

**PUERTO DE INTERÉS GENERAL. RELACIONES DE
PUESTO DE TRABAJO. DETERMINACIÓN DE
SERVICIOS ESENCIALES DE LA COMUNIDAD.
COMPETENCIA ESTATAL Y AUTONÓMICA.
ADMINISTRACIÓN LOCAL**

JAVIER FERNÁNDEZ-CORREDOR SÁNCHEZ-DIEZMA
Magistrado

Palabras clave: puerto de interés general, competencia estatal y autonómica, Administración local.

ENUNCIADO

En un puerto de interés general hay que hacer una obra de ampliación (mes de enero de 2009) que, según la legislación aplicable, debe ser objeto de evaluación de impacto ambiental. La Administración del Estado entiende que es ella la que debe aprobar la declaración de impacto ambiental, puesto que es la titular del puerto. Por el contrario, la comunidad autónoma en cuyo territorio está situado el puerto, que entiende que es ella la que tiene la competencia sobre medio ambiente y, por tanto, la que debe realizar la referida declaración de impacto ambiental. La comunidad autónoma manifiesta su intención de interponer recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos.

En ese mismo puerto de interés general, se convoca una huelga. La Administración del Estado comienza a preparar la correspondiente regulación para el mantenimiento de los servicios esenciales. Pero se recibe una llamada de la comunidad autónoma en cuyo territorio está situado el puerto, afirmando que es ella la competente en materia laboral. Evidentemente, la Administración del Estado no desea llegar a ningún conflicto que haya de resolverse ante el Tribunal Constitucional.

Para determinados usos, resulta conveniente disponer, transitoriamente, de un edificio situado en las inmediaciones del puerto calificado como bien de dominio público municipal, pero que no se usa para el servicio público al que estaba afecto desde hace 15 años.

El máximo órgano de gobierno del puerto había decidido, formalmente, editar una guía de las actividades que se llevan a cabo en sus instalaciones. Antes de comenzar a ejecutar esta decisión, el máximo órgano de gobierno del puerto modifica su criterio y decide no editar la guía.

Por otra parte, resulta necesario cubrir la plaza de secretario general del puerto y, por ello, se convoca el mismo conforme a lo establecido en la relación de puestos de trabajos.

En la citada relación se especificaba que ese puesto se cubriría por libre designación entre funcionarios pertenecientes al grupo A. Pero, expresamente, la relación de puestos de trabajo decía que, en ese caso concreto, se excluía al personal docente. La relación de puestos de trabajo se había aprobado dos años antes de la convocatoria del puesto. En la convocatoria, en consecuencia, se excluye a los docentes.

Un profesor de universidad, funcionario de carrera, impugna la convocatoria argumentando que también deben poder participar los docentes. En síntesis, expone:

1. Que el artículo 23 de la Constitución establece que todos tienen derecho a acceder a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad. Esto es un derecho fundamental aplicable al caso y, que como tal derecho fundamental, tiene que ser regulado por ley. Por ello, en una relación de puestos de trabajo no pueden establecerse exclusiones a la hora de regular los mismos.
2. Igualmente se alega que la referida exclusión del personal docente es contraria a los principios de mérito y capacidad.
3. Finalmente, alega que, desde el punto de vista procesal, su recurso es totalmente admisible y que, en ningún caso, puede no admitirse su recurso alegando que estamos ante un acto consentido. Es cierto que el profesor no impugnó, en ningún momento, la relación de puestos de trabajo de la que trae su causa la convocatoria. Pero se afirma que, de esto, no puede deducirse su falta de legitimidad para impugnar la referida convocatoria.

Por su parte, el ayuntamiento de la localidad incurre en las siguientes actuaciones:

1. Es titular de zonas verdes en suelo urbano. Debido a su falta de aprovechamiento, es su intención crear huertos y otorgar sobre ellos un derecho de uso privativo mediante concesión demanial, de tal forma que sean rentables para el municipio.
2. Hace cuatro años se contrataron las obras de derribo de un inmueble declarado ilegal por sentencia judicial firme. Hace unos meses se obtuvo la autorización del juzgado para la entrada en el inmueble. Se plantea el problema de si pueden revisarse los precios del contrato aún no ejecutado por culpa de la Administración.

3. Pretende establecer en la adjudicación de un contrato de gestión del servicio público del agua un anticipo del canon de la concesión.
4. Tiene la intención de establecer tasa por ocupación de la vía pública a Correos por la colocación de buzones en el municipio.
5. Desconoce cómo debe articularse la sustitución temporal del secretario por un administrativo de la Administración general. Igualmente ignora qué retribuciones le corresponden.
6. Finalmente, pretende prohibir mediante ordenanza el estacionamiento de autocaravanas en las vías públicas de la localidad.

CUESTIONES PLANTEADAS:

1. ¿Quién es la competente para la declaración de impacto ambiental del puerto que se refiere el caso? ¿Cómo se resolvería, en su caso, el posible recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos?
2. ¿Quién es la competente para regular los servicios esenciales en el caso de la huelga citada?
3. ¿Podría el ayuntamiento acceder a la cesión del bien a favor del Estado?
4. ¿Qué vía deberá utilizar el máximo órgano del gobierno del puerto que tomó la decisión de no editar una guía de las actividades que se llevan a cabo en sus instalaciones?
5. ¿Cómo deberá resolverse el recurso interpuesto por un profesor de universidad, respecto a la convocatoria para cubrir la plaza de secretario general del puerto donde se excluía al personal docente?
6. ¿Es posible crear huertos en zonas verdes municipales urbanas y otorgar sobre ellos un derecho de uso privativo mediante concesión demanial?
7. ¿Es posible la revisión de precios en el contrato a que se refiere el caso?
8. ¿Es posible establecerse, en la adjudicación de un contrato de gestión del servicio público de agua, el anticipo del canon de la concesión?
9. ¿Puede el ayuntamiento establecer una tasa por ocupación de la vía pública a Correos por la colocación de buzones en el municipio?
10. ¿Cómo debe articularse la sustitución temporal del secretario por un administrativo de la Administración general y qué retribuciones le corresponden?
11. ¿Puede prohibirse mediante ordenanza el estacionamiento de autocaravanas en las vías públicas de la localidad?

SOLUCIÓN

1. Competencia para la declaración de impacto ambiental. Recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el Real Decreto Legislativo 1/2008.

En relación a la obra de ampliación que se quiere realizar en el puerto, suponiendo, como supone el relato de hechos, que al amparo del Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos, era necesario dicho informe, se plantea la problemática de si corresponde al Estado o a la comunidad autónoma efectuar el mismo.

En atención a lo que dispone el texto legal anteriormente señalado, no es posible, de forma indubitada, determinar a quién corresponde la competencia. En este sentido, el artículo 4.º del mismo, referido a competencias, señala expresamente:

- «1. A los efectos de lo establecido en esta ley y, en su caso, en la legislación de las comunidades autónomas, el Ministerio de Medio Ambiente será órgano ambiental en relación con los proyectos que deban ser autorizados o aprobados por la Administración General del Estado.
2. Cuando se trate de proyectos distintos a los señalados en el apartado 1, será el órgano ambiental el que determine cada comunidad autónoma en su respectivo ámbito territorial.
3. Cuando corresponda a la Administración General del Estado formular la declaración de impacto ambiental regulada en esta ley, será consultado preceptivamente el órgano ambiental de la comunidad autónoma en donde se ubique territorialmente el proyecto, en los términos previstos en los artículos 8.º (determinación del alcance del estudio de impacto ambiental) y 9.º (trámite de información pública y de consulta a las administraciones públicas afectadas y a las personas interesadas), así como, en su caso, en el artículo 17.2 (determinación de sometimiento o no sometimiento a evaluación de impacto ambiental).»

Por lo tanto, de lo indicado, nada se puede deducir respecto a la Administración competente para realizar dicha declaración de impacto ambiental.

Por ello, habrá de acudirse a los títulos competenciales generales que recoge la Constitución. Y en ella, en el artículo 149.1.24.ª se concreta la competencia exclusiva del Estado sobre las obras de interés general o cuya realización afecte a más de una comunidad autónoma. Por su parte, el artículo 149.1.20.ª, atribuye al Estado la competencia exclusiva en los puertos de interés general.

Al tratarse de una obra de ampliación de un puerto de esa naturaleza, puede entenderse que la obra será de interés general y, por ello, competencia del Estado, lo cual significa que es el Estado

el competente para realizar las actuaciones que se exijan en relación con la obra a realizar, entre las cuales se encuentra la declaración de impacto ambiental.

Por otra parte, acudiendo a otro título competencial, como puede ser el dispuesto en el artículo 149.1.23.^a, que atribuye al Estado la competencia sobre la legislación básica en materia del medio ambiente, también se puede deducir lo afirmado con anterioridad.

En relación al recurso de inconstitucionalidad que tiene intención de interponer la comunidad autónoma contra el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Evaluación Ambiental de Proyectos, en el caso de que el Estado insista en su competencia para efectuar la declaración de impacto ambiental, debemos señalar que el citado recurso deberá resolverse no admitiéndose, pues se disponía de un plazo de tres meses, desde la publicación del texto refundido (salvo que se hubiere creado una comisión bilateral Estado-Comunidad Autónoma), para la interposición del mismo, habiendo ya pasado, con exceso, el citado plazo, pues recordamos que el relato de hechos nos indica que es en el mes de enero de 2009 cuando se decide acometer esa obra de ampliación del puerto, y el texto refundido es de fecha de 11 de enero de 2008, habiéndose publicado días después.

Por otra parte, aun en el caso de que el recurso se hubiere interpuesto en plazo, el mismo se resolvería no estimándose, pues como ya hemos puesto de manifiesto anteriormente, el referido texto legal, no resuelve el problema de la competencia para la declaración de impacto ambiental, luego, en este sentido, ninguno de sus preceptos puede ser inconstitucional.

Lo que debería hacer la comunidad autónoma si el Estado se declara competente y entiende que invade su ámbito de competencias, es plantear ante el Tribunal Constitucional un conflicto constitucional positivo de competencias (aunque en este caso, parece condenado al fracaso por lo ya comentado con anterioridad).

2. Competencia para regular los servicios esenciales en el caso de la huelga a que se refiere el relato de hechos.

La norma que desarrolla el derecho de huelga es el Real Decreto-Ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo. Esta norma permite acordar las medidas necesarias para asegurar el funcionamiento de los servicios esenciales, cuando la huelga se declare en empresas encargadas de la prestación de cualquier género de servicios públicos o de reconocida necesidad, como es el caso que nos ocupa.

El Tribunal Constitucional, en Sentencia 11/1981, de 8 de abril, declaró constitucional el artículo 10, párrafo segundo, del decreto-ley que se refiere a esta cuestión.

Respecto a la competencia para acordar las citadas medidas, la norma habla de la autoridad gubernativa. Diversas sentencias del Tribunal Constitucional han determinado la autoridad gubernativa

competente a estos efectos en los territorios de las diversas comunidades autónomas (SSTC 33/1981 y 233/1997).

En este caso hay que tener presente que no solo está en juego el título competencial del artículo 149.1.7.^a, relativa a la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación laboral, correspondiendo la ejecución de la misma a las comunidades autónomas en su propio ámbito territorial, sino que entra en juego también el título competencial del artículo 149.1.20.^a, que determina la competencia exclusiva del Estado en materia de puertos de interés general.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 33/1981, de 5 de noviembre, afirma que «la fijación de los servicios mínimos, cuando se trate de servicios que, considerados conjuntamente, se comprenden en el área de las competencias autonómicas, corresponde a las autoridades autonómicas». Por lo que, *a sensu contrario*, y visto los títulos competenciales anteriores, hay que tener en cuenta que tratándose de servicios que se consideran en su conjunto del Estado (como son los servicios en un puerto de interés general), será el Estado el que debe establecer los servicios mínimos en caso de huelga, aunque, a efectos de coordinación con la Administración de la comunidad autónoma, debe dar traslado de la correspondiente regulación de esos servicios mínimos, a la comunidad autónoma, como así lo dispuso la Sentencia del Tribunal Constitucional 233/1997.

3. Cesión de un bien demanial municipal a la Administración del Estado.

En principio esa cesión no será ajustada a derecho, si se lleva a cabo, puesto que la cesión de bienes prevista en la legislación de régimen local (TRRL aprobado por RDLeg. 781/1986, el 18 de abril, arts. 79 a 83, y Rgto. de Bienes de Entidades Locales, art. 92) exigen que los bienes a ceder tengan el carácter de bienes patrimoniales, no permitiendo la cesión de bienes de dominio público. Por otra parte, debemos señalar, que los bienes de dominio público no pierden su condición por la no utilización de los mismos al fin que están afectos, y solo podrá ser alterada su calificación jurídica a través de los medios previstos en el artículo 8.º del Reglamento Bienes, exigiéndose su previa desafectación, que podrá ser expresa o implícita.

Ahora bien, si consideramos como de aplicación supletoria la legislación estatal, conformada esencialmente por la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, prevé, con independencia de las autorizaciones y concesiones demaniales respecto a la utilización de los bienes de dominio público, en el artículo 90 las autorizaciones especiales de uso sobre bienes de dominio público, en el caso de que se trate de fines o funciones públicas.

4. Vía que debe utilizarse para anular el acuerdo adoptado de realizar una guía de actuaciones por parte del máximo órgano del puerto.

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, regula en sus artículos 102 y siguientes la forma de anular los actos dictados por las Administraciones públicas.

En concreto, el artículo 105 se refiere a la revocación de los actos administrativos que no sean declarativos de derecho, la cual se pueda hacer en cualquier momento siempre que no supere los propios límites establecidos por el citado artículo.

El acuerdo de editar una guía sobre las actuaciones del puerto, por parte de su órgano máximo de gobierno, no puede entenderse como un acto de gravamen o desfavorable. Sin embargo, lo esencial es distinguir entre si el acto es declarativo de derecho o no, para poder aplicar la vía del artículo 102 (para actos nulos de pleno derechos) o la del 103 (para actos anulables). Parece evidente que el acuerdo de editar esa guía no es un acto declarativo de derecho, aunque tampoco es desfavorable o de gravamen. Sin embargo, a los efectos de su retirada, lo importante, para poder utilizar la revocación, es que no sea declarativo de derecho, por lo que podrá asimilarse el acto que comentamos, a los defectos desfavorables o de gravamen, a los solos fines de poder utilizar la figura de la revocación de los actos administrativos que, como sabemos, se puede acordar tanto por vicios de legalidad como oportunidad. En conclusión, no creemos que existan problemas para poder aplicar la técnica de la revocación de los actos contemplados en el referido artículo 105.

5. Recurso interpuesto por un profesor de universidad respecto a la convocatoria para cubrir la plaza de secretario general del puerto, al haberse excluido en la relación de puestos de trabajo, la posibilidad de que el personal docente pueda acceder a dicha plaza.

Con respecto al recurso interpuesto por un profesor contra la convocatoria para cubrir la plaza de secretario general del puerto debido que en la misma, de acuerdo con las relaciones de puestos de trabajo, se excluye a dicho personal, debemos significar que el mismo se resolverá en sentido desestimatorio ya que, por un lado, es cierto que el artículo 23 de la Constitución establece que todos tienen derecho a acceder a la función pública de acuerdo con los principios del mérito y capacidad y que, efectivamente, se trata de un derecho fundamental. Pero esto no significa, de ninguna manera, que sea de naturaleza ilimitada y que la normativa que regule el acceso a la función pública no pueda establecer especificaciones concretas, por lo que las relaciones de puestos de trabajo pueden señalar alguno de los requisitos para acceder a esos puestos de trabajo, excluyendo, cuando esté justificado, a ciertos colectivos para el mismo, como ha ocurrido en este caso.

Por otra parte, el Tribunal Constitucional en Sentencias 50/1986, de 23 de abril, y 18/1987, de 16 de febrero, ha considerado que el precepto constitucional no resulta vulnerado por exigencia de requisitos o condiciones para acceder a diversos cargos, siempre que las mismas se establezcan en términos generales y abstractos y no mediante referencias individuales y concretas.

Las relaciones de puestos de trabajo tiene como finalidad la determinación de los requisitos para el desempeño de cada puesto de trabajo, y el establecimiento de los mismos no vulnera los principios constitucionales en el acceso a la función pública, al no señalarse referencias individuales y concretas, sino generales y abstractas, como es el caso que nos ocupa donde se excluyó a un colectivo de manera general.

Además, debemos señalar que lo lógico hubiera sido impugnar, en su momento, las relaciones de puestos de trabajo que era la que establecía la referida exclusión, por lo que la convocatoria no podía hacer otra cosa al tener que respetar lo dispuesto en la citada relación de puestos de trabajo. Ahora bien, al tener esas relaciones de puestos la naturaleza de normas reglamentarias, según ha establecido reiteradamente la jurisprudencia del Tribunal Supremo, es lo cierto que puede impugnarse la convocatoria que reitera lo que establece aquellas relaciones, de forma indirecta, esto es, alegando como motivo del recurso la ilegalidad de las relaciones de puestos de trabajo en ese extremo concreto por el que se excluye al personal docente de poder tomar parte en la convocatoria para cubrir la plaza de secretario general del puerto. Por otra parte, finalmente, no podemos considerar que la convocatoria en sí, sea una reproducción de un acto anterior definitivo y firme, en cuyo caso se podría no admitir el recurso, sino que se tratan, como hemos dicho, de una disposición general la relación de puestos de trabajo, y no de un acto administrativo; y, por otra parte, la finalidad de la convocatoria es distinta de la de las relaciones de puestos de trabajo.

6. Posibilidad de uso privativo de las zonas verdes mediante la concesión de huertos.

El Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1372/1988, de 13 de junio, se refiere a los distintos supuestos o hipótesis del uso de los bienes demaniales. Esta utilización presenta diversos grados de intensidad y las distintas modalidades del uso de aprovechamiento se clasifican atendiendo a un doble criterio: material, que se refiere al uso en sí mismo considerado; y teleológico o finalista, relativo al destino del bien material. Según el primer criterio, se parte como principio general y básico, que cabe considerar inherente a la propia naturaleza de los bienes de dominio de uso público, que una utilización colectiva de los mismos general o especial en su caso, existiendo excepcionalmente las utilidades anormales.

Las ocupaciones de las zonas verdes y parques mediante huertos suponen, desde luego, una utilización privativa que rozan o se asemejan a las utilidades anormales. Ello porque no solo impiden o menoscaban la posibilidad de su uso por cualquier persona y el ejercicio libre del mismo (art. 85.1 Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas), sino porque no parece un uso o destino especialmente compatible con el propio de las zonas verdes especialmente de los parques y jardines.

Las principales características del uso común son la libertad de acceso, la concurrencia; que exige que la utilización de cada individuo sea compatible con la de los demás; la generalidad, que exige que el uso corresponda indistintamente a cualquier persona de forma indistinta; la igualdad y la gratuidad.

Los particulares, en relación con el uso general, tienen un verdadero derecho subjetivo al uso, y así lo han reconocido las Sentencias del Tribunal Supremo de 26 de diciembre de 1980 y 21 de noviembre de 1981. Sin embargo, es facultad municipal el otorgar usos privativos e incluso anormales siempre que los motive de manera justificada. Los administrados están legitimados procesalmente

para impugnar los actos administrativos que de modo singular no restrinjan, prohíban o excluyan el uso común general a determinadas personas.

Al régimen general de las zonas verdes, parques y jardines como bienes de dominio y uso público general ha de unirse la perspectiva urbanística que las considera como dotaciones públicas que han de cubrir estándares mínimos y cuyo respeto se exige especialmente frente a las infracciones urbanísticas que atenten contra ellas, que son imprescriptibles tanto en cuanto a su sanción como en cuanto a la posibilidad de restaurar el orden jurídico perturbado y que normalmente conducen a la demolición.

Efectivamente pueden existir justificadamente utilidades privativas (en los parques existen quioscos de todo tipo e incluso se autorizan ocupaciones para espectáculos públicos) mediante licencia o mediante concesión. Pero desde la óptica urbanística que ello exige una regulación detallada en las normas urbanísticas del instrumento de planeamiento general y en la de los planes de desarrollo que no solo consideren compatibles este uso con las zonas verdes sino que lo regule en detalle.

En todo caso, el suelo idóneo para los huertos es obviamente el suelo rústico o los terrenos destinados a parques..., localizados en el suelo urbano no consolidado o no delimitado hasta tanto la votación prevista en el planeamiento se establezca. En el suelo urbano parece que estas utilidades privativas, además de estar autorizadas por las normas urbanísticas, deben ser excepcionales.

7. ¿Es posible la revisión de precios en el contrato a que se refiere el caso?

En primer lugar, y aunque se trate de una ejecución subsidiaria, ya que el derribo corresponde al propietario, lo cierto es que el ayuntamiento celebró un contrato de obras para el derribo de un inmueble declarado ilegal.

Pero la Administración, en este caso, no tuvo en cuenta que para efectuar el derribo se requería autorización judicial, y, por tanto, el contrato celebrado no se pudo ejecutar por causa imputable a la Administración, con lo que se incurrió en causa de resolución de contrato, por transcurrir plazo superior a seis meses sin iniciarse las obras. Además, el contratista podría haber instado la resolución del contrato y la indemnización de daños y perjuicios, en su caso.

No obstante, aun cuando no se hubiere solicitado la resolución, el contratista tendrá derecho a que se indemnizen los daños y perjuicios causados, incluido el lucro cesante.

Ahora bien, lo que no procede es una revisión de precios, pues no se dan los requisitos previstos en la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, para que opere tal revisión de precio, ya que no se ha ejecutado el 20 por 100 de su importe, ni ha transcurrido un año desde su adjudicación. Por tanto, no procederá revisión de precios, sin perjuicio de que el contratista obtenga la oportuna indemnización de daños y perjuicios por actuación indebida de la Administración.

8. ¿Puede establecerse en la adjudicación de un contrato de gestión del servicio público de agua el anticipo del canon de la concesión?

El Informe 67/2004, de 11 de marzo de 2005, de la junta consultiva de contratación administrativa, sobre «posibilidad de pago del canon concesional de una sola vez al inicio de la concesión», no niega tajantemente dicha posibilidad, pues en su conclusión remite a la utilización de la fórmula que necesariamente figurase contemplada en el pliego de cláusulas administrativas particulares «con el necesario detalle de cuantos aspectos de todo orden se relacionen con tal posibilidad».

Podría establecerse el anticipo del canon de la concesión, en virtud del principio de autonomía de la voluntad que reconoce la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público, aunque dicho principio encuentra su límite en lo dispuesto en las normas y, por lo tanto, ha de entenderse con las necesarias matizaciones.

La vigente normativa no habilita a la Administración, de forma expresa, para incluir en el pliego una cláusula que obligue a anticipar el canon de la concesión, pero tampoco existe normativa que lo prohíba.

No parece que pueda tratarse de una operación de crédito encubierta, pues se trata de un ingreso como contraprestación de la concesión, que no ha de devolverse. Y por lo que se refiere a la posible incidencia en el principio del equilibrio de la concesión, el estudio económico financiero que ha de presentar el licitador ha de contemplar las posibles implicaciones que en el mismo produzca el abono anticipado del canon.

En conclusión, puede hacerse figurar en los pliegos la referida cláusula.

9. ¿Puede cobrarse la tasa de ocupación de vía pública a la sociedad anónima estatal de Correos por la colocación de buzones en el municipio?

El Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL), aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, únicamente prevé, en su artículo 21.2, y exclusivamente para la modalidad de tasas por utilización privativa y aprovechamiento especial del dominio público local, la exención a favor de las Administraciones públicas por los aprovechamientos inherentes a los servicios públicos de comunicaciones que exploten directamente y por todos los que inmediatamente interesen a la seguridad ciudadana o a la defensa nacional.

Según ello, constituye el servicio de correos un servicio público de comunicaciones, y parece que podrían estar incluidos los buzones colocados en la vía pública en la exención antes mencionada, si bien es necesario realizar una interpretación de la misma para determinar su alcance.

De sus términos se deduce que estamos ante una exención mixta, que exige no solo que el sujeto pasivo sea el Estado, la comunidad autónoma o una entidad local, sino también que la utilización

privativa por el aprovechamiento especial corresponda al servicio de comunicaciones. El servicio de Correos se encuadra en un servicio de comunicaciones, por lo que, desde esta perspectiva, le alcanzaría la exención.

Ahora bien, se exige, al mismo tiempo, que el servicio se explote directamente por lo que habremos de estudiar la naturaleza jurídica de la entidad que presta el servicio para determinarse si encaja dicha forma de gestión en el citado precepto del TRLRHL. Y en este sentido, debemos señalar que Correos ha evolucionado hasta convertirse en una entidad pública empresarial. En junio de 2001 estrenó una nueva forma de gestión bajo un nuevo régimen jurídico: el de sociedad anónima estatal. Deja, pues, de ser explotado el servicio directamente por el Estado, pues, aunque estamos ante una forma de gestión directa, cuando tal explotación se lleva a cabo a través de sociedad mercantil, el servicio no se explota directamente.

10. ¿Cómo debe articularse la sustitución temporal del secretario por un administrativo de Administración general? ¿Cuáles serán sus retribuciones?

Con la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) se ha dictado una nueva normativa reguladora de los habilitados nacionales, llamándolos ahora funcionarios con habilitación de carácter estatal. También la nueva Ley de Suelo, Ley 8/2007, de 28 de mayo, regula algún aspecto de estos funcionarios al modificar parcialmente la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL). No obstante, esa nueva normativa, contenida en la disposición adicional segunda del EBEP, que deroga de manera expresa el artículo 92 de la LRBRL, no contradice la dictada anteriormente por la que se establecían las competencias y funciones de este cuerpo.

Por otra parte, la peculiaridad de la disposición derogatoria del EBEP hace que en este momento puedan considerarse vigente una buena cantidad de las normas que en la misma se citan, puesto que el estatuto debe ser desarrollado por las Administraciones.

Respecto al problema planteado, debemos tener en cuenta el Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se regula el Régimen Jurídico de los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional –hoy estatal–, así como el Real Decreto 1372/1994, de 29 de julio, sobre provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional.

Los supuestos de sustituciones de los secretarios no han sido regulados de manera concreta para casos de ausencias de breves periodos de tiempo, por ello no encontramos norma alguna que defina de manera clara esta situación. Parece que los casos de breves ausencias de tiempo los funcionarios deben sustituirse unos a otros.

En cuanto al puro procedimiento para cubrir estas ausencias debemos considerar el artículo 33 del citado Real Decreto 1732/1994 que analiza el presupuesto de los nombramientos accidentales

estableciéndose que «cuando no fuese posible la provisión del puesto por los procedimientos previstos en los artículos anteriores del presente Real Decreto, las corporaciones locales podrán nombrar con carácter accidental a uno de sus funcionarios suficientemente capacitado». Por tanto, nos encontramos con un funcionario de la propia corporación que pasa a desempeñar accidentalmente otro puesto hasta que este se cubra.

Las retribuciones de los secretarios accidentales no están reguladas de manera concreta habiendo varias posibilidades de desempeño accidental; por un lado, las simples sustituciones y, por otro los nombramientos a más largo plazo. Las primeras se refieren a cubrir las ausencias por vacaciones, por días de asuntos propios...; las segundas, a los casos en los que se producen situaciones largas, como las comisiones de servicios o las vacantes.

Tratándose de una sustitución no existe norma alguna que establezca el derecho a una retribución especial, por ello podemos decir que en estos casos estamos ante un deber de obligado cumplimiento para el funcionario que no genera derecho a retribución (a él también debe sustituirle otro funcionario). Sin perjuicio de que si esa sustitución recayese en todas las ocasiones en el titular de un determinado puesto de trabajo, esta circunstancia se tenga en cuenta a efectos de reconocer servicios extraordinarios por función añadida, lo que obliga a ampliar la jornada de trabajo o en especial rendimiento y esfuerzo. Por tanto, a través de estas formas, existe la posibilidad de compensarle mediante complementos de productividad durante el tiempo que dure la sustitución. En cualquier caso, habrá que estar también a los que establezcan la relación de puestos de trabajo de ese ayuntamiento.

11. ¿Puede una ordenanza municipal prohibir el estacionamiento de vehículos en las vías públicas?

En primer lugar, debemos señalar lo que se entiende por autocaravana, a tenor de lo dispuesto en el artículo 4.º del Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Vehículos, entendiéndose por tal como al vehículo construido, incluyendo alojamiento y vivienda.

Por otra parte, la jurisprudencia del Tribunal Supremo, en concreto la Sentencia de 29 de enero de 2001 señala que los domicilios móviles remolcados (roulotes) o autotransportados (autocaravana), exigen para la entrada y registro el consentimiento del titular o autorización judicial, salvo casos de flagrante delito. Por lo tanto, tiene la protección de domicilio a efecto de lo dispuesto en el artículo 18.2 de la Constitución.

La posibilidad de prohibir el aparcamiento de este tipo de vehículos en la vía pública es perfectamente posible, puesto que los ayuntamientos tienen capacidad normativa sobre estas cuestiones, tales como el estacionamiento, la posibilidad de fijar horarios máximos de estacionamiento, el límite para las cargas de las vías públicas, etc.

SENTENCIAS, AUTOS Y DISPOSICIONES CONSULTADAS:

- Constitución Española, art. 149.1.7.^a, 20.^a, 23.^a y 24.^a.
Ley 30/1992 (LRJPAC), art. 102 y ss.
- Ley 33/2003 (LPAP), arts. 85.1 y 90.
- Ley 7/2007 (Estatuto Básico del Empleado Público), disp. adic. segunda.
- RD 1372/ 1988 (Rgto. de Bienes de las Entidades Locales), art. 92.
- RD 1732/1994 (provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de habilitación de carácter estatal), art. 33.
- RD 2882/1998 (Rgto. Gral. de Vehículos), art. 4.º.
- RDLeg. 2/2004 (TRLHL), art. 21.2.
- RDLeg. 1/2008 (TR de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental), art. 4.º.
- SSTC 11/1981, 33/1981 y 233/1997.
- SSTS de 26 de diciembre en 1980 y 21 de noviembre de 1981.
- Informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa 67/2004, de 11 de marzo de 2005.