

**ÁREA A**

**FUNCIÓN PÚBLICA Y PRESIDENCIA**

## **ÁREA A**

### **FUNCIÓN PÚBLICA Y PRESIDENCIA**

<b>Expedientes área.....</b>	<b>153</b>
<b>Expedientes remitidos al Defensor del Pueblo .....</b>	<b>15</b>
<b>Expedientes admitidos.....</b>	<b>73</b>
<b>Expedientes rechazados.....</b>	<b>24</b>
<b>Expedientes en estudio.....</b>	<b>37</b>
<b>Expedientes no tramitados .....</b>	<b>4</b>

El área denominada Función Pública y Presidencia está integrada por todos aquellos expedientes que hacen referencia a problemas que tienen por denominador común la función pública.

Los expedientes que se incluyen en esta área se distribuyen en los siguientes bloques:

1. Función pública: oferta de empleo público, selección de personal, formación y perfeccionamiento, provisión de puestos de trabajo, carrera administrativa y promoción profesional, situaciones administrativas, incompatibilidades, retribuciones, jornada de trabajo, licencias y permisos, régimen disciplinario, jubilación, derechos sindicales y varios.
2. Corporaciones Locales y Entidades Menores
3. Protección Civil

4. Interior

5. Tráfico

6. Varios.

De entre las reclamaciones incluidas en esta área, las remitidas al Defensor del Pueblo tienen su causa fundamentalmente en:

- Situaciones administrativas que son competencia de administraciones no sujetas a la supervisión del Procurador del Común de Castilla y León.
- Situaciones en las que el interesado ya ha recurrido previamente al Defensor del Pueblo.

El rechazo de las quejas comprendidas dentro del área de referencia obedece fundamentalmente a:

- Expedientes en los que el interesado ha acudido ante los Tribunales ordinarios de Justicia y como es sabido la ley reguladora del Procurador del Común obliga a suspender sus actuaciones cuando un asunto se encuentra sujeto a resolución judicial.
- Situaciones en las que la Administración de Justicia ya se ha pronunciado, habiendo recaído resolución firme.
- Los propios interesados han desistido comunicando su voluntad de no continuar con la tramitación ordinaria del expediente abierto.
- Los propios interesados, a pesar de nuestros requerimientos reiterados, no han vuelto a interesarse por la queja.

- Inexistencia de irregularidad administrativa por parte de la Administración, una vez recibidos los antecedentes del reclamante, recabados los de la Administración y confrontados los mismos con los diferentes textos legales aplicables.

Por lo que se refiere a las quejas admitidas, dentro de las mismas hemos de distinguir aquellos expedientes que se han resuelto desde esta Institución y los que a fecha de cierre del informe están en tramitación.

Con relación a los expedientes resueltos positivamente hemos de señalar que se trata de quejas en las que, una vez abierto el expediente e iniciada la investigación, debido a las gestiones de la Institución o a un cambio de criterio de la Administración, el problema planteado en la queja queda resuelto.

Los problemas que se plantean y que son incluidos dentro de esta área, *en el ámbito de la función pública*, se pueden dividir en dos grupos principalmente:

- Aquellas quejas que se refieren a las tensiones que se producen en el seno de la Administración entre los propios funcionarios y la Administración a que pertenecen para que ésta les reconozca sus derechos. Así hemos de destacar, entre otras, las que tienen por objeto posibles irregularidades y deficiencias en la provisión de puestos de trabajo (concursos de méritos, libre designación, nombramientos provisionales de personal funcionario, nombramientos de personal interino, etc.).

- Aquellas otras que se refieren a reclamaciones que formulan los ciudadanos en contra de la Administración para reconocimiento de sus derechos, habitualmente relacionadas con las convocatorias de plazas para acceder a los puestos ofertados por la Administración (acceso a la condición

de funcionario y/o personal laboral; discrepancias sobre el contenido de ejercicios de las pruebas selectivas, etc.). Constantemente están en juego los principios establecidos en la Constitución, de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, normas fundamentales presentes en toda convocatoria de plazas de acceso a la función pública, cuya interpretación genera conflictos y, en consecuencia, es fuente de quejas. Se observa también que los ciudadanos que aspiran a una plaza en la Administración, si discrepan de los tribunales que examinan, no cuentan con facilidades para obtener una explicación razonable del resultado de sus pruebas, dificultándoles el acceso a esta información, siendo frecuente que deban recurrir a los Tribunales de Justicia.

Como ilustración de lo expuesto podemos señalar algunos expedientes que han sido objeto de tramitación dentro de esta área:

**Expediente Q/123/95/RPG.** En su día tuvo entrada en esta Institución escrito formulado por XXX denunciando los criterios de valoración empleados por la Comisión Territorial de Valoración de Méritos de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social a la hora de confeccionar la lista de aspirantes a ocupar plaza de practicante titular interino.

Sustancialmente se exponía el desacuerdo con el informe de la Comisión Territorial de Valoración, en base al cual vio modificada la puntuación que se le había otorgado a la persona interesada para acceder a las listas de aspirantes a ocupar plazas de practicante titular interino en la provincia de Salamanca.

El cambio de criterio empleado para la baremación traía su causa en el informe interpretativo que la Dirección General de Salud Pública y Asistencia emitió, con ocasión de la consulta formulada por la propia

Comisión de Valoración sobre si el tiempo de servicios prestado como "fijo de plantilla" debía ser baremado o no.

En líneas generales, la interpretación dada al apartado 3.1.D) del Anexo I de la Orden de 7 de julio de 1988 (que contemplaba la concesión de 0.15 puntos por cada mes completo de servicios prestados como interino, contratado o sustituto en plazas dependientes de cualquier Administración u Organismo en la Comunidad de Castilla y León) venía a considerar que, en razonable solidaridad con el colectivo de desempleados, todos los servicios que hubieran sido prestados como propietarios no podían baremarse, asimilándose a éstos los servicios prestados como laboral o contratado, siempre que llevasen la connotación de "fijo de plantilla".

Así, aunque en un primer momento la Comisión responsable de la valoración de méritos le otorgó al firmante de la queja una puntuación de 22,3076 puntos, sin embargo, tras revisarse su expediente y entender que el periodo de varios meses de una anterior relación laboral era calificado como servicios derivados de una relación funcional fija, se le dedujo dicho periodo y pasó a tener 2,5076 puntos.

Ciertamente este hecho ha supuesto un grave perjuicio al reclamante y ello porque ha visto mermada la posibilidad de optar a una plaza en situación de interino en igualdad de condiciones, pese a que hasta la fecha en que fue contratado por la Administración de la Junta de Castilla y León se encontraba en situación de desempleo.

Admitida a trámite la queja, se solicitó el preceptivo Informe del Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León en Salamanca, que se remitió básicamente al dictamen de la Secretaría General de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social de la Junta de Castilla y León.

A la vista de la información obtenida, esta Institución consideró oportuno, en uso de las facultades atribuidas a esta Institución por el artículo 19 de la Ley 2/1994, 9 de marzo, formular una *Sugerencia* y una *Recomendación* formal a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León, a la Dirección General de Salud Pública y Asistencia, así como a la Secretaría General de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social:

"Sugerimos que la convocatoria de nombramiento del personal en vacantes existentes en puestos de trabajo adscritos a funcionarios sanitarios de Atención Primaria debería hacer referencia, claramente, a la situación de temporalidad, digna de tener en cuenta, para puntuar los servicios prestados, distinguiendo entre el personal funcionario de empleo (interino o eventual) y el personal laboral contractual de duración determinada.

Por otra parte, si se mantiene el principio de solidaridad con los desempleados -personas que no tienen un trabajo estable-, debería tenerse en cuenta que en el campo de las relaciones laborales (aquéllas que se rigen por el Estatuto de los Trabajadores), un contrato de trabajo que en su momento fue "fijo de plantilla" y que se ha extinguido o resuelto por causas no imputables al trabajador (que puede ser un despido improcedente sin readmisión, un expediente de regulación de empleo etc.) debería ser tenido en cuenta a la hora de valorar los servicios prestados.

De otro lado y por lo que se refiere al caso de los funcionarios de carrera, estimo necesario recordar que, tras la reciente reforma de la Ley 30/84, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, pueden existir funcionarios cuyos puestos hayan sido suprimidos como consecuencia de un plan de empleo de los contemplados en el artículo 20.1 g) de dicha Ley y que tras pasar por las distintas fases de reasignación de efectivos previstos lleguen a ser declarados en las situaciones establecidas en el artículo 29.6 y 7 de la mentada norma.

Por consiguiente, a juicio de esta Institución, la reforma a que se acaba de hacer mención viene a alterar la estabilidad en el empleo que tradicionalmente se ha venido predicando para los funcionarios de carrera al servicio de las Administraciones Públicas, por lo que, en aras al mismo principio de solidaridad, las situaciones a que acabamos de referirnos deberían asimismo merecer, a la hora de valorar los méritos de los distintos aspirantes, algún tipo de consideración.

Por último, creo preciso recomendar que una interpretación lógica y sistemática de la Orden de 7 de julio de 1988 lleva a la conclusión de que los únicos servicios que *no* deberían ser baremados a la hora de elaborar las listas de aspirantes a nombramiento de interinos son los de aquellos trabajadores (laborales o funcionarios) que, si bien han sido incluidos en la lista provisional de sanitarios interinos, se encuentran en servicio activo o han cesado en sus relaciones de trabajo de manera voluntaria".

**Expediente Q/115/95/AOG.** Ante esta Institución se tramitó expediente de queja, promovido por XXX. En su escrito se aludía a la injusticia, arbitrariedad y discriminación cometida por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de la Junta de Castilla y León al no haberle sido, a su juicio, respetado el puesto de trabajo adquirido en la Administración por concurso de méritos, cuando se llevó a cabo la transferencia de medios personales a la Delegación Territorial de Palencia.

Esta situación decía afectarle muy negativamente al haber sido objeto de una variación en la denominación del puesto de trabajo. Como consecuencia de dicha variación, con la calificación de "Plaza a Extinguir", se anulaba su condición de Jefe de Sección, así como al parecer dejaba también de percibir el correspondiente complemento específico.

A juicio de quien presenta la queja, no se habían respetado los derechos inherentes adquiridos como funcionario de carrera.

Estudiado el antedicho escrito del firmante, así como la documentación que junto al mismo nos fue remitida, se procedió a admitir a trámite la queja y a su estudio. En consecuencia, nos dirigimos a la Secretaría General de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial solicitando un informe sobre la cuestión planteada en la queja.

En resumen podemos concluir que del informe redactado por la Secretaría General de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial se desprende que la actuación de dicha Administración ha sido ajustada a derecho.

Se hizo saber al presentante de la queja que, a raíz de las nuevas competencias asumidas por esta Administración Autonómica, derivadas del Real Decreto 1686/94, fueron modificadas las R.P.T. de funcionarios de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial que estaban vigentes en el momento de la efectividad de las transferencias, con el fin de crear puestos de trabajo para asignar a los funcionarios transferidos, lo que se hizo mediante Decreto 287/94, de 15 de diciembre.

Como consecuencia de esta reorganización fueron modificadas las denominaciones de algunos puestos de trabajo con respecto a las que figuraban en el Real Decreto 1686/94 de transferencia, pero siempre dentro del marco de las facultades de autoorganización que le confiere a la Comunidad el artículo 31 del Estatuto de Autonomía.

Así, por Decreto de la Junta de Castilla y León se aprobó la Relación de Puestos de Trabajo de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, en la que se reflejaron, de acuerdo con la modificación llevada a

cabo en la estructura orgánica, los puestos que componen las Secciones en las Delegaciones Territoriales. En este sentido, es preciso recordar que corresponde a la Comunidad Autónoma de Castilla y León la facultad de creación y estructuración de los órganos y servicios de la Administración Autonómica que tenga por objeto servir al ejercicio de las competencias que le están atribuidas.

Por lo que se refiere al complemento específico que correspondería a la persona que formuló la queja, resulta de suma importancia destacar que, según se desprende del informe remitido a esta Institución, se ha podido constatar que, en la actualidad, el interesado percibe el referido Complemento Específico por Responsabilidad y Dificultad Técnica (Factor A), correspondiente a su Grupo y Nivel que desempeña según lo dispuesto en el artículo 2.2.2 del Decreto 1/1994, de 13 de enero, pese a que el puesto de administrativo que ocupa no tiene propiamente asignado el Complemento Específico por Incompatibilidad, Libre Disponibilidad, Peligrosidad y Penosidad (Factores B, C y D).

Por todo ello esta Institución comparte el criterio mantenido por la Secretaría General de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de la Junta de Castilla y León, la cual ha ajustado en todo momento su actuación a lo preceptuado por la normativa aplicable, lo que se hizo saber al presentador de la queja.

**Expediente Q/273/95** (Colectiva). Queja planteada por varios funcionarios de la Junta de Castilla y León, destinados en la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio y en situación de "activo" en un servicio Territorial de dicha Consejería. Se consideran discriminados económicamente con relación a los grupos de "laborales" y de "conductores"

que prestan servicio en la misma Consejería y en las mismas condiciones de trabajo pero con grandes diferencias de salario.

Tras la admisión a trámite de la queja se procedió al estudio de la misma y a comunicar a los interesados las consideraciones que sobre el problema planteado se realizaron desde la Institución y que se transcriben a continuación:

"1. Habiendo sido Vd. y otros funcionarios transferidos a la Administración de esta Comunidad Autónoma en virtud del Real Decreto 1504/84 de 8 de Febrero, perteneciendo a la Escala de XXX del ICONA, grupo E, mediante Decreto de la Junta de Castilla y León nº 119/92 de 9 de Julio, se establecieron las condiciones para que los funcionarios del grupo E que *voluntariamente* lo solicitasen pudiesen integrarse en el colectivo de Personal Laboral, plazo y procedimiento que finaliza en Octubre de 1992, a través de Orden del 29, que hace público el listado definitivo del proceso de laboralización en el cual no figura Vd., toda vez que no solicitó su integración en los términos señalados. Los hechos relatados son afirmados en su queja y corroborados por la documentación a ella adjunta y por la que obra en este expediente recabada por esta Institución.

2. Se deduce, en definitiva, de su queja, una posible vulneración de sus derechos fundamentales a la igualdad en la aplicación de la Ley que, en el presente, se reconduce a su manifestación laboral y, en concreto, al aforismo "a igual trabajo igual salario", afirmación que debe ser inmediatamente matizada en cuanto que la igualdad en la aplicación de la Ley exige la concurrencia de una situación plenamente idéntica en sus hechos y en la normativa aplicable, que haya sido valorada por un mismo órgano de manera diferente y sin justificación razonable.

3. Al caso que Vd. plantea le es de aplicación la doctrina del Tribunal Constitucional, contenida en su Sentencia 763/84 de 11 de Junio de 1987, que, aludiendo a otros precedentes del mismo Tribunal, señala: "*La igualdad de trato de funcionarios y trabajadores no se infiere de la Constitución, y de ello es prueba también la distinta regulación y previsión constitucional, cuyo artículo 35.2 remite al Estatuto de los Trabajadores y el 103.3 al Estatuto de los Funcionarios, lo que justifica "las regulaciones diferenciadas que no parecen irrazonables". Si la distinción entre ambos regímenes es una opción constitucionalmente lícita del legislador también lo será la diferencia en los elementos configuradores de los mismos, no justificándose por ello la sospecha de arbitrariedad*". Habrá que añadirse, además, a su caso concreto, que la opción de elegir la situación en que Vd. pudiera quedar se le ofreció por la Administración Autonómica en tiempo y forma, sin límite a su libre y exclusiva voluntad.

4. Existe, pues, una justificación razonable de la Administración Autonómica en cuanto a su situación funcional y las implicaciones de todo orden, incluidas las económicas, que derivan de la misma, sin que el elemento de comparación que Vd. ofrece y del que, a su juicio, resulta la desigualdad, es decir, la situación del personal laboral, sirva para apreciar la discriminación por Vd. apuntada, una vez sentados los anteriores criterios.

A mayor abundamiento y para su conocimiento, le señalo, asimismo, que el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 1593/90 de 20 de Septiembre, en amparo solicitado por conductores del Parque Móvil Ministerial en régimen laboral en reclamación de gratificaciones acordadas por la Administración sólo para conductores funcionarios, resuelve que no existe desigualdad de la aplicación de la Ley, toda vez que el criterio de excluir a los conductores laborales de las cuantías de las gratificaciones fijadas por la Administración se justifica en que los recurrentes en amparo no gozan de la condición de

funcionarios y ello no conculca el principio de igualdad en la Ley, *"pues se trata de situaciones diferentes que descansan en la configuración de una diversa disciplina jurídica"*, Sentencia que confirma la precedente del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 19 de Marzo de 1990, y que, puesta en relación con la ya citada en el punto 3 del Tribunal Constitucional, de 11 de Junio de 1987, viene a configurar, en definitiva, a juicio de este Procurador del Común, la inexistencia de la vulneración de derechos fundamentales que Vd. plantea en su queja."

**Expediente Q/574/95.** Mediante el escrito remitido a esta Institución, el firmante manifiesta su disconformidad con relación a la aplicación del artículo 38.4 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, ya que para iniciar un recurso Contencioso-Administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Valladolid se vio obligada a utilizar "el servicio intermediario en Valladolid, debido a que sólo era admitido si se presentaba en el registro del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en Valladolid, denegándosele la admisión en el Registro de los Tribunales de Justicia de León". Terminaba el escrito solicitando del Procurador del Común la "intercesión para que los distintos órganos de la Administración, con especial atención a los de justicia, hagan cumplir a sus funcionarios la Ley vigente en relación con los lugares en que cabe la presentación en Registro".

Ante el problema planteado se le significaron, al presentador de la queja, las siguientes consideraciones:

"Hay que tener en cuenta que el Estado de Derecho implica, fundamentalmente, separación de los poderes del Estado, imperio de la Ley como expresión de la soberanía popular, sujeción de todos los poderes

públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico y garantía procesal efectiva de los derechos fundamentales y libertades públicas, y requiere la existencia de unos órganos que, institucionalmente caracterizados por su independencia, tengan un emplazamiento constitucional que les permita ejecutar y aplicar imparcialmente las normas, someter a todos los poderes públicos al cumplimiento de la Ley, controlar la legalidad de la actuación administrativa y ofrecer a todas las personas tutela efectiva en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos.

El conjunto de órganos que desarrollan esta función constituye el Poder Judicial, del que se ocupa el Título VI de nuestra Constitución, configurándolo como uno de los tres poderes del Estado y encomendándole con exclusividad el ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, según las normas de competencia y procedimiento que las leyes establezcan.

Pues bien, de acuerdo con estas normas, el principio informante de nuestro Ordenamiento Jurídico Procesal es que la presentación de escritos judiciales debe tener lugar en la Sede, Secretaría o Registro General del Juzgado o Tribunal al que vayan dirigidas, o, excepcionalmente, ante el Juzgado de Guardia de la localidad donde se dirijan aquéllos, en las condiciones y con los requisitos que en cada supuesto se establece en las normas procesales.

Así se infiere de los arts. 268, 272.3 281, 283 y de la Ley Orgánica del Poder Judicial en relación con lo que dispone el art. 250 de la Ley de Enjuiciamiento Civil y el Reglamento Orgánico de Secretarios Judiciales aprobado por Real Decreto 29-4-88, para que los escritos surtan efectos desde su presentación en los procedimientos judiciales, pues lo que cuenta, a tenor de las disposiciones citadas, es la fecha de presentación ante el órgano jurisdiccional competente, o, en su caso, ante el Juzgado de Guardia o Registro General del mismo lugar donde tenga su sede el Juzgado al que se

dirija. Sólo de este modo puede el Secretario, como único titular de la fe pública judicial, poner diligencia para hacer constar el día y hora de presentación de las demandas y cualquier otro escrito sujeto a un plazo perentorio.

Esta interpretación ha sido reiteradamente plasmada en numerosas Sentencias de nuestro Tribunal Supremo, constituyendo jurisprudencia indiscutida. Entre otras, se pueden citar las Sentencias de la Sala III del Tribunal Supremo de 13-11-95, 18-3-95, 29-1-93, 3-11-92, 14-4-88, 17-7-87, 10-5-86, 16-5-81, 25-10-76, 28-12-75, que en resumen vienen a sancionar la no aplicabilidad del ahora art. 38 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y el anterior art. 66 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17-7-58. En todo caso, hay que considerar que no estamos en presencia de un procedimiento administrativo común, sino ante un proceso o la iniciación de un proceso judicial contencioso-administrativo y por tanto no se trata de una actuación administrativa o un acto de parte que pretende la producción de unos efectos administrativos, sino de un acto de parte que pretende la producción de unos efectos jurídico-procesales en un determinado proceso. Y, por tanto, ha de estar sometido a las normas reguladoras de dichos procesos".

Dentro del bloque correspondiente a las *Corporaciones Locales y Entidades Menores*, podemos distinguir los siguientes aspectos:

#### *1. Función Pública Local:*

Merecen una especial atención las quejas que se vinculan con los procesos selectivos de personal.

Los conflictos que se originan con motivo de la realización de los ejercicios previstos en las bases de las convocatorias, la valoración de los mismos, así como la obtención de información por los opositores de los expedientes administrativos en los que constan las actuaciones, las actas y las calificaciones, son algunos de los problemas que caracterizan estas quejas.

Es sabido que una doctrina ya asentada y confirmada por la Jurisprudencia afirma que las bases de las convocatorias de los concursos y oposiciones constituyen la ley que rige tanto para el tribunal u órgano de selección como para los ciudadanos que optan a empleos públicos. No obstante, resulta habitual que por ausencia de desarrollo, falta de claridad o imprecisión, la interpretación de las bases de las convocatorias, se generen serias dificultades entre opositores y tribunales.

Una de las contradicciones más frecuentes entre opositores y tribunal consiste en la diferente valoración de los ejercicios realizados, lo que en definitiva determina la adjudicación o no de una plaza. El opositor manifiesta su disconformidad con la calificación obtenida y el tribunal sostiene que en uso de su discrecionalidad y en cumplimiento de las bases ha valorado correctamente.

Otro de los problemas que se ha puesto de manifiesto con ocasión de diversas entrevistas mantenidas con opositores e incluso con algún representante municipal por parte de asesores de la Institución, es el relativo al acceso al expediente y a los ejercicios del resto de los opositores, mostrándose las Administraciones Locales contrarias a permitirlo.

Para esta prohibición de acceso a los expedientes se usan dos tipos de argumentos: uno, que la referida práctica vulneraría el derecho a la intimidad del resto de los candidatos, y el otro, que el expediente aún no está concluido .

Si las disposiciones legales conceden recursos contra los actos de la Administración y estos recursos se fundamentan precisamente en una interpretación distinta de un proceso selectivo, no es posible, sin provocar indefensión, impedir el examen del expediente administrativo en el que obran todos los antecedentes del caso. Por otra parte, resulta incoherente que si lo ordena la Sala de lo Contencioso, en tal caso sí se permita el acceso al mismo.

Esa negativa no produce otro efecto que el de alimentar las sospechas de los opositores puesto que coligen que cuando no se les permite revisar las actuaciones es porque existe algo que ocultar. Tengan razón o no en sus sospechas, lo cierto es que la incomprensible negativa a dar vista en el expediente perjudica la imagen de la Administración en un tema como el de las oposiciones, en el que ya de por sí existe una tradicional desconfianza social.

En materia de oposiciones y concursos hemos podido detectar también la inclinación en muchas entidades locales a primar excesivamente a los contratados e interinos en las pruebas de acceso frente a los opositores libres, lo que desvirtúa el principio constitucional de igualdad en el acceso a funciones y cargos públicos así como los de mérito y capacidad (Arts 14, 23.2 y 103.3 de la Constitución española)

Esta Institución ha podido comprobar igualmente que se ha utilizado abusivamente el recurso a las contrataciones de personal, muchas veces, es cierto, por razones de urgencia y para obviar un procedimiento de selección que podría ser excesivamente lento, cuando hay necesidad de cubrir una vacante con rapidez. Fruto de estas contrataciones ha sido la aparición de unos colectivos que, habiendo estado contratados varios años, presionan para lograr su estabilidad en el empleo. Las Corporaciones Locales, sensibles ante las demandas de los mismos, muy lógicas y razonables, han

tratado de asegurar en lo posible la permanencia de estas personas en sus puestos de trabajo. No obstante, esta política de protección de los derechos de tales colectivos ha de conjugarse con el obligado respeto a los legítimos derechos del resto de los ciudadanos que desean acceder a la función pública.

En el escrito de queja suscrito por uno de los opositores de la convocatoria para la provisión de cuarenta y seis puestos de trabajo de limpiador-cuidador para el Hospital Psiquiátrico de Oña y para la Residencia de Ancianos "San Miguel del Monte" de Miranda de Ebro (Burgos), que ha quedado registrado con el número de referencia **Q/821/95/AOG**, se hace alusión a presuntas irregularidades en el desarrollo de las citadas oposiciones, poniendo en entredicho los criterios seguidos para la selección de los aspirantes.

**Expediente Q472/95/ASR.** El problema planteado en este expediente hace referencia, según manifestaciones del firmante, a una serie de irregularidades cometidas en la convocatoria para la provisión mediante concurso oposición libre de plazas de auxiliares administrativos de Administración general y una plaza de técnico medio de gestión administrativa del Ayuntamiento de Villaquilambre (León).

Tras la admisión a trámite, se solicitaron los informes pertinentes al Ayuntamiento en relación a:

- Criterios utilizados por el Ayuntamiento en cuanto a la acreditación previa de las condiciones de los aspirantes para poder acceder a las plazas convocadas.
- Admisión, en su caso, por el Ayuntamiento de Villaquilambre de las solicitudes para acceder a la convocatoria referida presentadas desde

registros de las diferentes Administraciones Públicas y en particular de las entidades que integran la Administración Local.

De los informes remitidos por el Ayuntamiento se desprende que los criterios utilizados para cada una de las convocatorias se ajustaron a los que señalaban las bases de las mismas, y en cuanto a la segunda cuestión, el criterio utilizado fue el de una interpretación amplia del artículo 38.4.b) -más favorable a los interesados en el procedimiento- de la Ley 30/1992 de 26 noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, consistente en considerar que el requisito de la existencia de convenio con otra entidad local es necesario para obligar al Ayuntamiento, pero su inexistencia no es inconveniente para que voluntariamente éste acepte los documentos presentados en los registros de otras Entidades Locales.

Se consideró que no hubo irregularidad en la actuación de la entidad local y así se hizo saber al presentador de la reclamación.

**Expediente Q/162/95/ASR.** El expediente de referencia fue presentado por una persona que padecía lesión cervical, médicamente acreditada y producida como consecuencia de un accidente laboral. Lesión que le impedía realizar su actividad laboral como funcionario con cargo de operario electricista y conductor de alumbrado público.

Esta persona había solicitado reiteradamente (durante más de dos años) al Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo (León), mediante escritos remitidos al Sr. Alcalde, ser destinado a un nuevo puesto de trabajo adecuado a sus condiciones físicas actuales.

Tras las diversas gestiones -verbales y escritas- realizadas desde esta Institución, planteando el problema al Ayuntamiento, éste aceptó la

recomendación realizada por el Procurador del Común en el sentido de destinar al referido funcionario a otro puesto de trabajo (conserje-ordenanza). Situación solucionada de manera satisfactoria tanto para el trabajador como para el Ayuntamiento.

En el **Expediente Q/734/95/ASR** se hace referencia a la situación laboral en la que se encontraban dos trabajadoras del Excmo. Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo (León), trabajadoras que habían recibido sus respectivas cartas de despido con la consiguiente extinción del contrato de trabajo, siendo la causa alegada la precaria situación económica en la que se encontraba dicho Ayuntamiento y la causa oculta y real, según sus manifestaciones, ideológica.

El Procurador del Común, al amparo de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, tras estudiar la documentación presentada y mantener las conversaciones pertinentes con las partes, consideró que cabía hablar de una posible precipitación en la decisión tomada por el Ayuntamiento, entendiéndose que, una decisión tan drástica como la adoptada, en este caso concreto y por las causas que han sido alegadas, debería llevarse a cabo solamente tras un estudio sosegado y en profundidad como el que resultaría, precisamente, de las conclusiones de la auditoría económica y de gestión anunciada por el Ayuntamiento de Andrés del Rabanedo. Señalamos que la propuesta de solución emitida- en el sentido de que se revocara el acuerdo adoptado y se procediera a readmitir a las trabajadoras despedidas- fue aceptada por el Sr. Alcalde de la localidad.

**Expediente Q/1246/95/ASR.** Antecedentes: Considera el firmante que las Bases publicadas en el Boletín Oficial de la Provincia de Burgos para proveer plazas de bombero en la plantilla del Ayuntamiento de Burgos son

discriminatorias por establecer el límite de 30 años para acceder a las pruebas selectivas.

Con respecto a la cuestión señalada se ha considerado preciso realizar las siguientes reflexiones:

1. Existe doctrina del TC (Sentencia de 3 de agosto de 1983, nº 75), señalando que no atenta contra el principio de igualdad establecer un límite de edad para acceder a determinados puestos en la función pública.
2. El artículo 135.b) del Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local establece que para ser admitidos a las pruebas de acceso a la función pública local no rebasará el límite en el que falten menos de diez años para la jubilación forzosa por edad (actualmente 65 años).
3. Por lo que se refiere al servicio de extinción de incendios, la Ley de Bases, en su Disposición Final Tercera, establece que gozarán de Estatuto específico, aprobado reglamentariamente, el personal de las Policías Municipales y el de los Cuerpos de Bomberos, teniendo en cuenta respecto de los primeros la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.
4. El Texto Refundido incluye en la subescala de Servicios Especiales tanto a la policía local como a los miembros del Servicio de extinción de incendios.
5. La Disposición Transitoria 5ª del Texto Refundido dicta reglas de aplicación en tanto se apruebe el Estatuto específico de los Cuerpos de Bomberos a que hace referencia la Disposición Final 3ª de la Ley de Bases, pero sin hacer referencia a la edad de ingreso.

6. Se plantea la duda de si cabe asimilar esta escala a la de policía municipal, limitando la edad de ingreso a los 30 años, o si, por el contrario, en tanto no exista norma, deberá estarse a la regla general del artículo 135.b) del Texto Refundido.

7. Debe tenerse en cuenta la Ley de las Cortes de Castilla y León 12/1990, de 28 de noviembre, de Coordinación de Policías Locales de Castilla y León, así como el Decreto 293/1991, de 17 de octubre, normas marco a que han de ajustarse los Reglamentos de las policías locales en la Comunidad.

8. El artículo 50 de este Decreto señala que para participar en las pruebas selectivas de ingreso no puede excederse de 30 años en el caso de la categoría de Policía y 45 en las restantes.

Actuaciones:

Tras acusar recibo, y antes de decidir sobre su admisión a trámite, el interesado comunica el 29 de diciembre que ha decidido presentar recurso contencioso-administrativo, por lo que se le indica que se archiva el expediente por actuaciones judiciales.

## *2. 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, la queja se refiere a la no prestación del servicio demandado; sin embargo, la inactividad o el retraso aparecen al investigar los expedientes como causa o elemento potenciador de la insatisfacción ciudadana.

En otros casos, el retraso sí es la causa de la queja. Así, por ejemplo, los **Expedientes Q/1087/95/ASR, Q/1612/95/ASR, Q/1613/95/ASR**, planteados por el presidente de una asociación, denunciando 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 Ayuntamiento, alcaldes, presidentes de comisiones provinciales de urbanismo...

La reiterada actitud de muchos municipios españoles de aplicar la técnica del silencio administrativo sigue siendo una de las infracciones más comunes del procedimiento legal vigente que establece la obligatoriedad de las administraciones públicas de contestar y resolver expresa y motivadamente las peticiones y recursos ante ellas presentados.

Esta actitud supone, además de una quiebra de la legalidad, una grave desatención de los ciudadanos que acuden ante dichas administraciones.

### *3. 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.

### *4. Responsabilidad patrimonial*

En el **Expediente Q/65/95/AOG** se denuncian los daños originados en una vivienda como consecuencia de una avería existente en la red general de agua del Ayuntamiento de San Esteban del Valle, en la provincia de Ávila. Con fecha 15 de noviembre de 1995 se solicita al Ayuntamiento información sobre la cuestión planteada, pendiente de recibir al cierre del Informe.

*5. Quejas presentadas por concejales de los municipios objeto de las mismas.*

Varias han sido las quejas que hemos recibido formuladas por concejales y referidas a actuaciones de las Corporaciones de las que forman parte.

Una vez constatado que las quejas se referían a cuestiones incluidas dentro de la competencia del Pleno Municipal del que formaban parte sus autores, no fueron desestimadas por no existir en nuestra ley un precepto semejante al contenido en el Art. 9.3 de la Ley orgánica de 6 de abril de 1981, que textualmente dice que no podrá presentar quejas ante el Defensor del Pueblo ninguna autoridad administrativa en asuntos de su competencia.

Consultadas las leyes respectivas de los distintos Comisionados Parlamentarios, observamos que idéntico precepto se recoge en el Art.11.3 de la Ley de 1 de diciembre de 1983 (Andalucía), 12.3 de la Ley de 27 de junio de 1985 (Aragón) Art 16.3 de la Ley de 12 de febrero de 1985 (Canarias), Art.14.4 de la Ley de 5 de junio de 1984 (Galicia), Art. 17.3 de la Ley de 27 de febrero de 1985 (País Vasco) y Art. 10.3 de la Ley de 26 de diciembre de 1988 (Cortes Valencianas). Solamente en Canarias y Cataluña no aparece recogida la referida previsión legal.

Por otro lado, hay que destacar el registro en esta institución de dos **Expedientes (Q/1744/95/ASR y Q/1032/95/ASR)**, presentados ambos por los portavoces de dos grupos políticos, minoritarios en sus respectivos Ayuntamientos, en los que se denuncian irregularidades imputables al equipo de gobierno: denegación de acceso a la información, negativa a expedir certificaciones acreditativas de actos y acuerdos, parcialidad del Secretario del Ayuntamiento...

En otro orden de cosas, el **Expediente Q/1104/95ASR** plantea la posibilidad de facilitar a los diferentes grupos políticos que componen la Corporación Municipal, personal de apoyo en las funciones propias de cada grupo. El Ayuntamiento de Soria ha puesto en nuestro conocimiento que ya ha realizado las gestiones oportunas para facilitar los correspondientes despachos a los grupos municipales y se han dado instrucciones a la Secretaría General para poner a disposición de los mismos los necesarios medios personales.

En algunos casos se ha considerado oportuno dar información sobre la legislación aplicable a los asuntos planteados con el fin de prestar ayuda a los corporativos en los problemas que les acuciaban. Así, por ejemplo, en el **Expediente Q/1742/95/ASR**, formulado por un concejal, el cual es funcionario de una Diputación Provincial y que solicita asesoramiento respecto a la posibilidad de pasar a la situación de servicios especiales, encontrándose en este momento pendiente de remisión el referido informe, y que transcrito literalmente establece:

"De conformidad con lo dispuesto en el Art 74.1 de la Ley 7/85, de 2 de abril, los miembros de las Corporaciones Locales quedan en situación de servicios especiales cuando sean funcionarios de carrera de otras Administraciones Públicas y desempeñen en la Corporación para la que han sido elegidos un cargo retribuido y de dedicación exclusiva.

Por lo tanto, los funcionarios públicos pasarán a la situación de servicios especiales cuando desempeñen cargos electivos retribuidos y de dedicación exclusiva en las Corporaciones Locales (Art 29.2 de la Ley de Medidas y Art. 4 del Reglamento de Situaciones Administrativas de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado aprobado por RD 365/1995, de 10 de marzo), salvo que se trate de funcionarios de la propia

Corporación para la que han sido elegidos, en cuyo caso pasarán a la situación de servicios especiales aunque no desempeñen cargos retribuidos (Art.178 b) de la Ley Electoral).

Por el contrario, los funcionarios de carrera de otras Administraciones Públicas se hallan en situación de servicio activo cuando accedan a la condición de miembros de las Corporaciones Locales, conforme al régimen previsto por el Art.74 de la Ley 7/1985 de 2 de abril, cuando no desempeñen cargo retribuido y de dedicación exclusiva en las mismas ( Art 3 g) del Reglamento de Situaciones Administrativas).

A mayor abundamiento, el Art. 5 de la Ley 53/84, de 26 de diciembre, dice que, por excepción, el personal incluido en el ámbito de aplicación de esta Ley podrá compatibilizar sus actividades con el desempeño de los cargos electivos siguientes: "b) Miembros de las Corporaciones Locales salvo que desempeñen en las mismas cargos retribuidos y de dedicación exclusiva".

A la vista de lo expuesto, y de conformidad con el Art.16 del Reglamento de Situaciones Administrativas y el art. 29.3.c) de la Ley de Medidas, sería posible, a nuestro juicio, solicitar la declaración de la situación de excedencia voluntaria por interés particular, para lo cual será preciso haber prestado servicios efectivos en cualquiera de las Administraciones Públicas durante los 5 años inmediatamente anteriores a la solicitud, teniendo cada periodo de excedencia una duración no inferior a 2 años ni superior a un número de años equivalente a los que el funcionario acredite haber prestado en cualquiera de las Administraciones Públicas, con un máximo de 15.

El Art.23.c) de la Ley de Medidas y el punto 4 del mencionado reglamento establecen que en las resoluciones por las que se declare esta situación se expresará el plazo máximo de duración de la misma y que la falta de petición de ingreso al servicio activo dentro de dicho plazo comportará la

pérdida de la condición de funcionario, subrayando el apartado 5 del Reglamento de Situaciones Administrativas que la concesión de esta excedencia quedará en todo caso subordinada a las necesidades del servicio.

En cuanto a los efectos del pase a la referida situación, debe tenerse en cuenta el Art. 29.3 de la Ley de Medidas, que establece que los funcionarios excedentes no devengarán retribuciones ni les será computable el tiempo que hayan permanecido en tal situación a efectos de ascensos, trienios y derechos pasivos, añadiendo el Art. 19 del Reglamento de Situaciones Administrativas que las distintas modalidades de excedencia voluntaria no producen en ningún caso reserva de puesto de trabajo.

Debe tenerse en cuenta que las solicitudes formuladas en el referido procedimiento administrativo de gestión de personal se podrán entender estimadas una vez transcurrido -sin que se hubiera dictado resolución expresa- el plazo de 3 meses (RD 1777/1994 de 5 de agosto).

Resta finalmente señalarle que por lo que respecta a su solicitud de declaración de situación administrativa de servicios especiales hay que tener en cuenta que el legislador garantiza al funcionario que pasa a la situación de servicios especiales el derecho a la reserva de plaza y destino que ocupase, así como el cómputo del tiempo que permanezca en tal situación a efectos de ascensos, trienios y derechos pasivos, pero no garantiza por sí sólo el derecho a percibir retribución alguna."

#### *7. Entidades locales de ámbito inferior al municipal*

Se han mantenido por parte de algunos asesores de la Institución conversaciones denunciando posibles irregularidades en la organización y funcionamiento de la entidades locales de ámbito inferior al municipal.

En la mayoría de ellas se denunciaba con carácter personalizado la actuación de los Alcaldes Pedáneos que, o bien no convocaban las sesiones plenarias preceptivas de las Juntas Vecinales, o bien no realizaban 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 Reguladora de las Haciendas Locales de 28 de diciembre de 1988 en la elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto anual de esas entidades locales.

Sirva de ejemplo el **Expediente Q/856/95**, el cual ha sido presentado como consecuencia de la solicitud, por parte del reclamante, del estado de cuentas de Oscurita (Ayuntamiento de Bordeje, Soria) desde el año 1991, sin que hasta el momento las mismas hayan sido facilitadas y el cual se ha archivado por existir resolución judicial sobre esta materia, mediante escrito de fecha 23 de octubre de 1995.

En el **Expediente Q/347/95/AOG** el firmante del mismo pone en conocimiento de esta Institución las irregularidades que se están produciendo en el reparto del aprovechamiento de un terreno comunal por parte de la Junta Vecinal de Codornillos (León), expediente que también ha sido archivado por existir duplicidad de actuaciones con el Defensor del Pueblo.

El firmante de la queja **Q/203/95/AOG** expone el problema frente al que se encuentra como consecuencia de la negativa por parte de los vecinos de la entidad local menor de Osona (Soria) a proporcionarle leña para su consumo, siéndole sistemáticamente denegada la misma, y alegándose para ello que al ser forastero no tiene el referido derecho, pese a ser oriundo de la

localidad de Osona y residir en la misma desde marzo hasta Diciembre de cada año.

#### 8. *Otras Cuestiones:*

Ha de hacerse mención a las quejas presentadas en la Institución en las que se planteaba el deseo de segregación de localidades determinadas de los municipios a los que pertenecen administrativamente. Se trata de localidades en las que los vecinos consideran que la unión es solamente administrativa, sin tener en cuenta en ningún caso la realidad social y económica de las mismas.

Se incluyen, igualmente, dentro del área A, las quejas que nosotros introducimos dentro de la subárea "*Interior*". Entre ellas podemos destacar aquellas quejas que planteaban situaciones que requerían una actuación urgente para intentar resolver el problema, ya que el transcurso del tiempo podría derivar en situaciones irreparables o irresolubles. Entre estas destacamos dos grupos fundamentalmente:

- Las situaciones planteadas por familiares de personas que habían abandonado su domicilio, ya fueran menores de edad o personas con sus facultades mentales perturbadas. Las gestiones se realizaron inmediatamente poniéndolo en conocimiento de los Cuerpos y Fuerzas de la Seguridad del Estado. Hemos de decir que todas estas actuaciones se resolvieron de una manera muy favorable.
- Aquellas situaciones o quejas que aun no siendo competencia directa del Procurador del Común, al tratarse de cuestiones de urgente resolución para la persona que formuló la queja, la Institución admitió la

misma a mediación. Entre ellas destacamos las relacionadas con la incorporación a la prestación social sustitutoria de los objetores de conciencia y las referidas con los temas de nacionalidad.

**Expediente Q/117/95/ASR.** Se trata de un expediente que se refiere a una actuación de la Administración excluida, en principio, de las competencias de supervisión de esta Institución, al tratarse de un tema de nacionalidad. No obstante, por razones de urgencia, se adoptó el acuerdo de admitirla a mediación y realizar las gestiones oportunas con la finalidad de *evitar una situación irreversible* para la persona interesada, recabando de la Administración la información necesaria para poder determinar sobre la procedencia del intento de resolver la cuestión planteada, ya que se trataba de la regularización de la situación de un ciudadano extranjero residente en Salamanca desde hacía 30 años.

Tras las gestiones realizadas se accedió, a la vista de las circunstancias concurrentes en el caso y previa elevación de consulta a la Dirección General de Procesos Electorales, Extranjería y Asilo, a la exención de visado solicitada, pudiendo proceder la persona interesada a solicitar el permiso de trabajo y residencia necesario para permanecer en nuestro país.

**Expediente Q/484/95/ASR.** Se recibió en fecha 24 de mayo de 1995 escrito presentado por XXX, quien solicita la intervención de la Institución en relación con la agilización de la resolución de la petición cursada ante la Dirección General de Objeción de Conciencia en orden a retrasar su incorporación inmediata a la Prestación Social Sustitutoria motivada por causas graves de índole familiar y económico.

A pesar de que se trata de una cuestión ajena a nuestra competencia por ser propia del Defensor del Pueblo y al referirse a un supuesto en el que el

tiempo transcurre en perjuicio de la persona que remitió el escrito, ya que su incorporación se hubiera producido el día 14 de junio, se realizaron las gestiones oportunas ante la Dirección General de Objeción de Conciencia en orden a la resolución de la petición cursada por el interesado.

Al referido objetor se le concedió un retraso en la orden de incorporación.

Se incluyen igualmente quejas relacionadas con el *tráfico*, tanto urbano como interurbano. En el **Expediente Q/1000/95/CCV**, XXX denuncia la inexistencia de un paso de cebra en la calle General Sanjurjo (León), en su confluencia con Lope de Vega, con el consiguiente riesgo para los peatones. Mediante escrito de fecha 10 de noviembre de 1995 se ha solicitado al Ayuntamiento de León la señalización de un paso de cebra en dicho lugar.

En el **Expediente Q/1079/95/CCV** también se denuncia la inexistencia de un paso de cebra en la Avenida de la Magdalena, en su confluencia con la puerta de acceso al parque de Quevedo en León. Se ha cursado la correspondiente solicitud al Ayuntamiento de la señalización de dicho paso, mediante escrito de fecha 11 de noviembre de 1995.

Por otra parte, en el **Expediente Q/1226/95/ASR** se hace alusión, de conformidad con las manifestaciones de las personas que han formulado la queja, a la situación caótica en que se encuentra la C/ Hospital de los Ciegos de la ciudad de Burgos, con graves problemas de circulación y abuso sistemático de aparcamientos en las aceras. situación que tiene como consecuencia inmediata el riesgo constante de accidentes.

Igualmente son de destacar las quejas derivadas de la imposición de sanciones.

Debemos indicar, por último, que dentro del ámbito del tráfico la Institución ha realizado durante este primer año una primera aproximación al problema de seguridad vial que tendrá su desarrollo en años sucesivos.

Para finalizar, hacer referencia al **Expediente Q/1546/95**. Se trata de una reclamación presentada como consecuencia de la venta de alcohol a menores, tanto en tiendas de comestibles como en gasolineras.

Una vez admitida a trámite se informa al presentador de la misma que esta problemática se ha abordado de oficio por parte de la Institución, habiéndose remitido un escrito a todos los Ayuntamientos de más de 10.000 habitantes en el que se les comunica este hecho, instándose a un mayor control en este sentido, teniendo en cuenta, en todo caso, que en estos supuestos el establecimiento debe tener dos licencias de actividad diferenciadas. Por otro lado, ha sido remitida una recomendación a la Mesa de las Cortes en la que se solicita la supresión del artículo 26.6.c) de la Ley 3/94, de 29 de marzo, de Prevención Asistencial e Integración Social de Drogodependientes de Castilla y León, artículo que posibilita la venta de alcohol de hasta 18º en gasolineras.