



EXCMO. AYUNTAMIENTO DE ÁVILA
ILMO. SR. ALCALDE

Asunto: Solicitud de comunicación de movimientos de afiliación a la Seguridad Social

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a VI una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **76/2025**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, el motivo de la queja era la falta de remisión al Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), por parte de ese Ayuntamiento, de documentación relativa a la situación laboral de una persona que prestó servicios en esa Entidad local.

Según manifestaciones del autor de la queja, doña XXX prestó servicios como empleada pública en ese Ayuntamiento entre el 18 de septiembre de 1981 y el 13 de marzo de 1982 y entre el 15 de abril de 1982 y el 19 de mayo de 1983.

En concreto, y según se señala en la reclamación presentada y se justifica mediante la documentación aportada, la interesada permaneció contratada como auxiliar administrativo durante prácticamente 19 meses.

Con fecha 3 de mayo de 2024, la Sra. XXX solicitó a esa Administración local que, con la mayor celeridad posible, remitiera al INSS las cotizaciones que ese Ayuntamiento hizo a la extinta Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local (MUNPAL) con el fin de que dichos periodos trabajados fuesen incluidos en su informe de vida laboral, sin haber obtenido respuesta alguna a dicha petición.

Posteriormente, en septiembre del mismo año, la Tesorería General de la Seguridad Social le comunicó a Doña XXX que probablemente se hubiese producido *“una presunta omisión por parte de la empresa de la comunicación de los movimientos de alta y de baja (...) por lo que sería conveniente que se dirigiese al Ayuntamiento de Ávila para recibir información de los datos que no constan en su vida laboral”*.

Iniciada la investigación oportuna, se le solicitó información en relación con las cuestiones planteadas en aquella.



En atención a dicha petición de información se remitió informe, en el cual se hace constar que consultada la documentación que obra en el Archivo Municipal de Ávila, resulta que efectivamente doña XXX estuvo vinculada a ese Ayuntamiento mediante un contrato administrativo de prestación de servicios como auxiliar administrativo durante dos periodos:

Del 18 de septiembre de 1981 al 13 de marzo de 1982

Del 15 de abril de 1982 al 19 de mayo de 1983.

Se señala, además, que no constan datos del alta de la interesada en la extinguida MUNPAL.

De esta forma, se corrobora todo lo planteado en la queja que ha dado lugar a la tramitación de este expediente.

Como justificación de la situación descrita, la información remitida recoge que no figura en los contratos firmados por la Sra. XXX cláusula alguna que obligue al Ayuntamiento a afiliar a dicha trabajadora en la MUNPAL, lo que si ocurre, en cambio, en otros contratos suscritos entre las mismas fechas por otros trabajadores. En esos acuerdos figura de forma expresa una clausula con el siguiente tenor literal: *“El Ayuntamiento de Ávila se compromete y obliga a afiliar al funcionario contratado en la Mutualidad Nacional de la Administración Local”*.

Finalmente, añade el informe que se desconocen los motivos concretos por los que en los contratos suscritos por doña XXX se omitió esa mención.

A la vista de lo informado, debemos hacer a ese Ayuntamiento una serie de consideraciones.

En primer lugar, es necesario destacar que no existe justificación alguna para que ese Ayuntamiento obviase su obligación de dar de alta en la Seguridad Social a una trabajadora. Ha quedado acreditado que la Sra. XXX estuvo prestando servicios como auxiliar administrativo para esa entidad local durante los periodos de tiempo señalados mediante contratos administrativos, conforme a la legislación entonces vigente.

Dicho esto, es necesario señalar que la MUNPAL fue creada en 1960 y funcionó como sistema de previsión obligatorio y público para el personal de la Administración Local hasta su extinción en 1992, con efectos de fecha 7 de abril de 1993. Su finalidad era proporcionarle prestaciones por jubilación, invalidez y fallecimiento. La afiliación no dependía de la voluntad de las partes sino de la naturaleza jurídica de la relación de empleo.



Ahora bien, cabe señalar que la citada norma establecía en su artículo 4 que serían afiliados obligatorios a la Mutualidad únicamente los que hoy se conocen como funcionarios de carrera y personal laboral fijo (entonces llamados “*funcionarios en propiedad*” y “*obreros de plantilla*”). Estos últimos eran trabajadores no funcionarios pero integrados de forma estable en la administración local.

Los contratados administrativos municipales, por su parte, eran considerados personal laboral y no funcionarios y en caso de los contratados temporales, como en este caso, debían estar dados de alta en el Régimen General de la Seguridad Social y no en la MUNPAL.

El hecho de que en algún contrato figurase el compromiso municipal de dar de alta a estos trabajadores en la MUNPAL se podía deber a que, en ocasiones, algunos ayuntamientos podían no tener claras las distintas categorías laborales y extendían la mención a la Mutualidad de la Administración Local en contratos a personas que en realidad debían estar afiliadas a la Seguridad Social.

La inexistencia de una cláusula contractual relativa a la obligación municipal de afiliar a la MUNPAL a la Sra. XXX no puede interpretarse como una justificación para su exclusión del sistema de Seguridad Social.

El Decreto 2065/1974, de 30 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, vigente en el momento de la firma de los contratos a los que venimos haciendo referencia, en su artículo 61 preceptuaba que “1. *Estarán obligatoriamente incluidos en el Régimen General de la Seguridad Social los trabajadores por cuenta ajena o asimilados...*”

“2. *A los efectos de esta Ley se declaran expresamente comprendidos en el número anterior: d) El personal civil no funcionario al servicio de Organismos y Entidades de la Administración Local, siempre que no estén incluidos en virtud de una Ley especial en otro régimen obligatorio de previsión social*”.

De lo anterior se extrae, sin ningún género de dudas, la obligación de las administraciones públicas de dar de alta en la Seguridad Social al personal no funcionario a su servicio.

Resulta de todo ello que la Sra. XXX mantuvo una relación contractual con ese Ayuntamiento durante 19 meses, entre los años 1981 y 1983, incumpliendo sus obligaciones en materia de Seguridad Social como empleador, por lo que entendemos que, a pesar del tiempo transcurrido, esa Entidad local debe actuar para resolver la situación objeto de la queja, al margen de la posibilidad de la interesada de presentar una solicitud de alta de oficio, debidamente acreditada, a la Tesorería General de la Seguridad Social,



presumiblemente por los efectos que el reconocimiento de la cotización de dichos periodos pudiera tener para su jubilación.

Cabe señalar, además, que del propio informe remitido se desprende el compromiso municipal de *“realizar las gestiones oportunas para, en su caso, y si fuera de su obligación, tramitar cuanto corresponda al efecto”*.

En segundo lugar, en relación con la falta de respuesta municipal a la solicitud de la Sra. XXX de remisión al INSS de la documentación acreditativa de su vinculación laboral con ese Ayuntamiento, registrada en sus dependencias, con fecha 3 de mayo de 2024, es necesario recordar que las administraciones públicas tienen que servir a los intereses generales, con sujeción a la Ley y al Derecho, tal y como proclama nuestra Constitución en los artículos 9 y 103.

El artículo 103.1 CE establece taxativamente que *“La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al derecho”*; incluso según el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (Tratado de Lisboa), el deber de responder de forma expresa a cada una de las cuestiones que planteen los ciudadanos a la Administración forma parte del derecho de la ciudadanía a una buena administración.

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en su artículo 21, bajo el título *“obligación de resolver”*, pone de manifiesto la importancia y primacía que quiso dar el legislador al deber de la Administración de dar puntual respuesta a las solicitudes que se le formulen. La respuesta expresa de las solicitudes que presenten los ciudadanos no es una facultad para la Administración pública, sino un deber legal y un derecho de tales ciudadanos.

En el ámbito propio de la Administración local, conviene destacar que el artículo 69 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, señala que *“las Corporaciones locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local”*.

En este mismo sentido cabe reseñar también que el artículo 231.1 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, establece que las solicitudes que dirijan los vecinos a cualquier órgano del Ayuntamiento en petición de aclaraciones o actuaciones municipales se cursarán necesariamente por escrito y serán contestadas en los términos previstos en la legislación sobre procedimiento administrativo.



La Administración debe dar contestación formal a las pretensiones formuladas, sin que pueda obviar su obligación de dar respuesta expresa a cuantas solicitudes o peticiones se realicen por los administrados y a facilitar la información interesada por los medios instrumentales legítimamente procedentes.

En este punto conviene también traer a colación lo que señala el Tribunal Supremo (STS de 18 de diciembre de 2019), cuando establece que: *“Procede reiterar como doctrina de interés casacional la que declaramos en nuestra sentencia de 5 de diciembre de 2017, cit., reafirmando que del derecho a una buena Administración pública derivan una serie de derechos de los ciudadanos con plasmación efectiva. No se trata, por tanto, de una mera fórmula vacía de contenido, sino que se impone a las Administraciones públicas de suerte que a dichos derechos sigue un correlativo elenco de deberes a estas exigibles, entre los que se encuentran, desde luego, el derecho a la tutela administrativa efectiva y, en lo que ahora interesa sobre todo, a una resolución administrativa en plazo razonable”*.

Asimismo, cabe tomar en consideración sobre la cuestión que venimos analizando que el Decálogo aprobado en las XXXVII Jornadas de Coordinación de Defensorías del Pueblo dedicadas a analizar y reforzar «La labor de las Defensorías en la promoción de la buena administración» que recoge que la buena administración es incompatible con la falta de respuesta, que no sólo es un ejemplo de mala administración, sino que supone un incumplimiento de las obligaciones legales, que puede generar situaciones de grave indefensión.

Para finalizar, debemos dejar también constancia de que el Procurador del Común se encuentra especialmente vinculado por lo dispuesto en el artículo 12.2 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, reguladora de la Institución, conforme al cual “en cualquier caso velará porque las administraciones resuelvan expresamente en tiempo y forma, las peticiones y recursos que le hayan sido formulados”.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:

PRIMERA: Recomendar a ese Ayuntamiento que se ponga en contacto con doña XXX con el fin de realizar todas las actuaciones precisas para que los periodos trabajados en esa Entidad local figuren como efectivamente cotizados en su informe de vida laboral.

SEGUNDA: Recordar a ese Ayuntamiento su obligación legal de dar respuesta expresa no solo a la solicitud formulada por la Sra. XXX sino a cualquier solicitud, escrito o solicitud que le presenten los ciudadanos.



PROCURADOR DEL COMÚN
DE CASTILLA Y LEÓN

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN

Tomás Quintana López

NOTA IMPORTANTE: No será necesario que nos envíen su respuesta por correo postal si la registran al Procurador del Común (DIR3 I0000423, CIF Q9750006J) y tienen activados los avisos por correo electrónico (procurador@procuradordelcomun.es) o el envío de comunicaciones/notificaciones a la Dirección Electrónica Habilitada única (DEHú), o bien si la registran directamente en nuestra sede electrónica (pccyl.sedelectronica.es). Les solicitamos, por otra parte, que no la envíen al representante (persona que haya presentado este escrito en su sede electrónica).