

ÁREA K

ÁREA K
ACTUACIONES DIVERSAS

Expedientes Área.....	194
Expedientes remitidos a otros Defensores.....	64
Expedientes admitidos.....	59
Expedientes rechazados.....	67

Desde un punto de vista cuantitativo, en el año 2000 se ha experimentado un incremento en el número de quejas presentadas por los ciudadanos ante esta Institución en relación con las materias integradas en la presente área (193 en el 2000 por 174 en el año 1999). Las causas de la elevación referida debemos buscarlas en la aparición de problemáticas que, integradas en el ámbito material que ahora nos ocupa, han adquirido una mayor relevancia para el normal desenvolvimiento de la actividad de muchos ciudadanos. Así, son destacables por su carácter novedoso aquellos expedientes en los que se pone de manifiesto la imposibilidad de acceso al servicio de Internet como consecuencia de la utilización por los operadores correspondientes en diversas zonas, de carácter preferentemente rural, de tecnología analógica y no digital.

Desde un punto de vista cualitativo, y al igual que sucedía en años anteriores, el número de Resoluciones adoptadas por esta Procuraduría, en relación con las materias integradas en el área que nos ocupa es reducido si lo comparamos con el resto de áreas en las que se ha estimado oportuno dividir la actuación de esta Institución, a efectos sistemáticos. Ello se debe a que, dentro de la relativa heterogeneidad que preside los sectores de la actividad administrativa integrados en la misma, únicamente el ámbito de los transportes recoge competencias materiales cuya ejecución, aún cuando sea a título de delegación, corresponde a la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

1. CORREOS Y TELECOMUNICACIONES

1.1. Correos

El servicio postal se lleva a cabo en nuestra región, al igual que ocurre en el resto del país, por el Organismo Público Correos y Telégrafos, de conformidad con lo dispuesto, esencialmente, en la Ley 24/1998, de 13 de julio, del Servicio Postal Universal y de Liberalización de Servicios Postales, y en el RD 1829/1999, de 3 de diciembre, que desarrollando la norma anterior aprueba el Reglamento por el que se regula la Prestación de los Servicios Postales.

Correos y Telégrafos se encontraba configurado durante el período de tiempo al que se refiere el presente Informe como una Entidad Pública

Empresarial, dentro de los Organismos Públicos Estatales, de conformidad con lo dispuesto en la Disposición Adicional 11ª de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE) y en su propio Estatuto regulador, aprobado por RD 176/1998, de 16 de febrero. Recientemente, el art. 58 de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social establece un mandato cuyo cumplimiento corresponde al Consejo de Ministros, para que, en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la citada Ley, se proceda a la constitución de una Sociedad de las previstas en el art. 6.1 a) del texto refundido de la Ley General Presupuestaria, aprobado por RDLeg 1091/1988, de 23 de septiembre, con la denominación de “Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, Sociedad Anónima”, cuyo capital permaneciera íntegramente a la Administración del Estado.

En todo caso, su dependencia, funcional y orgánica, de la Administración General del Estado determina la competencia de la Institución del Defensor del Pueblo para conocer de las quejas relacionadas con su funcionamiento.

De conformidad con lo anterior, esta Procuraduría, ha procedido, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado segundo del art. 4 de la Ley reguladora de la Institución, en el ámbito de la cooperación y coordinación con el Defensor del Pueblo, a dar traslado de los expedientes sobre la actuación de la, hasta el momento, Entidad Pública Empresarial Correos y

Telégrafos, a aquel Comisionado Parlamentario, incluyendo tanto los relativos al sistema de recepción del correo (**Q/966/00**), como aquellos otros en los que se denunciaban por los ciudadanos irregularidades singulares en la prestación del servicio postal (**Q/1159/00**, **Q/1300/00**, **Q/1488/00** y **Q/2058/00**).

1.2. Telefonía

La delimitación de la intervención de la Institución en este ámbito exige un breve repaso de la configuración que del servicio de telefonía realiza el ordenamiento jurídico.

En este sentido, cabe señalar que el art. 2 de la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones, configura a las telecomunicaciones como servicios de interés general que se prestan en régimen de competencia, teniendo únicamente la consideración de servicio público y estando sometidos, por tanto, a las obligaciones propias del mismo, los servicios regulados en el art. 5 y en el Título III de la precitada Ley.

Entre las obligaciones de servicio público establecidas por la Ley, el art. 36 de la norma citada integra, entre otros, al servicio universal de telecomunicaciones.

La definición legal de servicio universal de telecomunicaciones se encuentra contenida en el apartado primero del art. 37, en virtud del cual se entiende por servicio universal de telecomunicaciones, el conjunto definido

de servicios de telecomunicaciones con una calidad determinada, accesibles a todos los usuarios con independencia de su localización geográfica y a un precio asequible.

Bajo el concepto de servicio universal de telecomunicaciones, se deberá garantizar, entre otros servicios, que todos los ciudadanos puedan recibir conexión a la red telefónica pública fija y acceder a la prestación del servicio telefónico fijo disponible para el público.

A la forma de prestación del servicio universal de telecomunicaciones se refiere el art. 38 de la Ley, de conformidad con el cual cualquier operador que tenga la consideración de dominante en una zona determinada, podrá ser designado para prestar, dentro de ella, cualesquiera de los servicios incluidos en el concepto de servicio universal.

Completando lo anterior, la Disposición Transitoria tercera de la Ley establece que a los efectos de la prestación del servicio universal se entenderá que el operador inicialmente dominante es «Telefónica de España, Sociedad Anónima».

Considerando debidamente lo expuesto, y dentro del ámbito de las quejas presentadas por los ciudadanos en esta materia, se ha diferenciado entre aquéllas relativas a deficiencias en la prestación de servicios no incluidos dentro del servicio universal de telecomunicaciones, tal y como se configura en la Ley General de Telecomunicaciones, y aquellas otras que implicaban la ausencia de prestación del servicio universal de telecomunicaciones o deficiencias en el mismo.

1.2.1 Servicios no incluidos en el servicio universal de telecomunicaciones

En este ámbito, las quejas presentadas ante esta Institución fueron objeto de rechazo al entender, de conformidad con el régimen jurídico expuesto, que la problemática manifestada en las mismas se circunscribía a un conflicto protagonizado por personas físicas o jurídicas particulares, no existiendo vinculación alguna con el servicio público y, por tanto, con ninguna Administración Pública. Se procedió de esta forma, siempre motivadamente, en los expedientes **Q/527/00** y **Q/1532/00**.

1.2.2. Servicio Universal de Telecomunicaciones

En estos supuestos, teniendo en cuenta que el operador encargado de la prestación del servicio universal es una Sociedad Anónima, actualmente integrante del sector privado, la cual debe hacerlo de conformidad con las condiciones previstas en la normativa emanada del Estado y previa obtención del título jurídico habilitante otorgado por aquél, las quejas presentadas fueron objeto de remisión a la Institución del Defensor del Pueblo, cumpliendo así con el mandato contenido en el párrafo segundo del art. 4 de la Ley reguladora de esta Procuraduría. Así se procedió en los expedientes **Q/1434/00**, **Q/1982/00** y **Q/2232/00**.

No obstante lo anterior, y con objeto de poner en conocimiento de los reclamantes la vía jurídica adecuada para encauzar su reclamación frente al operador del servicio telefónico, en la notificación realizada al ciudadano de la remisión operada al Defensor del Pueblo se estimó

oportuno, a efectos exclusivamente informativos, poner de manifiesto la norma contenida en el art. 61 del RD 1736/1998, de 31 de julio, que aprueba el Reglamento de desarrollo del Título III de la Ley General de Telecomunicaciones, en lo relativo al servicio universal de telecomunicaciones, a las demás obligaciones de servicio público y a las obligaciones de carácter público en la prestación de los servicios y en la explotación de las redes de telecomunicaciones.

Esta norma establece la posibilidad de que las reclamaciones de los abonados del servicio telefónico disponible al público y las de los usuarios finales de los servicios de líneas susceptibles de arrendamiento puedan plantearse ante cualquiera de las oficinas comerciales del operador, en el plazo de un mes desde el momento en que se tenga conocimiento del hecho que las motive. Si el abonado no obtuviera respuesta satisfactoria del operador en el plazo de un mes, podrá acudir a las Juntas Arbitrales de Consumo, en los términos establecidos en la normativa reguladora de las mismas. Para el supuesto en el que el operador o el abonado no se sometían a las Juntas Arbitrales, éste podrá dirigirse, en el plazo de un mes desde la respuesta del operador o la finalización del plazo para responder, a la Secretaría General de Comunicaciones que, una vez realizados los trámites oportunos, dictará resolución sobre la cuestión planteada. La resolución que ésta dicte agotará la vía administrativa y contra ella podrá interponerse recurso contencioso-administrativo.

1.3. Televisión

La configuración de la Televisión, desde un punto de vista jurídico, tiene su punto de partida en la Ley 10/1988, de 3 de mayo, cuya Exposición de Motivos señala expresamente que la televisión es, en nuestro ordenamiento jurídico y en los términos del art. 128 de la Constitución un servicio público esencial, cuya titularidad corresponde al Estado.

Esta configuración de la televisión como servicio público ha recibido el reconocimiento del Tribunal Constitucional y puede decirse que representa, asimismo, un principio ampliamente aceptado en el Derecho público europeo, como se recogió en la Conferencia del Consejo de Europa sobre política de comunicación celebrada en Viena. La finalidad de la televisión como tal servicio público ha de ser, ante todo, la de satisfacer el interés de los ciudadanos y la de contribuir al pluralismo informativo, a la formación de una opinión pública libre y a la extensión de la cultura.

Identificada la televisión como un servicio público de titularidad estatal, procede determinar la forma en la que se presta el mismo.

En este sentido, dispone el artículo primero de la citada Ley 10/1888, de 3 de mayo, que la Ley regula la gestión indirecta del servicio público esencial de la televisión, cuya titularidad corresponde al Estado. El artículo segundo de la citada Ley añade que la gestión indirecta del servicio público de la televisión se realizará por sociedades anónimas, en régimen de concesión administrativa.

La concesión de este servicio, de conformidad con lo dispuesto en el art. 11 de la Ley 10/1988, de 3 de mayo, anteriormente citada, se otorga por un plazo de diez años y podrá ser renovada por el gobierno sucesivamente por períodos iguales.

La difusión de los canales de televisión integra el servicio portador de los servicios de difusión, servicio que viene siendo prestado por la empresa Retevisión, S.A., quién lleva a cabo la emisión de los programas de la televisión pública y privada de ámbito estatal, así como de las televisiones autonómicas en su zona de cobertura territorial.

El régimen jurídico expuesto fundamentó el sentido de la intervención de este Comisionado Parlamentario en esta materia. En relación con la materia televisiva, tres fueron las problemáticas esenciales planteadas por los ciudadanos ante la Institución: recepción de canales estatales, contenido de la programación y recepción de canales autonómicos.

1.3.1. Deficiente recepción de canales de televisión

Como exponente de esta problemática, cabe señalar el expediente **Q/1878/99**, en el que el reclamante ponía de manifiesto que en la provincia de Salamanca, y en concreto en el término municipal del Ayuntamiento de Peñaranda de Bracamonte, concurrían deficiencias en la recepción de la segunda cadena de Televisión Española.

Con la finalidad de poder determinar si en los referidos hechos concurrían circunstancias que pudieran exigir una intervención formal por parte de esta Institución o del Defensor del Pueblo, esta Procuraduría se dirigió en petición de información a Retevisión, como empresa titular del servicio portador de los servicios de difusión, la cual puso de manifiesto que el citado municipio estaba cubierto por los centros emisores de Peña de Francia y Navacerrada, no constando en los archivos de la empresa titular del servicio que hubiera existido una incidencia en alguno de estos centros que pudiera estar relacionada con la queja formulada, ni reclamación telefónica alguna comunicando alguna incidencia análoga en la zona.

Así mismo, señalaba el Departamento de Gestión de Clientes de Retevisión, que habiéndose puesto en contacto con el Ayuntamiento de Peñaranda de Bracamonte para comprobar si habían recibido alguna queja de los habitantes de la localidad, éste confirmó la inexistencia de denuncia alguna en relación con la problemática expuesta. Todo lo cual conducía a pensar a la empresa titular del servicio que se trataba de un problema puntual, probablemente relacionado con la propia instalación de recepción de señal de televisión del usuario.

De la información referida se dio traslado al autor de la queja, poniéndole de manifiesto que la Sociedad Retevisión había llevado a cabo todas las gestiones oportunas para identificar una posible irregularidad en la prestación del servicio de difusión, no hallándose, por tanto, deficiencia alguna cuya subsanación hubiera de llevarse a cabo. Así mismo, y a efectos

exclusivamente informativos, se ponía de manifiesto al reclamante la dirección a la cual podría dirigirse en un futuro para el supuesto de persistencia de una recepción de los canales de televisión defectuosa que afectara, con carácter general, a la zona en cuestión.

Una vez comunicada a la empresa titular de la prestación del servicio la inexistencia de irregularidad alguna, a juicio de esta Institución, en los hechos denunciados, se procedió al archivo de la queja.

1.3.2. Contenido de la programación de los diversos canales de televisión

En el expediente **Q/393/00**, el reclamante planteaba su disconformidad con los contenidos de la programación de las cadenas televisivas y, en concreto, con la excesiva violencia incluida en programas de televisión emitidos en los horarios de máxima audiencia.

Debidamente considerada la naturaleza de servicio público estatal de la televisión y el mandato contenido en el párrafo segundo del art. 4 de la Ley reguladora de la Institución, en el marco de la necesaria colaboración y coordinación con la Institución del Defensor del Pueblo, se procedió a la remisión de la queja a aquel Comisionado Parlamentario.

1.3.3. Recepción de la señal de canales de televisión de otras Comunidades Autónomas

En el expediente **Q/291/00** se planteaba por el ciudadano su disconformidad con la ausencia de recepción de la señal del canal de

televisión público de la Comunidad Autónoma de Madrid en la provincia de León.

Ante la potencial aplicabilidad de lo dispuesto en la Disposición Adicional Séptima de la Ley 46/1983, de 26 de diciembre, Reguladora del Tercer Canal de Televisión, añadida por la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, esta Procuraduría se dirigió en petición de información a la empresa titular del servicio portador de los servicios de difusión, la cual puso de manifiesto que las emisiones realizadas por Retevisión cubren la Comunidad de Madrid y zonas de las Comunidades colindantes, pero no se habían planificado, en la fecha de remisión de la información, para cubrir provincias como León. Por tanto, para cubrir las zonas que no recibían la programación de Telemadrid, era necesario realizar estudios de cobertura y de compatibilidad Radioeléctrica con las emisiones existentes, proceso cuya iniciación exige que se decida, previamente, la ampliación de la cobertura actual de las provincias colindantes, servicio que se prestaría en las mismas condiciones que para los demás centros que cubren la Comunidad de Madrid.

A la vista de la información transmitida, esta Institución dio traslado de la misma al autor de la queja, al tiempo que le puso de manifiesto que la Disposición Adicional trigésimo segunda de la Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, añadió una Disposición Adicional Séptima a la Ley 46/1983, de 26 de diciembre, Reguladora del Tercer Canal de Televisión, en la cual se establece

expresamente que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios de colaboración para permitir la emisión de uno o varios programas de su televisión autonómica en el ámbito geográfico de otras, siempre que los espacios radioeléctricos correspondientes a sus ámbitos territoriales sean colindantes y que utilicen las frecuencias que tengan asignadas por el Ministerio de Fomento.

Considerando el contenido del precepto señalado, y sin perjuicio de lo informado por Retevisión I, se consideró que la posibilidad de recepción de Telemadrid en la provincia de León se encontraba subordinada a la suscripción del correspondiente Convenio de Colaboración por la Comunidad Autónoma de Madrid, suscripción que, en todo caso, tiene un carácter voluntario como indica la expresión “podrán” utilizada en la norma jurídica precitada.

En virtud de todo lo expuesto, no se advirtió la concurrencia de irregularidad alguna que pudiera ser atribuible a alguno de los órganos administrativos sujetos a la fiscalización de esta Procuraduría en relación con la problemática planteada en la queja, procediéndose al archivo de la misma.

1.4. Internet

La relevancia que en las sociedades modernas ha adquirido la posibilidad de acceso de todos los ciudadanos a los servicios propios de la denominada “Sociedad de la Información” ha generado una proliferación de quejas planteadas ante esta Institución cuyo objeto es la inexistencia de

la tecnología necesaria en determinadas localizaciones, preferentemente en el ámbito rural, para posibilitar el acceso a Internet, proliferación a la que ya hacíamos referencia en la introducción que abrió la exposición del área.

Si bien el acceso al servicio de Internet no se encuentra incluido actualmente dentro del ámbito de aplicación del servicio universal de telecomunicaciones, tal y como se encuentra definido por el art. 37 de la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones, es evidente el objetivo perseguido por todos los Poderes Públicos de contribuir a su uso y extensión, objetivo que, incluso se ha plasmado en una Proposición de Ley de modificación de la Ley General de Telecomunicaciones presentada por el Grupo Parlamentario Catalán (BOCG, serie B, nº. 28-1, de 25 de abril de 2000) cuya finalidad última es el otorgamiento a Internet de la consideración de servicio universal y, por tanto, público de telecomunicaciones.

Esta especial consideración en el momento presente del servicio precitado, la titularidad estatal del mismo, y el ejercicio, con carácter general, de las competencias relacionadas con su implantación y calidad de la prestación por la Administración General del Estado, y dentro de la misma, por el actual Ministerio de Ciencia y Tecnología, aconsejó remitir las quejas presentadas ante esta Institución, en relación con la problemática planteada, al Defensor del Pueblo, en el ámbito de la cooperación que ha de ser observada con el Comisionado Parlamentario de ámbito estatal.

El criterio expuesto motivó la remisión al Defensor del Pueblo de los expedientes **Q/1361/00, Q/1551/00, Q/1648/00, Q/1788/00, Q/2219/00 y Q/2316/00.**

La actuación llevada a cabo por esta Institución en relación con la promoción de la implantación general del servicio de Internet en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, no se ha limitado a las remisiones precitadas, sino que también se ha integrado por una actuación de oficio (**OF/118/00**) cuyo objeto es verificar el grado de accesibilidad de los ciudadanos de la Comunidad Autónoma, y en especial de aquellos que habitan en el medio rural, a los servicios esenciales relacionados con la sociedad de la información, así como la efectividad de las ayudas económicas dirigidas a los ciudadanos del medio rural para fomentar el uso de Internet, convocadas por la Consejería de Fomento mediante Orden de 8 de junio de 2000.

En el momento de proceder a la redacción del presente informe esta Procuraduría se encontraba en la fase de estudio de la información que había sido remitida por la Consejería de Fomento.

Así mismo, la aplicación de la norma reguladora de las ayudas económicas dirigidas a los ciudadanos del medio rural para fomentar el uso de Internet, antes citada, ha motivado la presentación de la queja **Q/2282/00.** Con ocasión de la misma, esta Institución ha estimado oportuno solicitar información recientemente a la Consejería de Fomento sobre el desarrollo del proceso de selección de operadores colaboradores

con esa Consejería en la ejecución del plan de ayudas convocadas por la reiterada Orden de 8 de Junio de 2000, encontrándose en la fecha de elaboración del presente informe pendiente la recepción de la citada información.

2. TRANSPORTES

2.1. Transporte por carretera

En el marco del ejercicio de las competencias correspondientes a la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León en materia de transporte por carretera, han sido diversas las cuestiones planteadas por los ciudadanos ante esta Procuraduría.

Especial repercusión ha tenido, dentro de las actuaciones llevadas a cabo por esta Institución a instancia de parte, la problemática generada por la vinculación entre el visado y transmisión de las autorizaciones administrativas para el ejercicio de la actividad del transporte público por carretera de mercancías y las sanciones pecuniarias impuestas en este ámbito y que se encuentren pendientes de pago.

En efecto, en el expediente **Q/22/00**, se planteaba por el compareciente la imposibilidad de obtener la preceptiva y previa autorización de la Administración de la Comunidad Autónoma para proceder a la transmisión del título jurídico habilitante para el desarrollo de la actividad del transporte público por carretera, sin el previo abono de las

sanciones pecuniarias pendientes de pago impuestas al anterior titular de la autorización, aún cuando el transmitente resultaba ser una persona diferente a aquélla que resultaba responsable de la sanción pendiente de ejecución.

En concreto, el autor de la queja planteaba su disconformidad con la denegación de la solicitud formulada ante la Dirección General de Telecomunicaciones y Transportes de esa Consejería, cuyo objeto material era la desvinculación del expediente sancionador correspondiente y de los que pudieran estar pendientes contra el anterior titular de la Tarjeta de Transportes y la devolución de la cantidad consignada por el interesado en concepto de pago de la sanción pecuniaria impuesta a la persona jurídica que, con anterioridad, había sido titular de la autorización de transportes controvertida.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, la Dirección General de Telecomunicaciones y Transportes de la Consejería de Fomento puso de manifiesto las siguientes apreciaciones:

“1.- Consultada la aplicación informática que soporta el Registro General de Infractores, resulta que existe constancia en el mismo de la instrucción del expediente sancionador VA-39.963-O-97, incoado contra la empresa XXX, como consecuencia de la denuncia de la Guardia Civil por una infracción cometida el 26-09-1997.

2.- Consultada, así mismo, la aplicación informática Sitran II, y en concreto en el apartado Gestión de embargos, figura la

autorización nº 01482328 con una anotación de embargo de fecha 27/05/1997, es decir con anterioridad a la fecha de la denuncia.

3.- En la actualidad, y según se desprende de la información obtenida a través de la aplicación informática citada anteriormente, resulta que desde el 18-08-1999, la autorización nº 01482328 aparece adscrita a un vehículo, de titularidad de la empresa de Transportes YYY.

(...)

4.- Por último, se advierte que de acuerdo con lo que establece el artículo 118.5 del Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, la transmisión de autorizaciones estará condicionada al pago o cumplimiento de las sanciones que, en su caso, tenga pendientes la empresa transmitente en relación con las autorizaciones objeto de transmisión.”

Las alegaciones realizadas por el autor de la queja y el contenido de la información remitida por la Consejería de Fomento, y que ha sido transcrita, suscitaron la adopción de una resolución por esta Procuraduría cuyo contenido concreto se fundamentó en la argumentación jurídica que a continuación se expone.

La cuestión jurídica que se hallaba en el origen de las demandas formuladas por el autor de la queja ante la Administración Autonómica y

ante esta Institución, venía constituida por el ámbito subjetivo de aplicación de la vinculación ineludible que la normativa de transportes establece entre el otorgamiento de la preceptiva autorización administrativa para la transmisión del título habilitante para la realización de los servicios y actividades de transporte, y el previo pago de las sanciones pecuniarias impuestas por resolución definitiva.

En este sentido, la subordinación de la autorización de la transmisión al previo pago de las sanciones pecuniarias impuestas se haya recogida en diversos preceptos.

En primer lugar, la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, como norma jurídica nuclear en la materia que nos ocupa, dispone en el párrafo segundo del apartado cuarto de su art. 146:

“El pago de las sanciones pecuniarias, impuestas por resolución definitiva, será requisito necesario para que proceda la realización del visado, así como la autorización administrativa para la transmisión de las autorizaciones habilitantes para la realización del transporte o de actividades auxiliares o complementarias del mismo.”

El RD 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, mantiene y desarrolla la previsión anterior en dos de sus preceptos. Así, el último párrafo del apartado primero de su art. 118 (según redacción dada por RD de 3 de diciembre de 1999), dispone:

“En todo caso, la transmisión de autorizaciones estará condicionada al pago o cumplimiento de las sanciones que, en su caso, tenga pendientes la empresa transmitente en relación con las autorizaciones objeto de transmisión.”

Dentro del ámbito de la regulación del procedimiento sancionador, el apartado cuarto del art. 215 del Reglamento citado establece:

“El pago de las sanciones pecuniarias, impuestas por resolución que ponga fin a la vía administrativa, será requisito necesario para que proceda la realización del visado, así como la autorización administrativa para la transmisión de las autorizaciones y concesiones administrativas en relación con las cuales hayan cometido sus titulares las correspondientes infracciones.”

Por último, el art. 29 de la Orden del Ministerio de Fomento, de 24 de agosto de 1999, por la que se desarrolla la norma reglamentaria anterior en materia de autorizaciones de transporte de mercancías, señala expresamente:

“El pago de todas las sanciones pecuniarias impuestas al cedente mediante resolución que ponga fin a la vía administrativa por infracciones de la legislación de transportes, será requisito necesario para que el órgano competente estime la procedencia de la transmisión de las autorizaciones”.

Todas las previsiones transcritas establecen con claridad la configuración del pago de las sanciones pecuniarias como requisito “sine

qua non” para el otorgamiento, por el órgano administrativo competente, de la autorización para la transmisión de la autorización de transporte cuando el sujeto transmitente y el sujeto obligado al pago de las sanciones pecuniarias pendientes de abono coinciden en la misma persona, física o jurídica, lo cual constituye el supuesto normal y en el cual está pensando el legislador al establecer la restricción. La duda puede surgir cuando la transmisión es realizada por una persona que, siendo titular de autorización de transportes, no resulta obligado al pago de tales sanciones por no ser el responsable de las infracciones que dieron lugar a las resoluciones administrativas cuya ejecución se encuentra pendiente.

Esta circunstancia era la que concurría en el supuesto que constituía el objeto de la queja, ya que la persona jurídica a quién correspondía inicialmente la titularidad de la autorización había sido objeto de un procedimiento judicial ejecutivo cuyo resultado fue el remate de sus bienes, incluida la autorización señalada, a favor del autor de la queja, lo cual fue acordado mediante Auto del Juzgado de Instrucción número tres de Burgos, de fecha 18 de marzo de 1999.

Como consecuencia de esta Resolución Judicial, por tanto, la persona jurídica infractora y responsable del pago de la sanción impuesta definitivamente en el expediente sancionador de referencia y el sujeto titular de la autorización de transportes con posterioridad a la fecha de aquélla eran diferentes. Era en la transmisión de la autorización de transporte pretendida por éste último donde surgían las dudas acerca de la

obligatoriedad del previo abono de la sanción impuesta a una persona diferente.

Del informe remitido por la Consejería de Fomento y de la documentación obrante en esta Institución se desprendía, aún cuando no existía una resolución administrativa donde se hiciera constar expresamente, que la postura general de la citada Consejería era exigir el pago de la sanción pecuniaria pendiente como requisito previo a la autorización de la transmisión en todo caso, y con independencia de que concurriera la divergencia antes indicada.

Sin embargo, a juicio de esta Institución, la postura acorde con la legalidad vigente debe ser la contraria, es decir aquélla que condicione la autorización administrativa de la transmisión del título habilitante para la realización de actividades y servicios de transporte al previo pago de las sanciones pecuniarias pendientes, únicamente en aquellos casos en los que el sujeto transmitente y el sujeto obligado al pago de las sanciones como responsable de las infracciones administrativas que dieron lugar a aquéllas, coincidan en una misma persona física o jurídica. La afirmación anterior se fundamentaba esencialmente en dos argumentos.

Primero.- Desde el punto de vista del procedimiento sancionador, en general, la medida de intervención en la que se concreta el ejercicio de la potestad sancionadora por las Administraciones Públicas tiene como destinatario a una persona, física o jurídica. Así se establece expresamente en el art. 130.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen

Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de conformidad con el cual:

“Sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas o jurídicas que resulten responsables de los mismos aún a título de simple inobservancia.”.

La persona destinataria de la sanción que, en su caso, se imponga es, por tanto, aquélla que resulte responsable de su comisión. En este ámbito, la identificación de la persona responsable se realiza, con carácter general, en el art. 138.1 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, en virtud del cual:

“La responsabilidad administrativa por las infracciones de las normas reguladoras de los transportes y actividades auxiliares del mismo corresponderá:

a) En las infracciones cometidas con ocasión de la realización de transportes o actividades sujetas a concesión o autorización administrativa, a la persona física o jurídica titular de la concesión o de la autorización.”

Es decir, el único responsable de la infracción administrativa cometida, y por tanto, sujeto obligado al pago de la sanción pecuniaria que, en su caso, se imponga, es la persona titular de la autorización de transportes en el momento en el que se cometió la ilegalidad punible. Esta responsabilidad tiene una naturaleza individual y no constituye una carga o

gravamen propia del título administrativo habilitante en la que pueda subrogarse el nuevo titular de la autorización.

A tales efectos, y para el supuesto de embargo y remate judicial de la autorización administrativa, no sería de aplicación lo dispuesto en el art. 1512 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, sobre subsistencia de las cargas y gravámenes de los bienes y derechos objeto del procedimiento ejecutivo correspondiente.

Coherentemente con lo anterior, en el supuesto que originó la queja, el único sujeto responsable de la infracción administrativa cometida y, por tanto, obligado al pago de la sanción pecuniaria impuesta en el curso del procedimiento sancionador, cuyo montante económico ascendía a 250.000 pesetas, era la persona jurídica que, con anterioridad ostentaba su titularidad. Del mismo modo, esta persona jurídica resultaba la única destinataria de la restricción a la que nos venimos refiriendo, que no es sino una consecuencia diseñada por el ordenamiento jurídico para penalizar al sujeto infractor por el incumplimiento de la sanción impuesta en vía administrativa.

De conformidad con lo hasta aquí indicado, exigir al nuevo titular de la autorización de transportes el previo pago de una sanción pecuniaria impuesta como consecuencia de una infracción de la que no resultaba responsable en absoluto, para proceder a la transmisión de aquélla, constituiría una medida restrictiva del tráfico jurídico que no estaría justificada en modo alguno y que atentaría contra un principio de

responsabilidad individual básico en todo ejercicio por los sujetos públicos de medidas de intervención en la esfera jurídica de los ciudadanos.

Segundo.- El propio tenor literal de la normativa aplicable a la intervención administrativa en el sector económico del transporte, permitía una interpretación en el sentido indicado. Así, de los preceptos transcritos con anterioridad, dos de ellos (art. 118 del RD 1211/1990, de 28 de septiembre, y art. 29 de la Orden de 24 de agosto de 1999) señalan expresamente que las sanciones pecuniarias cuyo pago es requisito necesario para autorizar el negocio traslativo del título administrativo habilitante para el ejercicio de la actividad de transporte, son aquéllas “que tenga pendiente la empresa transmitente” o hayan sido “impuestas al cedente”. Por tanto, se excluyen los supuestos en los que las sanciones pecuniarias no abonadas no hayan sido impuestas a la persona transmitente en el negocio jurídico que ha de ser objeto de autorización, circunstancia que concurría en el caso concreto planteado en la presente queja.

Ambos argumentos, conducían a concluir, con carácter general, que la pendencia de pago de sanciones pecuniarias impuestas con relación a un título habilitante para la realización de actividades y servicios de transporte, no debía impedir la autorización por el órgano administrativo competente del negocio traslativo del citado título, cuando el sujeto obligado al pago de las sanciones impuestas en vía administrativa y el sujeto que opere como transmitente en la operación comercial no sean el mismo (por ejemplo, por

adquirir el último la autorización de transporte a través de un procedimiento ejecutivo judicial).

La conclusión anterior, sin embargo, no podía conducir mecánicamente a la estimación de la pretensión individual formulada ante esa Administración por el autor de la queja, que no era otra que la devolución de la cantidad ingresada a favor del Servicio Territorial de Fomento de Valladolid, en concepto de pago de la sanción pecuniaria impuesta a la persona jurídica que, con anterioridad, ostentaba la titularidad de la tarjeta de transporte.

En este sentido, si bien esta persona jurídica, como se ha puesto de manifiesto, devenía responsable de la infracción administrativa que dio lugar al expediente sancionador de referencia y única obligada al pago de la sanción pecuniaria correspondiente, ello no era obstáculo para que otra persona voluntariamente procediera al pago de la sanción y extinguiera la obligación patrimonial que con la Administración Pública había adquirido la primera.

Esta posibilidad, si bien no tiene una previsión concreta en el ámbito específico del procedimiento sancionador, se encuentra reconocida en el ordenamiento jurídico-administrativo en el Reglamento General de Recaudación, aprobado por RD 1684/1990, de 20 de diciembre, para el pago de las obligaciones tributarias (de una naturaleza análoga a las aquí estudiadas) y en el ordenamiento civil, supletorio del administrativo, en la regulación del Código Civil del cumplimiento de las obligaciones.

El art. 18 del Reglamento General de Recaudación configura como uno de los medios de extinción de las obligaciones patrimoniales contraídas por los particulares con las Administraciones Públicas, al pago, señalando, a los efectos que aquí interesan, “que puede efectuar el pago cualquier persona, tenga o no interés en el cumplimiento de la obligación, ya lo conozca y lo apruebe, ya lo ignore el obligado al pago, pero en ningún caso el que pague la deuda estará legitimado para ejercitar ante la Administración los derechos que correspondan al obligado al pago. Sin embargo podrá ejercitar los derechos que deriven a su favor exclusivamente del acto del pago, acciones de repetición que se regirán por el derecho privado”.

Del mismo modo, el art. 1.158 del Código Civil establece con carácter general para el cumplimiento de todo tipo de obligaciones que “Puede hacer el pago cualquiera persona, tenga o no interés en el cumplimiento de la obligación, ya lo conozca o lo apruebe ya lo ignore el deudor.

El que pague por cuenta de otro podrá reclamar del deudor lo que hubiese pagado, a no haberlo hecho contra su expresa voluntad.

En este caso sólo podrá repetir del deudor aquello en que le hubiera sido útil el pago.”

En todo caso, la realización del pago por persona no obligada a ello exige, para que aquél tenga la virtualidad de extinguir la obligación contraída, “un elemento de conducta activa en su materialización que

evidencie, de este modo, su voluntariedad” (citando textualmente la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 19 de julio de 1996).

En el supuesto que ahora nos ocupa, si bien el autor de la queja señalaba que procedió al pago de la sanción para agilizar la transmisión de la autorización de transportes, siguiendo el asesoramiento proporcionado por funcionarios del Servicio Territorial de Fomento de Burgos, la inexistencia de resolución administrativa expresa apelando al pago de la sanción pecuniaria señalada, evidenciaba la voluntariedad del abono referido y, por tanto, la corrección jurídica de la negativa formulada por esa Administración a la devolución de la cantidad depositada a favor del Servicio Territorial de Fomento de Valladolid.

No obstante, lo anterior no implicaba la inexistencia de derecho alguno que asistiera al autor de la queja respecto a la cantidad abonada en concepto de pago de la sanción, sino que, tal y como pone de manifiesto la normativa aplicable y la jurisprudencia, aquél podría ejercitar frente al sujeto obligado al pago de la sanción los derechos que deriven a su favor exclusivamente del acto del pago, acciones de repetición que se regirán por el derecho privado.

Los argumentos jurídicos hasta aquí expuestos llevaron a concluir a esta Institución que la Dirección General de Transportes y Telecomunicaciones venía interpretando incorrectamente los preceptos que han sido objeto de estudio en la primera parte de la presente resolución, lo

cual no implicaba que, en el caso particular planteado en la queja, el autor de la misma fuera titular de un derecho de reembolso por la Administración Autónoma de la cantidad voluntariamente ingresada en concepto de pago de la sanción pecuniaria impuesta a la persona jurídica que, con anterioridad, poseía la titularidad de la tarjeta de transporte.

Consecuentemente, se formuló la siguiente Resolución a la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León:

“Desvincular las sanciones administrativas impuestas de forma definitiva a una persona física o jurídica titular de una autorización administrativa de transportes, del propio título administrativo habilitante con relación al cual se cometieron las infracciones correspondientes, cuando la titularidad de éste se transfiera a un sujeto diferente como consecuencia de un procedimiento judicial ejecutivo.”

La resolución citada fue rechazada por la Consejería de Fomento, lo cual fue puesto en conocimiento del autor de la queja, procediéndose, seguidamente, al archivo de la misma.

A la misma problemática señalada inicialmente, pero con diferentes matices, se refería la queja **Q/1979/99**, cuyo objeto se encontraba integrado por los posibles perjuicios causados al autor de la misma y titular de una autorización de transporte público por carretera de mercancías, como consecuencia de la constancia errónea de la existencia de un procedimiento sancionador a nombre del interesado.

Admitida la queja a trámite, se solicitó la oportuna información a la Consejería de Fomento, la cual puso de manifiesto lo siguiente:

“En fecha 16 de noviembre de 1994, D. XXX presenta solicitud de visado de autorización(...) Dicha solicitud fue presentada fuera del plazo establecido al efecto en la Resolución de 7 de febrero de 1994, de la Dirección General del Transporte Terrestre (BOE nº 39, de 15 de febrero).

Dicho visado no pudo realizarse en la fecha de presentación del mismo al comprobar en el Registro General de Infractores que figuraba a nombre del interesado el expediente sancionador...

Posteriormente, el 31 de marzo de 1995, pudo comprobarse, a través de un fax enviado por la Xunta de Galicia, que tal expediente sancionador figuraba en el Registro citado incorrectamente a nombre de D. XXX.

A la vista de lo anteriormente expuesto, el 11 de mayo de 1995 se entregó a su titular la referida autorización ya visada, y por tanto, dentro del plazo máximo de resolución fijado en el Decreto 183/1994, de 25 de agosto, de la Junta de Castilla y León, por el que se determinan los plazos de resolución de los procedimientos administrativos de la Administración de la Comunidad Autónoma.”

Considerada la información transcrita y la documentación proporcionada por el autor de la queja, esta Procuraduría estimó oportuno

adoptar una resolución, fundamentada, desde un punto de vista jurídico, en los argumentos que pasamos a exponer.

La realización de los servicios y actividades de transporte está sujeta a la previa y obligada obtención del título administrativo correspondiente, tal y como establecen el art. 47 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres y el art. 41 del RD 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba su Reglamento de desarrollo. Una de las formas que revisten dichos títulos es la de la autorización de transporte, como título administrativo habilitante para el ejercicio de actividades privadas de transporte, a la que se refieren los arts. 90 y siguientes de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, y los arts. 109 y siguientes de su Reglamento de desarrollo. Una de las características básicas de este título administrativo, en cualquiera de sus modalidades, es que se otorgará, salvo excepción, por plazo indefinido, si bien su validez está condicionada a la realización de su visado anual. Así lo establece el art. 95.1 de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, en virtud del cual:

“Las autorizaciones de transporte público discrecional de viajeros o de mercancías en cualquiera de sus modalidades, se otorgarán salvo que se establezca expresamente un plazo concreto de duración para las mismas, sin limitación específica de plazo de validez, si bien ésta quedará condicionada a su visado en los períodos que reglamentariamente se establezcan, el cual no será realizado cuando las empresas no cumplan las

condiciones legal o reglamentariamente exigidas para el ejercicio de la actividad.”

El desarrollo del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres se ha llevado a cabo, en materia de autorizaciones de transporte de mercancías, por diferentes Órdenes Ministeriales que se han ido sustituyendo sucesivamente en el tiempo. Las tres últimas normas reguladoras de la materia han sido: Orden del Ministerio de Obras Públicas y Transportes de 3 de febrero de 1993; Orden del Ministerio de Fomento de 23 de julio de 1997, que deroga la anterior; y Orden del Ministerio de Fomento de 24 de agosto de 1999, recientemente modificada por Orden de 28 de febrero de 2000 y actualmente vigente. A ellas y a su aplicación al caso que nos ocupa nos referiremos con posterioridad.

En este sentido, una de las condiciones establecidas por el Ordenamiento Jurídico para proceder al visado de las autorizaciones de transporte de mercancías se recoge expresamente en el art. 146.4 de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, reiterado reglamentariamente por el art. 215.4 de su Reglamento de desarrollo, de conformidad con el cual:

“El pago de sanciones pecuniarias, impuestas por resolución que ponga fin a la vía administrativa, será requisito necesario para que proceda la realización del visado, así como la autorización administrativa para la transmisión de las autorizaciones y concesiones administrativas en relación

con las cuales hayan cometido sus titulares las correspondientes infracciones.”

En el mismo sentido se pronunciaba la Orden del Ministerio de Obras Públicas y Transportes de 3 de febrero de 1993, vigente en el momento en el cual se sitúa la solicitud de visado referida en el informe remitido a esta Institución, cuyo art. 27.2 señala en el último de sus párrafos:

“En todo caso, el pago de las sanciones pecuniarias impuestas por resolución definitiva en vía administrativa por infracciones a la legislación de transportes será requisito necesario para que proceda el visado de las autorizaciones en relación con las cuales hayan cometido sus titulares las correspondientes infracciones.”

El art. 23.3 de la Orden del Ministerio de Fomento de 24 de agosto de 1999, actualmente vigente en la materia, mantiene, en líneas generales, el tenor del artículo transcrito.

En definitiva, el abono de la multa, como modalidad típica de la sanción, opera como condición *sine qua non* del visado de la autorización del transporte, cuando aquélla esté impuesta por una resolución definitiva en vía administrativa. En otras palabras, la existencia de una resolución administrativa definitiva mediante la cual se imponga una sanción pecuniaria y la ausencia de abono de ésta, determina imperativamente la denegación del visado de las autorizaciones en relación con las cuales hayan cometido sus titulares las correspondientes infracciones.

Todo lo anteriormente expresado debía ser puesto en relación con la problemática que integraba el objeto de la presente queja. De acuerdo con la documentación obrante en esta Institución, constaba fehacientemente que el expediente sancionador que, según informa el Servicio Territorial de Fomento de Valladolid, aparecía en el Registro General de Infractores a nombre del autor de la queja, fue iniciado y tramitado por la Consejería de Ordenación del Territorio y Obras Públicas de la Xunta de Galicia con relación a un vehículo cuya titularidad no le correspondía. El citado procedimiento fue resuelto mediante resolución administrativa en la cual se imponía al infractor una sanción pecuniaria de 41.000 pesetas. Constaba, así mismo, la presentación de recurso ordinario frente a esta resolución ante el Consejero de Ordenación del Territorio y Obras Públicas de la Xunta de Galicia, no quedando acreditada la fecha de su resolución. Constaba, igualmente, que los extremos anteriores fueron puestos en conocimiento del ahora firmante de la queja en fecha 5 de diciembre de 1991, mediante fax remitido por el Servicio Provincial de Orense de la Dirección General de Transportes de la Xunta de Galicia.

La dificultad surgía a la hora de determinar en qué momento tuvo conocimiento del error en el que había incurrido el Servicio Territorial de Fomento de Valladolid. El autor de la queja afirmaba que todo ello había sido puesto en conocimiento de funcionarios del Servicio en el año 1992, y sucesivamente en los siguientes, mientras que la Jefatura Provincial de Transportes de Orense mantenía que la resolución del expediente

sancionador precitado había sido enviada en fecha 20 de diciembre de 1993, al objeto de identificar el vehículo y su titular, a una funcionaria que prestaba sus servicios en el Servicio Territorial de Fomento de Valladolid. Contrariamente a lo afirmado por los arriba citados, el Servicio Territorial de Fomento de Valladolid, como se ha transcrito con anterioridad, defendía que únicamente había tenido conocimiento del error con fecha 31 de marzo de 1995, a través de un fax enviado por la Xunta de Galicia.

Puesto de manifiesto lo anterior, se procedió a señalar que no correspondía a esta Institución decidir cual de las dos versiones expuestas respondía a la realidad, si bien parecía contrario a las más elementales reglas de la lógica que habiendo tenido conocimiento el interesado de un error administrativo que afectaba negativamente a su esfera de derechos y contando en su poder con documentos que acreditaban el mismo, no lo hubiera puesto en conocimiento de la Administración, en este caso del Servicio Territorial de Fomento. La afirmación anterior se hacía palmaria en el caso de la solicitud de visado presentada el 16 de noviembre de 1994, según manifestaciones del propio Servicio Territorial. Ahora bien, no constaba documentalmente ante esta Institución que el Servicio Territorial de Fomento de Valladolid tuviera conocimiento del error, con anterioridad a la fecha por ellos indicada.

Más allá de posibles hipótesis sobre el momento en el que la Administración había conocido el error, lo que quedó acreditado suficientemente es que éste había concurrido, es decir, que la

Administración consideraba que existía un abono pendiente de una sanción pecuniaria impuesta al autor de la queja, cuando ello no respondía a la realidad, con las consecuencias jurídicas que ello conlleva a efectos del visado de autorizaciones de transporte y que han sido aquí suficientemente explicadas. En este sentido, dicho error, si bien pudo tener su origen en el funcionamiento del Registro General de Infractores, circunstancia ésta que en su día fue comunicada por esta Institución al Defensor del Pueblo no pronunciándose éste al respecto, era directamente atribuible a la Administración Pública que, según la distribución constitucional y estatutaria de competencias en materia de transportes, lleva a cabo la ejecución de las funciones de visado de las autorizaciones de transporte de mercancías en la Región.

En este sentido, a la luz de lo dispuesto en los arts. 148.1 5º y 149.1 21º de la Constitución Española, en la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres y su normativa de desarrollo, en el art. 32. 4º del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, y considerando lo manifestado por el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 3 de mayo de 1988 relativa a la distribución de competencias en materia de transportes por carretera, corresponde, en el caso que nos ocupa y en aquellos análogos, a la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, y dentro de ella a la Consejería de Fomento, la ejecución de las facultades “autorizatorias”, utilizando la terminología de la Sentencia citada, dentro de las cuales se incluyen las del visado de las autorizaciones de transporte

público de mercancías de carácter nacional. Por ello, es esta Administración quién, en todo caso, debe asumir la reparación de los perjuicios antijurídicos que pueda irrogar a los ciudadanos en el ejercicio de las citadas facultades.

El respeto integral de las garantías del ciudadano frente a la actuación de las Administraciones Públicas exige que éstas asuman la reparación de las consecuencias negativas que puedan derivarse de su actuación, sin que la intervención de distintas Administraciones pueda servir en ningún caso de parapeto en el cual los sujetos públicos se amparen para exonerarse de su responsabilidad. De ello es ejemplo la regulación que nuestro Ordenamiento Jurídico realiza de la Responsabilidad Concurrente de las Administraciones Públicas en el art. 140 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y la interpretación jurisprudencial mantenida al respecto (entre otras, STS de 15 de noviembre de 1993), tendente, en todo caso, hacia la mayor protección posible del particular instituyendo la solución de la solidaridad en el ámbito externo de la relación del ciudadano con la Administración.

Así, determinada la existencia de un error e identificada la Administración que, en cualquier caso, debía asumir las consecuencias del mismo, debía procederse a verificar cuáles habían sido éstas. En el informe remitido por la Consejería de Fomento se manifestaba que el error no había producido efecto jurídico negativo alguno, pues, presentada la solicitud de

visado el 16 de noviembre de 1994, la autorización de transporte con su correspondiente visado se había entregado a su titular el 11 de mayo de 1995, en consecuencia, dentro del plazo máximo de seis meses establecido en el punto 12 del D 183/1994, de 25 de agosto, por el que se determinan los plazos de resolución de los procedimientos administrativos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Siendo cierto lo anterior, ello no podía ocultar que el error persistió desde los últimos meses del año 1988, aproximadamente, prolongándose el mismo hasta el 31 de marzo de 1995. Lo extenso del citado período temporal y la periodicidad bienal del visado, establecida en el art. 8 de la Orden Ministerial de 3 de febrero de 1993 y mantenida actualmente en el art. 6 de la Orden de 24 de agosto de 1999, hacía, cuando menos, probable que en el transcurso de aquél se hubiera verificado alguna actuación administrativa en el sentido de denegar al autor de la queja el visado de la autorización de transporte de mercancías por carretera, con base en la ausencia de abono de la sanción pecuniaria impuesta mediante resolución definitiva recaída en el expediente sancionador. En tal caso, y a la vista de la inexistencia de sanción alguna pendiente, procedía por parte de la Administración de la Comunidad Autónoma hacer uso de sus facultades revisoras para erradicar los efectos jurídicos generados, en su caso, por tales actos administrativos fundamentados en un error de hecho, utilizando para ello la facultad de revocación de los actos administrativos de gravamen o desfavorables reconocida sin limitación temporal alguna en el

art. 105 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificado por la Ley 4/1999, de 13 de enero. Si bien estas facultades revisoras debieron ejercerse, en su caso, en el mismo momento en el que la Administración tuvo conocimiento del error en el que había incurrido, nada impedía que se llevasen a cabo con posterioridad, permitiendo así el señalamiento de un nuevo *dies a quo* a los efectos de iniciación del plazo establecido en el Ordenamiento Jurídico para ejercer por el particular su acción indemnizatoria frente a la Administración.

Así, ante la citada anulación, la vía adecuada para reparar los probables perjuicios antijurídicos sufridos por el particular era el instituto de la responsabilidad patrimonial, debiendo iniciarse para ello el procedimiento dirigido a verificar la concurrencia de los elementos constitutivos de aquélla, que no es otro que el previsto en el Título X de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y desarrollado reglamentariamente por el RD 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial.

En el supuesto que nos ocupa, y para el caso en el que hubiesen existido actuaciones administrativas cuya anulabilidad pusiera de manifiesto el error ya citado, resultaba conforme a derecho y conveniente que, previa valoración del órgano competente, se iniciase de oficio el procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración de la

Comunidad Autónoma de Castilla y León con la finalidad de identificar la concurrencia de los elementos constitutivos de aquélla, y ello debido a la evidencia de la inexistencia del deber jurídico del particular de soportar unos daños económicos generados por un error administrativo.

Para finalizar, procedía poner de manifiesto una cuestión conexas a la materia estudiada y que debía ser tenida en cuenta por la Administración en este ámbito: la prescripción de las sanciones en materia de transportes.

A diferencia de lo que ocurre con la prescripción de las infracciones en la materia, la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres no establece regla singular alguna respecto a la prescripción de las sanciones, por lo que en este extremo habrá de estarse a lo dispuesto en los apartados 1 y 3 del art. 132 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. De conformidad con lo dispuesto en el art. 132.1 de la citada norma:

“Las infracciones y sanciones prescribirán según lo dispuesto en las leyes que las establezcan. Si éstas no fijan plazos de prescripción, las sanciones impuestas por faltas muy graves prescribirán a los tres años, las impuestas por faltas graves a los dos años y las impuestas por faltas leves al año.”

Este plazo de prescripción, en virtud de lo dispuesto en el número tercero del citado precepto comenzará a contarse desde el día siguiente a

aquél en que adquiriera firmeza la resolución por la que se impone la sanción.

En su consecuencia, transcurridos los plazos señalados de prescripción no podrá denegarse el visado de autorizaciones de transporte por impago de sanciones pecuniarias que se hallen prescritas, lo cual es aplicable a aquellas sanciones impuestas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en virtud del principio de retroactividad de las leyes favorables, que para el ámbito sancionador administrativo se recoge en el art. 128.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Por tanto, en el caso que constituía el objeto de la queja, y con relación a la solicitud de visado realizada por el interesado en noviembre de 1994, no sólo la sanción pecuniaria justificativa de la denegación del visado había sido impuesta a otra persona diferente, sino que la misma se hallaba prescrita, si consideramos que el recurso de alzada frente a la resolución sancionadora inicial se interpuso con fecha 1 de marzo de 1988 y que no consta causa alguna de interrupción de la prescripción.

Atendiendo a lo expuesto, se formuló la siguiente Resolución a la Consejería de Fomento, como departamento administrativo competente en el sector del transporte dentro de la Administración de la Comunidad Autónoma:

“Identificación de las actuaciones administrativas que se hallan llevado a cabo y mediante las cuales se halla denegado el visado de

autorización de transporte de mercancías por carretera a D. XXX, con base en la pendencia de la sanción pecuniaria impuesta en el expediente sancionador (...), revocación de las mismas e iniciación de oficio, en su caso, de un procedimiento de responsabilidad patrimonial dirigido a determinar la indemnizabilidad por la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León de los perjuicios económicos que se hayan podido causar al citado.”

Puesta de manifiesto la Resolución indicada a la Administración Autonómica, ésta contestó mediante informe emitido por la Dirección General de Transportes y Telecomunicaciones, de cuyo contenido se desprendía que, realizada la verificación de actuaciones administrativas denegatorias del visado de la autorización de transporte de mercancías por carretera recomendada por esta Institución, no se había hallado denegación alguna basada en la ausencia de abono de la sanción pecuniaria impuesta en virtud de la resolución que puso fin al procedimiento sancionador, por lo que no concurría el presupuesto de hecho necesario para que se procediera a la revocación e iniciación de oficio de un procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración, en el sentido indicado en la Resolución de esta Institución, lo cual fue puesto de manifiesto al autor de la queja, procediéndose a continuación al archivo de la misma.

Para finalizar el repaso a la actuación desarrollada por esta Procuraduría en materia de transportes por carretera, cabe hacer referencia a la actuación de oficio **OF/68/00**, iniciada por esta Institución con la

finalidad de llevar a cabo una investigación tendente a verificar el número de expedientes sancionadores que se incoan y resuelven en nuestra Comunidad Autónoma por incumplimiento de la normativa aplicable en materia de tiempos máximos de conducción permitidos y períodos de descanso obligatorio en el sector del transporte terrestre por carretera, tanto de viajeros como de mercancías. Una referencia amplia a la misma se halla en la parte del presente informe dedicada a las actuaciones de oficio llevadas a cabo en el año 2000 por la Institución.

2.2. Red Nacional de Ferrocarriles Españoles (Renfe)

Renfe, como una de las entidades explotadoras de la infraestructura ferroviaria de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, se configura, de conformidad con lo dispuesto en el art. 74 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, como una Entidad Pública Empresarial, dentro de los Organismos Públicos dependientes del Estado. En concreto se encuentra adscrita al Ministerio de Fomento a través de su Secretaría de Estado de Infraestructuras, tal y como se establece en el art. 2.1 del RD 1132/2000, de 12 de mayo, por el que se aprueba la Estructura Orgánica de aquél Ministerio.

Esta dependencia orgánica y funcional determina que las quejas presentadas por los ciudadanos en relación con su funcionamiento sean objeto de remisión al Defensor del Pueblo, en el marco de la debida coordinación y cooperación que debe regir las relaciones con la citada

Institución. Así se procedió en los expedientes **Q/494/00**, **Q/616/00** y **Q/1280/00**.

2.3. Ferrocarriles de Vía Estrecha (Feve)

Feve es la otra entidad a quien corresponde la explotación de una parte de la infraestructura ferroviaria de la Comunidad Autónoma, y al igual que ocurre con Renfe, se encuentra configurada como una Entidad Pública Empresarial, adscrita al Ministerio de Fomento a través de su Secretaría de Estado de Infraestructuras.

Como consecuencia, en buena medida, de la menor relevancia cuantitativa de la infraestructura ferroviaria cuya explotación le corresponde, únicamente se ha presentado ante esta Institución una queja en el año 2000 relativa al funcionamiento de la citada entidad.

En el expediente **Q/1344/00**, el ciudadano planteaba una posible discriminación en la identificación de los destinatarios de la denominada Tarjeta Azul, al exigir para que pudieran acceder a las ventajas vinculadas a la obtención de aquélla que fueran beneficiarios de una prestación de jubilación propia del Régimen de la Seguridad Social, quedando excluidos los pensionistas de Clases Pasivas del Estado, circunstancia ésta que concurría en el autor de la queja.

La queja citada fue admitida a mediación por esta Procuraduría, procediendo a la petición de la correspondiente información a la Secretaría

General de Feve, en aplicación de lo dispuesto en el art. 1.3 de la Ley Reguladora de la Institución. Una vez recopilada la información que se estimó oportuna, y considerando debidamente la dependencia orgánica y funcional de la Entidad afectada, se procedió a la remisión del escrito de queja inicial y de la información obtenida al Defensor del Pueblo, en el marco de las relaciones de cooperación y coordinación con la citada Institución.

2.4. Otras cuestiones

En varias de las quejas presentadas ante esta Procuraduría en el año 2000 (**Q/98/00**, **Q/614/00**, **Q/1665/00** y **Q/2392/00**) la pretensión esgrimida por los ciudadanos no era otra que la mejora de los servicios de transporte público de viajeros en determinadas zonas de la región.

Especial referencia debe hacerse a los servicios existentes, tanto por carretera como por ferrocarril, entre las localidades de Burgos y Miranda de Ebro, a los cuales se refieren los tres últimos expedientes señalados. Si bien en ninguno de ellos se ha adoptado aún Resolución por esta Procuraduría, por no haber sido completada la totalidad de la información solicitada o por encontrarse en estudio la remitida, cabe destacar que el establecimiento de los citados servicios no sólo depende de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, sino también de Renfe, lo cual, considerando la dependencia orgánica de esta Entidad, dificulta la adopción de una Resolución que afronte de una manera global la problemática planteada.

Para finalizar el repaso a la actividad de la Institución en el sector del transporte, cabe citar, a efectos de mención, la actuación de oficio **OF/16/01** iniciada recientemente por esta Procuraduría con el objeto de verificar el cumplimiento de la normativa vigente en materia de supresión y señalización de pasos a nivel en la Comunidad Autónoma de Castilla y León. A tal efecto se ha procedido a solicitar la información que se ha estimado oportuna a la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León, y a las Entidades explotadoras de la infraestructura ferroviaria de la Comunidad Autónoma, Renfe y Feve.

3. ASUNTOS ENTRE PARTICULARES

En no pocas ocasiones los ciudadanos acuden a la Institución demandando su intervención en asuntos entre personas, físicas o jurídicas, privadas, sin que pueda identificarse conexión alguna con una organización pública o con la prestación de un servicio de tal naturaleza. En estos casos, se procede, con carácter general, al rechazo motivado de la queja informando al particular de las vías adecuadas establecidas por el Ordenamiento jurídico para la defensa de sus derechos e intereses.

Por su particularidad, dentro de los supuestos que pueden ser reconducidos a la circunstancia referida, son destacables dos ámbitos concretos: quejas planteadas frente a la actuación de entidades financieras (bancos, en particular) y quejas frente a la actividad desarrollada por Asociaciones privadas.

3.1. Entidades financieras

En las quejas planteadas por los ciudadanos frente a diversos aspectos del funcionamiento de las Entidades Financieras de la Región, en concreto de los bancos, al rechazo motivado en la existencia de un conflicto intersubjetivo mantenido por personas privadas, se ha añadido en la comunicación dirigida al ciudadano, con el ánimo de proporcionar a éste la máxima información posible sobre las vías adecuadas para la defensa de sus derechos e intereses, la referencia al procedimiento regulado en el art. 9 de la Orden Ministerial de 12 de diciembre de 1999, sobre tipo de interés y comisiones, normas de actuación, información a clientes y publicidad de las entidades de crédito.

El citado precepto señala que el Banco de España mantendrá un Servicio de Reclamaciones encargado de recibir y tramitar las que, relativas a operaciones concretas que les afecten, pudieran formular los clientes de las Entidades de crédito sobre actuaciones de éstas que puedan quebrantar las normas de disciplina, o las buenas prácticas y usos bancarios. En desarrollo de la previsión anterior, la Circular del Banco de España 8/1990, de 7 de septiembre, en su norma decimocuarta vincula la admisión y tramitación de las reclamaciones a la acreditación de haberlas formulado previamente por escrito ante el «defensor del cliente» (u órgano equivalente) de la Entidad de Crédito, caso de existir.

En definitiva, mediante la referencia a las normas precitadas se pone en conocimiento del ciudadano que acude a la Institución que las

reclamaciones esgrimidas por los usuarios frente a las entidades de crédito, pueden formularse por escrito ante el defensor del cliente, u órgano equivalente, de la entidad de crédito correspondiente, si existiera, y posteriormente ante el Servicio de Reclamaciones del Banco de España, de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo II (normas undécima a vigésimo séptima) de la Circular del Banco de España 8/1990, de 7 de septiembre, ya citada.

De la forma señalada se procedió en los expedientes **Q/2196/00** y **Q/2377/00**.

3.2. Asociaciones privadas

En aquellos casos en los que los ciudadanos han manifestado un conflicto con una Asociación privada, esta Procuraduría, si bien ha procedido al rechazo de las quejas cuyo objeto era el señalado, en la comunicación realizada a aquéllos ha añadido unas reflexiones sobre el derecho de asociación con la finalidad de proporcionar la mayor información posible al ciudadano que acude a la Institución, en este caso, sobre las funciones atribuidas legalmente a la misma.

En dichas comunicaciones, y previa exposición del régimen jurídico esencial aplicable a las Asociaciones y de la doctrina del Tribunal Constitucional en relación con el mismo, se pone de manifiesto que las asociaciones y federaciones de asociaciones de carácter privado que protagonizan las problemáticas expuestas en las quejas presentadas no integran la organización administrativa de ninguno de los sujetos públicos

que conviven en nuestro Ordenamiento Jurídico, no desarrollan función de naturaleza pública alguna y, en fin, no se encuentran sometidas a la tutela o fiscalización de ninguna Administración. En definitiva, los conflictos expuestos surgen entre personas físicas y jurídicas particulares sin que intervenga ningún órgano de la Administración Pública en el mismo.

La comunicación citada se realizó en los expedientes **Q/1278/00** y **Q/2183/00**.

4. VARIOS

4.1. Derecho de acceso a la información administrativa

En el expediente **Q/2015/99** se planteaba la ausencia de contestación de la Consejería de Medio Ambiente a la solicitud de información sobre diversas cuentas corrientes bancarias, cuya titularidad correspondía al Servicio Territorial de Medio Ambiente de Salamanca, formulada por un Colectivo Ecologista.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitió por la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León informe en el cual se hacía constar que, tras el análisis de la solicitud, se resolvió inadmitir la misma mediante Resolución de la Consejería de Medio Ambiente. La Resolución administrativa citada se fundamentaba, esencialmente, en la consideración de la información solicitada por los autores de la queja como excluida de

los supuestos de aplicación de la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, reguladora del derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente, previstos en el art. 2 de la citada norma.

A la vista del contenido de la queja formulada y de la información remitida por la Consejería de Medio Ambiente se estimó oportuno adoptar una Resolución cuya fundamentación jurídica pasamos a exponer.

En el ámbito material medioambiental, el derecho a la información del ciudadano tiene una regulación específica contenida en la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente, ya citada. Esta norma estatal, aplicable a las Comunidades Autónomas dada su naturaleza básica establecida en su disposición final segunda, tiene como finalidad la incorporación al derecho español de aquellas normas de la Directiva 90/313/CEE no contenidas en la Ley 30/1992, de forma que se garantice la libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente, así como la difusión de dicha información.

El art. 2 de la norma legal señalada diseña su ámbito material de aplicación, disponiendo en su apartado primero:

“A los efectos determinados en el artículo anterior, queda comprendido en el derecho de acceso a la información sobre el medio ambiente toda información disponible por las Administraciones Públicas bajo cualquier forma de expresión y en todo tipo de soporte material, referida:

a) Al estado de las aguas, el aire, el suelo y las tierras, la fauna, la flora y los espacios naturales, incluidas sus interacciones recíprocas, así como a las actividades y medidas que hayan afectado o puedan afectar al estado de estos elementos del medio ambiente.

b) A los planes o programas de gestión del medio ambiente y a las actuaciones o medidas de protección ambiental.”

Conectando lo anterior con la información solicitada en relación con la problemática planteada, no cabía sino refrendar la postura adoptada por la Consejería de Medio Ambiente, excluyendo del ámbito material de la Ley la petición de información formulada, por cuanto aquélla no era incardinable en ninguna de las materias señaladas en el precepto transcrito. La información correspondiente a las cuentas abiertas en entidades bancarias por el Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de Salamanca en los años 1995 y 1996, si bien desde un punto de vista orgánico y estructural se encontraba relacionada con esa Consejería de Medio Ambiente, desde una perspectiva sustancial no se hallaba dentro del ámbito sectorial diseñado por la Ley como campo al cual deben ser aplicadas sus previsiones.

No obstante lo anterior, exclusión del ámbito material de la Ley no es sinónimo de causa de denegación de la información solicitada, como pareció indicar el sentido de la resolución administrativa en cuestión. Así, ésta fundamentaba la denegación de la información en la norma legal citada, al tiempo que mantenía la exclusión de su ámbito de aplicación del

supuesto de hecho que la origina . Ello evidenciaba una contradicción en sus propios términos puesto que, ante una solicitud de información próxima al ámbito medio ambiental, cabe que se hallase dentro del campo de aplicación de la Ley 38/1995, en cuyo caso sólo procedía la denegación de la misma por alguna de las causas establecidas de forma tasada en el art. 3 de la norma, o bien, que fuera ajena a las materias señaladas en su art. 2, supuesto en el cual procedería la aplicación del régimen jurídico general contenido, esencialmente, en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Considerando que la petición, cuya ausencia de contestación dio lugar a la queja, se incardinaba en la segunda de las posibilidades citadas, procedía analizar la actuación de la Administración regional a la luz de los preceptos integrantes del sector del ordenamiento jurídico-administrativo aplicable a las peticiones de información formuladas por los ciudadanos, en defecto de normativa específica por razón de la materia.

El basamento constitucional de este régimen jurídico general, así como también de los especiales (incluido el vigente en materia medioambiental), se halla en el art. 105 b) de la Constitución Española, en virtud del cual:

“ La Ley regulará:

b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.”

El desarrollo legislativo de la previsión constitucional anterior se halla en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en cuyo art. 35, letras a), b), g), h) y k) se garantizan normativamente los siguientes derechos que asisten a los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas:

-“A conocer, en cualquier momento, el estado de tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, y obtener copias de los documentos contenidos en ellos.

-A identificar a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones Públicas bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos.

-A obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar.

-Al acceso a los registros y archivos de las Administraciones Públicas en los términos previstos en la Constitución y en ésta u otras Leyes. Este derecho, a su vez, se encuentra desarrollado en el art. 38 de la misma norma legal.

-Cualesquiera otros que les reconozca la Constitución y las Leyes.”

Los derechos reconocidos en el precepto transcrito, más allá de establecer un catálogo de facultades conferidas legalmente a los ciudadanos frente a los sujetos públicos, denotan los principios esenciales que han de presidir las relaciones de supremacía general entre la Administración Pública y los administrados, entre los cuales se han de hallar necesariamente los de transparencia e información.

A la vista del régimen jurídico citado dos son las irregularidades que se detectaron en la actuación desarrollada por la Administración Regional:

I. La primera tenía una naturaleza formal, y se derivaba del incumplimiento del plazo legalmente establecido para la resolución de la solicitud de información generadora de la queja. La formulación de solicitudes de información por los ciudadanos generan la obligación de resolver que vincula en todos los procedimientos a las Administraciones Públicas, de conformidad con lo dispuesto en el art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, modificada en este aspecto por la Ley 4/1999, de 13 de enero. Para determinar el plazo de que dispone la Administración para dictar resolución expresa, y ante la ausencia de previsión específica para este tipo de procedimientos, debemos acudir a la norma general contenida en el art. 42.3 de la citada Ley 30/1992, el cual dispone:

“Cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo (para resolver), éste será de tres meses. Este plazo se

contará, en los iniciados a solicitud del interesado, desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el órgano competente para su tramitación”

En el supuesto que nos ocupa, si bien esa Administración había cumplido con su obligación formal de resolver de conformidad con lo dispuesto en el art. 43.4 b), lo había hecho superando el plazo establecido para ello, al haber transcurrido un período temporal superior a los siete meses entre la fecha de presentación de la solicitud de información y la de la resolución denegatoria de la misma.

II. Desde un punto de vista material, la denegación de la información solicitada no era acorde, a juicio de esta Procuraduría, con los principios inspiradores de la actividad administrativa, tal y como han sido codificados por la Constitución Española y sus Leyes de desarrollo, e interpretados por la Jurisprudencia del Tribunal Supremo.

En este sentido, el postulado constitucional contenido en el art. 105 b) de la Constitución Española, anteriormente transcrito, ha sido reconocido por el Tribunal Supremo en su Sentencia de fecha 30 de marzo de 1999, como fundamento jurídico esencial a considerar a la hora de interpretar el derecho de información de los ciudadanos ante las Administraciones Públicas, en su forma de derecho de acceso a los archivos y registros públicos, señalando explícitamente:

“Este precepto constitucional remite expresamente a la configuración legal el ejercicio del derecho de acceso a los archivos y registros administrativos, como derecho no fundamental, aunque

relacionado con el derecho de participación política, con el de libertad de información y con el de tutela judicial efectiva. Refleja una concepción de la información que obra en manos del poder público acorde con los principios inherentes al Estado Democrático (en cuanto el acceso a los archivos y registros públicos implica una potestad de participación del ciudadano y facilita el ejercicio de la crítica del poder) y al Estado de derecho (en cuanto dicho acceso constituye un procedimiento indirecto de fiscalizar la sumisión de la Administración a la ley y de permitir con más eficacia el control de su actuación por la jurisdicción contencioso-administrativa).”

Esta doctrina jurisprudencial debía ser complementada con aquella que integra el derecho de acceso a los Registros y Archivos de la Administración Pública, dentro de otro más amplio reconocido por la Constitución que es el de información. Entre otras, la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 7 de octubre de 1996, califica una resolución mediante la cual un Ayuntamiento deniega una información sobre la existencia de póliza de seguro de responsabilidad civil concertada por aquél, contraria a las normas contenidas en el art. 35, letras h) y k), y, en general, al derecho de información reconocido por la Constitución. Este supuesto guardaba evidentes similitudes con el estudiado, si consideramos que tanto un seguro de responsabilidad como un depósito bancario no son sino contratos, en este caso celebrados por una Administración Pública.

A esta interpretación amplia del derecho de información de los ciudadanos no es ajeno el propio desarrollo reglamentario realizado por el Estado que, si bien no resulta directamente aplicable a nuestra Comunidad Autónoma, nos ofrece un apoyo interpretativo para la resolución de la cuestión que nos ocupa. Así, el RD 208/1996, de 9 de febrero, que regula los servicios de información administrativa y atención al ciudadano diferencia, en cuanto a los servicios de información, entre información general e información particular. Así, el apartado primero del art. 2 de la norma citada define la información general con el siguiente tenor:

“Es la información administrativa relativa a la identificación, fines, competencia, estructura, funcionamiento y localización de organismos y unidades administrativas; la referida a los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que los ciudadanos se propongan realizar; la referente a la tramitación de procedimientos, a los servicios públicos y prestaciones, así como a cualesquiera otros datos que aquéllos tengan necesidad de conocer en sus relaciones con las Administraciones públicas, en su conjunto, o con alguno de sus ámbitos de actuación.”

Lo anterior se complementa con lo dispuesto en el apartado segundo, en virtud del cual:

“La información general se facilitará obligatoriamente a los ciudadanos, sin exigir para ello la acreditación de legitimación alguna.”

En definitiva, los principios constitucionales y legales que definen las características básicas de las relaciones que vinculan en nuestro Estado de Derecho a las Administraciones públicas con los destinatarios de la actividad desarrollada por las mismas, conducen ineludiblemente a una interpretación amplia del derecho de información de éstos, al margen incluso, de que aquélla no se refiera estrictamente a datos que obren en Archivos o Registros Públicos de la Administración, como ocurría en el supuesto planteado en la queja cuya Resolución estamos exponiendo.

No obstante lo anterior, el derecho a la información del ciudadano no tiene una naturaleza absoluta sino que, al contrario, se encuentra constreñido por una serie de límites que, establecidos legalmente de forma específica para el acceso a Archivos y Registros, pueden ser resumidos en dos: intimidad de las personas e interés público.

Conectando lo anterior con la problemática que constituía el objeto de la queja, debía determinarse si la información solicitada a esa Consejería por los autores de la queja vulneraría, en caso de ser proporcionada, los límites indicados. En este sentido, la información solicitada se sistematizaba por los propios peticionarios en tres puntos:

1º Coincidencia de los depósitos bancarios que tenía el Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de Salamanca en los años 1995 y 1996, con los relacionados en la contestación dada a la cierta pregunta escrita formulada en las Cortes regionales.

2º Concurrencia de las autorizaciones exigidas por la Ley, en relación con las citadas cuentas.

3º Inclusión de aquéllas en las Cuentas Generales revisadas por el Tribunal de Cuentas en los años 1995 y 1996.

La primera de las informaciones solicitadas, y de la cual se derivaba el resto, no cercenaba ninguno de los límites generales citados puesto que, de un lado, no contenía datos que pudieran afectar al ámbito privado de persona física alguna y, de otro, el conocimiento por los ciudadanos de la titularidad por un Servicio Territorial de Medio Ambiente en un período temporal determinado de diversos depósitos bancarios no implicaba vulneración del interés público, máxime cuando dicha información fue conocida para un período temporal posterior.

Lo anteriormente señalado cobra mayor relevancia, si cabe, para el resto de la información solicitada, puesto que el contenido de la misma venía dado por el resultado de la actuación llevada a cabo por esa Administración a la luz de las obligaciones determinadas por el ordenamiento jurídico, de cuyo cumplimiento por la Consejería de Medio Ambiente no cabía dudar.

Por tanto, el principio de transparencia de los asuntos y cuestiones públicas, consustancial al funcionamiento de una Administración que ha de servir con objetividad los intereses generales por expreso mandato constitucional, exigía, a juicio de esta Institución, proporcionar la

información demandada, desterrando de su actuación todo indicio de ocultación de datos o secretismo en el desarrollo de las funciones públicas.

La actuación descrita exigía, previamente, dejar sin efectos jurídicos la resolución de la Consejería de Medio Ambiente por la que se había denegado la información solicitada, debiendo para ello revocar dicha resolución como acto de gravamen para el ciudadano, de conformidad con lo dispuesto en el art. 105 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, modificada en este punto por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

El principio de economía, que ha de presidir también todas las actuaciones administrativas, aconsejaba que en la propia resolución por la cual, en su caso, se revocase la denegación de información, se adoptasen las medidas oportunas para que aquélla fuera proporcionada a los peticionarios, dando así debido cumplimiento y garantía al derecho de información del ciudadano, y permitiendo a éste, como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de marzo de 1999, ya citada, la crítica a la actuación desarrollada en este caso por esa Consejería y la fiscalización indirecta de su sumisión al ordenamiento jurídico.

Considerando los fundamentos jurídicos expuestos, se formuló la siguiente Resolución a la Consejería de Medio Ambiente:

“Revocar la Resolución de esa Secretaría General de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, de fecha 26 de abril de 2000, adoptando las medidas pertinentes para proporcionar la información solicitada respecto a las cuentas

bancarias abiertas por el Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de Salamanca en los años 1995 y 1996.”

La citada Resolución fue contestada motivadamente por la Consejería de Medio Ambiente, la cual puso de manifiesto a esta Institución, aceptando la Resolución citada, la necesidad de proceder a dictar la oportuna resolución administrativa de conformidad con lo establecido en la Ley 30/1992, para el acceso a los archivos y registros administrativos. Puesta de manifiesto la postura de la Administración Regional, destinataria de la Resolución precitada, se procedió al archivo del expediente.

4.2. Colaboración de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado con la Administración

En el expediente **Q/251/00**, el autor de la queja planteaba una intervención, presuntamente irregular, llevada a cabo por la Guardia Civil como consecuencia de una inspección desarrollada por funcionarios del Servicio Territorial de Medio Ambiente de León, en una localidad de la provincia de León. En el escrito presentado por el reclamante ante esta Procuraduría se indicaba que, con objeto de practicar una inspección en unas obras que afectaban a la propiedad de un residente de la citada localidad, se personaron en el despacho de la Alcaldía dos funcionarios de la Sección de Protección Ambiental del citado Servicio Territorial, momento en el cual irrumpieron en el citado despacho tres miembros de la

Guardia Civil, los cuales, según la afirmación realizada por uno de los funcionarios, habían sido citados por el mismo. Ante la invitación realizada por la Alcaldía a los miembros de la Guardia Civil para que abandonasen el despacho, éstos hicieron lo indicado y esperaron fuera del mismo.

Admitida la queja a trámite se solicitó información a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León, la cual puso de manifiesto ante Institución lo siguiente:

“En contestación al escrito remitido del Procurador del Común sobre asunto referenciado se participa:

1. El fundamento de la inspección de fecha 27 de enero de 2000 se deriva de la realización de una nave ganadera por D. XXX de la que existía informe desfavorable de la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas para su instalación.

2. La intervención de la Guardia Civil (SEPRONA) se debió a las denuncias formuladas por los vecinos afectados ante esa Institución sobre los mismos hechos.

3. Del resultado de las comprobaciones efectuadas, posteriormente con fecha 1 de febrero de 2000, se eleva propuesta e informe a los Servicios Jurídicos procediendo a la incoación del correspondiente expediente sancionador.”

Considerando las alegaciones realizadas por el autor de la queja y el contenido de la información remitida, se estimó oportuno formular

Resolución previa realización de las apreciaciones jurídicas que a continuación se señalan.

El objeto central de la queja se integraba por la denuncia de una actuación de la Guardia Civil, a requerimiento de funcionarios del Servicio Territorial de Medio Ambiente de León, que, a juicio del firmante de la queja había dado lugar a una asunción por éstos de atribuciones que son impropias de las Administraciones Públicas y del personal al servicio de las mismas.

Más allá de disquisiciones fácticas sobre la realidad de los hechos acaecidos en la fecha y localidad señalada, y sobre las circunstancias concretas de la actuación llevada a cabo por la Guardia Civil, procedía realizar, al hilo de la cuestión planteada, algunas reflexiones sobre la naturaleza de la actuación que corresponde llevar a cabo a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, dentro de las cuales se haya la Guardia Civil, y sobre su colaboración con las Administraciones Públicas en el normal desarrollo de su actividad.

El régimen jurídico de la actuación y funcionamiento de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado se encuentra presidido por la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, norma que contiene algunos preceptos que interesa traer a colación.

Así, el apartado cuarto del artículo primero de la norma legal citada atribuye de forma genérica a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del

Estado la condición de instrumento a través del cual las Administraciones Públicas deben garantizar el mantenimiento de la seguridad pública.

Concretando el concepto anterior, el apartado primero del art. 11 enumera las funciones atribuidas por el ordenamiento jurídico a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, señalando:

“1. Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado tienen como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana mediante el desempeño de las siguientes funciones (entre otras):

a) Velar por el cumplimiento de las Leyes y disposiciones generales, ejecutando las órdenes que reciban de las Autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias.

e) Mantener y restablecer, en su caso, el orden y la seguridad ciudadana.”

Del tenor de los preceptos transcritos, y en general de toda la regulación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, se desprende que éstas, como depositarias del monopolio de la coacción en un Estado de Derecho, únicamente habrán de actuar cuando su concurrencia sea necesaria para el cumplimiento de las funciones que el sistema constitucional y legal les encomienda. Así mismo, su actuación se encuentra constreñida por una serie de principios generales que son puestos

de manifiesto en el Preámbulo de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, en cuyo punto segundo, letra a), se establece expresamente:

“Los principios básicos de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad son los ejes fundamentales, en torno a los cuales gira el desarrollo de las funciones policiales, derivando a su vez de principios constitucionales más generales, como el de legalidad o adecuación al ordenamiento jurídico, o de características estructurales, como la especial relevancia de los principios de jerarquía y subordinación, que no eliminan, antes potencian, el respecto al principio de responsabilidad por los actos que lleven a cabo.”

Las Administraciones como sujetos servidores de los intereses públicos podrán solicitar la colaboración de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado para el desarrollo de su actividad, siempre que la actuación encomendada a éstas se enmarque dentro de las funciones atribuidas legalmente, garantizando, en todo caso, el respeto a los principios generales que han de pautar su intervención y que han sido puestos de manifiesto.

Lo hasta aquí afirmado en relación con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado es predicable también de la Guardia Civil, a pesar de su cercanía a las fuerzas armadas, ya que como ha puesto de manifiesto el Tribunal Constitucional en el Fundamento Jurídico tercero de su Sentencia de 20 de julio de 1994 “...la Guardia Civil, ha sido configurada por el legislador como un Cuerpo de Seguridad dentro del colectivo de las

Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (preámbulo y arts. 9, 13 y ss. de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo), de modo que ni la Guardia Civil forma parte de las Fuerzas Armadas ni, en consecuencia, sus miembros pertenecen a las mismas.”

En concreto, corresponde a la Guardia Civil, de conformidad con lo dispuesto en el art. 12.1 B), letra e), de la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, la función de “velar por el cumplimiento de las disposiciones que tiendan a la conservación de la naturaleza y el medio ambiente.”

Conectando lo hasta aquí expuesto con la problemática planteada en la queja, cabía poner de manifiesto que no existían elementos de juicio suficientes para afirmar inequívocamente que la actuación llevada a cabo por la Guardia Civil en la localidad y en la fecha citadas a requerimiento de los funcionarios del Servicio Territorial de Medio Ambiente de León se hubiera extralimitado de las funciones que a aquélla atribuye la legislación vigente. Tampoco constituía la finalidad esencial de esta Institución dilucidar cuál de las dos versiones proporcionadas de los hechos responde de manera más fiel al desarrollo real de los mismos.

Sin embargo, las afirmaciones vertidas por el autor de la queja sobre la presencia en su despacho de dos agentes de la Guardia Civil a requerimiento de funcionarios del Servicio Territorial de Medio Ambiente de León, y el silencio guardado en el informe remitido a esta Institución sobre el extremo citado, motivaron la resolución por la que se comunicó a

la Administración Autónoma la necesidad de modificar el comportamiento reseñado, si éste hubiera respondido efectivamente a la realidad.

La argumentación jurídica expuesta dio lugar a la formulación de la siguiente Resolución a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León:

“Limitar la colaboración de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado con la actividad desarrollada por esa Administración Autónoma, a aquellos supuestos previstos en la normativa vigente, garantizando, en todo caso, que las actuaciones coactivas que se desarrollen se enmarquen dentro de las funciones atribuidas constitucional y legalmente a aquéllos.”

En la fecha de elaboración del presente informe, la Administración Autónoma no había manifestado, de forma motivada, su aceptación o rechazo de la resolución reseñada.

4.3. Difusión a través de medios de comunicación de datos correspondientes a procedimientos administrativos

En el expediente **Q/264/00**, el ciudadano denunciaba la difusión en diferentes medios de comunicación sociales locales de datos correspondientes a dos expedientes disciplinarios tramitados en la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia, resultando interesado en uno de ellos.

Admitida la queja a trámite, se solicitó la oportuna información a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia, quién puso de manifiesto lo siguiente:

“Examinada la documentación obrante en esta Delegación Territorial no consta que se haya enviado Nota de Prensa alguna referente a los Expedientes Disciplinarios 2/97 y 3/97, a los medios de comunicación.”

Así mismo, constaba en esta Procuraduría la publicación en los medios de comunicación social que se citan, de los siguientes datos relativos a los procedimientos disciplinarios señalados:

- “El Norte de Castilla” (edición de Palencia), martes 1 de julio de 1997. En el artículo correspondiente se señala textualmente:

“...La inspección General de Servicios inició entonces unas diligencias informativas, que han finalizado en un informe que haya (sic.) indicios de irregularidades en la gestión de D. XXX y plantea la posibilidad de que se haya aprovechado de su cargo para fines propios. A raíz del informe enviado por la Inspección, la Delegación Territorial de la Junta en Palencia ha decidido iniciar un expediente disciplinario contra el jefe del Servicio de Fomento y, hasta que se resuelva, suspenderle cautelarmente de empleo y pagarle únicamente el 75 % del sueldo...”

- “El Diario Palentino”, miércoles 2 de julio de 1997. De dicha publicación se pueden citar textualmente las siguientes citas:

“El delegado territorial de la Junta, confirmó ayer que se había abierto un expediente disciplinario a D. XXX, quién había sido acusado de aprovecharse de su cargo para fines propios... Ante la denuncia presentada, la Inspección General de Servicios de la Junta emitió un informe en el que reconocía que podían existir indicios de actuaciones irregulares y la Delegación Territorial del Gobierno de Palencia decidió abrirle expediente disciplinario... El Delegado Territorial de la Junta, confirmó ayer que se había abierto un expediente disciplinario al jefe del Servicio de Fomento. El funcionario ha sido suspendido de empleo cautelarmente y tan sólo percibirá el 75 % del sueldo hasta que se resuelva el expediente.”

- El Norte de Castilla (edición de Palencia), sábado 8 de noviembre de 1997. En esa fecha se expresa textualmente en el citado medio periodístico:

“...D. XXX está suspendido de empleo y cobra sólo el 75 % de su sueldo. Una decisión que se adoptó como medida cautelar después de que la Inspección del Gobierno Regional encontrara el pasado mes de julio indicios de que D. XXX podría haberse aprovechado de su cargo para fines propios vinculados a sus empresas familiares...”

- El Norte de Castilla (edición Palencia), martes 23 de diciembre de 1997. En el artículo correspondiente a esa fecha se señalaba:

“...La Inspección General de Servicios del Gobierno Autonómico inició unas diligencias informativas que dieron su primer paso adelante a finales del pasado mes de junio, cuando la Delegación Territorial de

Palencia decidió iniciar un expediente disciplinario contra D. XXX y, hasta que se resolviera, suspenderle cautelarmente de empleo y pagarle únicamente el 75 % del sueldo... Antes de emitir el expediente, la Inspección General de Servicios analizó detalladamente las acusaciones de los empresarios y emitió en junio un informe en el que reconocía que podían existir indicios de culpabilidad en el funcionario de abuso de poder...”

Considerando el contenido de los párrafos transcritos, todos ellos incluidos dentro de artículos periodísticos publicados en las fechas y medios de comunicación social escritos citados, las alegaciones realizadas por el autor de la queja y el contenido de la información remitida por la Administración, se estimó oportuno formular Resolución a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia con fundamento en las siguientes reflexiones jurídicas.

Los artículos periodísticos transcritos incluían datos relativos a unas diligencias informativas que habían sido llevadas a cabo por la Inspección General de Servicios de la Administración de Castilla y León en relación con un expediente disciplinario instruido en la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia, y que únicamente podían ser conocidas, exclusión hecha del propio autor de la queja, por el personal al servicio de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia. No obstante, la afirmación anterior debía entenderse sin perjuicio

del contenido del informe transcrito al inicio de esta Resolución, de cuya veracidad no dudó, en ningún momento, esta Institución.

En efecto, las diligencias informativas instruidas por la Inspección General de Servicios de la Administración de Castilla y León, cuya estructura y funcionamiento se regulan por el D 97/1986, de 17 de julio, y por la Orden de 18 de diciembre de 1990, respectivamente, tienen una naturaleza específicamente interna, puesto que su finalidad era proporcionar elementos de juicio al órgano decisor sobre la concurrencia de elementos fácticos que justificasen la iniciación y tramitación de un procedimiento disciplinario.

En este sentido, el informe de la Inspección General de Servicios cumplía la función propia de la información reservada a la que se refiere el art. 28 del RD 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los funcionarios de la Administración del Estado (aplicable al supuesto que nos ocupa, en defecto de normativa autonómica propia), información que, por su propia naturaleza no forma parte del expediente disciplinario, dado que su finalidad es exclusivamente aportar elementos de juicio al órgano competente para fundamentar la decisión de iniciar o no el expediente. Por tanto, su contenido no ha de comunicarse en forma alguna a ningún elemento ajeno a la propia estructura administrativa.

En cuanto a los datos que habían sido difundidos por los medios de comunicación social citados relativos al expediente disciplinario señalado,

propriadamente dicho, se referían esencialmente a dos actuaciones administrativas: Acuerdo de Iniciación del expediente disciplinario y Resolución del mismo. La notificación de ambas, de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento de Régimen Disciplinario, se circunscribe al funcionario sujeto al expediente y al ámbito del personal al servicio de la Administración que participa en la instrucción de aquel, salvo que el procedimiento se inicie como consecuencia de denuncia, en cuyo caso también serán notificadas tales actuaciones al firmante de la denuncia.

En concreto, y respecto al Acuerdo de Iniciación, el art. 27 del RD 33/1986, de 10 de enero, dispone:

“De iniciarse el procedimiento como consecuencia de denuncia, deberá comunicarse dicho acuerdo al firmante de la misma.”

Continúa señalando en art. 31 de la misma norma, aún en relación con la notificación del Acuerdo de Iniciación:

“La incoación del procedimiento con el nombramiento del Instructor y Secretario, se notificará al funcionario sujeto al expediente, así como a los designados para ostentar dichos cargos.”

Por su parte, y en cuanto a la notificación de la resolución del procedimiento disciplinario, al apartado tercero del art. 48 del Reglamento de Régimen Disciplinario dispone:

“La resolución deberá ser notificada al inculpado, con expresión del recurso o recursos que quepan contra la misma, el órgano ante el que han de presentarse y plazos para interponerlos.

Si el procedimiento se inició como consecuencia de denuncia, la resolución deberá ser notificada al firmante de la misma.”

En definitiva, considerando que el expediente disciplinario instruido por la Delegación Territorial citada no se había iniciado como consecuencia de denuncia, los datos que habían sido difundidos en los medios periodísticos que se han citado, únicamente podían ser conocidos, exclusión hecha del propio funcionario sujeto al expediente, por el personal integrante de la estructura administrativa de esa Delegación Territorial que, por razón de las funciones desarrolladas en su puesto de trabajo, hubiera tenido acceso a tales datos.

Puesto de manifiesto lo anterior, procedía contrastar la difusión de los datos referidos, que se hallaba en el origen de la queja que ahora se resuelve, con la normativa vigente en la materia, con el objeto de determinar la potencial colisión de la citada difusión con alguno de los derechos integrantes de la esfera jurídica del autor de la queja.

En primer lugar, resultaba necesario clarificar, desde un primer momento, que el derecho al honor de las personas, al que hacía referencia el autor de la queja en su escrito inicial, y que obtiene su protección al más alto nivel normativo en el art. 18.1 de la Constitución Española, no debe suponer un impedimento, en ningún caso, para la tramitación de un

procedimiento administrativo, cualquiera que sea el contenido de la conducta que dé lugar al mismo. Así lo ha puesto de manifiesto la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, entre otras, en su Sentencia 50/1983, de 14 de julio, cuyo fundamento jurídico tercero señala expresamente:

“El recurso se fundamenta, por último, en la hipotética lesión del derecho al honor (art. 18, 1, C. E.). Es obvio, sin embargo, que este derecho no constituye ni puede constituir obstáculo alguno para que, a través de expedientes administrativos o procesos judiciales seguidos con todas las garantías, se pongan en cuestión las conductas sospechosas de haber incurrido en ilicitud, pues el daño que el honor de quien sigue tal conducta pueda sufrir no se origina en esos procedimientos, sino en la propia conducta y ni la Constitución ni la ley pueden garantizar al individuo contra el deshonor que nazca de sus propios actos.”

No obstante lo anterior, la difusión pública a través de medios de comunicación social de datos integrantes de un concreto procedimiento administrativo, como consecuencia de presuntas informaciones generadas en los propios órganos administrativos que instruyen aquél, no encuentra amparo en norma jurídica alguna, al tiempo que se aparta de la tendencia observada por las últimas reformas legislativas dirigidas a restringir la utilización por los poderes públicos de los datos correspondientes a los destinatarios de su acción (téngase en cuenta la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal y la

Sentencia del Tribunal Constitucional 290/2000, de 20 de noviembre, dictada en recurso de inconstitucionalidad frente a determinados preceptos de aquélla).

En concreto, a la difusión de los datos obrantes en un concreto procedimiento administrativo se refiere el Ordenamiento Jurídico, desde el punto de vista del acceso a los mismos de los ciudadanos, al más alto nivel normativo. Así, el art. 105 b) de la Constitución Española preceptúa que “la ley regulará el acceso a los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas”.

En desarrollo de la previsión constitucional anterior, el derecho de acceso de los ciudadanos a los expedientes que correspondan a procedimientos administrativos se regula en el art. 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, aplicable al procedimiento disciplinario con carácter supletorio, de conformidad con lo dispuesto en la Disposición Adicional Tercera de la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social. El apartado primero del citado art. 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, dispone:

“Los ciudadanos tienen derecho a acceder a los registros y a los documentos que, formando parte de un expediente, obren en los archivos administrativos, cualquiera que sea la forma de expresión, gráfica, sonora o en imagen o el tipo de soporte material en que figuren, siempre que tales

expedientes correspondan a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud.”

Los apartados segundo y tercero del citado precepto establecen límites genéricos a este derecho de acceso, como forma de difusión de los datos obrantes en un procedimiento administrativo Así, dispone el apartado segundo:

“El acceso a los documentos que contengan datos referentes a la intimidad de las personas estará reservado a éstas...”

Y, en fin, el apartado tercero del precepto analizado establece:

“El acceso a los documentos de carácter nominativo que sin incluir otros datos pertenecientes a la intimidad de las personas figuren en los procedimientos de aplicación del derecho, salvo los de carácter sancionador o disciplinario, y que, en consideración a su contenido, puedan hacerse valer para el ejercicio de los derechos de los ciudadanos , podrá ser ejercido, además de por sus titulares, por terceros que acrediten un interés legítimo y directo.”

Los preceptos transcritos establecen la forma a través de la cual los ciudadanos pueden tener acceso a documentos integrantes de expedientes correspondientes a procedimientos administrativos, acceso que, en cualquier caso, se encuentra circunscrito al ámbito delimitado por los límites previstos en el art. 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre,

algunos de los cuales han sido puestos de manifiesto en la presente Resolución.

En el supuesto que constituía el objeto de la queja, por el contrario, la difusión de los datos correspondientes a los procedimientos disciplinarios de referencia no se había llevado a cabo a través del ejercicio del derecho de acceso a archivos y registros reconocido a todos los ciudadanos en el art. 35, letra h), sino mediante la publicación de los mismos en diferentes medios de comunicación social, presuntamente como consecuencia de informaciones originadas en esa Delegación Territorial.

A lo señalado anteriormente, cabía añadir que las informaciones que hubieran dado lugar a la difusión de la apertura y resolución de un expediente disciplinario al autor de la queja, como consecuencia de la existencia de un informe en el que se constataba la existencia de indicios de la comisión de faltas de aquella naturaleza, identificando al presunto responsable con nombre y dos apellidos, constituía, a juicio de esta Institución, una actuación que podía afectar al derecho de intimidad del interesado.

El derecho a la intimidad de las personas, a cuya protección se refiere el art. 18.1 de la Constitución Española, es definido por la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional (entre otras, en la STC 15/1997, de 30 de enero de 1997) con el siguiente tenor:

“El derecho a la intimidad salvaguardado en el art. 18.1 de la Constitución Española tiene por objeto garantizar al individuo un ámbito

reservado de su vida frente a la acción y al conocimiento de terceros, sean estos poderes públicos o simples particulares, que está ligado al respeto de su dignidad. El derecho a la intimidad atribuye a su titular el poder de resguardar ese ámbito reservado por el individuo para sí y su familia de una publicidad no querida”

Puesto en relación el derecho a la intimidad, tal y como es configurado por la doctrina del Tribunal Constitucional, con la actuación de los poderes públicos en relación con datos que puedan afectar a aquél, el mismo Tribunal ha señalado, en la STC 144/1999, de 22 de julio de 1999 que, “el art. 18.1 CE no garantiza sin más la «intimidad», sino el derecho a poseerla, a tener vida privada disponiendo de un poder de control sobre la publicidad de la información relativa a nuestra persona y familia, sea cual sea el contenido de aquello que se desea mantener al abrigo del conocimiento público. Esta garantía impone a los poderes públicos la prohibición de que se conviertan en fuentes de esa información sin las debidas garantías, y también el deber de prevenir los riesgos que puedan derivarse del acceso o divulgación indebidas de dicha información.”

Precisamente, en el supuesto integrador de la queja, la difusión del contenido de actuaciones administrativas que, únicamente, podían ser conocidos dentro de la estructura administrativa de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia, exclusión hecha del interesado en el procedimiento, implicaba que ésta última, en su caso, a

través del personal a su servicio, se hubiera convertido en la fuente de información de datos que afectan a la intimidad de las personas.

Desde el punto de vista de la responsabilidad personal del autor de la actuación que había generado, en su caso, la publicación de los datos que ha dado lugar a la presente queja, esta difusión de información constituiría, si fuera identificable un funcionario público como autor de la misma, un incumplimiento del deber que establece el art. 80 del D 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, de conformidad con el cual:

“Los funcionarios han de observar en todo momento una conducta de máximo decoro, guardar sigilo riguroso respecto de los asuntos que conozcan por razón de su cargo y esforzarse en la mejora de sus aptitudes profesionales y de su capacidad de trabajo.”

El deber de sigilo impuesto por el precepto transcrito resulta atribuible también al personal laboral al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

El incumplimiento del deber señalado podría dar lugar, en el supuesto de autoría atribuible a un funcionario público, a la comisión de una falta grave o leve, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 7, letra j), y 8, letra e), del RD 33/1986, de 10 de enero, dependiendo de si el incumplimiento del debido sigilo respecto a los asuntos que se conozcan por razón del cargo de funcionario causa perjuicio a la Administración o se

utiliza en beneficio propio, o no concurre ninguna de las circunstancias citadas.

En aquel supuesto en el que la vulneración del deber de sigilo hubiera sido llevada a cabo por personal laboral al servicio de esa Delegación Territorial, ello hubiera dado lugar a la comisión de la falta muy grave tipificada en el número 9) del art. 70 del IV Convenio Colectivo para el personal de la Junta de Castilla y León, vigente en el momento de producirse las publicaciones referidas.

Puesta de manifiesto la presunta irregularidad consistente en la generación de informaciones relativas a actuaciones integrantes de un procedimiento disciplinario que provocaron la difusión en medios de comunicación social de datos que afectaban a la intimidad del interesado, procedía analizar las posibles medidas correctoras a aplicar por esa Delegación Territorial.

En primer lugar, y para el supuesto en el que fuera cuantificable un daño moral derivado de la publicación de los datos referida, residenciable en el patrimonio del autor de la queja, así como acreditable la relación de causalidad entre las publicaciones y presuntas informaciones generadas por el personal al servicio de esa Administración Autonómica, procedería la tramitación del correspondiente procedimiento de responsabilidad patrimonial, de conformidad con lo dispuesto en el Título X de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y en el RD 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las

Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial. Sin embargo, el transcurso del plazo de un año desde que se produjo el presunto daño impide la iniciación del mismo, tanto por reclamación del interesado como de oficio (art. 142.5 de la Ley 30/1992 y 4 del RD 429/1993, de 26 de marzo).

En segundo lugar, y respecto a la responsabilidad disciplinaria que pudiera derivarse de las presuntas informaciones, no procede instar a esa Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia a que inicie actuaciones con la finalidad de verificar la posible concurrencia o no de la citada responsabilidad en alguno de los funcionarios que, por razón de su cargo, hubieran tenido acceso a los datos difundidos porque, considerando las fechas en que se realizaron las publicaciones y los plazos de prescripción de las sanciones graves y leves establecidos en el art. 20 del RD 33/1986, de 10 de enero, las potenciales faltas disciplinarias cometidas habrían prescrito. En el supuesto del personal laboral, el plazo de prescripción es, en todo caso de seis meses (art. 74 del IV Convenio Colectivo), por lo que la conclusión ha de ser la misma que la señalada para el personal funcionario.

Por tanto, la garantía del respeto de los derechos de las personas que tienen la condición de interesados en los procedimientos disciplinarios que se instruyen en la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia exigía que se adoptasen las medidas oportunas para evitar informaciones originadas en el ámbito de la estructura administrativa de la

Delegación que diesen lugar a la difusión en medios de comunicación social de datos obrantes en aquéllos, facilitando exclusivamente el acceso a los mismos de personas diferentes de los interesados, en el marco del ejercicio del derecho de acceso a archivos y registros y, en todo caso, con los límites dispuestos en la normativa vigente que ha sido objeto de estudio en la presente Resolución.

Los elementos fácticos con los que contaba esta Procuraduría, de un lado, y la argumentación jurídica expuesta, de otro, dieron lugar a la formulación de la siguiente Resolución a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia:

“Primero.- Garantizar que el acceso a los datos correspondientes a las actuaciones integrantes de los procedimientos disciplinarios instruidos en esa Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia, por personas diferentes de los interesados en los mismos, se realice a través del ejercicio del derecho de acceso a archivos y registros con los límites establecidos en la normativa vigente.

Segundo.- Adoptar las medidas oportunas dirigidas a velar por la ausencia de informaciones generadas en el ámbito de la propia organización administrativa de esa Delegación, relativas a actuaciones obrantes en procedimientos disciplinarios instruidos en la misma, que, en su caso, puedan generar la difusión a través de

medios de comunicación social de datos que puedan afectar a la intimidad de los interesados en aquéllos.

Tercero.- Ejercer debidamente la potestad disciplinaria en aquellos supuestos en los que existan indicios de incumplimiento del deber de sigilo sobre los asuntos que sean conocidos por razón del cargo desempeñado que vincula a todo el personal, laboral y funcionario, al servicio de las Administraciones Públicas.”

La Resolución precitada fue objeto de aceptación por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia, lo cual fue puesto en conocimiento del autor de la queja, procediéndose, a continuación, a su archivo.