leyes respectivas de los distintos Comisionados Parlamentarios observamos que solamente en

Canarias, Cataluña y Castilla y León no aparece recogida la referida previsión legal.

Previamente al concreto estudio de la cuestión planteada es preciso determinar el significado y alcance de la expresión "autoridad administrativa". Resulta que el concepto jurídico penal de autoridad coincide con el que usual y académicamente se da al término y con el utilizado en el ámbito administrativo, donde se considera autoridad a los individuos que, personificando a un órgano administrativo, ejercen las competencias decisorias que a éste corresponden dictando actos administrativos ejecutorios.

Partiendo de lo hasta aquí expuesto cabría entender que los concejales sólo tienen la consideración de autoridad cuando actúan en calidad de componentes del Pleno, de la Comisión Municipal de Gobierno o de Concejales Delegados. Sin embargo, es preciso señalar que el Alcalde puede delegar el ejercicio de determinadas atribuciones en los miembros de la Comisión de Gobierno, y, donde ésta no exista, en los Tenientes de Alcalde (delegaciones genéricas), así como efectuar delegaciones especiales en cualquier concejal (distinguiendo el Reglamento de Organización y Funcionamiento las delegaciones especiales relativas a un proyecto o asunto y las delegaciones especiales relativas a un determinado servicio).

Solamente las delegaciones genéricas y las delegaciones especiales relativas a un proyecto o asunto podrán incluir la facultad de resolver mediante actos administrativos que afecten a terceros. Por lo tanto, debería concluirse que al concejal le vendría atribuida la condición de autoridad cuando actúa por delegación genérica o por delegación especial relativa a un determinado proyecto o asunto, pero no en el caso de delegación especial relativa a un servicio (ya que en este supuesto, aunque la delegación comprenda la dirección interna y la

gestión de los servicios correspondientes, no podrá incluir la facultad de emitir actos que afecten a terceros).

Derecho a la información. Debe resaltarse aquí, al igual que sucede en otras Instituciones, la frecuencia con la que los miembros de las Corporaciones Locales nos hacen llegar sus quejas sobre acuerdos o resoluciones de los órganos de gobierno en los que se limita el derecho de acceso a la información y documentación del Ayuntamiento de que se trate.

El argumento básicamente aducido es que se ve limitado su derecho a la participación en los asuntos públicos. Por contra, desde el punto de vista de las Alcaldías afectadas, la postura restrictiva de acceso está basada en la necesidad de que no se dificulten las tareas administrativas de los funcionarios.

Desde la óptica del Defensor del Pueblo (Informe Anual 1989), dado el tenor literal del art. 10.3 de su Ley Orgánica ("No podrá presentar quejas ante el Defensor del Pueblo ninguna autoridad administrativa en asuntos de su competencia") y tal y como se desprende del referido informe, es preciso poner de relieve que no le ha sido posible "en todos los casos" admitir a trámite tales quejas.

Sin embargo, también cabría entender que cuando un concejal pretende ejercer el derecho de recibir información sobre temas municipales no se comporta como autoridad administrativa (ya que su actuación no tiene lugar en el seno de una sesión plenaria en la que contribuye, con la deliberación y el voto, a conformar la voluntad del supremo órgano municipal).

Todo ello sin perjuicio de que la denegación del derecho de información de los corporativos pueda recaer en el ámbito penal, concretamente en el delito de prevaricación del art. 404, o encajar en el

tipo del art. 542 en la medida en que obstaculiza el ejercicio de los derechos cívicos reconocidos por las leyes.

Por ejemplo, en el expediente **Q/1447/96** se denunciaba la negativa de la Alcaldía del Ayuntamiento de Grijota (Palencia) a facilitar a los Concejales diversa documentación municipal. Remitido informe por el Ayuntamiento se formuló Recordatorio de Deberes Legales que fue aceptado.

Con respecto a esta concreta materia, y a la vista de las quejas que han tenido entrada en esta Institución durante el año 1996, podemos sentar las siguientes conclusiones –de las cuales se ha dado traslado a las diferentes partes en conflicto–:

a) El derecho a la información se hace extensivo a todos los concejales y no solamente a los miembros de la Comisión de Gobierno.

Efectivamente, por sí solo, el hecho de no formar parte de la Comisión de Gobierno de la Corporación no restringe el derecho a la información de los concejales –dada su condición de miembros del Pleno, a quien, conforme al art. 22.1.a) de la Ley 7/85, de 2 de abril, corresponde el control y fiscalización de los órganos de gobierno.

b) La actividad de un corporativo en el Ayuntamiento debe desarrollarse con el debido conocimiento de causa, pero sin añadir ningún otro complemento que exceda del fin que la caracteriza (estar plenamente informado).

No resulta en absoluto necesario emplear otro medio que no sea la exhibición de los documentos solicitados, en términos que permitan al representante tomar las notas que estime pertinentes, o copia de los mismos, pero sin que exista un derecho amparado en la Constitución a que las copias sean compulsadas.

c) El derecho a la información reconocido por la Ley no es sólo para actos futuros, ni para las actuaciones no aprobadas por el Pleno, estando plenamente justificadas las peticiones dirigidas a conocer actuaciones realizadas por una Corporación anterior.

d) La solicitud de autorización para tener acceso directo a la información que se relaciona pormenorizadamente (expedientes, actos, cuentas, etc.) no puede calificarse como un uso o abuso desmedido del derecho, no suponiendo tal proceder una práctica paralización o entorpecimiento de la Administración ordinaria municipal si los peticionarios lo único que solicitan es el «acceso directo» a una información que no, necesariamente, ha de serles facilitada en bloque –lo que sí podría producir, en su caso, un efecto paralizante– sino que puede serles ofrecida paulatina y progresivamente.

Con relación a esta cuestión, y relativo al expediente **Q/1032/95**, se recibió escrito de fecha 13 de diciembre de 1996, remitido por el Ayuntamiento de Palacios del Sil, en el que se da por enterado del Recordatorio formulado el 11 de junio. Ello no obstante, se refiere la citada Corporación a que "el art. 16 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, recoge la forma de realizar la consulta y examen de expedientes, libros y documentación en general y en qué casos se tiene derecho a la obtención de copias –artículo que es precisado mediante Resolución de 27 de enero de 1997 de la Dirección General de Administración Local– y que este Ayuntamiento no ha vulnerado en ningún caso".

Con respecto a esta cuestión se ha considerado conveniente poner en conocimiento de la citada Corporación municipal que el Reglamento de Organización y Funcionamiento interpreta la Ley de Bases del Régimen local en el sentido más restrictivo posible y que la Resolución interpretativa de la Dirección General de Administración

Local de 27 de enero de 1987 sobre posición ordinamental del primero, debido al rango del instrumento, no afecta al texto ni de la Ley de Bases ni del Reglamento.

A mayor abundamiento, y a través de conversaciones mantenidas con Asesores de esta Institución, se ha puesto en conocimiento de los corporativos que así lo han solicitado que la obtención por silencio positivo del acceso a la información no alcanza a la obtención de copias de los documentos solicitados, sino solamente a su consulta.

En otro orden de cosas, en la queja **Q/1481/96** se denuncia el no cumplimiento por parte del Ayuntamiento de Guaza de Campos (Palencia) de la normativa en materia de convocatoria de Plenos.

Mediante escrito de fecha 11 de noviembre se remitió a dicha Corporación el correspondiente Recordatorio de Deberes Legales, en el que sustancialmente se indicaba que la Ley 7/1985, de 2 de abril, exige que el Pleno celebre sesión ordinaria como mínimo cada 3 meses (art. 46.2) y que la no convocatoria del mismo constituye vulneración del derecho fundamental consagrado en el art. 23 CE –ya que 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–. Con fecha 28 de noviembre de 1996 se ha recibido comunicación del Ayuntamiento de Guaza de Campos en la que se indica que se ha decidido aceptar el Recordatorio formulado.

En el expediente **Q/698/96**, acompaña el reclamante a su escrito Resolución de la Alcaldía-Presidencia de Frechilla (palencia) de fecha 22 de diciembre de 1995 por la que se acuerda no convocar la sesión ordinaria de fecha 28 de diciembre de 1995 "dado que no hay asuntos que tratar con esta fecha y que se ha celebrado recientemente sesión extraordinaria".

En virtud de lo expuesto se consideró conveniente remitir un Recordatorio al Ayuntamiento de Frechilla –de cuya aceptación o rechazo nos encontramos a la espera– en el que se pone de manifiesto a la referida Corporación municipal que la celebración de una sesión extraordinaria, aunque incluya el turno de ruegos y preguntas, no equivale, en ningún caso, a la ordinaria preceptiva que debería haberse convocado, pues no salvaguarda determinados derechos de los corporativos que podrían entenderse lesionados, tales como la dación de cuenta de las resoluciones que el Alcalde hubiere adoptado desde la última sesión plenaria ordinaria o la posibilidad de presentar mociones.

Finalmente, y dentro de este epígrafe, resulta preciso referirse también a la cuestión relativa a la suspensión de Plenos ordinarios.

En el expediente **Q/2471/96**, el Ayuntamiento de Vecinos (Salamanca) pone en conocimiento de esta Institución que "sólo ha ocurrido en una ocasión la suspensión, y justificada por la agresión verbal de uno de los concejales, que hacía imposible el continuar con el desarrollo normal del Pleno".

A la vista de lo expuesto se dirigió escrito al reclamante en el que se indicaba que las facultades de interrupción, suspensión y levantamiento de la sesión son facultades de todo Presidente de un órgano colegiado –las cuales tienen concreta cobertura en las previsiones legales contenidas en el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre–.

Efectivamente, el Presidente podrá ordenar al corporativo que altere el normal desarrollo de la sesión que abandone el local en que se está celebrando la misma –tras tres llamadas al orden, con advertencia en la segunda de las consecuencias de una tercera–, así como acordar la interrupción de la sesión.

Ahora bien, no cabe duda de que estas situaciones impiden la continuación en muchos casos y que, ante la fuerza normativa de lo fáctico, la solución correcta sería suspender o levantar la sesión (e incluir los asuntos no tratados en el orden del día del siguiente pleno que se celebre).

En el expediente promovido a instancia de dos Grupos Políticos del Ayuntamiento de Segovia, **Q/1356/96**, también se consideró necesario remitir a la Corporación el correspondiente Recordatorio de Deberes Legales, en el que se ponía de manifiesto que se estaría produciendo una irregularidad en la medida en que no estuvieran a disposición de los miembros de la Corporación los Dictámenes de las Comisiones Informativas –desde el mismo día de la convocatoria–, en cuanto los mismos constituyen parte de la documentación de los asuntos a tratar. Es decir, no resultaría procedente incluir en el orden del día de un Pleno un punto aún no dictaminado, sino que lo correcto es esperar a obtener el Dictamen para posteriormente efectuar la convocatoria e incluirlo en el orden del día de la correspondiente sesión plenaria. Con fecha 22 de enero de 1997 el Ayuntamiento de Segovia remite escrito en el que nos participa la aceptación de nuestras Recomendaciones.

Otra cuestión de cierto interés, también objeto de reclamación ante nuestras oficinas por parte de concejales miembros de grupos políticos minoritarios, ha sido la relativa a la carencia de una infraestructura mínima de medios personales y materiales para el cumplimiento de la misión asignada a los grupos políticos.

Respecto de esta cuestión nos hemos pronunciado sobre la incorrección de sustituir la facilitación de medios materiales y locales por el otorgamiento de subvenciones, en cuanto dicha posibilidad no está prevista normativamente, sin que parezca ilegal, sin embargo,

sustituir dicha entrega por el pago de los gastos del grupo (por ejemplo, mediante el abono de las facturas correspondientes).

En los expedientes **Q/1501/96** y **Q/2471/96** dos grupos políticos municipales denuncian la inexistencia de un despacho para uso exclusivo de los concejales miembros de los mismos. Ayuntamientos de Navas de Oro (Segovia) y Vecinos (Salamanca).

En el primero de los casos a que se ha hecho referencia la documentación incorporada a los aludidos expedientes no permitía deducir ni la "posibilidad" que se alega por el reclamante ni la "imposibilidad" a que se refiere la Corporación municipal para la facilitación del local solicitado.

Por esta razón, y teniendo en cuenta que de conformidad con el art. 27 del Real Decreto 2568/86, de 28 de noviembre, los diversos grupos dispondrán de un despacho o local "en la medida de las posibilidades funcionales de la organización administrativa de la Entidad Local", se remitió nuevo escrito al reclamante solicitándole ampliación de la información facilitada sobre las siguientes cuestiones: local o posibles locales que podrían utilizarse para tal fin, usos a que actualmente se destinan y tiempo de su utilización (por si fuere factible la utilización por parte del grupo durante ciertas horas o días a la semana).

A mayor abundamiento, y a través de conversaciones mantenidas con Asesores de esta Institución, se ha puesto en conocimiento de los corporativos interesados la legitimidad de las limitaciones impuestas a los grupos políticos respecto al acceso fuera de las horas de oficina a los despachos y locales que, en la medida de las disponibilidades funcionales del Ayuntamiento, hayan sido puestos a su disposición.

Por lo que respecta a la prohibición de utilización de aparatos grabadores en las sesiones plenarias de la Corporación debe indicarse que la referida prohibición no incide en las normas generales de organización y funcionamiento de la Corporación, sino que se trata, más bien, de una medida concreta encaminada a velar por el buen orden de las mismas y comprendida dentro de las atribuciones del Alcalde.

Incluso podría afirmarse que, lejos de pretender limitar el derecho a la información o la publicidad de las sesiones, trata de impedir que la utilización de dichos aparatos por el público o por los Concejales pueda interferir en el normal desarrollo de la sesión –en cuanto pudiera coartar la libertad de exposición de los miembros de la Corporación si saben que sus palabras están siendo grabadas–.

En el expediente **Q/1744/95**, y mediante escrito de fecha 14 de octubre de 1996, se recordó al Ayuntamiento de Duruelo de la Sierra (Soria) la nulidad de los acuerdos adoptados en sesiones extraordinarias sobre asuntos no comprendidos en su convocatoria, así como la de los que se adopten en sesiones ordinarias sobre materias no incluidas en el respectivo orden del día, salvo especial y previa declaración de urgencia.

Concluía nuestro escrito afirmando que la regla de que sólo se puedan tratar asuntos incluidos en el orden del día atiende no sólo a una mera formalidad sino, fundamentalmente, a garantizar el interés y certeza de los miembros de la Corporación que han de tomar los acuerdos que les competen.

Por lo que respecta a la reclamación **Q/1501/96** formulada por un Grupo Político del Ayuntamiento de Navas de Oro (Segovia), relativa a la negativa de integración de los mismos en las delegaciones para cometidos específicos otorgadas por la Alcaldía, se ha procedido a

su archivo poniendo en conocimiento de dichos corporativos que el art. 20.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, atribuye a los grupos políticos la representación en los órganos complementarios que tengan por objeto "el estudio, informe o consulta" (expresiones con las que alude a órganos no resolutorios y, en definitiva, a las Comisiones Informativas).

El expediente **Q/2955/96** –Ayuntamiento de Merindad de Río Ubierna (Burgos)– plantea varias cuestiones, a nuestro juicio relevantes, y a las que procede referirse siquiera sea brevemente:

En el referido expediente se plantea por el reclamante "la violación manifiesta y prevaricadora del art. 27.2 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, por parte del Secretario y la mayoría del partido...". Con respecto a esta cuestión, mediante escrito de fecha 25 de noviembre de 1996, se puso en conocimiento del mismo que, si bien el art. 27 de la citada Ley establece que cualquier miembro tiene derecho a solicitar la transcripción íntegra de su intervención o propuesta, de conformidad con la Disposición Adicional primera de la misma, el capítulo II del título II de la referida Ley (y por lo tanto el art. 27) no es de aplicación al Pleno ni a la Comisión de Gobierno de las Entidades Locales.

La segunda de las cuestiones denunciadas se refiere a "subidas del sueldo del Alcalde escandalosas e ilegales (20%)".

En este caso nos hemos dirigido al reclamante indicándole que de acuerdo con el art. 75 de la ley 7/1985, de 2 de abril, deben de establecerse unos límites con carácter general para las cantidades a consignar en los presupuestos para retribuciones e indemnizaciones, pero que sin embargo "los límites que con carácter general se establezcan" a que alude el referido artículo no se han promulgado –por lo que se viene a interpretar que no existen–, no existiendo normativa

aplicable (toda vez que el Reglamento de Organización y Funcionamiento ha derogado el Real Decreto 1531/79, de 23 de junio, que reglamentó la cuestión).

Por lo que respecta a la afirmación del Ayuntamiento de que "las actas se remiten en tiempo y forma a todos los corporativos y si en algún caso se han remitido fuera del plazo legal habrá sido en casos aislados y debido a problemas de trabajo en la oficina", se ha procedido a recordar a la Corporación que en el plazo de 10 días deberá enviarse a todos los miembros de la misma copia del acta.

Con respecto a esta cuestión se ha entendido que el hecho de que a los grupos corresponda proponer a los miembros de las comisiones imposibilita al que no se agrupa participar en los órganos complementarios (al no existir en la Legislación Local un precepto que reconozca a los concejales, como tales, la participación en las comisiones).

Efectivamente, el art. 20.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, establece que todos los grupos políticos integrantes de la Corporación tendrán derecho a participar, mediante la presencia de concejales pertenecientes a los mismos, en los órganos complementarios del Ayuntamiento que tengan por función el estudio, informe o consulta de los asuntos que hayan de ser sometidos a la decisión del Pleno, y el art. 116 del mismo texto legal dice que "la comisión especial de cuentas estará constituida por miembros de los distintos grupos políticos".

Resulta, sin embargo, del escrito remitido por el Ayuntamiento que "los concejales que no corresponden a la candidatura de esta Alcaldía son tres y cada uno pertenece a una candidatura diferente, sin que se hayan constituido en grupo político dentro del Ayuntamiento".

A la vista de lo hasta aquí expuesto podríamos afirmar que los expedientes iniciados por concejales, miembros de grupos políticos minoritarios, representan un porcentaje elevado respecto de las quejas relativas a la Administración Local, aluden a cuestiones –problemas de organización y funcionamiento– que podrían paliarse, en gran medida, mediante la aprobación de un Reglamento Orgánico Municipal.

Para concluir, resta solamente referirse al expediente **Q/83/96**. En este caso un Grupo Político Municipal del Ayuntamiento de Béjar solicita de esta Institución el estudio de las distintas cuestiones jurídicas dimanantes del expediente "sobre las 58 viviendas protegidas de las empresas X e Y en el municipio de Béjar".

En consecuencia, se procedió por parte de esta Institución a la elaboración del correspondiente Informe, en el que, partiendo de la facultad de las administraciones públicas de declarar de oficio la nulidad de los actos enumerados en el art. 62.1 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, se dejaba sentado que la referida facultad no podrá ser ejercitada cuando su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes.

Planteaba básicamente el expediente la colisión en este tema (revocación de actos administrativos por motivos de legalidad) de dos grandes principios básicos de todo ordenamiento jurídico: legalidad y seguridad jurídica, ambos garantizados por la Constitución Española de 1978 en su art. 9.3. Por lo tanto, y así se ha puesto de manifiesto en el referido informe, cualquier ilegalidad que afecte a un acto no puede ser desconocida por la Administración invocando exigencias del interés público (resultando de ello la primacía de dicho interés sobre toda legalidad y convirtiendo las razones de oportunidad en causa suprema para la retirada de actos administrativos).

En cualquier caso, y dada la voluntad de las empresas de iniciar los trámites para legalizar la situación de las mismas y "para que éstas sean cedidas en propiedad a sus obreros que las vienen ocupando más de 30 años" –según se desprende de sendos escritos dirigidos por las mismas al Ayuntamiento de Béjar, de fechas 31 de marzo de 1982 y 31 de octubre de 1979–, hemos quedado desde aquí, mediante escrito de fecha 5 de septiembre de 1996, a disposición de la Corporación municipal, empresas y actuales ocupantes de las viviendas litigiosas, a quienes invitamos a intentar contribuir a la resolución del conflicto, organizando el intercambio de los distintos puntos de vista, y a propiciar una composición de los intereses en conflicto.

Contratación

En materia de contratación se han detectado, entre otras, las siguientes situaciones:

-Incumplimiento de la normativa reguladora de la contratación de las Corporaciones Locales relativa a los procedimientos y criterios de selección de contratistas.

-Vulneración de los preceptos atributivos de competencia (se constituye el Alcalde como órgano de contratación asumiendo facultades que corresponden al Pleno).

-Inexistencia de todo o parte del expediente de contratación: proyecto técnico, pliego de cláusulas administrativas particulares, certificado de existencia de crédito y fiscalización previa del Interventor.

También aquí resulta preciso referirse brevemente a algunas de las cuestiones que se han suscitado en la tramitación de los expedientes registrados en esta Institución en el año 1996.

Suelen ser frecuentes las vulneraciones de la regulación relativa a la aptitud individual del contratista (conjunto de situaciones o supuestos en los que el empresario no resulta apto para concurrir negocialmente con la Administración).

Singular examen requiere, por lo que respecta al tema que nos ocupa, el art. 20 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, relativo a las prohibiciones para contratar y de conformidad con el cual "en ningún caso podrán contratar con la Administración las personas en quienes concurra alguna de las circunstancias siguientes: e) Estar incurso la persona física o los administradores de la persona jurídica... o tratarse de cualquiera de los cargos electivos regulados en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General", así como el art. 63 que establece que son causas de nulidad en derecho administrativo el estar incurso el adjudicatario en alguna de las prohibiciones o incompatibilidades señaladas en el art. 20 de esta Ley.

En el expediente **Q/257/96** se hace alusión a los trabajos ejecutados por el anterior Alcalde Pedáneo de la Junta Vecinal de Portilla de Luna (Ayuntamiento de los Barrios de Luna, León) durante los 4 años correspondientes a su legislatura y los 2 años anteriores a su toma de posesión, por los cuales liquidó la cantidad de 500.800 pts, la cual aún no ha sido abonada.

En virtud de lo expuesto, y mediante escritos de fecha de 5 de junio y 26 de junio remitidos respectivamente a la Junta Vecinal y al Ayuntamiento, se ha hecho notar que pese a resultar el contrato de referencia nulo de pleno derecho, en virtud del principio de que nadie puede enriquecerse sin causa a costa de otro, por estar vedado el enriquecimiento injusto, se ha generado en favor del contratista el deber de indemnizar –como se infiere del espíritu que informa los arts.

1303 a 1308 del Código Civil– y que entenderlo de otro modo pugnaría con los más elementales principios de justicia

Con fecha 24 de octubre de 1996 se recibió comunicación del Ayuntamiento de Barrios de Luna en la que se indica que se ha decidido aceptar el Recordatorio formulado el 5 de junio de 1996 y que "está dispuesto a indemnizar al reclamante si puede justificar de alguna manera los trabajos que realizó".

En el expediente **Q/485/96** se hace alusión a los trabajos de pavimentación, alcantarillado y alumbrado ejecutados en Santa Lucía de Gordón (León) –conviniendo verbalmente el Ayuntamiento y los contratistas las condiciones relativas a los referidos trabajos–. Según manifestaciones del reclamante, la cantidad adeudada asciende a la suma de 7.487.775 pts., que el Ayuntamiento parece negarse a abonar haciendo caso omiso de los innumerables requerimientos de pago realizados al respecto por los interesados.

Ello nos ha llevado, una vez realizadas las correspondientes investigaciones, a efectuar al Ayuntamiento de Pola de Gordón el correspondiente Recordatorio de Deberes Legales sin que hasta la fecha se haya dado contestación al mismo.

Ello no obstante, resulta oportuno referirse brevemente al contenido del mismo en cuanto se ponen de manifiesto cuestiones de singular relevancia cuyo alcance excede del caso individual a que se contrae el expediente:

a) La Ley 13/1995, de 18 de mayo, de conformidad con la cual es posible la modificación del contrato –siempre que sea debida a necesidades nuevas o causas imprevistas–, no permite servir de cobertura, como a veces se pretende, a cualquier modificación (significaría no fijar limitación alguna a la prerrogativa de la

Administración contratante de introducir modificaciones en los proyectos). Evidentemente, y a través de la citada prerrogativa, no se puede alterar, completamente o en sus elementos esenciales, el contrato originario. En tales casos, lo procedente, con la finalidad de evitar situaciones que pueden presentarse como "fraude al principio licitatorio" sería tramitar un nuevo expediente de contratación con su correspondiente adjudicación.

b) Resulta a todas luces necesaria una adecuada elaboración de los Proyectos de obras con la finalidad de evitar sucesivas modificaciones que, en el mejor de los casos, no hacen sino alterar el ritmo normal de cumplimiento y ejecución de los contratos administrativos.

c) La modificación del contrato deberá tramitarse mediante expediente incoado al efecto (redacción del proyecto y aprobación del mismo, audiencia del contratista y aprobación del expediente por el órgano de contratación). Deberá ser objeto, asimismo, de la correspondiente formalización.

d) Los requisitos formales para la contratación administrativa y modificación de sus cláusulas no pueden ser invocados por el organismo que los omitió con el resultado de deformación del equilibrio económico a su favor –eludiendo la restauración sinalagmática del equivalente económico del contrato-. En efecto, la aplicación del principio que veda el enriquecimiento injusto posibilita el reconocimiento de las reclamaciones por los excesos sobre el proyecto siempre que hubiesen sido realizados como consecuencia de órdenes de la Administración, sin perjuicio de las responsabilidades de quienes las hubieran emitido ilegalmente.

En el expediente **Q/1479/96** se hace alusión a la sesión de fecha 14 de noviembre de 1995 del Ayuntamiento de Guaza de

Campos (Palencia) en la que se adjudicaron las obras del Pósito Municipal al primo carnal de uno de los corporativos (el cual no se abstuvo en la referida votación).

La primera cuestión que plantea el citado expediente es la relativa a la aplicabilidad de la nueva Ley al contrato celebrado.

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 y que la adjudicación de las obras del Pósito ha tenido lugar el día 14 de noviembre.

En la actualidad la incompatibilidad para contratar afecta exclusivamente a los miembros electivos, a sus cónyuges –o personas vinculadas con análoga relación de convivencia afectiva– y a los descendientes en el supuesto de que el concejal ostente su representación legal.

Por lo tanto, no afecta a un primo de un corporativo, sin perjuicio del deber de abstención que pesa sobre el edil de conformidad con lo establecido en el art. 28.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, al que remite el art. 12.5 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

Ello no obstante, se dio traslado de un escrito tanto al reclamante como a la Corporación, en el que se señalaba que la actuación en un procedimiento del titular de un órgano en el que concurre alguna causa de abstención no implica necesariamente la invalidez de los actos que se dictaren y que la misma solamente se producirá cuando la causa de abstención sea determinante para la adopción del acuerdo (lo cual no sucedió en el presente caso ya que la

intervención de aquel no fue decisiva por ser el resto de votos favorables suficientes).

Plantea singular relevancia la problemática relativa a la ejecución de las obras por la propia Administración (por los propios servicios de la misma, a través de sus medios personales o reales, o con la colaboración de empresarios particulares). Por ejemplo el expediente **Q/1369/95**.

A dicho sistema suele acudir cuando concurre la circunstancia de que la Administración posee elementos auxiliares utilizables en la obra y cuyo empleo supone una economía superior al 5% del importe del presupuesto de aquella o una mayor celeridad en su ejecución.

Ello no obstante, suele ser frecuente que se obtienen los requisitos que la legislación de contratación administrativa impone en estos casos y que se concretan en la necesidad de justificar las ventajas que el sistema reporta a la Corporación, redactar el correspondiente proyecto y no sobrepasar en la contratación con colaboradores el 50% del importe total del mismo.

Función Pública Local

Siendo evidente que las razones de necesidad y urgencia que justifican la contratación de personal laboral temporal pueden estar reñidas con la articulación de un procedimiento de selección, deben ser las propias Corporaciones Locales las que establezcan los criterios que han de seguirse en estos casos (máxime cuando la Disposición Adicional Segunda del Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, referida a la selección de personal laboral fijo, no contiene previsión alguna sobre las contrataciones temporales, sin que la aplicación supletoria de las normas estatales nos señale el procedimiento).

Por esta razón, y para los supuestos en que la contratación revista caracteres de especial urgencia, se ha considerado conveniente por parte de esta Institución la formulación de los correspondientes Recordatorios de Deberes Legales en los que sustancialmente se ponía de manifiesto la necesidad de proceder a confeccionar bolsas o listas de espera, cuya formación se anunciará por los medios de costumbre (para que los interesados soliciten su inclusión), a fin de dar cumplimiento a los requisitos de igualdad, mérito, capacidad y publicidad que deben presidir la selección de todo el personal, los cuales han sido aceptados por las Corporaciones afectadas.

A mayor abundamiento, resulta preciso referirse a continuación a ciertas vulneraciones de la normativa aplicable al personal al servicio de la Administración Local, las cuales, sin ánimo de ser exhaustivos, podrían concretarse en las siguientes:

1. En muchos casos la laboralización realizada ha sido al margen de la legalidad y además excesiva ("creciente fenómeno de laboralización de las funciones públicas locales") con infracción de lo dispuesto en el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, desde el cual sólo es posible laboralizar al personal de oficios (por la manualidad de sus funciones).

2. La equiparación del personal funcionario y laboral en lo que respecta al contenido de las retribuciones, así como al régimen de permisos, cuando lo cierto es que las Corporaciones Locales carecen de competencia para establecerlos por pacto o acuerdo al no resultar factible la analogía con el sistema de relaciones laborales (plataforma de mínimos).

3. La aprobación de baremos de méritos específicos (funcionarios con habilitación de carácter nacional) a fin de seleccionar a un candidato determinado –desviación de poder–.

En el expediente **Q/1469/96** la Dirección General de Administración Territorial cursó escrito a esta Institución dando traslado de la Orden de 13 de junio de 1996, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por la que se acuerda requerir a la Agrupación de Municipios de Garcillán, Anaya y Añe (Segovia) para que anule los apartados 1º, 2º, 4º y 6º de la base cuarta del acuerdo de 16 de mayo de 1996, en virtud del cual se aprueban las bases para cubrir con personal interino la plaza de Secretario-Interventor de la citada agrupación.

4. La apelación a la contratación civil de arrendamiento de servicios obviando el requisito de la autonomía del arrendador (y consiguiente alta en Hacienda y Seguridad Social) así como el de la presentación de facturas con inclusión del IVA por parte del mismo.

5. La contratación temporal de trabajadores para actividades "no temporales" por naturaleza (auxiliar, bibliotecario, socorrista -contratación fija discontinua-...), la cual solamente resulta factible en el caso de obras o servicios subvencionados. Las referidas irregularidades formales transforman la relación laboral en indefinida en detrimento de los principios de igualdad de oportunidades, mérito y capacidad.

6. La aplicación de los contratos de consultoría, trabajos específicos o servicios a aquellas prestaciones que por su contenido, continuidad o permanencia pueden ser objeto de una relación estatutaria (funcionarial) o laboral (contrato de trabajo), incluso a tiempo parcial, como sucede en el caso de los arquitectos, ingenieros y aparejadores municipales.

7. La tendencia a primar al personal contratado en las pruebas de acceso a la función pública local a través de diferentes mecanismos: se elude el sistema de oposición y se aplica con frecuencia el concurso,

los ejercicios de las correspondientes pruebas selectivas suelen consistir en *test* de conocimientos en lugar de temas extraídos al azar (lo cual despierta las suspicacias ente el resto de los opositores, ante la posibilidad de su conocimiento previo por parte de algunos aspirantes), las bases de los concursos y concursos-oposiciones "copian" los méritos del candidato pre-seleccionado.

8. Dependencia de los funcionarios locales respecto de los políticos, a quienes, por otro lado, preocupa más la idea de eficacia que la de legalidad. Máxime cuando el sistema retributivo depende en gran parte, más de decisiones políticas que de causas objetivas y externas.

Entidades Locales de ámbito inferior al municipal

El asentamiento de la población en determinadas regiones españolas (Castilla y León fundamentalmente) ha tenido como característica la existencia de un núcleo central configurado como municipio y núcleos de población dependientes del mismo, separados físicamente del central y con patrimonio comunal. Se trata en realidad de submunicipios con órganos de gobierno propios y competencias y hacienda propia –aunque siempre con intervención del municipio en sus decisiones–.

Estas Entidades, en los últimos años, vienen padeciendo una serie de problemas relativos a su constitución y funcionamiento, entre los cuales citaremos los siguientes:

1. La falta de presentación de candidaturas en las elecciones así como la de designación de vocales por parte de los partidos políticos a los que han correspondido los puestos.

2. La falta de regulación de la constitución de las Juntas Vecinales así como la de posibilidad de moción de censura para poder destituir al Presidente de la Entidad Menor.

3. La disociación política entre el Presidente y los Vocales, que pueden pertenecer a partidos políticos distintos.

4. La dificultad de compaginar las obras de primer establecimiento del servicio con su conservación posterior así como la carencia de patrimonio y de medios económicos por parte de muchas Juntas Vecinales, lo que hace que éstas sean prácticamente inoperantes, limitándose a gastar las subvenciones que para fines concretos perciben.

Interesa destacar el expediente **Q/2438/96**, referido a la subasta de parcelas industriales propiedad de la Junta Vecinal de Navatejera (León), en el que se denuncia por parte del reclamante la inasistencia del mismo a la mesa de contratación en calidad de vocal.

Se planteaba en este expediente la cuestión relativa a que, dado el retraso actual del servicio de correos, las convocatorias no llegan en ocasiones con el tiempo suficiente a los miembros de los órganos colegiados ocasionándoles evidentes perjuicios. En este caso, y con fecha 9 de diciembre de 1996, se estimó conveniente por parte de esta Institución remitir a la referida Junta Vecinal el correspondiente Recordatorio de Deberes Legales, en el que sustancialmente se ponía de manifiesto que, de conformidad con la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, las notificaciones se practicarán por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado o su representante, así como de la fecha, la identidad de quien recibe la notificación y el contenido del acto notificado, y que en la Secretaría General deberá quedar debidamente acreditado el

cumplimiento de este requisito –según previene el Reglamento de Organización y Funcionamiento–. En definitiva, se decía, lo fundamental es que se acredite fehacientemente la recepción de la notificación por el interesado, no siendo válidas las notificaciones cuando no consta firma alguna que identifique al receptor o cuando el sobre certificado que contiene el traslado de la resolución se devuelve por estar ausente el destinatario.

Con fecha 17 de enero de 1997 se ha recibido comunicación de la Junta Vecinal de Navatejera en la que se indica que se ha decidido aceptar el Recordatorio formulado.

Con respecto a esta cuestión interesa resaltar también las reclamaciones relativas a la dilación de los trámites procedimentales de los expedientes de constitución de Entidades Locales Menores. **Q/1790/96**: petición vecinal de constitución del Barrio de la Revilla de Calatañazor –término municipal de Quintana Redonda (Soria)– en Entidad Local de ámbito territorial inferior al municipio. En términos semejantes, **Q/3078/96**.

A la vista de estos expedientes podríamos afirmar que, si bien las Entidades Locales Menores pueden ser un instrumento idóneo para la representación y gestión de los intereses específicos de los vecinos, su constitución no debe convertirse, sin embargo, en una forma de resolver discrepancias vecinales y agravios comparativos en el reparto de fondos, subvenciones y servicios. Es decir, los núcleos así organizados deben contar con territorio y población suficiente que permita la prestación racional de los servicios propuestos y deben quedar demostrados los beneficios que la gestión descentralizada ha de reportar a los vecinos.

Desde otra perspectiva, y en relación con las Entidades Locales de ámbito territorial inferior al municipio, hemos podido constatar que,

en numerosos casos, las competencias asumidas o ejercidas por dichas Entidades no están definidas o delimitadas, lo que dificulta la prestación de muchos servicios –abastecimiento de agua a domicilio, alumbrado público, etc.– al considerar las entidades implicadas –Ayuntamientos y Juntas Vecinales– que no son de su competencia.

La legislación estatal vigente, dada la parquedad con que regula este tipo de Entidades Locales, no proporciona una respuesta clara. La normativa de las pocas Comunidades Autónomas que han desarrollado esta cuestión tampoco ha resuelto todos los interrogantes que se plantean.

El cauce adecuado podría ser la aprobación de un Reglamento de Funcionamiento (en cuya elaboración intervendrían las dos partes implicadas, Ayuntamiento y Entidad Local Menor) y en el que procedería determinar, entre otros, la distribución de competencias entre el municipio y la entidad inframunicipal, el régimen de los recursos económicos y las relaciones de cooperación y coordinación de sus respectivos órganos de gobierno.

TRÁFICO

La ordenación del tráfico de vehículos en las vías urbanas es una de las competencias municipales sobre cuyo ejercicio se han presentado varias quejas a lo largo del año, la mayoría de las cuales se encuentran en tramitación a la fecha de cierre de este informe.

En ellas, los interesados manifiestan su disconformidad con los expedientes sancionadores que se instruyen por infracción de la legislación sobre tráfico y seguridad vial. Los aspectos jurídico-formales son los que adquieren mayor relevancia, ya que constituyen

las garantías necesarias para que el ciudadano tenga una defensa efectiva en la protección de sus derechos.

La causa que ha dado lugar a la presentación del mayor número de quejas es la puesta en práctica del procedimiento previsto en el Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial y la aplicación del procedimiento de notificación mediante la publicación de actos y resoluciones administrativas previstos en el art. 59.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Disconformidad con sanciones de tráfico

En la mayoría de los casos, una vez llevadas a cabo las oportunas investigaciones, se ha advertido que los interesados no aportaron pruebas suficientes que desvirtuasen la veracidad de los hechos alegados, por lo que, al amparo de lo establecido en el art. 76 de la Ley de Seguridad Vial, la denuncia de la fuerza actuante hace fe respecto de los hechos denunciados.

En otros casos los ciudadanos manifiestan su disconformidad con una Providencia de apremio dictada por no haberse satisfecho la deuda en periodo voluntario.

Uno de estos casos es el contemplado en la queja **Q/3221/96**, en el que se le indicó al interesado que dicha Providencia sólo puede ser atacada por alguno de los motivos expresados en los arts. 137 de la Ley General Tributaria y art. 99 del Reglamento General de Recaudación, no pudiendo alegarse otros distintos. En este sentido, el Tribunal Supremo, en Sentencias de 25 de junio de 1990 y 6 de abril de 1992, ha declarado que "la Providencia de apremio no puede ser

impugnada por motivos por los que pudiera haberlo sido la liquidación (sanción), sino exclusivamente por los que, con carácter tasado, señala el art. 137 LGT y 99 RGR".

Tales motivos de impugnación son los siguientes:

- Prescripción.
- Anulación, suspensión o falta de notificación reglamentaria de la liquidación (sanción).
- Pago o aplazamiento del periodo voluntario.
- Defecto formal en el título expedido para la ejecución.

De acuerdo con la legislación aplicable, resulta que el interesado únicamente podría formular dicha oposición si se refiere a aspectos formales y no a las cuestiones de fondo, como alegaba en su escrito de queja, por lo cual se procedió al archivo del expediente.

Notificaciones defectuosas

En el expediente **Q/2856/96** el reclamante manifiesta su disconformidad con la imposición de dos sanciones de tráfico por parte del Ayuntamiento de Bembibre (León) por el estacionamiento indebido del vehículo de su propiedad, ignorándose quien era el conductor, ya que no pudo ser identificado por el denunciante.

Según manifestaciones del promotor de la queja, una vez requerido para que comunicara los datos identificativos del conductor del vehículo, facilitó en tiempo y forma los datos, sin que se practicaran debidamente las diligencias para localizar a los presuntos infractores, lo cual conllevó la imposición de las sanciones al propietario-reclamante. En este momento nos hallamos a la espera de la remisión del informe

del Ayuntamiento a fin de comprobar si se practicaron notificaciones a la persona facilitada por el reclamante.

Responsabilidad patrimonial

En el expediente **Q/2834/96** se plantea un posible supuesto de responsabilidad patrimonial. Según el interesado, éste circulaba con el vehículo de su propiedad por una avenida de la capital leonesa, cuando al pasar por encima de la rejilla de un sumidero, ésta se rompió, causando daños en el vehículo por valor de 16.298 pesetas.

El mismo día se personó en las dependencias de la Policía Local para denunciar el hecho, desplazándose dos Agentes al lugar indicado por el denunciante. Asimismo tales hechos fueron puestos en conocimiento del Ayuntamiento de León sin que por el momento se haya obtenido respuesta alguna.

A fin de comprobar las manifestaciones vertidas por el firmante de la queja en el escrito de presentación de la misma se ha solicitado el oportuno informe.

Disconformidad con liquidación del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica

En el expediente **Q/3016/96** el reclamante pone de manifiesto su desacuerdo con la liquidación del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica realizada por el Ayuntamiento de Boñar (León) basándose en las siguientes consideraciones:

- Con fecha 2-11-95 adquirió su vehículo, realizándose la tramitación pertinente y quedando el citado vehículo a su nombre. En el periodo de pago voluntario hizo frente al abono de la cantidad de 16.632 pesetas, en concepto de Impuesto de Vehículos de Tracción Mecánica referente al año 1996, comprobándose un incremento

sustancial del referido Impuesto sin que, según su parecer, medie causa que así lo justifique. Sin embargo se aporta copia de la liquidación del año anterior que corresponde a un Ayuntamiento distinto.

- Expone asimismo su desacuerdo por aplicar a un mismo objeto un trato diferente en cuanto a su contribución impositiva. Se adjunta igualmente copia del cargo, por valor de 8.442 pesetas, a que ha hecho frente otra vecina del Municipio y referida a un vehículo, a su juicio, de "idénticas" características, adquirido en la misma época y dado de alta en el mismo Ayuntamiento.

Una vez examinado el motivo de la queja se procede a su archivo, puesto que no se ha detectado ningún tipo de irregularidad en la actuación denunciada que pueda ser objeto de una decisión supervisora por parte del Procurador del Común, trasladando al reclamante las consideraciones siguientes:

La legislación aplicable al Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica viene constituida por los arts. 92 a 100 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, además de las Ordenanzas Fiscales correspondientes que aprueben los Ayuntamientos a estos efectos.

En el art. 96 de la Ley de Hacienda Local se establece el sistema de cuantificación de las cuotas del impuesto, el cual se concreta en la aplicación de las tarifas contenidas en el párrafo 1º del propio art. 96.

Dichas tarifas están compuestas por dos elementos esenciales: la clase de los vehículos, por un lado, y la cuota en pesetas fijas, correspondiente a cada uno de ellos, por otro.

Respecto de las clases de los vehículos, el cuadro contenido en el precepto citado prevé seis categorías genéricas: turismos, autobuses, camiones, tractores, remolques y semirremolques arrastrados por vehículos de tracción mecánica y otros vehículos. El concepto de cada una de estas clases de vehículos ha de ser determinado reglamentariamente, de acuerdo con lo previsto en el apartado 3 del propio art. 96. Dicha determinación se produce por el art. 1 del Real Decreto 1576/1989 de 22 de diciembre, que se remite, en cuanto a las clases de vehículos, a las tipologías definidas en la Orden de 16 de julio de 1984 (regla 1ª).

Por lo que se refiere a las cuotas, éstas se concretan en una cantidad fija de pesetas correspondientes a cada una de las categorías que integran las distintas clases de vehículos. Para los camiones de 1.000 a 2.999 kilogramos de carga útil se fija la cuota mínima de 13.200 pesetas.

Sentado lo anterior, es necesario añadir que en el apartado 4 del art. 96 la Ley faculta a los Ayuntamientos para que éstos puedan incrementar las cuotas mínimas contenidas en las tarifas del apartado 1º del mismo artículo. Tal incremento ha de ajustarse a los límites señalados en el propio texto legal, y que se han establecido en función de la población de derecho de los Municipios.

En consecuencia, la liquidación del IVM en el supuesto que se nos plantea se ha realizado correctamente conforme a los preceptos legales reseñados y a la Ordenanza aprobada por el Ayuntamiento de Boñar.

Asimismo el firmante de la queja lamentaba en su escrito el trato diferente dado a otro vecino de Boñar y "referido a un vehículo de idénticas características", cuando de la copia aportada en el expediente se deduce que el vehículo posee unas características distintas, pues

aunque se trata de un camión, la carga útil del mismo es de 700 kilogramos, resultando aplicable por tanto una tarifa menor.

Por tanto se trata de un supuesto en el que se otorga un tratamiento diferente a una situación que es distinta, y como repetidamente ha señalado el Tribunal Constitucional no puede darse violación del principio de igualdad entre quienes se hallan en situaciones diferentes. Dicho en otros términos, el principio de igualdad sólo se viola cuando se trata desigualmente a los iguales; lo constitucionalmente vetado es el trato desigual ante situaciones idénticas. (Entre otras Sentencias del Tribunal Constitucional, 23-11-81, 7-2-84, 9-6-86, 5-2-87, 10-7-87, 13-10-88, 10-11-88, 6-10-89, 3-6-91)

Por su parte en el expediente **Q/93/96** se hace alusión al Decreto de fecha 20 de diciembre de 1995 por el que se deniega la licencia para construir paso de vehículos en la calle XXX de León porque no se considera como calle pública la zona abierta entre los números 55 y 77. Según manifestaciones del reclamante, este encuentra serios problemas tanto para la entrada como para la salida de vehículos "al encontrarse otros automóviles estacionados delante de las puertas de los garajes".

En virtud de lo expuesto, con fecha 29 de julio se remitió al reclamante escrito en el que básicamente se ponían en su conocimiento las siguientes consideraciones:

1. Desde el momento en que está reconocido el carácter privado de una calle, el Ayuntamiento no puede interferir en la cuestión privada de los vecinos relativa a la forma de utilizarla. Es decir, el Ayuntamiento no puede negar una licencia para instalar un sistema de cerramiento en la entrada de una calle particular ni la autorización para colocar carteles de prohibición de acceso público, y menos imponerle "el libre tránsito para todos los ciudadanos".

2. La referida denegación no puede justificarse en la exclusividad de la competencia del Ayuntamiento para regular el tráfico viario –en cuanto ésta no permite convertir en públicas las calles privadas sin aplicar previamente los mecanismos establecidos por la legislación vigente, a menos de incurrir en desviación de poder–.

3. Ello no obstante, debe entenderse atribuida a la competencia de los Ayuntamientos el régimen de policía de las calles de propiedad particular que físicamente vienen integradas en la red viaria como medio de comunicación entre calles o lugares públicos (y, en tal sentido, las autoridades municipales están facultadas para exigir la utilización pública de las calles particulares regulando el uso de las mismas conforme a las necesidades de la ciudad).

En virtud de lo expuesto, se recomendó al reclamante dirigirse a la Corporación municipal solicitando de la misma la correspondiente autorización para instalar el sistema de cerramiento que corresponda a fin de, una vez adoptada la correspondiente resolución, continuar con las gestiones que se estimen procedentes realizar para la solución del problema planteado.