

# **INTRODUCCIÓN**

## INTRODUCCIÓN

A la hora de presentar a las Cortes de Castilla y León un informe sobre lo que ha sido la labor investigadora del Procurador del Común durante el año 1995 es necesario poner de manifiesto, por un lado, una serie de premisas de orden técnico, jurídico y geográfico que han incidido en su labor y que, seguramente, lo seguirán haciendo en el futuro; y, por otro lado, algunas consideraciones que se pueden inferir del análisis de las actuaciones registradas durante el año 1995.

### I

1. La ausencia de un *período de carencia*, a diferencia de lo ocurrido en otras Instituciones, y la indeterminación de la propia sede durante los primeros meses, han impedido dedicarnos con la intensidad necesaria al estudio de las quejas que desde el principio comenzamos a registrar (las primeras fueron "recibidas" por el Procurador del Común, ya antes de su toma de posesión, en su despacho de la Universidad de León).

La puesta en marcha de la Institución implica numerosas tareas, desde la búsqueda del personal, hasta la instalación de medios materiales. A título de ejemplo, no pudimos disponer del sistema informático hasta el mes de septiembre.

Todo ello supone un inevitable retraso, por el que pedimos disculpas, en la tramitación de las numerosas quejas recibidas, que superaron con creces nuestras expectativas.

2. La puesta en funcionamiento de la Institución lleva consigo necesariamente la toma de contacto con otras Instituciones, como son los titulares, por supuesto, de las distintas Administraciones en la Comunidad Autónoma, pero además:

- El Ministerio Fiscal, al que hay que dirigirse, según los arts. 3.2, 18.2 y 18.3 de la Ley reguladora del Procurador del Común de Castilla y León, en el caso de que algún funcionario o Autoridad incumpla la labor de auxilio a que está obligado o cuando aprecie irregularidades en el funcionamiento de la Administración, a lo que habría que añadir lo establecido en las normas generales.

Por otro lado, las funciones que el art. 124 de la Constitución asignan al Ministerio Fiscal son, si no análogas, sí semejantes a las que nuestra Ley encomienda al Procurador del Común: la defensa de la legalidad y de los derechos de los ciudadanos.

- El Defensor del Pueblo estatal, con el que proyectamos durante el año 1995 la elaboración de un convenio de colaboración y cooperación que nos permitirá llevar a cabo nuestra labor con mayor amplitud, evitando algunas de las disfunciones a las que puede dar lugar el texto de la Ley 2/94.

3. Nos ha correspondido comenzar a hacer la interpretación de nuestra propia Ley reguladora, que ofrece no pocas dificultades a la hora de coordinar sus preceptos.

Entre los defectos de la Ley, llama la atención la falta de claridad en la determinación de los plazos y más concretamente la ausencia de plazo para la contestación a nuestras recomendaciones o sugerencias. Así como la *potestad* para suspender nuestra actuación si se interpusiera recurso ante los tribunales, o la vigilancia sobre las resoluciones de los órganos judiciales que infrinjan el Estatuto de Autonomía o la actuación prevista en el artículo 28.2 de la Ley, o la posibilidad que se da a los miembros de las corporaciones locales para solicitar nuestra intervención, posibilidad que es susceptible de ser utilizada con fines políticos. Por no hablar de otros aspectos que fueron objeto de críticas en las muy útiles Jornadas sobre el Procurador del Común, organizadas por las Cortes de Castilla y León y por la Universidad de Valladolid.

4. Nos encontramos en la Comunidad que no sólo es la más extensa de España, sino que sus 9 provincias están integradas por un total de 2.250 municipios (más de la cuarta parte de la totalidad de municipios del país). Existe también una comarca, 183 mancomunidades y 2.234 entidades de ámbito territorial inferior al municipio. Todos estos entes son objeto de supervisión por parte del Procurador del Común de Castilla y León, al ser el ciudadano, cada vez más, sujeto de un mayor número de actos administrativos.

No en vano, un alto porcentaje de las quejas van dirigidas contra la Administración Local, cuya vigilancia ejercemos en buena medida en colaboración con el Defensor del Pueblo.

Quizá donde especialmente se ponga de manifiesto la necesidad de la Institución del Procurador del Común sea en el ámbito de la Administración Local al poner fin a la vía administrativa la práctica totalidad de los actos administrativos emanados de ésta.

La posibilidad, pues, de acceder a la Institución del Procurador del Común de Castilla y León en estos casos supone una oportunidad de reconsideración del tema contando con argumentos que han podido pasar desapercibidos en la solución recurrida.

5. No hay que olvidar tampoco que existe en la Comunidad un elevado número de municipios menores de 5.000 habitantes.

Varias razones podrían justificar una mayor intervención de la Institución en este tipo de Entidades Locales, cuya actividad, debido a diferentes motivos, se sitúa en numerosas ocasiones, si no en contra del ordenamiento jurídico, sí al margen del mismo. Pueden resumirse en las siguientes:

a) Frecuentemente, el Secretario del Ayuntamiento es el único funcionario del mismo -desempeñando las funciones de las subescalas técnica, administrativa, auxiliar y subalterna-. Por otro lado, no suelen disponer de técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos.

b) En muchos supuestos la aplicación de los procedimientos expropiatorios por las Administraciones Locales implicadas no satisface los postulados constitucionales, ni los requisitos y plazos contemplados en la legalidad ordinaria.

c) Es de mencionar la insuficiencia de los recursos que constituyen la Hacienda de las Entidades Locales para el desempeño de las funciones que la Ley atribuye a las Corporaciones respectivas. Además, la contabilidad local no posibilita el ejercicio de los controles pertinentes.

d) El carácter obligatorio de la prestación de los servicios mínimos municipales choca con la escasez de recursos económicos de

los pequeños municipios y con la insuficiencia de los planes de obras con que las Diputaciones Provinciales y Comunidades Autónomas, con carácter supletorio, pretenden paliar este tipo de carencias.

e) No se constituyen comisiones informativas y se incumplen los plazos de celebración de la sesión ordinaria del pleno. En general no existe comisión de gobierno.

Se prescinde en numerosas ocasiones de la publicación preceptiva de ciertos acuerdos municipales en los boletines oficiales correspondientes; y en algunas corporaciones se carece de libros de actas así como de libros de resoluciones de la presidencia.

f) No suelen existir ordenanzas municipales y, en otras ocasiones, no se hace efectivo el procedimiento sancionador para la imposición de multas por infracción de ordenanzas. También se advierte la inexistencia de reglamentos.

g) Con relación a la mayoría de las Juntas Vecinales -que, no se olvide, son más de 2.000 en Castilla y León- se denuncia con carácter personalizado la actuación de los Alcaldes Pedáneos que, o bien no convocan las sesiones plenarias preceptivas de las Juntas Vecinales, o bien no realizan las rendiciones de cuentas de la gestión del presupuesto ni, lógicamente, la correspondiente censura de las mismas, ni la publicidad a que obliga la Ley en la elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto anual de estas Entidades Locales.

h) Es general el incumplimiento relativo a la normativa reguladora de la contratación de las Corporaciones Locales.

i) Se prescinde normalmente de un instrumento esencial en toda organización administrativa: la Relación de Puestos de Trabajo.

En materia de oposiciones y concursos, se detecta también la inclinación en muchas entidades locales a primar excesivamente a los contratados interinos en las pruebas de acceso frente a los opositores libres.

No se ven con claridad en algunos casos las causas de la extinción de los puestos de trabajo.

6. No son pocos los supuestos en los que las competencias entre Administración Autonómica y Local no aparecen netamente deslindadas, sino solapadas o interrelacionadas, por ejemplo en materia de:

- Organización y funcionamiento.
- Bienes.
- Términos municipales.
- Creación y supresión de Entidades Locales Menores y de Áreas Metropolitanas y Comarcas.
- Urbanismo.
- Dispensa de servicios mínimos y determinación de tarifas.
- Funcionarios de habilitación nacional.
- Haciendas Locales.
- Otras cuestiones y legislación sectorial.

## II

De las actuaciones registradas durante el año 1995, que desarrollaremos más adelante, quizá convenga destacar las siguientes observaciones:

1. En la mayoría de los casos, el promotor del expediente no invoca directamente la conculcación de un derecho fundamental, sino más bien la inobservancia de los principios que, para el funcionamiento de la Administración, impone el art. 103 de la Constitución, su falta de sometimiento a la Ley o, simplemente, su pasividad.

2. Se denuncia con extraordinaria frecuencia un vicio que también las Administraciones en Castilla y León ejercen habitualmente: el silencio administrativo. El ciudadano sabe que los recursos en vía administrativa muchas veces no sirven absolutamente para nada, obligándole a acudir a la vía contencioso-administrativa, que es lenta, ya que no ha tenido lugar aún la creación de los órganos unipersonales de lo contencioso-administrativo; y cara, por lo que sólo resulta accesible para los económicamente más fuertes.

3. En algunas ocasiones, especialmente en materia urbanística, hemos recibido denuncias verbales referentes a conductas aparentemente delictivas (prevaricación y otros delitos atribuidos a Autoridades y funcionarios), sin que aporten indicios racionales al respecto que nos obliguen a ponerlo en conocimiento del Ministerio Fiscal.

En tales casos, nos hemos limitado a sugerir los cauces oportunos para hacer llegar tal denuncia al órgano competente para su esclarecimiento.

Sin embargo, debemos decir que en el transcurso de nuestras investigaciones, nos hemos encontrado con actuaciones que podemos calificar, al menos, de irregulares y que, de no ser atajadas, vendrían desgraciadamente a abonar una cierta idea que tienen no pocos ciudadanos acerca de la actuación de las Administraciones Locales en este campo, con la consiguiente alarma social.

Por ello, en el momento de cierre de este Informe, estamos considerando la posibilidad de estudiar en profundidad un tema que, como todo el mundo sabe, reviste una gran complejidad, y que muy probablemente requiere la elaboración de una normativa específica. Es probable que con esta última no se acabe con esas conductas reprobables, pero al menos ayudará a ponerles coto.

4. No ha habido quejas, ni tenemos constancia de que el racismo o la xenofobia sean, fuera de casos aislados, un problema grave en esta Comunidad Autónoma.

Para prevenirlo, en cualquier caso, hay algo sobre lo que queremos llamar la atención con toda la claridad que permita la prudencia.

Es preciso que las Autoridades hagan lo posible para que el ciudadano medio no tenga la impresión de que hay excepciones a la obligación de acatar la Ley; obligación que no pueden eludir los españoles, sean del colectivo que sean, ni los extranjeros, sea cual sea el país de su procedencia.

De lo contrario, si diera la impresión de que existe permisividad hacia grupos de personas -por lo demás muchas veces fácilmente

identificables-, estaríamos, aunque sin quererlo, fomentando actitudes que pueden acabar, efectivamente, siendo racistas o xenófobas.

Al menos, eso cabe inferir de escritos presentados por ciudadanos quejándose de, por ejemplo, amenazas, actitudes agresivas o conductas relacionadas con el narcotráfico que vendrían repitiéndose con cierta impunidad.

Somos perfectamente conscientes de que el problema no es de fácil remedio, pero si de una cosa estamos seguros es de que el silencio no es la mejor de las soluciones

5. Gran peso específico tienen en la actuación investigadora del Procurador del Común de Castilla y León los expedientes iniciados de oficio, posibilidad que se atribuye a la Institución por el art. 1.4 de la Ley 2/94.

Estos expedientes pueden iniciarse, por ejemplo, tras la observación de las noticias vertidas en los medios de comunicación en asuntos particulares y concretos, o tras el estudio de un número determinado de quejas que permiten advertir la presencia de fondo de un problema de carácter general.

Ellos han ocupado buena parte de la labor de la Institución durante el año 1995, labor que no ha finalizado, y que pretendemos incrementar en otros asuntos de igual interés en los ejercicios sucesivos, en la medida de nuestras posibilidades. Es una tarea fundamental que el Procurador del Común ha emprendido desde el primer momento y que debe tratar por todos los medios de propulsar. Y es que la Institución está en condiciones de tener una visión global de

los problemas que difícilmente puede tener el individuo o incluso las Administraciones.

6. Casi todas las Administraciones han dado respuesta a nuestros requerimientos en solicitud de información, incluso aquellas que, como la Administración Estatal, en principio no estarían obligadas a hacerlo. Es cierto que en no pocos casos ha habido retrasos, que tal vez haya que achacar al hecho de que se trataba del primer año de funcionamiento de una Institución hasta entonces desconocida.

Sin embargo, no estamos aún en condiciones de saber en qué medida las Administraciones, cumplimentado en su totalidad el expediente, asumen el contenido de nuestras sugerencias o recomendaciones. Es cierto que los expedientes no tienen por qué cerrarse con el año natural. Por otra parte, hay que admitir, como humano, que el titular de una Administración prefiera actuar sin dar la impresión de que lo hace a instancias de otra institución. En realidad, lo importante es que las Administraciones corrijan sus defectos y atiendan cada vez mejor al ciudadano.

Lo que ocurre es que la Ley dice que debemos reflejar en este Informe el resultado de nuestras actuaciones, por lo que espero que en adelante esto sea tenido en cuenta por Autoridades y funcionarios.

Como señalábamos más arriba, el problema puede consistir también en que la Ley 2/94 no establece plazo para la respuesta de las Administraciones a nuestras sugerencias o recomendaciones. Y, por si fuera poco, el art. 18.1 parece estar pensado tan sólo para la primera fase de nuestra actuación -la de solicitud de informes-, echándose en este sentido de menos un precepto del tipo del art. 30, párrafo 2º, de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo. Ello, entre otras cosas -como

las dificultades de la puesta en marcha del departamento correspondiente-, explicaría el que este Informe no contenga de forma sistemática la especial referencia *al estado de observancia, aplicación e interpretación del ordenamiento jurídico castellano-leonés* del que habla el artículo 20 de la Ley 2/94.

Poco nos importaría, la verdad, si nuestra actuación, finalmente, redundaba en un más escrupuloso cumplimiento de la legalidad vigente y en una mejor y más eficaz protección de los derechos de los ciudadanos. Sabemos que en no pocos supuestos ha sido así.

A Uds., Sres. Procuradores, les corresponde juzgar.