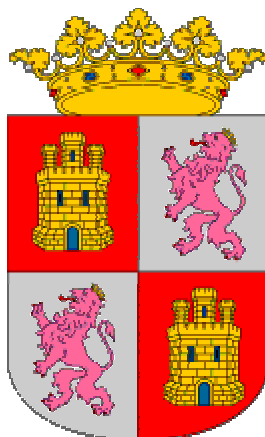


# **INFORME ANUAL**

## **2009**



**Procurador del Común de Castilla y León**

**INFORME ANUAL****2009****ÍNDICE**

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>XIII</b>
<b>ACTIVIDAD INSTITUCIONAL .....</b>	<b>XVI</b>

**DE LA ACTUACIÓN DEL PROCURADOR DEL COMÚN****PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS**

<b><u>ACTUACIONES DE OFICIO .....</u></b>	<b><u>5</u></b>
FUNCIÓN PÚBLICA .....	6
SERVICIOS MUNICIPALES .....	25
1. Abastecimiento de agua potable .....	26
2. Zonas de juego infantil.....	27
URBANISMO.....	28
1. Ejercicio de competencias urbanísticas por parte de las Diputaciones .....	28
2. Clasificación como suelo urbanizable de terrenos que presentan manifiestos valores naturales en Maello (Ávila) .....	29
3. Otras actuaciones .....	31
ESTACIONES DE TRANSPORTE DE VIAJEROS .....	36
COMUNICACIONES Y SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO .....	38
1. Extensión de infraestructuras y servicios de banda ancha.....	38
2. Protección de los usuarios de comunicaciones electrónicas .....	42
MEDIO AMBIENTE .....	43
1. Vertidos en el Parque Natural "Cañón del Río Lobos" .....	43
2. Saneamiento de aguas residuales en el Parque Regional de Picos de Europa (León) .....	46
3. Falta de limpieza del Río Torío en el Barrio de Puente Castro (León) .....	49
4. Abandono de residuos en una nave de la localidad de San Martín del Camino (León)....	51
5. Tala de árboles en el Parque de La Era de Trobajo del Camino (León).....	54
RIESGOS DE LAS TICS EN EL ÁMBITO EDUCATIVO .....	55
CINE Y OTROS ESPECTÁCULOS PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD SENSORIAL.....	57
FAMILIA, IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y JUVENTUD .....	59



1. Situación del autismo en Castilla y León.....	59
2. El problema del consumo de alcohol entre la población menor de edad .....	64
3. Personas con discapacidad .....	72
<b>SANIDAD .....</b>	<b>77</b>
<b>INMIGRACIÓN.....</b>	<b>79</b>
1. Atención sanitaria de la población inmigrante.....	80
2. Derecho a la educación de los extranjeros .....	84
3. Derecho a acceder al servicio público de empleo y a cursos de formación profesional ...	88
4. Menores extranjeros no acompañados.....	91
5. Derecho de reagrupación familiar.....	94
 <b><u>ACTUACIONES A INSTANCIA DE PARTE .....</u></b>	<b><u>98</u></b>
 <b>ÁREA A: FUNCIÓN PÚBLICA.....</b>	<b>99</b>
1. FUNCIÓN PÚBLICA GENERAL .....	100
1.1. Selección .....	102
1.2. Provisión de puestos de trabajo .....	119
1.3. Relaciones de puestos de trabajo .....	122
1.4. Distribución de tareas en la Agencia de Inversiones y Servicios de Castilla y León .....	126
1.5. Negociación colectiva en la Administración .....	128
1.6. Acoso laboral.....	131
1.7. Ayudas sociales .....	132
1.8. Seguridad y salud laboral.....	134
2. FUNCIÓN PÚBLICA DOCENTE .....	137
2.1. Selección de personal.....	137
2.2. Reducción de jornada lectiva .....	152
2.3. Participación en programa de mejora del éxito educativo .....	154
2.4. Permiso de asistencia a cursos formativos.....	157
2.5. Gratificaciones por servicios extraordinarios .....	161
3. FUNCIÓN PÚBLICA SANITARIA .....	166
3.1. Jornada de trabajo.....	166
3.2. Convocatoria de acción formativa .....	174
3.3. Retribuciones .....	177
3.4. Traslado de puesto de trabajo por motivos de salud .....	180
4. FUNCIÓN PÚBLICA POLICIAL.....	184



<b>ÁREA B: RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS CORPORACIONES LOCALES, BIENES Y SERVICIOS MUNICIPALES.....</b>	<b>189</b>
1. RÉGIMEN JURÍDICO DE CORPORACIONES LOCALES.....	190
1.1. Expropiación forzosa .....	192
1.1.1. Ocupación de finca por obras en carretera .....	193
1.1.2. Obras de pavimentación en camino privado .....	194
1.1.3. Ejercicio del derecho de información sobre expediente .....	196
1.1.4. Demora en el pago del justiprecio .....	198
1.2. Responsabilidad patrimonial.....	200
1.2.1. Daños producidos en bodegas .....	201
1.2.2. Daños por caídas en la vía pública.....	204
1.2.3. Daños por filtraciones de agua procedentes de la red de abastecimiento .....	207
1.2.4. Daños por funcionamiento del servicio de piscinas municipales .....	209
1.2.5. Daños causados en ejecución de los contratos administrativos.....	211
1.3. Contratación administrativa local.....	213
1.3.1. Adjudicación de contrato de gestión de guardería infantil .....	214
1.3.2. Extinción del contrato de gestión del servicio de mantenimiento de parques y jardines y acceso a expediente .....	217
1.3.3. Incumplimiento de las obligaciones contractuales: pago del precio.....	220
1.4. Proyectos y ejecución de obras .....	222
1.4.1. Disconformidad con obra pública por obstaculización de acceso a garaje .....	223
1.4.2. Disconformidad con obra pública de pavimentación por instalación de escaleras.....	225
1.4.3. Disconformidad con obra por modificación de conducción aguas pluviales.....	227
1.4.4. Necesidad de ejecución de obras en pequeños núcleos de población.....	228
1.4.5. Exclusión de proyectos de obras de las actividades subvencionadas por otras administraciones.....	230
1.5. Organización y funcionamiento de las entidades locales .....	238
1.5.1. Celebración de sesiones ordinarias .....	238
1.5.2. Convocatoria y celebración de sesiones extraordinarias .....	240
1.5.3. Derecho a la información de los concejales .....	244
1.5.4. Derecho a la formulación de mociones, ruegos y preguntas.....	251
1.5.5. Uso de locales por grupos municipales.....	254
1.6. Información y participación ciudadana .....	257
1.6.1. Derecho de acceso a la información municipal.....	257
1.6.2. Derecho de participación .....	262
2. BIENES Y SERVICIOS MUNICIPALES.....	266
2.1. Bienes de las entidades locales .....	266





2.1.1. Bienes de dominio público .....	267
2.1.2. Utilización de los bienes de las entidades locales .....	274
2.2. Servicios municipales .....	299
2.2.1. Alumbrado público .....	300
2.2.2. Servicios funerarios.....	301
2.2.3. Recogida de residuos .....	310
2.2.4. Limpieza de vías públicas.....	312
2.2.5. Abastecimiento domiciliario de agua potable .....	313
2.2.6. Saneamiento .....	327
2.2.7. Servicios mínimos en anejos o pedanías.....	328
2.2.8. Pavimentación de vías públicas .....	330
2.2.9. Otros servicios públicos .....	332
<b>ÁREA C: FOMENTO .....</b>	<b>339</b>
1. URBANISMO.....	340
1.1. Planeamiento urbanístico.....	343
1.2. Gestión urbanística .....	351
1.3. Intervención en el uso del suelo.....	362
1.3.1. Licencias urbanísticas.....	362
1.3.2. Fomento de la edificación, conservación y rehabilitación.....	367
1.3.3. Protección de la legalidad urbanística .....	371
1.4. Intervención en el mercado del suelo .....	378
1.5. Organización y coordinación administrativa .....	380
1.6. Información urbanística y participación social .....	380
2. OBRAS PÚBLICAS .....	385
2.1. Expropiación forzosa .....	387
2.2. Conservación y mejora .....	392
3. VIVIENDA .....	396
3.1. Viviendas de protección pública.....	400
3.1.1. Promoción de viviendas de protección pública .....	401
3.1.2. Adjudicación de viviendas promovidas con subvención de la Junta de Castilla y León .....	412
3.1.3. Deficiencias en viviendas de protección pública .....	415
3.1.4. Infracciones y sanciones.....	418
3.2. Viviendas no sometidas a regímenes de protección pública.....	422
3.2.1. Promoción y enajenación.....	423
3.2.2. Deficiencias.....	425



3.3. Ayudas económicas.....	428
3.3.1. Ayudas a la adquisición y rehabilitación de viviendas.....	428
3.3.2. Ayudas al alquiler .....	431
3.3.3 Ayudas a la vivienda rural.....	434
4. TRANSPORTES .....	436
4.1. Transporte de viajeros por carretera.....	438
4.1.1. Transporte interurbano .....	438
4.1.2. Transporte urbano .....	442
4.2. Transporte ferroviario.....	443
5. COMUNICACIONES Y SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO .....	444
5.1. Servicio postal .....	446
5.2. Servicio telefónico e Internet .....	447
5.3. Televisión.....	450
<b>ÁREA D: MEDIO AMBIENTE.....</b>	<b>453</b>
1. CALIDAD AMBIENTAL.....	454
1.1. Actividades sujetas a la normativa de prevención ambiental .....	455
1.1.1. Establecimientos de ocio .....	456
1.1.2. Explotaciones ganaderas .....	466
1.1.3. Actividades mineras .....	470
1.1.4. Actividades industriales .....	473
1.1.5. Actividades comerciales y de servicios .....	478
1.1.6. Instalaciones de telefonía móvil .....	482
1.1.7. Varios .....	483
1.2. Infraestructuras ambientales.....	489
1.2.1. Infraestructuras de abastecimiento de agua .....	489
1.2.2. Infraestructuras para la depuración de aguas residuales .....	491
1.2.3. Infraestructuras para el tratamiento de residuos.....	494
1.3. Defensa de las márgenes de los ríos.....	496
2. MEDIO NATURAL .....	498
2.1. Defensa del medio natural .....	499
2.1.1. Montes y Propiedad Forestal .....	499
2.1.2. Vías pecuarias .....	502
2.2. Espacios naturales protegidos .....	507
2.3. Caza .....	515
3. INFORMACIÓN AMBIENTAL .....	518



<b>ÁREA E: EDUCACIÓN .....</b>	<b>520</b>
1. ENSEÑANZA NO UNIVERSITARIA .....	524
1.1. Escolarización y admisión de alumnos.....	524
1.2. Edificios e instalaciones .....	525
1.3. Calificaciones.....	529
1.4. Becas y ayudas al estudio.....	530
1.5. Actividad escolar .....	533
1.6. Comedor escolar .....	536
1.7. Transporte escolar .....	538
1.8. Convivencia escolar.....	541
1.9. Formación profesional .....	542
1.10. Varios .....	545
1.10.1. Modificación de la jornada escolar .....	545
1.10.2. Contenido de los libros de texto .....	546
1.10.3. Conocimiento de lenguas extranjeras.....	550
2. ENSEÑANZA UNIVERSITARIA.....	552
3. OTRAS ENSEÑANZAS .....	553
3.1. Idiomas .....	553
3.2. Educación de personas adultas .....	553
4. ATENCIÓN A LAS NECESIDADES EDUCATIVAS ESPECIALES .....	554
4.1. Propuestas de escolarización.....	554
4.2. Dotación de medios personales .....	555
4.3. Consideración especial de los problemas derivados del autismo .....	559
4.4. La superdotación .....	562
4.5. Varios .....	563
4.5.1. Supuestos abusos sexuales.....	563
4.5.2. Atención de la primera infancia .....	564
4.5.3. Exclusión del Programa de Cualificación Profesional .....	566
4.5.4. Transporte escolar adaptado.....	567
4.5.6. Atención educativa domiciliaria .....	569
 <b>ÁREA F: CULTURA, TURISMO Y DEPORTES.....</b>	 <b>570</b>
1. CULTURA .....	572
1.1. Protección de Bienes de Interés cultural.....	572
1.2. Otros bienes integrantes del Patrimonio Cultural de Castilla y León .....	576
1.3. Patrimonio lingüístico de la Comunidad de Castilla y León.....	578
2. DEPORTES .....	580



2.1. Instalaciones deportivas .....	580
2.2. Federaciones deportivas .....	582
<b>ÁREA G: INDUSTRIA, COMERCIO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL .....</b>	<b>584</b>
1. INDUSTRIA .....	587
1.1. Instalaciones eléctricas de alta tensión .....	587
1.2. Servidumbres de paso de energía eléctrica .....	590
1.3. Facturaciones excesivas y modalidad de lectura estimada .....	591
1.4. Suministros de gas .....	593
1.5. Tramitación de solicitudes de subvenciones .....	594
1.6. Inspección Técnica de Vehículos .....	598
2. COMERCIO .....	598
2.1. Venta ambulante .....	598
2.2. Mercados .....	600
2.3. Cámaras de Comercio e Industria .....	603
3. EMPLEO .....	605
3.1. Acciones formativas del Plan FIP .....	605
3.2. Talleres de empleo .....	610
3.3. Otros .....	611
4. SEGURIDAD SOCIAL .....	611
<b>ÁREA H: AGRICULTURA Y GANADERÍA .....</b>	<b>613</b>
1. DESARROLLO RURAL .....	616
1.1. Concentración parcelaria .....	616
1.1.1. Procedimiento de concentración parcelaria .....	616
1.1.2. Obras vinculadas a los procedimientos de concentración parcelaria .....	618
1.2. Obras y regadíos .....	621
2. PRODUCCIÓN AGROPECUARIA .....	624
2.1. Sanidad animal .....	624
2.2. Sanidad vegetal .....	626
3. POLÍTICA AGRARIA COMUNITARIA .....	633
3.1. Ayudas agrícolas .....	634
3.2. Ayudas ganaderas .....	635
3.3. Ayudas agroambientales .....	636
4. ANIMALES DE COMPAÑÍA .....	637
5. ÁMBITO DE COMPETENCIA DE LOS AYUNTAMIENTOS EN LA REGULACIÓN DE LAS DISTANCIAS ENTRE PLANTACIONES FORESTALES Y FINCAS COLINDANTES .....	641



<b>ÁREA I: FAMILIA, IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y JUVENTUD .....</b>	<b>650</b>
1. FAMILIA.....	651
1.1. Personas mayores.....	651
1.1.1. Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia.....	652
1.1.2. Atención residencial de las personas mayores.....	659
1.1.3. Régimen de abono de las estancias residenciales en centros públicos.....	662
1.1.4. Servicios de apoyo de carácter no residencial .....	664
1.2. Menores.....	666
1.2.1. Protección jurídica .....	667
1.2.2. Protección socio-cultural.....	674
1.2.3. Protección sanitaria.....	680
1.3. Prestaciones a la familia .....	685
1.4. Conciliación de la vida familiar y laboral .....	686
1.4.1. Guarderías o escuelas infantiles .....	687
1.4.2. Programas de conciliación de la vida familiar, escolar y laboral .....	693
1.4.3. Subvenciones a favor de la conciliación de la vida familiar y laboral.....	695
2. IGUALDAD DE OPORTUNIDADES .....	696
2.1. Personas con discapacidad .....	696
2.1.1. Calificación de la minusvalía.....	697
2.1.2. Centros de atención a personas con discapacidad .....	698
2.1.3. Ayudas .....	703
2.1.4. Pensiones no contributivas .....	710
2.1.5. Empleo de las personas con discapacidad .....	716
2.1.6. Barreras.....	717
2.1.7. Actividades de ocio .....	729
2.2. Salud mental .....	732
2.2.1. Acceso a dispositivos de hospitalización psiquiátrica de carácter residencial ..	733
2.2.2. Funcionamiento de los dispositivos de la red de salud mental .....	735
2.2.3. Asistencia psiquiátrica penitenciaria .....	743
2.2.4. Atención a la salud bucodental.....	748
2.2.5. Apoyo a la iniciativa privada en el ejercicio de las funciones tutelares de personas incapacitadas.....	749
2.3. Minorías étnicas.....	753
2.4. Mujer.....	756
3. JUVENTUD .....	758
4. LIMITACIÓN DE LA VENTA Y CONSUMO DE ALCOHOL Y TABACO .....	760



<b>ÁREA J: SANIDAD Y CONSUMO .....</b>	<b>762</b>
1. SANIDAD .....	763
1.1. Protección de la salud .....	765
1.1.1. Aspectos generales .....	765
1.1.2. Práctica profesional.....	770
1.1.3. Reintegro de gastos .....	773
1.1.4. Transporte sanitario.....	774
1.2. Derechos y deberes de los usuarios .....	776
1.2.1. Intimidad, confidencialidad y acceso a la historia clínica .....	776
1.2.2. Tratamientos y plazos .....	778
1.2.3. Consentimiento informado .....	778
1.2.4. Otros .....	780
2. CONSUMO.....	780
 <b>ÁREA K: JUSTICIA .....</b>	 <b>782</b>
1. FUNCIONAMIENTO DE ÓRGANOS JURISDICCIONALES.....	785
1.1. Irregularidades y retrasos en la tramitación de procedimientos judiciales .....	785
1.2. Cuestiones relacionadas con la ejecución de resoluciones judiciales.....	786
1.3. Disconformidad con resoluciones judiciales .....	787
2. ACTUACIÓN DE ABOGADOS, PROCURADORES, COLEGIOS DE ABOGADOS Y CONSEJO DE LOS ILUSTRES COLEGIOS DE ABOGADOS DE CASTILLA Y LEÓN .....	787
3. JUSTICIA GRATUITA Y TURNO DE OFICIO.....	788
4. ADMINISTRACIÓN PENITENCIARIA Y PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD .....	788
5. REGISTRO CIVIL, REGISTRO DE LA PROPIEDAD Y REGISTRO MERCANTIL.....	789
6. MINISTERIO FISCAL .....	790
 <b>ÁREA L: INTERIOR, EXTRANJERÍA Y EMIGRACIÓN .....</b>	 <b>791</b>
1. INTERIOR .....	792
1.1. Tráfico y seguridad vial .....	792
1.1.1. Expedientes sancionadores en materia de tráfico.....	793
1.1.2. Circulación de ciclomotores y quads .....	801
1.1.3. Obstaculización de las aceras por estacionamientos indebidos .....	805
1.1.4. Regulación municipal sobre vados .....	807
1.2. Ordenación del Tráfico y Seguridad vial .....	809
1.2.1. Señalización vial .....	809
1.2.2. Seguridad vial.....	816



1.2.3. Circulación de bicicletas por aceras y zonas peatonales .....	819
1.2.4. Deficiencias de carril bici .....	821
1.3. Seguridad ciudadana .....	823
1.4. Juego y espectáculos .....	823
1.4.1. Juego .....	824
1.4.2. Espectáculos .....	827
2. INMIGRACIÓN .....	831
3. EMIGRACIÓN.....	837
4. RECONOCIMIENTO DE DERECHOS A LAS PERSONAS REPRESALIADAS DURANTE LA GUERRA CIVIL Y LA DICTADURA.....	840
 <b>ÁREA M: HACIENDA .....</b>	<b>844</b>
1. IMPUESTOS AUTONÓMICOS .....	847
1.1. Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados .....	847
1.2. Impuesto de donaciones.....	848
2. RECURSOS DE LAS HACIENDAS LOCALES .....	850
2.1. Impuestos.....	850
2.2. Tasas.....	855
2.2.1. Tasas por suministro de agua potable.....	856
2.2.2. Tasa por prestación de servicio de extinción de incendios.....	861
2.2.3. Tasa por recogida de basuras .....	862
2.2.4. Tasa por tratamiento de residuos sólidos urbanos.....	863
2.3. Contribuciones especiales .....	865
2.4. Precios públicos .....	868
 <b>COLABORACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS CON EL PROCURADOR DEL COMÚN .....</b>	<b>870</b>
 <b>LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE 2009 .....</b>	<b>879</b>
Informe sobre el cumplimiento del presupuesto .....	881
Liquidación del presupuesto de ingresos .....	890
Liquidación del presupuesto de gastos .....	897
 <b>CONSIDERACIONES GENERALES .....</b>	<b>913</b>
 <b>ESTADÍSTICAS .....</b>	<b>989</b>



Atención al ciudadano.....	990
Estadística quejas 2009.....	993
Estadística territorial .....	1011
Estadística sociológica.....	1028
Estadística de tramitación.....	1039
Aceptación por parte de la Administración de las resoluciones dictadas .....	1053
Estadística comparativa.....	1064





## INTRODUCCIÓN

El preceptivo informe que, como cada año, se presenta ante las Cortes de Castilla y León corresponde al año 2009. En él se dan a conocer a la cámara legislativa, y a través de ella, a las Administraciones Públicas y a toda la ciudadanía de la Comunidad, las actuaciones que la Institución del Procurador del Común ha realizado a lo largo del año.

La finalidad de sus páginas es, por tanto, reflejar lo más fielmente posible la actividad desarrollada durante el año 2009 por el Procurador del Común, así como transmitir y dar publicidad a su actuación supervisora de la actividad administrativa de las Administraciones de la Comunidad. Además, este informe quiere ser un instrumento útil para los poderes públicos, pues les permite conocer algo mejor algunos de los problemas, de las necesidades, de las inquietudes y de las aspiraciones que tienen los castellanos y leoneses en relación con los derechos que les reconoce el ordenamiento jurídico, de modo que las instituciones de la Comunidad Autónoma puedan tomar conciencia de ellos, y así, tener más datos para buscar su mejor solución.

Durante el año 2009, la Institución recibió 2484 quejas de los ciudadanos, la gran mayoría porque entendieron que las distintas Administraciones no respetaban sus derechos. A ellas se deben añadir otras 51 actuaciones de oficio abiertas por la Institución ante posibles vulneraciones de los derechos de los ciudadanos de Castilla y León de las que se tuvo conocimiento preliminar a través de los medios de comunicación. Con ello, en cómputo global, el número de expedientes iniciados por el Procurador del Común durante el año ascendió a 2535. Este dato pone de manifiesto un pequeño aumento de las quejas en relación con las recibidas el año 2008 y, en consecuencia, un incremento de la actividad ordinaria de la institución.

La enumeración y descripción de las quejas, agrupadas atendiendo a las áreas en que se estructura la actividad de la institución, pone de manifiesto los aspectos puramente materiales y estadísticos (número, materia, tipo, procedencia, forma de presentación, etc.) del trabajo realizado durante el año. El estudio de los problemas derivados de las quejas; las



razones, los argumentos, las consideraciones y las valoraciones que se extraen de su tramitación; y, en fin, las resoluciones y recomendaciones dirigidas a las Administraciones Públicas a la vista de la información obtenida, reflejan los aspectos sustantivos del trabajo del Procurador del Común de Castilla y León.

Atendiendo a las áreas temáticas en las que se estructura la Institución, al igual que en años anteriores, cerca de la mitad de las quejas que se han recibido están relacionadas con las áreas de Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, Bienes y Servicios Municipales, donde se encuadran, entre otros asuntos, la prestación de los servicios públicos por los Entes Locales; con el área de Familia, Igualdad de Oportunidades y Juventud, área que se ocupa, entre otros temas, de la atención a determinados colectivos como las personas mayores, los menores, las personas con discapacidad; y, en fin, con el área de Fomento, donde se ubican las quejas relativas al urbanismo, a la vivienda y a las comunicaciones. A la primera de las áreas citadas correspondió el 18 por ciento de las quejas; la segunda atendió un 16 por ciento; y, la tercera de las áreas aludidas recibió el 12 por ciento de las quejas. En otro orden de cosas debemos citar el área de sanidad como relevante desde un punto de vista cualitativo dada la entidad de su contenido.

El resto de las quejas presentadas por los ciudadanos se ha repartido, como queda reflejado en las estadísticas que acompañan al informe, entre el resto de las áreas temáticas de que se ocupa el Procurador del Común.

Por último, el informe también muestra el grado de colaboración que durante el año han tenido las Administraciones supervisadas con el Procurador del Común, tanto en lo que se refiere a la información que les ha sido requerida, como a la contestación y aceptación de nuestras resoluciones y recomendaciones. Aunque en general el grado de colaboración es aceptable, lamentablemente, y como se constata años tras año, la Administración requerida no responde siempre con la diligencia necesaria y, a veces, proporciona una información inadecuada o insuficiente, olvidando que eso, además de no facilitar el trabajo de la institución, va en detrimento del servicio público que se presta a los ciudadanos.

Sirvan, por tanto, las páginas de este informe anual para que las Cortes de Castilla y León y el resto de las instituciones de la Comunidad conozcan el trabajo realizado por el Procurador del Común, pero también para recordar a los castellanos y leoneses la disposición



de la institución a prestarles apoyo y ayuda, y a garantizar y defender sus derechos frente a la Administración.

Por lo demás, es preciso recordar que durante el año 2009 se ha continuado manteniendo una relación personal y directa de la Institución con los ciudadanos a través de las visitas que, desde su creación, se realizan periódicamente a las capitales de provincia y a otras ciudades de la Comunidad para atender a las personas que así lo requieren. Del mismo modo, el Procurador del Común y el resto de las personas que integran su equipo han mantenido numerosas reuniones con colectivos cuyos derechos precisan de una especial atención y han participado en muchos de los actos, jornadas y eventos en los que ha sido requerida su presencia.

La difusión de este Informe se completará poniéndolo a disposición de los ciudadanos en la página web de la Institución y, como cada año, se editará una Revista divulgativa que recogerá de manera resumida la actividad más destacada del Procurador del Común.

Para concluir debe dejarse constancia de nuestro agradecimiento a todas las personas e instituciones que a lo largo del año 2009 han prestado colaboración y apoyo al Procurador del Común, y en particular, a todos los medios de comunicación, que permanentemente han contribuido a difundir en toda nuestra Comunidad el trabajo que ha venido desarrollado la Institución.

## **ACTIVIDAD INSTITUCIONAL**



## **ACTIVIDAD INSTITUCIONAL**

Durante el año 2009 el Procurador del Común de Castilla y León y el resto de las personas que forman su equipo han participado en numerosas reuniones, actos, jornadas y eventos en los que ha sido requerida su presencia. A continuación se deja constancia de los que se consideran más significativos.

### **1. XXIV JORNADAS DE COORDINACIÓN DE DEFENSORES DEL PUEBLO**

El Procurador del Común ha participado activamente en la celebración de las XXIV Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo organizadas por el Defensor del Pueblo de Andalucía sobre “LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LA CIUDADANÍA DERIVADOS DE LA APLICACIÓN DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS (TIC)”, tanto en su fase de preparación participando en reuniones y talleres preparatorios, como en el desarrollo de las mismas en Sevilla, entre los días 19 y 21 de octubre de 2009, a las que acudió una delegación de la Institución encabezada por el Procurador del Común e integrada por el Secretario General, la Asesora Jefe y varios asesores.

#### **Talleres preparatorios**

- Taller I. “Los derechos de la ciudadanía relativa al acceso y utilización de las TIC”. Sede del Sindic de Greuges de Cataluña. Barcelona, 14 de mayo de 2009.
- Taller II. “Las TIC como instrumento de garantía de la efectividad de los derechos sociales”. Sede del Defensor del Pueblo de Castilla – La Mancha. Albacete, 18 de mayo de 2009.
- Taller III. “Ciudadanía y administración electrónica”. Sede del Valedor do Pobo. Santiago de Compostela, 20 de mayo de 2009.
- Taller IV. “La aplicación de las TIC a las Instituciones de los Defensores del Pueblo”. Sede de la Procuradora General de Asturias. Oviedo, 28 de mayo de 2009.

### **2. ACTIVIDADES RESEÑABLES**

- 8-1-09: Desplazamiento a Benavente para recogida de quejas por parte de D. Javier Amoedo Conde, la responsable de prensa de la Institución e integrante de la Oficina de Atención al Ciudadano de la Institución.



- 15-1-09: Encuentro de Defensores Universitarios. Conferencia a cargo del Secretario General del Procurador del Común, D. Miguel Lobato.
- 21-1-09: Recepción en la Embajada de Francia en España con motivo del otorgamiento de la Distinción de Oficial de la Legión de Honor a D. Enrique Múgica Herzog, Defensor del Pueblo.
- 26-1-09: Celebración del Día de la Justicia en el Palacio de Justicia de Valladolid con asistencia de la Adjunta al Procurador del Común, Dña. María Teresa Cuenca Boy.
- 26-1-09: Visita a Centro de Referencia Estatal San Andrés del Rabanedo. Invitación cursada por CERMI con representantes de distintas Federaciones (ASPACE, FEAFES, PREDIF, FEAPS Y FAPS).
- 26-1-09: Inauguración de las Jornadas de Fiscales Especialistas en Seguridad Vial en el Parador Hostal de San Marcos de León, presidido por el Fiscal General del Estado.
- 25-2-09: XXVI Aniversario de la promulgación del Estatuto de Autonomía. Imposición y entrega de las Medallas de Oro de las Cortes de Castilla y León a la Diputación de Valladolid y al municipio de Fuensaldaña.
- 16-2-09: Acto de Apertura del Curso Académico de la Escuela de Administración Pública de Castilla y León y Conferencia "La Administración electrónica. Un servicio a los ciudadanos: El papel de las Universidades". Fundación Rei Afonso Henriques. Zamora.
- 11-3-09: Inauguración del Museo y la Biblioteca de la Fundación Instituto Bíblico y Oriental bajo la presidencia de S.M. la Reina Dª Sofía en el Salón Pendón de Baeza, de la Real Basílica de San Isidoro.
- 16-3-09: Entrevista con el Excmo. Sr. Consejero de Familia y la Ilma. Sra. Gerente de Servicios Sociales de la Junta de Castilla y León en relación con el tema de la Dependencia. Valladolid.
- 17-3-09: Intervención en el Consejo Municipal de Inmigración en la sede el Excmo. Ayuntamiento de León.
- 24-3-09: Premio de Economía de Castilla y León "Infanta Cristina" en el Aula Magna de la Universidad de Burgos.
- 25-3-09: Jornada del Consejo Económico y Social sobre el Envejecimiento Activo en Castilla y León en la sede de la Excma. Diputación Provincial de Zamora.
- 27-3-09: Jornada sobre el Derecho y la Buena Administración, con motivo del XXV aniversario de la Ley del Síndic de Greuges de Cataluña, en la sede de esta Institución en Barcelona.



- 30-3-09: Reunión en la sede del Consejo Consultivo de Castilla y León con la Excm. Sra. Consejera de Administración Autonómica así como con los Presidentes del Consejo Consultivo, Consejo de Cuentas y Consejo Económico y Social.
- 31-3-09: Entrega del “Premio Derechos Humanos Rey de España” al Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM) con sede en Perú. Universidad de Alcalá de Henares.
- 2-4-09: Día Internacional de Sensibilización del Autismo y 25 Aniversario de la Asociación Autismo de Burgos.
- 15-4-09: Jornada: “La salud física de las personas con enfermedad mental” Feria de muestras de Valladolid. Presentación de la Campaña “Muévete por tu bienestar”.
- 22-4-09: Premios Castilla y León 2008 (Ávila). Centro de Congresos y Exposiciones Lienzo Norte.
- 27-4-09: Entrevista para el Programa Parlamento de TV Castilla y León en la sede las Cortes de Castilla y León en Valladolid.
- 29-4-09: Jornada organizada por el Consejo Económico y Social de Castilla y León sobre el “Sistema Educativo y Capital Humano en España”.
- 21-5-09: XVIII Jornadas de los Servicios Jurídicos sobre Administración Pública y Derechos Fundamentales en Logroño.
- 22-5-09: Visita institucional a la Defensoría del Pueblo Riojano.
- 29-5-09: Salón de productos y servicios para la innovación y modernización de las administraciones públicas ADMIRA.
- 3-6-09: Jornadas de Derecho Ambiental y Minero. Participación en el Acto de Apertura.
- 5-6-09: Clausura del XII Encuentro de la Mediación de Castilla y León organizado por el Colegio de Mediadores de Seguros de León, en el Parque Tecnológico de esta ciudad.
- 8/14-6-09: Conferencia y Asamblea General Mundial del International Ombudsman Institute celebrado en Estocolmo.
- 17-6-09: Acto Institucional del Ararteko en Vitoria con motivo de la celebración del XX Aniversario de la Institución. El Acto fue presidido por el Lehendakari, la Presidenta del Parlamento Vasco y el propio Ararteko. Vitoria.
- 22-6-09: Jornadas conmemorativas del 25 Aniversario de la Promulgación de la Ley del Valedor do Pobo. Santiago del Compostela.
- 24-6-09: Debate sobre el estado de la Región.



- 30-6-09: Entrega de Reales Despachos de Sargento a los componentes de la XVII Promoción de la Academia Básica del Aire presidido por SS. MM. los Reyes.
- 14-9-09: Jornada informativa sobre “La reforma del Reglamento de Urbanismo y el Proyecto de Ley de derecho a la vivienda de Castilla y León”.
- 16-9-09: Inauguración del Curso 2009-2010 de las enseñanzas no universitarias en el Conservatorio Profesional de Música “Tomás Luis de Victoria” de Valladolid.
- 23-9-09: XVI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos: “La financiación autonómica”. Sede de las Cortes de Castilla y León. Valladolid.
- 24-9-09: Inauguración del Congreso Internacional de Autismo “Compartiendo Conocimiento”. Concierto en el Teatro Principal de Burgos.
- 30-9-09: Universidad de León, apertura del Curso Académico Universitario 2009-2010.
- 5-10-09: La tutela del derecho a la protección de datos de carácter personal. Jornadas organizadas por el Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha y celebradas en Toledo.
- 9-10-09: Encuentro Regional de Asociaciones de Personas con Enfermedad Mental y Familiares: “Salud mental al alcance de todos”.
- 13-10-09: Inauguración del Curso académico 2009/2010 del Programa Universitario de la Experiencia de Castilla y León en el Aula San Isidoro de la Universidad de León. Lección Inaugural a cargo de D. Javier Amoedo Conde: “El Procurador del Común como garante de los derechos de las personas mayores”.
- 14-10-09: Solemne Acto Judicial, Día de la Justicia 2009-2010 Audiencia Provincial de Valladolid.
- 27/30-10-09: Congreso de la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO) en Madrid.
- 11-11-09: Encuentro con la Excm. Consejera de Hacienda y el Secretario General de la Consejería de Hacienda a fin de examinar las obras de la nueva sede del Procurador del Común.
- 23-11-09: Coloquio Internacional “Mediatización” y XV Aniversario de la Institución del Defensor del Pueblo de la Región Valona, celebrado en Namur (Bélgica).
- 27-11-2009: Cena de ASPAYM y entrega de los Premios Solidaridad celebrada en León.
- 30-11-09: Mesa de diálogo sobre el uso seguro y responsable de las TIC por los menores. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.





- 14-12-09: Fundación Perspectivas de Castilla y León. Presentación del libro: "La población de Castilla y León en los inicios del siglo XXI".
- 6-12-09: XXXI Aniversario de la Constitución Española en la Excma. Diputación Provincial de León.

### **3. CAMPAÑA DE DIFUSIÓN INSTITUCIONAL EN LOS CENTROS ESCOLARES DE LA COMUNIDAD**

A lo largo del año 2009 el Procurador del Común continuó desarrollando la campaña de difusión de la Institución entre los centros escolares de Enseñanza Primaria y Secundaria, públicos y privados, de Castilla y León, que puso en marcha a finales del año 2008. La finalidad de esta iniciativa es que los ciudadanos más jóvenes, estudiantes en Castilla y León, puedan conocer, de primera mano, esta institución, en tanto Alto Comisionado de las Cortes de Castilla y León e Institución propia de la Comunidad Autónoma, así como las funciones y competencias asignadas al defensor del pueblo autonómico, para la protección y la defensa de los derechos constitucionales y de los derechos y principios reconocidos en el Estatuto de Autonomía frente a las Administraciones de la Comunidad y la de sus entes locales.

Los centros de enseñanza invitados a participar en esta iniciativa han respondido de manera muy positiva y han sido numerosos los que han mostrado su interés en participar en la misma. En consecuencia, tanto el Procurador del Común, Javier Amoedo, como los restantes miembros de su equipo, se han desplazado a distintos centros escolares de Castilla y de León para impartir charlas y conferencias a los alumnos y a los profesores en las que se explica que es la Institución y cuales son las funciones asignadas y el trabajo que se desarrolla en ella.

En consecuencia, durante el año 2009 se visitaron, para ofrecer en ellos charlas y conferencias, los siguientes centros:

- I.E.S María Zambrano, de El Espinar, Segovia;
- I.E.S Maestro Haedo, de Zamora;
- I.E.S. Diego de Praves, de Valladolid;
- I.E.S. de Astorga, León;
- Colegio Círculo Católico de Burgos;
- Colegio Santa M<sup>a</sup> la Real de las Huelgas, de Valladolid;
- Centro San José Obrero, de Ponferrada;
- Colegio Medalla Milagrosa, de Ávila;
- I.E.S, de San Andrés, León;



- I.E.S. Montaña Palentina, de Cervera de Pisuerga, Valladolid;
- I.E.S. Victoria Macho, Palencia;
- Centro Claret, de Aranda de Duero, Burgos;
- I.E.S. Tierra de Alvargonzález, de Quintanar de la Sierra, Burgos;
- Centro La Inmaculada, de Camponaraya, León;
- C.P. Reyes Católicos, de Madrigal de las Altas Torres, Ávila;
- Colegio Jesús y María, de Valladolid;
- I.E.S. Ribera del Cega, de Mojados, Valladolid;
- Centro Don Bosco, de Villamuriel del Cerrato, Palencia;
- I.E.S. Gonzalo Torrente Ballester, de Santa Marta de Tormes, Salamanca;
- I.E.S. El Pizarral, de Bernardos, Segovia;
- I.E.S. La Rambla, de San Esteban de Gormaz, Soria;
- I.E.S. Campos y Torozos, de Medina de Rioseco, Valladolid;
- I.E.S. Pío del Río Ortega, de Portillo, Valladolid;
- Colegio Sagrada Familia, de Miranda de Ebro, Burgos;
- I.E.S. Cardenal Pardo Tavera, de Toro, Zamora;
- I.E.S. Hoces del Duratón, de Cantalejo, Segovia;
- C.R.A. de Riaza, Segovia;
- I.E.S. Los Sauces, de Benavente, Zamora;
- C.P. Álvarez Morato, de Los Santos, Salamanca;
- Centro María Auxiliadora, de Béjar, Salamanca;
- I.E.S. La Vaguada de la Palma, de Salamanca;
- I.E.S. Valle de Luna, de Santa María del Páramo, León;
- Centro San José, de Medina del Campo, Valladolid;
- Centro Divina Pastora, de León;
- I.E.S. Adaja, de Arévalo, Ávila;
- I.E.S. Alejandría, de Tordesillas, Valladolid;
- Centro San Gregorio, de Aguilar de Campoo, Palencia;



- I.E.S Castela Vetula, de Medina de Pomar, Burgos;
- I.E.S Sagrados Corazones, de Miranda de Ebro, Burgos;
- Centro La Salle, de Astorga, León;
- I.E.S Juana de Pimentel, de Arenas de San Pedro, Ávila;
- I.E.S Galileo, de Valladolid;
- I.E.S Tierra de Campos, de Paredes de Nava, Palencia;
- Centro Rafaela María, de Valladolid;
- I.E.S Alfonso VI, de Olmedo, Valladolid;
- I.E.S Ramos del Manzano, de Vitigudino, Salamanca;
- Colegio Ave María, de Valladolid;
- I.E.S de Cigales, Valladolid;
- I.E.S Tierra de Campos, de Villalpando, Zamora.

## **DE LA ACTUACIÓN DEL PROCURADOR DEL COMÚN**

## **DE LA ACTUACIÓN DEL PROCURADOR DEL COMÚN**

De acuerdo con las funciones encomendadas al Procurador del Común por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, modificada por la Ley 11/2001 de 22 de noviembre, se ha estructurado la actuación del mismo relativa a la protección y defensa de los Derechos de los ciudadanos en los siguientes apartados:

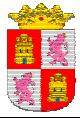
- **ACTUACIONES DE OFICIO**

- **ACTUACIONES A INSTANCIA DE PARTE:**

- Área A: Función Pública
- Área B: Régimen Jurídico de las Corporaciones locales, Bienes y Servicios municipales
- Área C: Fomento
- Área D: Medio Ambiente
- Área E: Educación
- Área F: Cultura, Turismo y Deportes
- Área G: Industria, Comercio, Empleo y Seguridad Social
- Área H: Agricultura y Ganadería
- Área I: Familia, Igualdad de Oportunidades y Juventud
- Área J: Sanidad y Consumo
- Área K: Justicia
- Área L: Interior, Extranjería y Emigración
- Área M: Hacienda

# **PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS**

## **ACTUACIONES DE OFICIO**



## **ACTUACIONES DE OFICIO**

La institución del Procurador del Común ha tramitado de oficio 51 expedientes durante el año 2009.

Dichos expedientes tienen por objeto cuestiones que se han suscitado durante dicho año, respondiendo a problemáticas concretas planteadas durante el mismo.



**ACTUACIONES DE OFICIO 2009****FUNCIÓN PÚBLICA**

El motivo de la actuación de oficio tramitada con el número **20090363**, a la que se incorporaron con posterioridad dos expedientes de queja, tenía su origen en nueve quejas sobre la remodelación de la plantilla municipal del Ayuntamiento de León acordada en el año 2008, en las cuales algunos ciudadanos pusieron en nuestro conocimiento la existencia de diversas sentencias a través de las cuales se declararon nulos los despidos vinculados a la modificación de la plantilla acordada por la Corporación. Asimismo, hay que destacar que, al menos en dos casos, se habían vuelto a dictar sentencias de nulidad de nuevos despidos acordados por el Ayuntamiento de León para trabajadores que previamente habían sido objeto de un despido nulo.

Considerando lo anterior, se estimó oportuno iniciar una actuación de oficio relativa a la legalidad de la modificación del Cuadro Laboral del Ayuntamiento de León para el año 2008 y a los efectos derivados de la misma.

Las cuestiones formuladas fueron las siguientes:

1.- Razones por las cuales, a través del Acuerdo del Pleno Municipal de 29 de abril de 2008, de aprobación definitiva junto con los presupuestos municipales para 2008, de modificaciones de la plantilla de funcionarios, Cuadro Laboral anexo a la misma, plantilla de Personal del Servicio Municipalizado de Aguas, plantilla de Personal Fijo Discontinuo y plantilla de Personal Eventual, se había procedido a amortizar y, simultáneamente, a crear plazas en el Cuadro Laboral en el mismo Servicio, del mismo Grupo, y, en ocasiones, de la misma Categoría profesional y denominación.

2.- Si las plazas amortizadas a las que se refiere el punto anterior se encontraban vacantes o provistas en el momento de la amortización.

3.- Si las plazas creadas identificadas en el punto 1 habían sido objeto de cobertura, identificando, en caso afirmativo, el sistema de selección o provisión utilizado para ello y adjuntando la documentación correspondiente a estos procesos.

4.- Motivos objetivos por los cuales, mediante el Acuerdo del Pleno Municipal identificado en el punto 1, se procedió a amortizar en la plantilla de funcionarios cinco plazas de Auxiliar Administrativo (Escala Administración General/Subescala Auxiliar/Grupo C2) y,



simultáneamente, a crear en el Cuadro Laboral seis plazas de Auxiliar de Oficina (Servicio Oficinas Generales/Grupo IV).

5.- Plazas de personal laboral creadas en la plantilla Municipal para el año 2008 que hayan sido objeto, hasta la fecha, de cobertura, indicando el número de procesos selectivos convocados con este fin y adjuntando la documentación correspondiente al desarrollo de los mismos. Si hubiera sido otra la forma de cobertura de aquellas plazas, copia de la documentación relativa a la misma, incluyendo la correspondiente a movilidades funcionales y transformaciones y modificaciones contractuales. En uno y otro caso, tipo de contrato suscrito con cada uno de los trabajadores que hayan procedido a ocupar las plazas creadas, adjuntado una copia de aquéllos.

6.- En su caso, recurso o recursos contencioso-administrativos que se hayan interpuesto frente al Acuerdo identificado en el punto 1, delimitando la parte o partes de este Acuerdo que hayan sido, en concreto, recurridas y señalando el estado procesal en el que se encuentre en la actualidad la tramitación de aquellos recursos.

7.- Extinciones de la relación laboral acordadas por ese Ayuntamiento en 2008, indicando cuántas se adoptaron como consecuencia del proceso de amortización e identificando, en este último caso, las plazas ocupadas por los empleados municipales afectados.

8.- Extinciones de la relación laboral acordadas por ese Ayuntamiento en 2008 que hayan sido recurridas judicialmente y resultado de los procedimientos judiciales correspondientes. Deberá indicarse, igualmente, el órgano judicial que se haya pronunciado, el sentido de la decisión judicial, si ésta ha sido recurrida y, en su caso, el estado procesal del recurso interpuesto.

9.- En relación con los despidos que hayan sido declarados nulos hasta la fecha, si se ha procedido a la readmisión de los trabajadores despedidos incluyendo las actuaciones que, en su caso, haya llevado a cabo ese Ayuntamiento con posterioridad a la readmisión. En caso contrario, señalar los motivos por los que no se haya llevado a cabo aquella readmisión.

10.- Bolsas de trabajo que hayan sido constituidas por ese Ayuntamiento desde el día 1 de enero de 2008 para la contratación de personal laboral temporal, señalando las categorías laborales afectadas por aquéllas.

11.- Plazas contempladas en el Cuadro Laboral de ese Ayuntamiento indicando cuántas están cubiertas por personal laboral fijo, por personal indefinido no fijo y por personal temporal, respectivamente.



12.- Estimación realizada por ese Ayuntamiento del ahorro en gastos de personal que, en su caso, haya generado la modificación de la plantilla, teniendo en cuenta los datos económicos correspondientes a los años 2007 y 2008, así como el importe del Capítulo I del Presupuesto 2009 aprobado provisionalmente por esa Corporación municipal.

Iniciada la investigación oportuna, en fecha 26 de febrero de 2009 se remitió nuestra primera solicitud de información en relación con las cuestiones que se acaban de citar.

En atención a nuestro primer requerimiento de información, el cual tuvo que ser reiterado en dos ocasiones, el Ayuntamiento de León remitió el día 12 de junio de 2009 un escrito que se limitaba a enumerar una serie de procesos judiciales por despido pendientes de resolución.

A la vista de dicho escrito, en el cual no se daba respuesta a ninguna de las doce cuestiones planteadas en nuestra petición de información, esta Procuraduría reiteró la mencionada petición de información los días 29 de junio, 2 de septiembre y 18 de septiembre de 2009.

En respuesta a nuestros reiterados requerimientos, en fecha 6 de octubre de 2009 se recibió un oficio que se limitaba a comunicar la interposición de recurso contencioso-administrativo contra el Acuerdo plenario de 29 de abril de 2008, con el cual se pretendía la anulación del mismo en su totalidad y a informar que *"a la vista del estado del procedimiento judicial en curso, es de esperar que se produzca una resolución judicial sobre el asunto antes de finalizar el año 2009"*, sin dar respuesta nuevamente a las concretas cuestiones formuladas en nuestros requerimientos de información.

Por lo expuesto, dada la falta de colaboración del Ayuntamiento de León con la institución del Procurador del Común al no facilitar la información requerida por esta Procuraduría, es preciso señalar que la resolución emitida atendió a dos premisas básicas: En primer lugar, las consideraciones generales que se realizaron se apoyaban en la documentación obrante en los archivos de esta institución (en particular, en la información remitida por el Ayuntamiento en relación con el expediente de queja que fue tramitado en esta institución con la referencia **20080933** junto a otros acumulados) y, en segundo lugar, el desconocimiento de los extremos concretos del Acuerdo plenario controvertido que estaban siendo objeto de procedimiento judicial.

En primer lugar, por lo que se refiere a la decisión del Ayuntamiento de amortizar y, simultáneamente, crear plazas en el Cuadro Laboral en el mismo servicio, del mismo grupo, y, en ocasiones, de la misma categoría profesional y denominación, era una cuestión concreta que no parecía ser objeto de procedimiento judicial.



En este sentido, surge una cuestión que reviste gran relevancia y que es la amortización de determinadas plazas de Auxiliares Administrativos de personal funcionario y la correlativa creación de un número de plazas, incluso superior en número, de Auxiliares de Oficina de personal laboral.

En este caso, la información obrante en nuestro poder denotaba que ni existía motivación suficiente para determinar por qué unos empleados públicos y no otros vieron su plaza amortizada ni se justificaba en modo alguno qué diferencias pudieran existir entre un Auxiliar Administrativo funcionario y un Auxiliar de Oficina laboral que justificasen la creación de esta última categoría. Esta circunstancia resultaba especialmente significativa en el supuesto de la amortización en el año 2008 de dos plazas de Auxiliar Administrativo funcionario correspondientes a dos empleados públicos que prestaban sus servicios en la Oficina de Comercio y Consumo y en la Policía Local, respectivamente, y la subsiguiente creación en el cuadro laboral de dos plazas, aparentemente idénticas, respecto de las cuales, en el primer caso se desconocía su forma de provisión y en el segundo se realizó una movilidad a favor de un trabajador del Ayuntamiento.

Pues bien, de la lectura conjunta de los art. 9.2 LEBEP y 14 LFPCL, se pudo concluir claramente que la creación en las plantillas de personal laboral de puestos de trabajo para la realización de tareas administrativas era contraria a la legalidad.

El Tribunal Constitucional, en Sentencia de 14 de febrero de 2002 (FJ 4º), expone que habiendo optado el constituyente por un régimen estatutario para los servidores públicos (art. 103.3, en relación con el art. 149.1.18, ambos de la CE), habrá de ser también la Ley la que determine en qué casos y con qué condiciones puedan reconocerse otras posibles vías de acceso al servicio de las administraciones públicas, como pudiera ser el régimen jurídico laboral.

La Sala compara la nueva redacción que al inciso final del art. 15.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, declarado inconstitucional en la STC 99/1987, de 11 de junio, le dio la Ley 23/1988, de 28 de julio, con el cuestionado art. 92.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases del Régimen Local, ya que en aquel precepto se establece un sistema justamente inverso al que se recoge en éste, pues mientras que en el art. 92.2 LBRL se tasan unas pocas funciones que quedan reservadas a los funcionarios públicos, abriéndose la posibilidad de cubrir todos los demás puestos de trabajo con personal laboral, en la nueva redacción del art. 15.1 de la Ley 30/1984, se tasan precisamente los puestos que pueden ser ocupados por personal laboral, reservándose todos los demás a los funcionarios públicos, de tal manera que aquellos puestos de trabajo de carácter permanente que se correspondan con tareas y cometidos atribuidos a los Cuerpos y Escalas de funcionarios de



Administración General (así ocurre con el Cuerpo Auxiliar) deben ser desempeñados por personal funcionario.

En lo concerniente al extremo de las funciones que puede desempeñar el personal laboral al servicio de las administraciones públicas, resulta preciso destacar que continua en vigor el art. 15.1.c) LMRFP, precepto que determina los puestos que puede desempeñar el personal laboral, incluido el personal con contrato laboral de alta dirección, conforme establece la letra a) de la Instrucción Quinta de la Resolución de 21 de junio de 2007, de la Secretaría General para la Administración Pública, por la que se publican las Instrucciones, de 5 de junio de 2007, para la aplicación del Estatuto Básico del Empleado Público en el ámbito de la Administración General del Estado y sus organismos públicos.

En idéntico razonamiento al manifestado por el Tribunal Constitucional, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 27 de octubre de 1993, referida a la Administración Autonómica, ha puesto de manifiesto que la regla general es que los puestos de trabajo deben ser desempeñados por funcionarios y, solamente, por excepción, podrán desempeñarse por personal laboral los puestos de trabajo correspondientes a áreas de actividades propias de oficios, los de vigilancia, custodia, porteo y análogos, los de mantenimiento y conservación de edificios, equipos, instalaciones, artes gráficas, encuestas, protección civil, comunicación social, expresión artística así como los puestos de trabajo vinculados a su desarrollo, servicios sociales y protección de menores, y puestos de trabajo correspondientes a áreas de actividades que requieran conocimientos técnicos cuando no existan Cuerpos o Escalas de funcionarios cuyos miembros tengan la preparación específica para su desempeño.

Para el caso que nos ocupaba, puesto que la nueva categoría laboral de Auxiliares de Oficina no parece encajar dentro de los supuestos que el ordenamiento jurídico habilita para la creación de categorías de personal laboral y en tanto que no se acredita por el Ayuntamiento que las tareas realizadas por dichos Auxiliares de Oficina son diferentes a las que desempeña el personal funcionario del Cuerpo o Escala Auxiliar de Administración General, se consideró que la creación de esas plazas era contraria a la legalidad. Y, en relación a lo expuesto, la explicación dada por la Secretaría de la Comisión Informativa de Hacienda, Empleo, Régimen Interior y Personal de 15 de febrero de 2008 no justificaba la creación de las plazas laborales, ya que ni el supuesto reconocimiento de servicios aliviados a trabajadores municipales ni la existencia de supuestas razones técnicas presupuestarias motivaban la creación de unas plazas de personal laboral que, por sus cometidos, deberían corresponderse con plazas de personal funcionario.

Ante la aparente ilegalidad de las plazas de Auxiliares de Oficina creadas en la plantilla de personal laboral, se recordó que el art. 111.2 LRJPAC habilitaría la suspensión de la



ejecución de la Oferta de Empleo Público del Ayuntamiento de León para el año 2009 en el caso de que ésta pudiera producir daños de imposible o difícil reparación para los interesados. En este sentido, en tanto se dicta por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León la sentencia que valore la legalidad del Acuerdo plenario controvertido, esta institución consideró conveniente la suspensión de las actuaciones previas a la convocatoria pública de las plazas afectadas por la modificación de plantilla del año 2008 (en particular, de las 4 plazas de Auxiliar de Oficina, Oficinas Generales, contenidas en la Oferta).

En otro orden de cosas, procedía analizar la supuesta vulneración por el Ayuntamiento de León de la normativa reguladora de la provisión de puestos de trabajo en la Administración Pública en lo referente a la movilidad de los empleados públicos dentro de la Administración Municipal. Para ello se tuvo en cuenta la documentación facilitada por ese Ayuntamiento sobre el Acuerdo por el que fue aprobada la plantilla municipal para el año 2008 en la tramitación del expediente **20080933**.

En efecto, en un documento de trabajo denominado “propuesta de modificaciones plantilla presupuesto 2008” que en su momento nos fue facilitado por el Ayuntamiento de León se hacía alusión a múltiples movilidades de personal carentes de motivación jurídica en las cuales se podía apreciar una manifiesta variedad de criterio en unos casos frente a otros.

Comenzando a citar ejemplos sin ánimo de exhaustividad, en el Área de Turismo se amortizó un puesto de trabajo de Encargado de Actividades Turísticas y, en criterio radicalmente distinto y sin justificación aparente, un trabajador que también ocupaba un puesto de Encargado de Actividades Turísticas, pasó a desempeñar un puesto de Monitor de Fiestas.

Por lo que se refiere a Auxiliares de Oficina, las situaciones constatadas eran absolutamente diversas y contradictorias. A dos trabajadores se les mantiene la categoría, si bien ven modificado el destino que tenían en Jardines y Escuela de Pesca, siendo trasladados a Turismo y Policía Local, respectivamente. Por el contrario, cuatro trabajadores procedentes de Instalaciones Deportivas acceden a plazas de Auxiliar de Oficina cuando, aparte de la inexistencia de la oportuna convocatoria de provisión de los puestos de trabajo, su cualificación profesional teórica (dos de ellos realizaban tareas de Oficial de 2ª y los otros dos de Peón) no parece guardar relación con las tareas asignadas a las plazas a las que acceden de Auxiliar de Oficina. También se pudo constatar el caso de un trabajador que accede a una plaza de Auxiliar de Oficina cuando su puesto de trabajo de origen era de Oficial de Primera Matarife.

Las movilidades de trabajadores, que parecían haber sido realizadas sin procedimiento alguno y a puestos de trabajo que no guardaban relación alguna con los puestos de origen, ascendían a un número elevado. Por citar alguna referencia contenida en el citado documento *propuesta de modificaciones plantilla presupuesto 2008*, valga la alusión a los siguientes casos:



Un trabajador que pasa de Oficial Soldador a Oficial de 1ª Jardinero, otro trabajador que pasa de Oficial 1ª Albañil Conductor a Encargado de Oficina y un último trabajador, quien fue contratado en junio de 2008, sin indicarse en qué categoría profesional, pero que, según se manifestaba en una reclamación remitida a esta Procuraduría, ingresó como personal fijo discontinuo con la categoría laboral de Monitor de Atletismo pasó, sin que mediara convocatoria de ningún tipo, a Monitor de Turismo.

Finalmente, el documento de trabajo de ese Ayuntamiento hacía mención de determinados trabajadores a los que, al parecer sin soporte documental de ningún tipo, se les reconocían funciones de superior categoría o de inferior categoría.

La situación descrita, con los diversos ejemplos citados, nos llevó a concluir que la gestión realizada por el Ayuntamiento de León del procedimiento de aprobación de la plantilla para el año 2008 (la cual parece haberse realizado en similares términos en el año 2009, según se denunció en una reclamación formulada contra el Acuerdo de aprobación de la plantilla municipal para el año 2009 que obra en nuestro poder) había sido deficiente, tanto en lo que afectaba a las medidas adoptadas a fin de modificar las plazas como en cuanto a las actuaciones concretas seguidas sobre las movilidades.

Por otra parte, y como efecto colateral, se significó que las presuntas irregularidades advertidas en las movilidades acordadas por el Ayuntamiento implicaban la imposibilidad de dar satisfacción al derecho a la progresión a la carrera profesional y a la promoción interna de los empleados públicos contemplado en el art. 14.c). LEBEP.

En efecto, parece claro que si por el Ayuntamiento (como se deduce del documento *propuesta de modificaciones plantilla presupuesto 2008*) se había procedido, sin motivación aparente, a acordar la movilidad funcional de un amplio número de trabajadores, supuestamente muchos de ellos con contratos temporales, a nuevos puestos de trabajo sin permitir el acceso a tales puestos a los trabajadores del Ayuntamiento que ya poseen la condición de fijos, podría verse afectado el derecho de éstos a la promoción profesional.

En directa relación con los argumentos expuestos hasta el momento, surge el que podría resultar ser el problema de fondo, esto es, la existencia de una elevadísima temporalidad en los empleados públicos al servicio del Ayuntamiento de León y en la falta de adopción de las medidas necesarias que pudieran generar una vía de solución a esta problemática.

A fin de solucionar esta problemática de la temporalidad en el empleo, es muy importante distinguir el personal laboral fijo y el personal laboral indefinido con las consecuencias jurídicas que ello implica.



Sin embargo, antes de entrar a valorar este extremo, y careciendo de los datos y documentos de prueba necesarios para formular una conclusión documentalmente acreditada ante la falta de colaboración del Ayuntamiento, se estimó necesario precisar que esta Procuraduría tenía la impresión de que el Ayuntamiento de León podría estar realizando contrataciones sin procedimiento ni convocatoria de ningún tipo y sin observancia de los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad constitucionalmente establecidos.

Desde esta perspectiva, esta Procuraduría viene reiterando en sus Resoluciones que la contratación de trabajadores por la Administración sin que medie previa convocatoria pública, como podría haber ocurrido en algunos casos, se convierte en una opción reproachable.

Siguiendo esta argumentación, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 11 de diciembre de 1999 ha considerado que el art. 103 LBRL establece que “el personal laboral será seleccionado por la propia Corporación, ateniéndose, en todo caso a lo dispuesto en el art. 91, y con el máximo respeto al principio de igualdad de oportunidades de cuantos reúnan los requisitos exigidos. Señalando el art. 91, objeto de referencia, que la selección de todo el personal, sea funcionario o laboral, debe realizarse de acuerdo con la oferta de empleo público, mediante convocatoria pública y a través del sistema de concurso, oposición o concurso-oposición libre en que se garanticen los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad, principios que también son recogidos por el RD 896/1991, de 7 de junio. Siendo destacable que en toda esta normativa no se hace diferenciación entre que la adscripción sea permanente o temporal, por lo que tales principios son aplicables a casos, como el que nos ocupa, en el que se efectúan nombramientos provisionales, observándose en el expediente que dichos principios no han sido tenidos presentes ya que se realizó directamente el nombramiento sin ninguna convocatoria previa”.

En todo caso, es necesario subrayar, aún ante el hipotético caso de que en algunos aspirantes pudieran concurrir circunstancias graves de carácter personal, familiar, económico o de cualquier otro tipo, que la publicidad de las convocatorias de selección de personal para las administraciones públicas se concibe como elemento esencial de garantía de los derechos de los ciudadanos, de modo que todas aquellas personas que estimen oportuno acceder a los puestos de trabajo puedan participar en el proceso selectivo. En este sentido, debe recordarse que el art. 55.2 LEBEP exige a las administraciones públicas que en las selecciones de su personal, tanto funcionario como laboral, garanticen los antedichos principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

Cuestión distinta sería si, una vez publicada la convocatoria de que se trate y evaluados los méritos de los distintos aspirantes, se comprobara efectivamente que sólo un





aspirante da el perfil de la plaza convocada, en cuyo caso la actuación de la Administración resultaría conforme a derecho.

Ahora bien, en la actuación de oficio que se está reseñando, la falta de acreditación de la publicidad de las convocatorias, por un lado, y la aparente inexistencia de expedientes administrativos de selección, por otro, generaban la impresión de que ese Ayuntamiento podría haber contratado a empleados públicos y acordado movilidades vulnerando la normativa aplicable.

Siguiendo con las consideraciones relativas a la necesidad de realizar procesos de selección de personal que atiendan a los principios establecidos en la Carta Magna, esta institución, ante la falta de respuesta por ese Ayuntamiento a nuestros reiterados requerimientos de información, estimó necesario reiterar la propuesta -ya realizada en la Actuación de Oficio **OF/24/05**- en la cual se recomendaba, tras realizar una exhaustiva referencia a la normativa de Función Pública aplicable a la Administración Local, la creación de Bolsas de Trabajo derivadas de los procesos de selección de personal a las nueve diputaciones provinciales y a los ayuntamientos con población superior a 5.000 habitantes ubicados en el territorio de la Comunidad de Castilla y León.

Siendo innecesario reiterar la argumentación jurídica ya desarrollada en su momento, parecía evidente que la creación de Bolsas de Trabajo derivadas de procesos de selección de personal tendría un doble efecto favorable. Por un lado, se agilizarían en gran medida los llamamientos a los trabajadores que resultare necesario contratar, y, por otro lado, puesto que los integrantes de la Bolsa han participado en el correspondiente proceso de selección de personal, los eventuales llamamientos atenderían a los principios constitucionales tantas veces citados.

En cuanto a la existencia de Bolsas de Trabajo para la contratación temporal de trabajadores en el Ayuntamiento de León, no habiéndose dado respuesta por ese Ayuntamiento a nuestros requerimientos de información, cabía presumir que tales Bolsas no habían sido creadas hasta la fecha, algo que se deducía del escrito de alegaciones formulado por la organización sindical USO en el trámite de aprobación de la plantilla de funcionarios y del cuadro laboral para el año 2009, donde precisamente se denunciaba la falta de creación de una Bolsa de Empleo para la selección y contratación de personal laboral temporal.

Como norma de referencia para tener en cuenta a efectos de aprobar las bases de las convocatorias y de gestionar las Bolsas de Empleo derivadas de las pruebas selectivas para el ingreso en los Cuerpos o Escalas de funcionarios o de las Categorías profesionales o Especialidades de personal laboral, consideramos que las Órdenes PAT/384/2007 y PAT/385/2007, ambas de 9 de marzo que regulan las Bolsas de Empleo derivadas de los



procesos selectivos de personal funcionario y laboral al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León constituirían un adecuado marco normativo de referencia.

En ausencia de Bolsas derivadas de las Ofertas de Empleo Público y en tanto se procede por el Ayuntamiento a realizar las convocatorias de los correspondientes procesos selectivos, sería conveniente articular un sistema de Bolsa de Empleo por cada Cuerpo o Escala de funcionarios o Categoría laboral, de tal modo que las contrataciones temporales vengan apoyadas por una convocatoria pública a la que puedan acceder todos los interesados, o, en última instancia y en defecto de lo anterior, que se realice el llamamiento de aspirantes con la cualificación exigible a la contratación temporal de que se trate a través del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

Volviendo a la necesidad de discernir las consecuencias jurídicas que implica para el empleado público la condición de tener suscrito un contrato laboral fijo (con relación laboral permanente) o un contrato laboral indefinido (con vínculo jurídico temporal), se estimó oportuno realizar una mención a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 14 de enero de 2009 por la que se decreta la nulidad de uno de los despidos de los trabajadores acordados por el Ayuntamiento de León. Esta Sentencia desarrollaba la doctrina del TS sobre la materia, iniciada a partir de la Sentencia de 7 de octubre de 1996.

La doctrina jurisprudencial recuerda la aplicación al personal laboral de los criterios de selección tradicionales en la Función Pública y la trascendencia que, desde el punto de vista de las garantías, revisten en orden a garantizar los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad.

Como recuerda reiteradamente el Tribunal Supremo, las irregularidades en las contrataciones temporales no pueden dar lugar a la adquisición de la fijeza, pues con ello se vulnerarían las normas de derecho necesario sobre la limitación de los puestos en régimen laboral y la reserva general a favor de la cobertura funcional.

El carácter indefinido -que no fijo- que podrían tener muchos de los trabajadores a los que se ha contratado u otorgado una movilidad funcional, implica que sus respectivos contratos, por lo que se refiere a su contenido, están vinculados a un objeto concreto y, desde el punto de vista temporal, que no tienen una fecha cierta de término o vencimiento. Dicho de otra manera, el carácter indefinido del contrato no puede suponer que los trabajadores consoliden un puesto de trabajo fijo en la plantilla u obtengan una movilidad funcional sin que medie previamente el oportuno procedimiento de selección, puesto que ello sería incompatible con las normas legales de selección del personal laboral fijo.

Así pues, en virtud de la normativa vigente, es indudable que el Ayuntamiento de León, compartiendo la argumentación expuesta por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y



León en su Sentencia de 14 de enero de 2009, no puede ni atribuir la fijeza en la plantilla al trabajador indefinido con una adscripción definitiva de un puesto de trabajo, ni acordar una movilidad funcional a una plaza distinta de aquélla para la que fue contratado temporalmente, sino que por el contrario debería adoptar las medidas necesarias para la provisión regular de los puestos.

Las medidas necesarias para proveer regularmente los puestos de trabajo ocupados por trabajadores con contrato indefinido pasarían bien por convocar el proceso selectivo correspondiente para la asignación de un titular, con carácter definitivo, a los puestos de trabajo, bien, en su caso, por convocar un concurso de méritos incluyendo las plazas ocupadas, para funcionarios de carrera o para personal laboral fijo.

Como se manifiesta en la precitada Sentencia, donde se sitúa la diferencia entre el trabajador fijo y el trabajador indefinido es en la obligación de la Administración de proceder a la cobertura del puesto de trabajo ocupado por un trabajador con contrato laboral indefinido con arreglo a los principios constitucionales de igualdad, publicidad, mérito y capacidad citados en el art. 23 CE.

En virtud de todo lo expuesto, consideramos oportuno formular la siguiente resolución:

*“1.- Que, en cumplimiento de lo establecido en la Disposición Transitoria Cuarta LEBEP, se proceda por ese Ayuntamiento a incluir en la Oferta de Empleo Público para el año 2010 las plazas de Cuerpos, Escalas o Categorías que se encuentren desempeñados por personal funcionario interino o laboral no fijo con anterioridad a 1 de enero de 2005 y a efectuar las convocatorias de los procesos selectivos correspondientes garantizando el cumplimiento de los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.*

*2.- Que, para el resto de los puestos de trabajo ocupados por empleados públicos que mantengan un vínculo jurídico temporal con esa Administración, se realicen las actuaciones oportunas para dotar de un titular al puesto de que se trate, bien incluyendo la plaza en la Oferta de Empleo Público y convocando el proceso selectivo de que se trate (siguiendo el ejemplo de las 4 plazas de Auxiliar de Oficina, Oficinas Generales, incluidas en la Oferta de Empleo Público para el año 2009), bien convocando un concurso de méritos para la provisión definitiva de la plaza entre quienes ya tienen la condición de personal funcionario de carrera o personal laboral fijo al servicio del Ayuntamiento de León.*

*3.- Que, reiterando la propuesta ya realizada en el expediente **OF/24/05**, con la finalidad de garantizar tanto la mayor eficacia posible en el llamamiento a*



*trabajadores para la cobertura de plazas vacantes en el Ayuntamiento de León, como el respeto a los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, en la selección del personal funcionario interino y laboral temporal, y en el supuesto de que aún no se hubiera realizado, se proceda a la elaboración de Bolsas de trabajo para cada Cuerpo, Escala, Categoría o Especialidad profesional, aprovechando las actuaciones que, en su caso, se hayan realizado en procesos selectivos ordinarios de forma que, cuando finalicen, se elaboren unas listas públicas con aquellas personas que, habiendo manifestado su voluntad de formar parte de las Bolsas, no hayan superado el proceso selectivo correspondiente y, sin embargo, hayan superado alguno de los ejercicios.*

*En tanto se proceda a la aprobación de las bases para la formación de las citadas Bolsas de Empleo, se requiere que las contrataciones temporales de personal que realice ese Ayuntamiento atiendan a los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, empleando el sistema de convocatoria pública, o, subsidiariamente, la realización de un proceso de selección entre los aspirantes remitidos por las Oficinas del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.*

*4.- Que, en cumplimiento de lo establecido en el art. 111.2 LRJPAC, a fin de evitar que la ejecución de la Oferta de Empleo Público del Ayuntamiento de León para el año 2009, publicada en el BOCYL nº 197, de 14 de octubre de 2009, pudiera producir daños de imposible o difícil reparación para los interesados, se suspendan las actuaciones previas a la convocatoria pública de las plazas afectadas por la modificación de plantilla del año 2008 (en particular, de las 4 plazas de Auxiliar de Oficina, Oficinas Generales), en tanto se dicta por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León la sentencia que valore la legalidad del Acuerdo plenario controvertido”.*

En la fecha de cierre del Informe no constaba la respuesta del Ayuntamiento de León a nuestra resolución.

En el expediente que se tramitó con el número **20091724** se supervisó la legalidad de la convocatoria realizada por el Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo por el sistema de concurso-oposición libre, para la provisión de una plaza de Asesoría General de Servicios Municipales.

En atención a nuestro requerimiento de información, el citado Ayuntamiento facilitó las copias del expediente del proceso selectivo y del expediente sobre modificación de plantilla para el año 2009, en virtud del cual se creó el puesto de trabajo objeto del mencionado proceso selectivo.



A la vista de lo informado por el Ayuntamiento, en primer lugar se recordó el deber de las administraciones públicas de resolver los recursos administrativos de reposición en el plazo máximo de un mes desde que fueron interpuestos, de conformidad con lo establecido en el art. 117.2 LRJPAC.

Con independencia del incumplimiento del plazo legalmente establecido para la resolución de los recursos de reposición, resultaba necesario valorar la totalidad de las cuestiones que, de algún modo, guardaban relación con el proceso selectivo.

A fin de exponer con la mayor claridad posible nuestra argumentación jurídica, se valoraron inicialmente los extremos relativos a la creación de la plaza controvertida. En segundo lugar, se examinaron las bases de la convocatoria desde el punto de vista de su ajuste a la legalidad. Finalmente, se realizaron las consideraciones oportunas sobre el desarrollo de la fase de oposición del proceso selectivo. En todos los puntos o apartados aludidos se tuvo en cuenta la documentación remitida por el Ayuntamiento, y en particular, los reparos formulados por Intervención General del Ayuntamiento y los informes jurídicos encargados a un Catedrático de Derecho Administrativo.

Así pues, siguiendo el hilo argumental citado, se procedió en un primer momento a valorar, según se desprendía de la documentación remitida y en los términos contenidos en el expediente administrativo, la modificación de la denominación de una plaza de Técnico/a de Administración General por la de Coordinador/a de servicios municipales.

En concreto se significó que el puesto de trabajo de Asesor/a General no guardaba ningún tipo de relación con los puestos de Técnico de Administración General, algo que resultaba evidente a tenor de la propuesta inicial de la Concejalía de Personal en la cual se precisó que la plaza modificada sería encuadrada en la Escala de Administración Especial, Subescala Técnica Superior. Así pues, es indudable (bastaría simplemente con leer las funciones que, según la convocatoria del concurso-oposición, desempeñará el Asesor General) que el puesto de trabajo convocado nada tiene que ver con el puesto originario de Técnico de Administración General, esto es, no nos encontramos ante un mismo puesto de trabajo sino ante dos puestos radicalmente distintos, lo que exige a la Administración la amortización del puesto de trabajo del que se decide prescindir y la creación (que estaría, en principio, amparada en la potestad organizativa de la Administración) de un nuevo puesto de Asesor General de Servicios Municipales.

En esta línea argumental, esta Procuraduría compartía el criterio expuesto por el Interventor General en los siguientes términos: *"En dicha propuesta se tiende a modificar no sólo la denominación de una plaza sino también los complementos de destino y específico, por*



*lo que se debe constituir una nueva plaza, no proceder a cambiar de denominación la ya creada al modificar los complementos fijados en el presupuesto”.*

Pues bien, examinada la documentación obrante en nuestro poder y vista la nota de reparos formulada por el Interventor General, se concluyó, en este primer momento, que la creación y dotación económica de la plaza de Asesor General podría ser contraria a la legalidad.

Dos hechos nos hicieron llegar a esta conclusión: El primero, ya advertido anteriormente, es que el puesto de Asesor General (en algunos documentos se cita como “Coordinador de Servicios Municipales”) no era una simple modificación de denominación del puesto previo de Técnico de Administración General, sino un puesto de trabajo con naturaleza y contenido totalmente diverso, lo que requeriría tramitar un procedimiento distinto al seguido por el Ayuntamiento, que se ha limitado a modificar la denominación de un puesto de trabajo. Y, el segundo, no disponiendo de la información presupuestaria y presumiendo la veracidad de lo expuesto en el informe de Intervención, era que el incremento de gasto que supone el puesto modificado, tras incrementarse el gasto correspondiente a los complementos de destino y específico con respecto a la plaza inicialmente recogida en el presupuesto, implicaba una vulneración de los requisitos de ampliación de plantilla establecidos en el art. 126.2 TRRL.

El problema básico y principal que parecía deducirse respecto al puesto de trabajo de Asesoría General de Servicios Municipales era la ausencia de Relación de Puestos de Trabajo, instrumento de carácter técnico esencial en la gestión de la política de personal de las administraciones públicas, mediante la cual se racionaliza y ordena la Función Pública.

En el caso concreto que se estudió en nuestra Actuación de Oficio llamaba la atención que la descripción de las características fundamentales del puesto de trabajo de Asesor General venía contemplada exhaustivamente en la Resolución de Alcaldía por la que se convocaba el proceso selectivo y no en cualquier otro tipo de acto o resolución administrativa. Como ha manifestado la Sentencia de 27 de junio de 2001, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Burgos “la sede propia de las características esenciales de los puestos de trabajo viene determinada precisamente por la Relación de Puestos de Trabajo más que por la convocatoria”. La STS de 30 de septiembre de 1996, en idénticos términos, considera tan contrario a Derecho que los decretos aprobatorios de las relaciones de puestos de trabajo omitan en absoluto la indicación de las características esenciales de los puestos, como que los actos administrativos de convocatoria de concursos incorporen un contenido que debió estar, y no estuvo, en aquellos Decretos.

Como se precisa en la aludida Sentencia de 27 de junio de 2001, del TSJ, Burgos “la primera y única determinación de las características esenciales de los puestos de trabajo no puede ser la que contengan las respectivas convocatorias. Con carácter previo, dichas



características esenciales han de haber sido anticipadas por el acto normativo que aprueba o modifica los tan repetidos puestos de trabajo. De esta forma no solo se satisfacen mejor los fines ordenadores a que las relaciones de puestos de trabajo responden, sino que también se protegen con mayor rigor y seguridad jurídica las diferentes expectativas de los funcionarios públicos”.

En otro orden de cosas, no siendo objeto de esta Resolución la valoración de si el puesto de trabajo convocado debía ser ubicado en Escalas de Administración General o Especial, lo que resulta indudable es (así lo pone de manifiesto la STS de 25 de junio de 2008) que la Oferta de Empleo Público -y las convocatorias derivadas de la misma- no pueden constituirse en instrumentos reclasificadores de los puestos de trabajo y que, en cualquier caso, la modificación hubiera requerido un acto expreso de modificación de la Escala o Subescala en que venían siendo incluidos los puestos de trabajo afectados.

De este modo, parece claro que era necesaria la aprobación de la Relación de Puestos de Trabajo a fin de cumplir lo establecido en el art. 90.2 LBRL, que la convocatoria del proceso selectivo no viene concebida como el instrumento adecuado para establecer las funciones y características de los puestos de trabajo y que sería imprescindible un acto administrativo en virtud del cual se amortice el puesto de trabajo de Técnico de Administración General y se proceda a crear el nuevo puesto de Asesoría General de Servicios Municipales, con adscripción a la Escala que corresponda.

Para finalizar lo relativo a la creación del puesto de Asesor General, se significó (reiterando que no son las bases del concurso-oposición el instrumento adecuado para delimitar las funciones o tareas de los empleados públicos) que la ambigüedad e indefinición de las tareas asignadas al Asesor General, tal y como exponía el Interventor General en su nota de reparos, pueden entrar en colisión con las funciones reconocidas por la Ley a los funcionarios de Habilitación Nacional y, asimismo, con los cometidos de los restantes empleados públicos de esa Corporación que desarrollan su labor como Técnicos de Administración General y, en particular, en el ámbito de los Servicios Sociales.

Por ello, estimamos que sería conveniente que el Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo procediera a desarrollar las tareas asignadas al Asesor General a fin de delimitar las atribuciones de los distintos empleados del Ayuntamiento y garantizar, como no puede ser de otra manera, que el Asesor General no invada ni las atribuciones del personal funcionario de Habilitación Nacional ni las correspondientes a los restantes empleados públicos.

La segunda parte de esta resolución, como se indicó en la parte introductoria de este texto, consistió en valorar la legalidad de las bases de la convocatoria.



Como bien es conocido, la Constitución impone en su art. 23.2 a las administraciones públicas el deber de garantizar el acceso de los ciudadanos al empleo público de acuerdo con los principios de igualdad, mérito y capacidad.

Por su parte, el art. 61.2 LEBEP dispone que “los procedimientos de selección cuidarán especialmente la conexión entre el tipo de pruebas a superar y la adecuación al desempeño de las tareas de los puestos de trabajo convocados, incluyendo, en su caso, las pruebas prácticas que sean precisas”.

En atención a la normativa citada, se procedió a continuación a valorar las bases desde el punto de vista de las dos fases integrantes del proceso selectivo: la fase de oposición y la fase de concurso.

Por lo que se refiere a la fase de oposición, las bases, con una extraordinaria indefinición respecto al periodo de duración de la prueba, preveían dos ejercicios: El primer ejercicio se trataba del desarrollo oral de un tema propuesto por el Tribunal (elegido entre los incluidos en el Anexo) durante el tiempo que fijase el mismo y el segundo ejercicio consistía en la resolución de un supuesto práctico, igualmente relacionado con el temario incluido en el Anexo, durante el tiempo que se fijara. Finalmente, sin concretar de qué modo iba a ser valorada la entrevista en el conjunto del proceso selectivo, se facultaba al Tribunal calificador para que, si así lo estimase oportuno, celebrase una entrevista con los aspirantes que hubieran superado las dos pruebas de la fase de oposición.

En el examen de la documentación remitida por el Ayuntamiento se constataba que dicha entrevista no se llegó a celebrar, motivo por el cual, las eventuales consecuencias que pudieran derivarse de la imprecisión de las bases al regular la entrevista no tuvieron lugar.

En lo concerniente a los ejercicios de la fase de oposición, sorprendía que la valoración de la idoneidad de los aspirantes para el acceso a una plaza de tanta relevancia en el organigrama del Ayuntamiento, que les exige, al menos teóricamente, un profundo conocimiento de diversas ramas del Derecho (el Anexo del Programa contiene temas de Derecho Constitucional, Administrativo, Financiero y Tributario, Civil -incluido el Hipotecario-, Procesal y Penal), estuviera limitada -sin que se precisara hasta el mismo momento de la realización del ejercicio el tiempo de exposición- a valorar únicamente el desarrollo oral de un tema y la resolución por escrito también únicamente de un supuesto práctico.

Vistos el temario exigido a los aspirantes, las funciones atribuidas al puesto de trabajo objeto de la convocatoria y los méritos que son objeto de valoración, parecía que los ejercicios de la fase de oposición eran de todo punto insuficientes para garantizar la idoneidad del aspirante seleccionado, puesto que, a pesar de formar parte del programa, el Tribunal calificador formuló únicamente cuestiones de Derecho Administrativo (en los dos ejercicios) y





de Derecho Mercantil (en el supuesto práctico), sin realizar cuestión alguna -salvo una mínima mención a una responsabilidad penal en la pregunta 4ª del supuesto práctico- del resto de ámbitos del ordenamiento jurídico integrantes del temario.

Este argumento se ve reforzado si se compara el proceso selectivo objeto de esta Actuación de Oficio con otras convocatorias realizadas por las administraciones públicas. Por citar un ejemplo, la Orden ADM/1380/2009, de 24 de junio, por la que se convocan pruebas selectivas para el ingreso en el Cuerpo de Letrados de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, quienes desempeñan las funciones del Asesor General de ese Ayuntamiento comprensivas de la representación y defensa en juicio de la Administración, deben realizar cuatro ejercicios eliminatorios, en los cuales se debe acreditar, al contrario de lo ocurrido en el proceso selectivo de Asesor General, el conocimiento de las distintas partes integrantes del temario.

Junto al deficiente seguimiento realizado del art. 61.2 LEBEP por no garantizar las pruebas a superar en el proceso selectivo convocado por ese Ayuntamiento la idoneidad del aspirante seleccionado, se matizó que el baremo del concurso contemplaba diversos méritos que muy difícilmente encajaban con el ámbito competencial del Ayuntamiento.

En este orden de cosas, compartiendo el reparo realizado por el Interventor General, no se entiende por qué se valora la experiencia genérica como Abogado en ejercicio o qué relación pudiera tener la experiencia profesional en procedimientos concursales o en procedimientos judiciales de familia con las competencias del Ayuntamiento.

Por otra parte, y con independencia de la falta de previsión de un sistema de desempate en el hipotético supuesto de que varios opositores obtuvieran la misma calificación, se significó que el baremo, en el apartado de titulaciones o formación, era altamente impreciso, sobre todo, en cuanto a la consideración de qué debía entenderse por "acreditar conocimientos específicos, en materia Administrativa" (letra b) y por "acreditar otros conocimientos" (letra d).

A lo expuesto, ha de añadirse que las bases de la convocatoria no realizaban precisión de ningún tipo respecto al número mínimo de horas que debían tener las acciones formativas para ser tenidas en cuenta, que la descripción de los cursos se realizaba de forma genérica y que no se fijaba ninguna fecha de referencia de realización del curso, de tal manera que cualquier curso o titulación, independientemente de la fecha en la que hubiera sido realizado u obtenida sería objeto de baremación.

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 27 de junio de 2001 ha considerado que el establecimiento de los méritos en atención a unas personas concretas, privándose a otras, incluso a las que tengan méritos sobresalientes de acceder a los puestos convocados constituye desviación de poder del art. 83.3 LJCA.



Examinada la base reguladora del baremo de la fase de concurso y vista la documentación aportada por el aspirante seleccionado, lo cierto es que los méritos se habían descrito de forma tal que el baremo parecía responder a la experiencia profesional de ese aspirante.

En efecto, el aspirante seleccionado disponía de la experiencia máxima baremable en procedimientos judiciales concursales y en Derecho de familia, materias que, como antes se indicó, no guardaban, en principio, relación con las competencias del Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo y, por el contrario, sí se corresponden con la formación del aspirante que obtuvo la plaza.

En definitiva el estudio de la documentación remitida y la valoración de la jurisprudencia citada nos llevó a concluir que el Ayuntamiento pudo incurrir en desviación de poder, puesto que el baremo de méritos específicos incluido en la convocatoria respondía en gran medida al perfil del aspirante que aprobó el proceso selectivo. Si a ello se añade que la tercera pregunta del ejercicio práctico de la fase de selección (que se corresponde con la experiencia profesional del aspirante seleccionado en procedimientos judiciales concursales y que ha sido decisiva para suspender al otro aspirante) ha sido valorada en 5 puntos sobre los 10 totales, se generan serias dudas acerca de la regularidad del ejercicio.

Esta problemática ha sido objeto de diversas sentencias. Valga como ejemplo la Sentencia del TSJ de Extremadura de 17 de enero de 2002, la cual, en aplicación de la doctrina contenida en la STS de 14 de octubre de 1994, ha precisado que “a juicio de la Sala el baremo de méritos específicos, si no traje a medida, es el molde en escayola de los méritos específicos precisos para obtener el mayor reflejo de puntuación de la candidata seleccionada, lo que es todavía más evidente a la luz del tiempo mínimo de duración de los cursos y tras comprobar los requisitos específicos exigidos y concurrentes, extremo que solamente es posible constatar con precisión cuando se contrastan ambas imágenes pero no antes”.

La tercera y última parte de esta Resolución fue la dirigida a valorar tres cuestiones vinculadas con el desarrollo de la fase de oposición del proceso selectivo que podrían acarrear la existencia de irregularidades en la actuación del Tribunal calificador.

En primer lugar, desconociendo si los miembros del Tribunal tenían la condición de Licenciados en Derecho (en el expediente del proceso selectivo no se hacía mención de dicha circunstancia), hay que recordar que la STS de 5 de marzo de 2008, en la cual era parte recurrente el Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo, estimó que, resultando que la plaza ofertada era de asesor jurídico, el Tribunal calificador estaba constituido en contravención del art. 4 del RD 896/1991, de 7 de junio, toda vez que sólo dos de los cuatro miembros reunían la condición de Licenciado en Derecho.



Dada la naturaleza de la plaza a cubrir, con un contenido eminentemente jurídico, esta institución, siguiendo el razonamiento del Tribunal Supremo, estimó que en el caso de que la mayoría de los miembros del órgano de selección no dispusieran de la Licenciatura en Derecho (la cualificación técnica necesaria en la materia objeto de la plaza), se habría vulnerado el principio de especialidad y también los principios de mérito y capacidad, pues si se trata de valorar los méritos y capacidades de los aspirantes, es preciso que en los evaluadores se acredite, por lo menos, una mayoría que disponga de formación jurídica acreditada para realizar un juicio adecuado acerca de la idoneidad de los aspirantes.

En segundo lugar, se valoró la realización del tema oral de la fase de oposición. En lo que afecta a este extremo, el Interventor planteó la necesidad de realizar la selección del tema oral por sorteo, a fin de garantizar una mayor objetividad.

Sin embargo, por razones que se escapan a esta institución, el Tribunal propuso tres temas (todos ellos de la parte de Derecho Administrativo) para los firmantes de la convocatoria, sin que se valorase a los dos únicos aspirantes presentados del resto de partes del programa, lo que impidió valorar los conocimientos jurídicos globales exigidos, y, por ende, el mérito, la capacidad y la idoneidad de los aspirantes al puesto convocado.

La tercera y última cuestión que surgía en la fase de oposición en el proceso selectivo era la relativa a la puntuación otorgada por los miembros del Tribunal a los aspirantes presentados. Dicha puntuación en el primer ejercicio fue de 5 puntos a los dos aspirantes y en el segundo ejercicio de 7,25 puntos al aspirante seleccionado y de 2,40 puntos al aspirante calificado como no apto.

A primera vista llamaba la atención que las calificaciones otorgadas en el primer ejercicio se corresponden con notas enteras y que en el segundo ejercicio las calificaciones se emiten con centésimas. Esta situación, en principio y a pesar de la llamativa diferencia de criterio del órgano de selección en los dos ejercicios, tendría encaje en la discrecionalidad técnica del Tribunal calificador.

Ahora bien, sentado lo anterior, es preciso reseñar que resulta necesaria la motivación de las puntuaciones asignadas a los participantes en los procesos de selección de personal en las actuaciones obrantes en el expediente, puesto que en el caso de que en el expediente no conste la más mínima alusión a los extremos de puntuación concreta dada a los correspondientes extremos preguntados en el ejercicio, nos hallaríamos ante una omisión que afecta a los elementos susceptibles de control judicial, incluso en los casos de discrecionalidad técnica (STS de 16 de septiembre de 2009).

A título de conclusión, esta institución, a tenor del examen realizado de la documentación obrante en nuestro poder, estimó que la convocatoria y desarrollo del proceso



selectivo de la citada plaza había adolecido de diversas irregularidades que deberían dar lugar a la declaración de nulidad de la convocatoria y de los actos derivados de la misma.

En virtud de todo lo expuesto, se emitió la siguiente resolución:

*“1.- Que, de conformidad con lo establecido en el art. 90.2 LBRL se proceda a la mayor brevedad posible, y previa negociación con los representantes de los empleados públicos al servicio de ese Ayuntamiento, a formar la Relación de todos los puestos de trabajo existentes en el Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo, en los términos previstos en la legislación básica sobre Función Pública.*

*2.- Que se proceda a estimar el recurso de reposición formulado en fecha 24 de agosto de 2009 por el Sr. Presidente de la Junta de Personal del Ayuntamiento (o, caso de que el citado recurso de reposición hubiera sido desestimado, a iniciar expediente de revisión de oficio de conformidad con lo establecido en los art. 102 y ss LRJPAC, anulando el Acuerdo plenario por el que se aprobó la convocatoria del proceso selectivo de una plaza de Asesor/a General de Servicios Municipales y cuantos actos posteriores se deriven del mismo (en particular, el nombramiento del aspirante seleccionado), con base en la argumentación jurídica desarrollada en el texto de esta Resolución”.*

La resolución fue rechazada por el Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo por estimar que la controversia había sido objeto de recurso contencioso-administrativo.

En la actuación de oficio **20092022** se ha valorado el alcance de la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 20 de enero de 2009 en lo referente al disfrute del derecho de vacaciones en caso de incapacidad temporal de los empleados públicos.

En este caso, el Procurador del Común compartió el criterio de la Consejería de Administración Autonómica, en tanto que la posibilidad de disfrutar el derecho de vacaciones fuera del periodo establecido en la Ley de la Función Pública de Castilla y León requerirá la pertinente modificación legal o reglamentaria que armonice nuestro ordenamiento jurídico tanto con las Directivas comunitarias como con las interpretaciones que de las mismas realice el mencionado Tribunal de Justicia.

## **SERVICIOS MUNICIPALES**

Durante este año 2009, se iniciaron un total de siete actuaciones de oficio. Tres de ellas tienen que ver con el servicio de abastecimiento de agua, en su vertiente sanitaria, en especial por la presencia de arsénico en el agua de abastecimiento y las otras cuatro aluden a la situación que presentan determinadas zonas de juego infantil.



## **1. ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE**

La presencia de altos niveles de arsénico en el agua de consumo supuso que en el año 2008 esta institución abriera tres expedientes de oficio, sobre los cuales queremos realizar algunas puntualizaciones en cuanto al resultado de nuestra intervención puesto que en la fecha de cierre del Informe 2008, aunque por parte de las administraciones locales se habían aceptado nuestras recomendaciones, en dos de los citados expedientes las medidas anunciadas no se habían materializado aún.

Este es el caso del Ayuntamiento de Vallesa de la Guareña (Zamora) -expediente **20080166**- en una de cuyas entidades locales menores, Olmos de la Guareña, se ha instalado una planta de potabilización y tratamiento con eliminación de arsénico, que según nos pone de manifiesto su alcaldesa, se encuentra en perfecto funcionamiento y es controlado su mantenimiento por expertos, bajo la supervisión de la Junta de Castilla y León.

La situación que más dificultades ha planteado a las administraciones implicadas en cuanto a lograr el restablecimiento y normalización del suministro y la solución definitiva a las carencias detectadas, es la existente en la localidad de Nistal de la Vega, perteneciente al municipio de San Justo de la Vega (León). Expediente **20080163**.

La situación creada en este municipio y la preocupación de los vecinos motivó la apertura de una queja (**20090220**) esta vez a instancia de parte, cuestionando el reclamante la opción elegida por el Ayuntamiento para recuperar el abastecimiento normal a la población, cual era la utilización de la antigua captación de Nistal.

Se solicitó por esta institución información sobre los hechos expuestos en la queja, constatando el Ayuntamiento que tal solución era la única viable a la vista de varios informes hidrogeológicos realizados a instancia de la Administración local. La captación aludida ha sido analizada en múltiples ocasiones, ajustándose los valores obtenidos al RD 927/1988, de 29 de julio, de calidad exigida a las aguas superficiales que sean destinadas a la producción de agua potable. No se encuentran en volúmenes apreciables, ni sólidos en suspensión, ni compuestos que aparecen habitualmente unidos a los problemas de abonos o pesticidas químicos (nitratos o fluoruros), ni detergentes, ni metales, ni coliformes, estreptococos o salmonelas, presentes igualmente cuando se trata de agua sin tratar, como es el caso. No obstante nos indica que en esa fecha –mayo de 2009- se encuentra a la espera de la autorización para efectuar el suministro desde esta captación por parte de la autoridad sanitaria. La queja planteada por el ciudadano se cerró, por inexistencia de irregularidad en la actuación de la administración local.

Dos de los expedientes iniciados de oficio este año tienen que ver con el abastecimiento de agua potable de dos localidades de Segovia, en concreto Sanchonuño y



Pinarejos (**20092088 y 20092089**) cuyas dificultades para el abastecimiento por la presencia de arsénico en el agua de consumo han destacado los medios de comunicación.

## **2. ZONAS DE JUEGO INFANTIL**

Otras cuatro actuaciones de oficio se han dirigido a comprobar la certeza de las deficiencias que, según denunciaba en determinadas campañas nacionales y en los medios de comunicación, presentaban algunas zonas de juego infantil en diversas localidades de nuestra Comunidad Autónoma.

En el expediente **20092057**, se aludía a la existencia de posibles deficiencias en una zona infantil situada en la Plaza de Madrid, en Salamanca. En concreto, en una campaña a nivel nacional efectuada por una ONG para concienciar sobre el estado de estas zonas públicas y en la que eran los propios ciudadanos los que efectuaban las denuncias, se aludía a este espacio público, indicando que la superficie de amortiguación se encontraba apelmazada, por lo que no cumplía con su función y que afloraban los anclajes de los balancines instalados (entre otras consideraciones).

El Ayuntamiento de Salamanca nos remitió un completo informe, y únicamente le indicamos que tras el análisis de las fichas de inspección funcional, se constataba, la existencia de alguna pequeña deficiencia.

Así, parece que se encuentra al descubierto la cimentación de los equipos de muelles (balancines) y que no aparece en buen estado la superficie de absorción de impactos, probablemente por tratarse de arena y encontrarse compactada. En otras ocasiones hemos señalado que las superficies de arena no están desaconsejadas en las zonas de juego infantil, de hecho en ocasiones se instalan areneros como un posible juego más, aunque deben realizarse en ellas una limpieza y mantenimiento periódico, y evitar que en momentos puntuales los anclajes queden al descubierto y se reduzca, por la compactación, su capacidad de amortiguación (como parece ocurrir en este caso a la vista de la información que la Administración local nos remite).

Las superficies de las áreas de juego deben prevenir los efectos de una caída y las lesiones que de la misma se puedan derivar, por lo que constituyen un elemento más de seguridad; por ello resultan más adecuadas las superficies de caucho o similares, con gran capacidad de amortiguación, más fáciles de limpiar y que además impiden la presencia de objetos peligrosos que puedan no ser apreciados a simple vista. Por lo tanto, consideramos que debe valorar el Ayuntamiento la posibilidad de sustituir esta superficie cuando le resulte posible, tomando mientras tanto, alguna medida para corregir las deficiencias aludidas.

Se formuló la siguiente recomendación:



*“Que por parte de la Corporación municipal que VI preside se adopten las medidas necesarias para mantener la zona de juego infantil del Parque de la Plaza de Madrid de su localidad, en condiciones de ser usada por los menores con total seguridad, corrigiendo las deficiencias advertidas y sustituyendo la superficie de amortiguación, en el momento en el que le resulte posible, contribuyendo así a la mejora de la seguridad de esta área infantil en concreto”.*

En la fecha de cierre del Informe anual el Ayuntamiento de Salamanca aún no había dado respuesta a nuestra resolución.

## **URBANISMO**

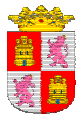
Este apartado del Informe tiene como objeto reflejar la labor desarrollada de oficio en materia de urbanismo durante el año 2009, tanto en lo que respecta a expedientes incoados durante dicho ejercicio, como en lo que se refiere a expedientes correspondientes a los años 2007 y 2008 que han sido cerrados durante el 2009. Seguidamente procedemos a analizar el contenido de dichas actuaciones abordando de forma más detallada dos de ellas que, por su alcance, consideramos más relevantes, y exponiendo seguidamente y en resumen el resto de actuaciones.

Antes de abordar el contenido de dichas actuaciones consideramos necesario apuntar, en lo que respecta a los expedientes incoados, que en el año 2009, a diferencia de ejercicios anteriores en los que la fuente habitual de procedencia de la información era la prensa, los tres expedientes abiertos no se refieren a cuestiones puntuales sino que tienen como fin comprobar el grado de cumplimiento de diversas obligaciones que corresponden a distintas administraciones en el ejercicio de las competencias que la normativa les atribuye.

### **1. Ejercicio de competencias urbanísticas por parte de las Diputaciones**

El primero de los expedientes a que debemos hacer referencia es una actuación de oficio iniciada en el año 2008 y que ya fue objeto de análisis en el informe correspondiente a dicho ejercicio, cuyo contenido no vamos a desarrollar para evitar innecesarias reiteraciones, remitiéndonos a estos efectos al apartado correspondiente del Informe anterior.

El motivo de volver a reflejar la misma actuación en el presente Informe es consecuencia de la organización durante este ejercicio y para el año 2010 de unas Jornadas bajo el título “El papel de las Diputaciones Provinciales en el ejercicio de sus competencias en materia de colaboración y asistencia a los Ayuntamientos: urbanismo, medio ambiente y accesibilidad”, en las que esta institución tiene prevista la participación de representantes de Diputaciones Provinciales, Ayuntamientos y Junta de Castilla y León.



Como se puede observar esta Defensoría ha considerado la conveniencia de ampliar el objeto de las cuestiones a analizar recogiendo, junto con las relativas a la protección de la legalidad, incluidas en el expediente de oficio al que nos referimos, las cuestiones que seguidamente se relacionan:

- El control del cumplimiento de los límites de los niveles de ruido.
- Accesibilidad y supresión de barreras.
- Obligaciones de los Ayuntamientos en materia de control sanitario del agua.

## **2. Clasificación como suelo urbanizable de terrenos que presentan manifiestos valores naturales en Maello (Ávila)**

El motivo por el que consideramos necesario reflejar de forma individualizada el contenido de este expediente en este apartado del Informe es porque es un exponente de la insuficiente coordinación entre la política urbanística y la necesaria protección del medio ambiente denunciada reiteradamente por esta institución en los distintos informes presentados ante las Cortes, siendo el caso que se analiza muy similar al caso que se producía en la localidad de Villanueva de Gómez, recogido en el Informe correspondiente al ejercicio 2007, o al correspondiente a las Navas del Marqués que dio lugar a la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León con sede en Burgos de 29 de septiembre de 2006. Conviene indicar asimismo que todas estas localidades se encuentran en la provincia de Ávila.

Entrando ya en el fondo de la cuestión hemos de comenzar indicando que la resolución dictada, dirigida al Ayuntamiento de Maello y a las Consejerías de Fomento y Medio Ambiente, no tenía como objeto cuestionar la aplicación a los terrenos integrados en dos Sectores de las Normas Subsidiarias de Maello del régimen previsto en la normativa urbanística para el suelo urbanizable, ya que dicho instrumento de planeamiento general clasifica dicho suelo como *"apto para urbanizar"*, sino valorar si dichos terrenos, a la vista de la normativa urbanística, se encontraban correctamente clasificados como suelo urbanizable o si, por razón de la zona en la que se encuentran, – LIC Y ZEPA, Zona de Influencia de Cigüeña Negra (ZICN) y Área Sensible de Águila Imperial Ibérica (ASAI) –, deberían estar clasificados como Suelo Rústico con Protección Natural.

A este respecto, en la citada resolución valorábamos que la clasificación del suelo correspondía en todo caso al Ayuntamiento con la posterior aprobación de la Junta de Castilla y León, que eran los que a nuestro juicio debían de tener en cuenta las observaciones recogidas en la resolución y los fundamentos de derecho en que se apoyaba, así como la normativa urbanística vigente y aplicable, siendo fundamentales en este supuesto, dada la similitud del caso, los pronunciamientos contenidos en la Sentencia dictada por el Tribunal Superior de





Justicia de Castilla y León en relación con la clasificación de suelo de una determinada zona del término municipal de las Navas del Marqués, perteneciente también a la provincia de Ávila, cuyos pronunciamientos en algunos casos se reproducían literalmente.

El estudio desarrollado comenzaba con el análisis de los informes recogidos en el expediente emitidos en relación con la amplitud y nivel de detalle que debía tener el Estudio de Impacto Ambiental correspondiente al Plan Parcial comprensivo de la ordenación detallada de los terrenos, así como del contenido de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal con Ámbito Provincial de Ávila que, pese a ser inaplicables en el término municipal de Maello, salvo de forma complementaria, eran a nuestro juicio indicativas por el hecho de que el ámbito de los sectores que nos ocupaban estaba incluido en suelo no urbanizable, incluido en la Zona de Protección Especial, Nivel 1 (SNUP-1).

Examinada toda esta documentación junto con la normativa comunitaria, estatal y autonómica aplicable, consideramos que sería recomendable que tanto el Ayuntamiento como la Administración Autonómica – competente tanto en materia de urbanismo como en materia de medio ambiente – reflexionaran sobre las consideraciones emitidas, valorando la posibilidad de estudiar con mayor profundidad la situación; y que en el seno del procedimiento de revisión de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal de Maello que, en la fecha de dictar la resolución se encontraba en marcha, clasificaran como suelo rústico con protección natural el suelo de todos aquellos Sectores de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal de Maello en los que concurriesen valores naturales presentes o pasados dignos de protección, y especialmente aquellos que teniendo antes de la aprobación de dichas Normas la consideración de no urbanizables estuvieran comprendidos en las zonas ZEPA y LIC, en Zona de Influencia de la Cigüeña Negra (ZICN) y Área Sensible del Águila Imperial Ibérica (ASAI).

Y es que, a nuestro juicio, ambas administraciones, conforme establece la Exposición de Motivos de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, deben valorar su obligación de garantizar que la gestión de los recursos naturales se produzca con los mayores beneficios para las generaciones actuales, pero eso sí sin olvidar la necesidad de satisfacer las necesidades y aspiraciones de las generaciones futuras, velando por el mantenimiento y conservación del patrimonio, la biodiversidad y los recursos naturales existentes, con independencia de su titularidad o régimen jurídico, atendiendo a su ordenado aprovechamiento y a la restauración de sus recursos renovables.

En cuanto al resultado de la actuación, debemos indicar que en la fecha de cierre del Informe ni la Administración Autonómica ni la Municipal a la que se dirigen las sugerencias han dado respuesta a la resolución remitida. En el caso del Ayuntamiento de Maello, pese a no contestar a la resolución, se ha remitido un acuerdo plenario de 27.11.2009 en el que se



resuelve solicitar un informe al respecto a la Diputación de Ávila y comunicar este extremo a esta Defensoría.

### **3. Otras actuaciones**

Además de las actuaciones a que se hace referencia en los apartados anteriores, durante el ejercicio 2009 se han iniciado y resuelto diversos expedientes incoados de oficio por distintas razones. Seguidamente procedemos a abordar de forma muy general el contenido de los mismos, haciendo referencia en primer lugar a los expedientes incoados en 2009, para reflejar seguidamente los correspondientes a otros ejercicios archivados durante este año, utilizando en relación con estos últimos la misma sistemática recogida en la parte del Informe relativa los expedientes incoados a instancia de parte.

En primer lugar en lo que respecta a los expedientes incoados, durante el año 2009 esta institución ha resuelto iniciar tres actuaciones de oficio en materia de urbanismo con el siguiente objeto:

- El grado de control desarrollado por las administraciones municipales en relación con la obligación sancionada en los arts. 110 de la LUCyL y 315 a 318 del RUCyL relativa a la “Inspección Técnica de Construcciones”.
- Estado de tramitación del Plan Regional de ámbito sectorial sobre actuaciones urbanísticas irregulares iniciado en virtud de la Orden de la Consejería de Fomento 814/2006, de 28 de abril.
- Actuación de la Administración Autonómica en el ejercicio de las competencias que los arts. 111.3 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León y 367 de su Reglamento de desarrollo, aprobado por Decreto 22/2004, de 29 de enero, le atribuyen en materia de protección de la legalidad urbanística, con especial referencia al supuesto previsto en el apartado 2.b del citado art. 367 de asunción de competencias municipales en el supuesto de que quede afectado el orden jurídico de interés supramunicipal.

En segundo lugar, procedemos a analizar el contenido del resto de expedientes que, incoados durante los años 2007 y 2008, han sido cerrados durante el ejercicio 2009.

Comenzando con las actuaciones de oficio que tienen como objeto problemas en materia de planeamiento urbanístico, además de a la reflejada en el apartado 3 anterior, hemos de hacer mención a las identificadas con los números **20080957** y **20081127** que han sido archivadas sin resolución y que se refieren a instrumentos de planeamiento general, en el primer caso a un proyecto de modificación puntual de Normas Urbanísticas Municipales en el término municipal de Cervera de Pisuerga, en la provincia de Palencia, y en el segundo a un



proyecto de Normas Urbanísticas Municipales de nueva aprobación en Castronuevo de Esgueva (Valladolid).

El motivo por el que se incoaban dichos expedientes era, en el caso del identificado con el número **20080957**, por la falta de coordinación entre la política urbanística y una necesaria protección del medio ambiente al afectar la modificación del instrumento de planeamiento general a ámbitos integrados en zonas de especial protección para las aves (ZEPA) y en lugares de interés comunitario (LIC); y en el supuesto del **20081127** por la preocupación que nos causaban los datos que constaban en la prensa ya que se trataba de unas Normas que preveían un crecimiento de 9.000 viviendas para una localidad de 370 habitantes censados.

Tal y como hemos apuntado al comienzo, en ninguno de los dos expedientes esta Defensoría ha dictado una resolución al respecto. En el primero de los expedientes porque la Comisión Territorial de Urbanismo había adoptado un acuerdo en el sentido de suspender la aprobación definitiva de la modificación, razón por la cual ya no tenía sentido nuestra intervención; y, en el segundo caso, porque en la fecha de petición de información las normas urbanísticas municipales de Castronuevo de Esgueva no habían sido objeto de aprobación definitiva.

Si en materia de planeamiento, podemos hacer referencia a tres expedientes, ningún expediente podemos reflejar en materia de gestión urbanística, ya que durante el año 2009 no se ha tramitado ninguna actuación de oficio con este objeto.

Diferente, sin embargo, es la situación de los expedientes en materia de intervención en el uso del suelo, ya que esta Defensoría ha tramitado cuatro expedientes en esta materia, uno relativo a licencias de primera ocupación **-OF/27/07-**, dos relativos a “fomento de la edificación, conservación y rehabilitación” **-20081128 y 20081129-** y el último que tiene como objeto cuestiones susceptibles de inclusión en el apartado relativo a “protección de la legalidad” **-OF/24/07-**.

En cuanto al resultado de la tramitación de todos estos expedientes debemos indicar que con la salvedad del identificado con el número de referencia **20081128**, en el que se supervisaba la actuación del Ayuntamiento de Aranda de Duero (Burgos) y que fue archivado por solución, en el resto de los casos esta Defensoría, analizada la documentación remitida por las distintas administraciones públicas, concluyó la concurrencia de irregularidades, razón por la cual dirigió a las mismas las correspondientes resoluciones cuyo contenido analizamos seguidamente.

El primero de los expedientes a que debemos hacer referencia es el identificado con el número **OF/27/07** que tuvo como objeto el estudio de la previsión contenida en la Ordenanza



reguladora de la tramitación de las licencias de primera ocupación aprobada por el Ayuntamiento de Villaquilambre, en la provincia de León, en el sentido de que *"la comprobación municipal no alcanzará en ningún caso a aspectos técnicos relativos a la seguridad (...) de la obra"*.

En relación con este expediente se formuló la correspondiente resolución dirigida a la Administración Municipal de referencia – que es aceptada por la misma –, en la que, tras analizar la normativa y jurisprudencia aplicable al caso, se insta de dicha Entidad Local que dé cumplimiento, en lo que a los procedimientos de concesión de las licencias de primera ocupación se refiere, a lo dispuesto en el art. 21.2.d del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, teniendo en cuenta la reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo que establece que la operación de verificación inherente a la licencia de primera ocupación ha de extenderse a la comprobación del ajuste de las prescripciones a las ordenanzas, incluidas las de protección y prevención de incendios, ya que con dicha licencia se controlan aspectos que exceden de la mera comprobación del ajuste de las obras al proyecto para el que se obtuvo la licencia, muy especialmente las cuestiones de seguridad (SSTS de 25.01.1988, 06.02.1991, 08.11.2003...), valorando la necesidad de modificar a tal efecto la Ordenanza reguladora de la tramitación de las licencias de primera ocupación.

El segundo de los expedientes anteriormente citados es el incoado en el año 2008 e identificado con el número **20081129**.

Este expediente se inicia como consecuencia de una noticia publicada en uno de los diarios de mayor difusión de la provincia de León, de la que se deducía la potencial concurrencia de irregularidades en la actuación del Ayuntamiento de Astorga como consecuencia de su ineficacia ante el deficiente estado de conservación en que se encontraba un inmueble sito en dicha localidad.

Pues bien, solicitada en dos ocasiones información de la Administración Municipal de referencia, esta institución, considerando que la misma no había actuado con la debida diligencia, le remite la correspondiente resolución en la que, tras realizar un estudio de las ordenes de ejecución y las declaraciones de ruina como instrumentos que la normativa pone a disposición de los ayuntamientos para hacer cumplir el deber de conservación sancionado en la normativa urbanística, se requiere del mismo que *"en el supuesto de que la situación de deterioro del inmueble continúe al día de la fecha, se tramite el correspondiente expediente en orden a garantizar que la propiedad cumpla el deber de conservación del mismo en condiciones adecuadas de seguridad, salubridad, ornato público y habitabilidad según su destino"*.

En cuanto al resultado de esta actuación, el Ayuntamiento de Astorga estimó adecuado seguir nuestras indicaciones, motivo por el cual se procedió al archivo del expediente.



Para finalizar con este apartado del Informe, relativo a las actuaciones de oficio en materia de urbanismo, hemos de analizar la problemática planteada en el expediente **OF/24/07** en el que se investigó la actuación del Ayuntamiento de Vega de Infanzones (León) como consecuencia de la presunta construcción de varias viviendas en suelo rústico sin la preceptiva licencia. Es más, de acuerdo con los datos extraídos de la prensa escrita, que recoge manifestaciones de un Concejal de dicho Ayuntamiento, la citada Entidad habría reclasificado el terreno como urbano una vez que las obras habían comenzado con el objetivo de legalizar dicha situación.

Iniciada la investigación oportuna, se solicitó de la Administración investigada en varias ocasiones información en relación con las cuestiones planteadas en aquella. Y en atención a dicha petición de información se remitieron diversos informes a los que se unió copia de las actuaciones evacuadas por el Ayuntamiento en relación con el asunto que nos ocupa.

Conviene indiciar que en un primer momento, esta institución resolvió el archivo del expediente al no apreciarse en aquella fecha ninguna irregularidad. No obstante, teniendo en cuenta la posibilidad de que los expedientes sancionador y de restauración de la legalidad urbanística hubieran concluido, en dicha comunicación se indicaba también la necesidad de que se facilitara una copia íntegra de los mismos, a fin de, o bien confirmar el archivo, en el supuesto de que efectivamente se hubieran ejercitado con la debida diligencia las competencias que en materia de protección de la legalidad atribuye a ese Municipio la LUCyL, o bien, en caso contrario, proceder a la reapertura del expediente.

Pues bien, a la vista de la documentación remitida, junto con la información obtenida del Archivo de Planeamiento Urbanístico de la Junta de Castilla y León, esta institución optó por la reapertura del expediente, que concluye con la evacuación de la correspondiente resolución, ya que, a nuestro juicio, concurrían graves irregularidades en la actuación de dicho Ayuntamiento derivadas por un lado, de su pasividad ante la presunta comisión de infracciones urbanísticas en el emplazamiento de referencia y, por otro, de una más que deficiente tramitación de los preceptivos expedientes sancionador y de restauración de la legalidad urbanística; todo ello unido al hecho de que de la información facilitada por la citada entidad local no podíamos deducir si las obras ejecutadas estaban amparadas o no en licencia, ya que en unos documentos se ponía de manifiesto una cosa y en otros otra.

Para llegar a dicha conclusión, esta institución, en la argumentación jurídica contenida en la resolución, comienza analizando el contenido del planeamiento urbanístico aplicable, esto es, las Normas Urbanísticas Municipales de Vega de Infanzones, que, tras una modificación de las mismas, clasifican los terrenos como suelo urbanizable delimitado, para ulteriormente comprobar que el promotor había ejecutado obras de construcción de diversas edificaciones, así



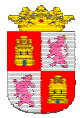
como de urbanización para dotar de servicios a las mismas, antes de la aprobación tanto del instrumento de planeamiento urbanístico de desarrollo comprensivo de la ordenación detallada de los terrenos como de los instrumentos de gestión urbanística, lo que claramente constituía, a nuestro juicio, una infracción urbanística que requería la reacción de la Administración municipal.

El problema es que, pese al inicial ejercicio de las competencias por parte del Ayuntamiento a la vista del requerimiento formulado por la Administración Autonómica, esta institución comprueba que la única actuación eficaz de dicha Entidad Local fue la paralización de las obras, ya que el procedimiento de restauración de la legalidad urbanística no se tramita y en el expediente sancionador se desarrollan actuaciones de las que, en principio y salvo que de otra documentación se derive otra conclusión, parece deducirse una intención dilatoria. Todo ello sin perjuicio de las dudas que se suscitaban a lo largo del expediente en lo que se refiere a la existencia de licencias que amparasen las obras, ya que en el caso de que existieran dichas licencias debería procederse conforme a lo dispuesto en los artículos 119 de la LUCyL y 361 del RUCyL con carácter previo a la adopción de medidas en orden a la restauración de la legalidad urbanística y al inicio de los correspondientes expedientes sancionadores.

Derivado de todo ello en la resolución que se dirige al Ayuntamiento de Vega de Infanzones se insta del mismo el ejercicio con la debida diligencia de las competencias que en materia de protección de la legalidad le atribuye la normativa urbanística de Castilla y León adoptando, siempre y cuando no hubieran transcurrido los plazos de prescripción de las infracciones presuntamente cometidas y de caducidad de la acción de restauración de la legalidad presuntamente vulnerada, diferentes actuaciones en función de si las obras objeto de la denuncia se encontraban amparadas o no por las correspondientes licencias urbanísticas y teniendo en cuenta que en el momento de dictar la resolución ya habían sido aprobados el instrumento de planeamiento de desarrollo y los instrumentos de gestión urbanística.

En relación con esta última cuestión en la resolución se recoge la doctrina jurisprudencial aplicable al caso en lo que se refiere a las medidas de restauración de la legalidad urbanística y a que la interpretación de las mismas debe de hacerse en todo caso con carácter restrictivo, es decir, su adopción sólo cabe cuando no quepa acción alternativa alguna que evite el sacrificio patrimonial que suponen.

En relación con esta cuestión, aprobados los preceptivos instrumentos de planeamiento y gestión urbanística, la destrucción de las obras ejecutadas que se adecuen a los mismos supondría unos perjuicios innecesarios, por acordar la demolición de algo que se puede volver a construir, lo que iría en contra de uno de los principios que ha de regir la actuación administrativa como es el de proporcionalidad que ha sido recogido expresamente por la



doctrina Jurisprudencial, contenida entre otras en la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 15.01.2002 o en la Sentencia dictada el día 29.12.2003 por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Burgos.

En cuanto al resultado de la actuación, el día de la fecha de cierre del Informe esta institución no había recibido la respuesta del Ayuntamiento de Vega de Infanzones.

## **ESTACIONES DE TRANSPORTE DE VIAJEROS**

En el Informe del año 2008, se desarrolló extensamente la resolución formulada en la actuación de oficio dirigida a verificar las posibles anomalías y disfuncionalidades que pudieran afectar a las estaciones de transporte de viajeros de Castilla y León (**OF/13/07**). Recordaremos aquí únicamente, en relación con la citada resolución, que se dirigió a la Consejería de Fomento y a veintitrés ayuntamientos, así como que en la misma se proponía la adopción de once medidas, de carácter normativo y ejecutivo, que respondían a la necesidad de que se garantizase a todos los usuarios de una estación de transporte de viajeros ubicada en esta Comunidad, la prestación en unas instalaciones adecuadas, a las que pudieran acceder todos, de los servicios propios de estas infraestructuras, cumpliendo los parámetros de calidad mínimos exigibles a todo servicio público en el siglo XXI.

Pues bien, en 2009 la Consejería de Fomento nos ha comunicado la aceptación de la gran mayoría de las once medidas sugeridas por esta institución.

Así, en primer lugar, en relación con las dos primeras de ellas (regulación legal de las estaciones de transporte de viajeros y determinación reglamentaria de su régimen de construcción y explotación, tipología, características, ubicación y de los servicios principales y secundarios que deben reunir), aquella Consejería nos comunicó que, a través de una futura ley de transporte interurbano de Castilla y León y de su correspondiente desarrollo reglamentario, se recogerá la regulación sugerida por esta Procuraduría.

En cuanto a la tercera medida, relativa a la aprobación de un plan estratégico de modernización de las estaciones de autobuses, se contestó que se había elaborado un Estudio-Plan de Modernización de la Red de Estaciones de Autobuses de Castilla y León, como herramienta de análisis y diagnóstico de estas infraestructuras, que es considerado a la hora de programar las actuaciones que se realizan en cada ejercicio.

La cuarta medida recomendada se encontraba referida al Programa de Accesibilidad de las Estaciones de Autobuses, y en relación con la misma la Consejería de Fomento nos puso de manifiesto que se habían presentado en el seno de la Comisión Interconsejerías para la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad una serie de propuestas, con sus



correspondientes actuaciones, en el marco de la Estrategia Regional de Accesibilidad 2004-2008.

En relación con la celebración de convenios de colaboración con los ayuntamientos, quinta actuación propuesta, la Administración autonómica nos indicó que la misma ya se venía adoptando en los últimos años.

Respecto a la realización de actuaciones para la modernización, mejora y accesibilidad de las estaciones de autobuses, medida sugerida en sexto lugar, la Consejería precitada nos expuso que, en cuanto a las estaciones de autobuses de primer nivel, se habían finalizado las obras de modernización de las de Burgos, Zamora, Ponferrada y Aranda de Duero (Burgos), así como que se encontraba proyectada la construcción de las nuevas estaciones de Ávila, Salamanca y Valladolid. Respecto a las estaciones de autobuses de segundo nivel, nos indicó que se habían construido seis nuevas terminales, tres más habían sido reformadas, y, en fin, en tres de ellas se estaban ejecutando obras de construcción o reforma.

A la conservación y mantenimiento de las estaciones de autobuses se refería, en séptimo lugar, la resolución formulada, contestando la Administración autonómica al respecto que las actuaciones de conservación se programan en cada ejercicio, atendiendo a la disponibilidad presupuestaria y otorgando siempre prioridad a la satisfacción del interés público.

Las medidas octava y novena que habían sido propuestas se referían a los reglamentos de régimen interior de las estaciones de autobuses, indicando la Administración, como contestación a estas sugerencias concretas, que la próxima ley de transporte interurbano habilitará a la Consejería competente en materia de transportes para la redacción de los correspondientes reglamentos-tipo reguladores del régimen jurídico y de las condiciones de explotación para cada una de las infraestructuras de transporte de viajeros.

En cuanto a la décima de las medidas contenidas en la resolución formulada, relacionada con el contenido de los pliegos de condiciones de las concesiones administrativas de la gestión de las estaciones de autobuses, la Administración autonómica nos puso de manifiesto que es la regulación legal vigente en materia de infraestructuras del transporte de viajeros la que garantizaba la prestación del servicio con la calidad suficiente, así como el respeto de lo señalado por los reglamentos de régimen interior.

Finalmente, en cuanto al plan de inspección y evaluación de las estaciones sugerido por esta institución en la undécima de las medidas enunciadas en nuestra resolución, la Administración autonómica se remitió nuevamente a la futura ley de transporte interurbano, donde se anunció que se establecerá un régimen de inspección y sanción específico.





Por su parte, catorce de los ayuntamientos que contestaron a nuestra resolución aceptaron expresamente su contenido, en lo relativo a las medidas que podían ser adoptadas por aquellos dentro de su ámbito competencial.

En definitiva, deseamos que las medidas anunciadas por las administraciones afectadas, en sus contestaciones de aceptación a la resolución formulada, contribuyan a mejorar la calidad de los servicios prestados en estas infraestructuras del transporte de viajeros. En concreto, sería deseable, y no solamente a estos efectos, que, en el plazo de tiempo más breve posible, finalice la tramitación del futuro proyecto de ley de transporte interurbano de Castilla y León, con el objetivo de que el mismo pueda ser debatido y, finalmente, aprobado por las Cortes autonómicas.

## **COMUNICACIONES Y SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO**

### **1. Extensión de infraestructuras y servicios de banda ancha**

En el Informe correspondiente al año 2008, se hizo referencia al inicio de una actuación de oficio relativa a las condiciones del acceso a los servicios de banda ancha en Castilla y León, entendiendo por tales los que permiten las conexiones de alta velocidad que proporcionan capacidad para transmitir, con calidad suficiente, servicios de telecomunicaciones como Internet, telefonía, televisión y aplicaciones multimedia (**20080485**). En este sentido, no es necesario insistir demasiado en que la extensión de las infraestructuras y servicios de banda ancha es uno de los elementos que más contribuyen al desarrollo de la sociedad del conocimiento en un territorio.

En el marco de la citada actuación de oficio, nos dirigimos en dos ocasiones a la Consejería de Fomento en solicitud de información acerca de la situación en Castilla y León del acceso a Internet a través de una conexión de banda ancha, así como de las actuaciones que estaban siendo adoptadas por la Administración autonómica, dentro de su ámbito competencial, con el fin de garantizar aquel acceso y de mejorar sus condiciones.

De la información obtenida, se desprendía que aquella Administración, consciente de la relevancia de esta cuestión para mejorar la calidad de vida y garantizar la igualdad de oportunidades de los castellanos y leoneses, llevaba varios años fomentando la implantación de las infraestructuras avanzadas de telecomunicaciones en todos los municipios rurales de la Comunidad. La iniciativa más reciente, en este sentido, había sido el Programa de Banda Ancha 2005-2007. Concretamente, a la vista de los datos proporcionados, se podía afirmar que, sin perjuicio de la posible existencia de algunos núcleos de población donde no se podía acceder a Internet con una conexión de banda ancha, el objetivo fijado en la Estrategia Regional para la Sociedad Digital del Conocimiento 2007-2013 (en adelante, ERSDI) para el año 2010 (99 % de



población con acceso a Internet de banda ancha) se encontraba, cuando menos, cerca de ser alcanzado.

Ahora bien, todavía en cuanto a las infraestructuras, se comprobó que no se había llevado a cabo la posible implantación masiva en la Comunidad de la banda ancha móvil, a la que también se refería la ERSDI, así como que no se había contemplado como objetivo a largo plazo el acceso a Internet de banda ultra-ancha a través de redes de nueva generación, generalmente soportadas en fibra óptica.

Asimismo era reseñable que Castilla y León presentara una desviación aproximada de diez puntos respecto al porcentaje de viviendas que disponían de conexión de banda ancha en el territorio estatal y al objetivo fijado, en el ámbito de la Unión Europea, en la Agenda de Lisboa, diferencia que se incrementaba en cinco puntos más si considerábamos el objetivo establecido para 2010 en la ERSDI. No en vano esta Comunidad presentaba el tercer porcentaje más bajo de viviendas con conexión de banda ancha, únicamente por delante de Extremadura y Galicia, encontrándose las nueve provincias de la comunidad por debajo de la media nacional en cuanto a penetración de banda ancha, con una diferencia superior a los dos puntos en ocho de aquellas.

A la vista de los datos obtenidos, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Fomento en la cual se enunciaron, a grandes rasgos, las líneas generales que, el marco de las competencias constitucionales y estatutarias atribuidas a la Comunidad, podía seguir la Administración autonómica en el diseño y ejecución de las medidas dirigidas a mejorar el acceso de los ciudadanos a Internet de banda ancha y a fomentar su utilización.

Así, en primer lugar, partiendo del reconocimiento del acierto y eficacia de las medidas adoptadas en el marco del Programa de Banda Ancha 2005-2007, era el momento de determinar nuevos objetivos en el ámbito de las conexiones de banda ancha, así como de diseñar medidas innovadoras y coordinar las ya existentes a través de un plan, cuya finalidad fuera universalizar el acceso a Internet de banda ancha, incorporar las novedades tecnológicas, y, en fin, promover y difundir su uso. En cualquier caso, todas las medidas que se contemplaran en este plan de banda ancha debían encontrarse coordinadas con los planes y programas que se llevasen a cabo por el Estado.

En cuanto a las directrices generales que, en nuestra opinión, debían contemplarse en aquel Plan, la primera de ellas era la inclusión en el mismo de actuaciones relacionadas tanto con la oferta de los servicios de Internet de banda ancha como con la demanda de los mismos por los ciudadanos.

Respecto a la oferta, el objetivo inicial debía ser garantizar la universalización del acceso a Internet de banda ancha, a través de la identificación de los núcleos de población que



aún no disponían del citado acceso y del desarrollo de intervenciones puntuales para poner fin a la citada situación. Sin embargo, el objetivo central de este Plan, en lo relativo a la oferta del servicio de Internet de banda ancha, debía ser la incorporación de las innovaciones tecnológicas a la que ya se hacía referencia en la ERSDI, tanto respecto a la banda ancha móvil inalámbrica, como a la posible generalización, a largo plazo, de las redes de acceso de nueva generación.

En cuanto a la demanda, la primera medida cuya inclusión en el nuevo plan de banda ancha se consideraba conveniente era un programa de difusión del mismo con la finalidad de que los ciudadanos y las entidades locales conocieran los beneficios de la banda ancha, la propia existencia del plan y la forma a través de la cual se podían beneficiar de las medidas previstas en este. El resto de medidas cuyo objetivo fuera incrementar el grado de penetración de la banda ancha en la sociedad castellano y leonesa debían ir dirigidas a tratar de superar dos de las principales barreras que impiden o dificultan el acceso de los ciudadanos al servicio de Internet de banda ancha: falta de formación adecuada en nuevas tecnologías; y alto coste económico del acceso a las mismas.

Con base en los argumentos expuestos sucintamente, se formuló una resolución a la Consejería de Fomento con el siguiente tenor literal:

*“En el marco de lo dispuesto en la Estrategia Regional para la Sociedad Digital del Conocimiento 2007-2013 y de forma coordinada con las medidas que están siendo adoptadas por la Administración General del Estado, aprobar, en el plazo de tiempo más breve posible, un Plan de Banda Ancha en Castilla y León, dirigido a extender y mejorar las conexiones de Internet de banda ancha, así como a fomentar su uso por los ciudadanos, incluyendo en el mismo, con carácter general, las siguientes previsiones:*

*•En cuanto a la extensión y mejora de las infraestructuras tecnológicas:*

*- Diseño de medidas dirigidas a identificar aquellos núcleos de población que aún no disponen de acceso de banda ancha y a llevar a cabo las intervenciones puntuales necesarias para garantizar tal acceso.*

*- Relación de actuaciones relativas al estudio y desarrollo de la implantación de la banda ancha móvil y de las redes de nueva generación, considerando para ello los informes y resoluciones emitidos respecto a estas tecnologías por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones.*

*•En relación con el fomento de su demanda y utilización:*

*- Inclusión de un programa de difusión del propio Plan de Banda Ancha, cuya finalidad sea dar a conocer los beneficios de estas conexiones, las medidas contempladas en el*



*Plan y la forma en la cual pueden acogerse a las mismas ciudadanos, entidades locales y operadores.*

*- Desarrollo de medidas dirigidas a la formación de los ciudadanos, con especial atención a colectivos singularmente afectados por el carácter deficiente de aquella, reforzando los programas ya existentes y poniendo en funcionamiento nuevas iniciativas si se considera necesario.*

*- Adopción de actuaciones cuyo objetivo sea reducir el coste económico de la contratación de este servicio para los ciudadanos, continuando con las subvenciones incluidas en el Programa Conéctate y valorando el incremento de estas ayudas en aquellos supuestos en los que, en su caso, aquel servicio sea necesariamente más costoso debido a la ubicación geográfica del lugar donde se desee contratar el acceso”.*

Esta resolución fue aceptada expresamente por la Consejería destinataria de la misma, quien nos puso de manifiesto en su contestación que se estaba trabajando en la próxima convocatoria del nuevo programa de extensión de banda ancha en zonas rurales para el periodo 2009-2012, programa que, con una inversión superior a veinticinco millones de euros, tiene como objetivo la mejora de las condiciones de calidad y de velocidad de acceso a Internet en todo el territorio. Asimismo, la Consejería de Fomento nos señaló también que continuaba desarrollando un conjunto de proyectos de formación para promover el uso inteligente de las tecnologías de la información y de la comunicación, destacando las actuaciones y programas desarrollados en el marco del Programa Iníciate.

El contenido de esta actuación de oficio fue ampliamente difundido a través de la publicación completa de la resolución formulada en la página web de la institución. Así mismo, también procedimos a informar del contenido de nuestra resolución y de la aceptación de la misma por Consejería de Fomento a varios ciudadanos que se dirigieron a esta institución planteando sus quejas relativas al acceso a una conexión de Internet de banda ancha. Así se actuó, entre otros, en los expedientes de queja **20090135**, **20091525** y **20091936**.

En conclusión, deseamos que las medidas anunciadas por la Administración autonómica contribuyan a garantizar el acceso de todos los castellanos y leoneses, en el plazo de tiempo más breve posible, a Internet a través de una conexión de banda ancha, así como a mejorar la implantación de las nuevas tecnologías en esta Comunidad. El cumplimiento de este objetivo se hace más necesario si cabe, considerando las reformas anunciadas desde la Administración estatal relativas a la inclusión, en el año 2011, del acceso a Internet mediante conexiones de banda ancha dentro del servicio universal de telecomunicaciones.



## **2. Protección de los usuarios de comunicaciones electrónicas**

Uno de los sectores donde mayor conflictividad surge, año tras año, entre las empresas prestadoras de servicios y los usuarios de los mismos, es el sector de las telecomunicaciones, entendiendo incluidos dentro del mismo, fundamentalmente, la telefonía (fija y móvil) e Internet.

Quizás por esta especial conflictividad, el Ordenamiento jurídico ha prestado una especial atención a la protección de los usuarios finales de servicios de comunicaciones electrónicas. En concreto, en España la normativa básica en esta materia se contiene en la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, y en el RD 899/2009, de 22 de mayo, por el que se aprueba la carta de derechos del usuario de los servicios de comunicaciones electrónicas. Ahora bien, la existencia de las normas señaladas y de un procedimiento específico tramitado por la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, no excluye que las conductas de las compañías operadoras de telecomunicaciones puedan constituir también infracciones administrativas tipificadas en la normativa general de defensa de los consumidores y usuarios, y que, en consecuencia, aquellos usuarios tengan derecho a ser protegidos como tales, también a través de esta última vía, por la Administración competente para ello.

Sin embargo, la práctica ha puesto de manifiesto en el pasado que aquella complementariedad entre la protección específica del usuario de los servicios de comunicaciones y la general de los consumidores y usuarios llevada a cabo por las administraciones autonómicas, no ha sido tal, asumiendo un protagonismo casi absoluto la primera, y quedando en un papel secundario, cuando no residual, la segunda.

La experiencia de los defensores del pueblo en este ámbito, como receptores de reclamaciones en materia de telecomunicaciones, así lo atestigua. En este sentido, en una de las conclusiones alcanzadas en las XXIV Jornadas de Coordinación de las Defensorías del Pueblo, celebradas en el mes de octubre de 2009 en torno, precisamente, a los diferentes aspectos relacionados con los derechos de los ciudadanos y las tecnologías de la información y la comunicación, se afirmaba que era esencial potenciar la función de inspección y tutela de los derechos de los consumidores y usuarios frente a las entidades prestadoras de estos servicios, estableciendo un régimen sancionador efectivo que disuada a las operadoras de determinadas prácticas que utilizan de manera reiterada vulnerando los derechos de los usuarios de aquellos.

Al respecto, esta institución ya había dirigido, en años anteriores, resoluciones a la Administración autonómica, en cuanto instancia competente en materia de protección de los consumidores y usuarios, relacionadas con la prestación de servicios de telecomunicaciones. En concreto, en los años 2002 y 2003 se formularon sendas resoluciones, a las que se hizo una



amplia referencia en los informes anuales correspondientes, en las cuales se recomendó sancionar las posibles infracciones a la legislación de protección de consumidores y usuarios que se pudieran estar cometiendo a través de los denominados servicios de tarificación adicional (**Q/943/01**) y mediante la emisión de información o publicidad engañosa por parte de los operadores de telecomunicaciones (**Q/1212/02**), respectivamente.

Sin embargo, considerando la relevancia cada vez mayor que la prestación de los servicios de telecomunicaciones ha alcanzado en la sociedad actual y la consecuente necesidad de mejorar constantemente la protección de sus usuarios, se estimó oportuno iniciar una actuación de oficio en 2009 (**20092308**), con el objeto de verificar las medidas que se estaban llevando a cabo en este sentido por la Administración autonómica en el sector concreto de las telecomunicaciones. En concreto, se ha preguntado acerca de las denuncias presentadas en este ámbito; de la forma en la cual se tramitaron y resolvieron aquellas; de las actuaciones de inspección realizadas y de los procedimientos sancionadores incoados como consecuencia del resultado de las mismas; y, en fin, del posible diseño y aplicación de campañas generales de información a los usuarios de telecomunicaciones de sus derechos como tales, así como de las vías para hacer valer los mismos.

En la fecha de cierre de este Informe no se había recibido la información solicitada, sin que hubiera transcurrido el plazo legal establecido para que la misma fuera remitida. En el Informe correspondiente al año 2010, se expondrá el resultado final de esta investigación de oficio.

## **MEDIO AMBIENTE**

### **1. Vertidos en el Parque Natural “Cañón del Río Lobos”**

Se inició una Actuación de Oficio en el año 2008 (**20080013**) para conocer el sistema de depuración de las aguas residuales en el municipio burgalés de Hontoria del Pinar y que afectaba a los valores naturales que se pretendían proteger en el Parque Natural “Cañón del Río Lobos”, situado en las provincias de Soria y Burgos, solicitándose información al Ayuntamiento de Hontoria del Pinar, a la Consejería de Medio Ambiente y a la Confederación Hidrográfica del Duero. Esta iniciativa del Procurador del Común coincidió además con la presentación de una queja sobre este mismo asunto por un ciudadano (**20080419**).

Para comprender mejor esta cuestión, debemos partir del hecho de que el Cañón del Río Lobos fue declarado Parque Natural por la Junta de Castilla y León el 17 de octubre de 1985. Como una de las medidas para preservar los valores del mencionado espacio natural, se proyectó por la Consejería de Medio Ambiente el tratamiento integral de las aguas de los municipios que están incluidos en el Parque Natural, o que vierten directamente al río Lobos,



construyendo una serie de depuradoras en las localidades de Casarejos, San Leonardo de Yagüe, Vadillo, Navaleno, Santa María de las Hoyas, Talveila, Uceró y Herrera de Soria (provincia de Soria), y de Rabanera del Pinar, La Gallega y Hontoria del Pinar (provincia de Burgos). Así, con fecha 27 de diciembre de 2005, se suscribió un convenio de colaboración entre la Consejería de Medio Ambiente, la Diputación Provincial de Soria y los ayuntamientos que vierten en dicho espacio natural, para asegurar el funcionamiento de la red de depuradoras construidas. En virtud de este convenio, la Consejería de Medio Ambiente aporta el 50% de los costes de explotación, los ayuntamientos correspondientes el otro 50%, y la Diputación Provincial asume la gestión y ordenación del sistema.

En el caso concreto de la depuradora de Hontoria del Pinar, según el informe remitido por la Consejería de Medio Ambiente, la obra fue adjudicada, con fecha 15 de diciembre de 1998, a una Unión Temporal de Empresas (en adelante, UTE), finalizando esta en el año 2002. Sin embargo, en diciembre de 2001, el Ayuntamiento de Hontoria del Pinar remitió un fax, detallando algunas medidas que no se habían ejecutado, y advirtiendo expresamente sobre el hecho de que *"si se produjesen perjuicios en el desagüe principal de Hontoria del Pinar por falta de aliviadero, no será responsabilidad de este Ayuntamiento"*.

La recepción de las obras se efectuó por el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Burgos el 9 de mayo de 2005, finalizando el plazo de garantía el 9 de mayo de 2006. Sin embargo, cinco días antes de esa recepción, en el Acta de la reunión informativa de los representantes firmantes del Convenio específico de colaboración anteriormente mencionado, el representante de Hontoria del Pinar volvió a reclamar la reparación de las deficiencias que ya habían sido denunciadas en el fax remitido en 2001. Con fecha 15 de junio de 2006, mediante escrito remitido por la Alcaldía a la Dirección General de Calidad Ambiental, volvió a recordar de nuevo las obras pendientes que ya *"fueron reclamadas en su día a los Técnicos de la Junta y de la UTE que efectuó las obras"*.

Sin embargo, en mayo de 2007, tras ponerse en funcionamiento esta depuradora, se denuncia por la Guardería Fluvial *"el vertido de las aguas residuales procedentes del municipio de Hontoria del Pinar al río Lobos por la margen izquierda, sin pasar por la depuradora, sin autorización de la Confederación Hidrográfica del Duero"*, lo que provocó que el organismo de cuenca acordase la incoación de un expediente sancionador al Ayuntamiento de Hontoria del Pinar por infracción de la normativa de aguas. Sobre los mismos vertidos, se presentaron denuncias por la Asociación para la Defensa y Estudio de la Naturaleza (Asden), indicando que *"se trata de un problema estructural de diseño de la depuradora del municipio, que al unir las aguas negras con las procedentes de pluviales, hace que las tuberías se revienten por varios sitios y las arquetas se levanten provocando los vertidos directos al río..."*.



Estos hechos fueron reconocidos en noviembre de 2007 por la Administración autonómica, realizándose una inspección y limpieza mediante cámara para conocer su alcance, en la que se observó la existencia de deficiencias en su construcción, corroborando lo ya denunciado por el Ayuntamiento de Hontoria del Pinar en el año 2001: *“falta de estanqueidad debido a juntas abiertas, roturas de algunas secciones de las tuberías, grietas, atascos por la proliferación de raíces, aprovechando las debilidades del colector”*. De esta forma, se estimó conveniente la sustitución en toda su longitud del emisario por un trazado paralelo a la tubería actual, aunque el coste (aproximadamente un millón y medio de euros) se consideraba inasumible por la Corporación local, por lo que se requería *“la financiación de otras administraciones para poder llevarla a cabo”*. Por último, ante la persistencia de los problemas, la Dirección General de Infraestructuras Ambientales de la Consejería de Medio Ambiente, mediante resolución de 16 de enero de 2009, ordenó a la UTE responsable de la construcción de esta depuradora *“que proceda a su costa a la sustitución del colector-emisario de Hontoria del Pinar en el plazo de cuatro meses”*.

Sobre esta cuestión, tenemos que considerar que la depuración de las aguas residuales en los espacios naturales es una obligación recogida en el Plan Director de Infraestructura Hidráulica Urbana aprobado mediante el Decreto 151/1994, de 7 de julio, previéndose un procedimiento específico de financiación (el convenio específico de colaboración) tal como se ha hecho en este caso. Sin embargo, el problema surge como consecuencia de la deficiente ejecución de la obra por parte del contratista y que ha motivado la intervención de la Administración autonómica de acuerdo con la normativa de contratos, ya que considera que la responsabilidad de las deficiencias en el funcionamiento del colector son del contratista –al ser un vicio oculto-, y que estas no pudieron ser detectadas hasta la inspección del colector mediante cámara.

En consecuencia, esta Procuraduría considera que, dada la necesidad de preservar los valores naturales del Parque Natural del Cañón del Río Lobos, se debería proceder, en el caso de que no cumpla sus obligaciones la UTE, a la ejecución subsidiaria de la mencionada obra por la Consejería de Medio Ambiente, al no ser un acto personalísimo, conforme a lo previsto, con carácter genérico, en el art. 98 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Todo ello, con independencia de que posteriormente se pueda repercutir el coste de los trabajos de acuerdo con lo dispuesto en la normativa vigente. Finalmente, esta institución no contempló ninguna irregularidad en la actividad del Ayuntamiento de Hontoria del Pinar, ya que, en todo momento, advirtió de las deficiencias existentes en el colector.

Por todo ello, se formuló la siguiente resolución a la Consejería de Medio Ambiente:





*“Que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 98 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAPyPAC, se proceda por la Consejería de Medio Ambiente a la ejecución subsidiaria de las obras de sustitución del colector-emisario de la localidad burgalesa de Hontoria del Pinar, sin perjuicio de la posterior repercusión de los gastos que procedan al contratista de acuerdo con las condiciones fijadas en la normativa de contratos”.*

La Administración autonómica aceptó esta resolución comunicando que, mediante resolución de 20 de julio de 2009 de la Dirección General de Infraestructuras Ambientales, se encomendó a la empresa de Transformación Agraria, S.A. (Tragsa), la realización de la obra "Hontoria del Pinar. Emisario a la Edar"; tras obtener los pertinentes permisos de la Confederación Hidrográfica del Duero (al afectar a la zona de policía de dominio público hidráulico), y la disponibilidad de los terrenos por Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Hontoria del Pinar.

## **2. Saneamiento de aguas residuales en el Parque Regional de Picos de Europa (León)**

En diciembre de 2006, como consecuencia de una actuación de oficio (**OF/59/05**) se formuló una resolución tanto a la Consejería de Medio Ambiente, como a los ayuntamientos implicados, instándoles a adoptar las siguientes medidas para la puesta en marcha de las depuradoras construidas en el espacio natural:

*“Que, de manera urgente e inmediata, se inicien los trámites administrativos precisos para poner en funcionamiento las instalaciones de depuración de aguas residuales construidas como consecuencia del Decreto 151/1994, de 7 de julio, por el que se aprueba el Plan Director de Infraestructura Hidráulica Urbana, con el fin de preservar los valores ecológicos y de calidad ambiental proclamados en el Plan de Ordenación de Recursos Naturales del Parque Regional de Picos de Europa aprobado por Decreto 9/1994, de 9 de enero.*

*Que, de manera urgente e inmediata, se suscriba por parte de la Consejería de Medio Ambiente un convenio de colaboración con la Diputación Provincial de León y los Ayuntamientos de Acebedo, Boca de Huérgano, Boñar, Burón, Crémenes, Maraña, Oseja de Sajambre, Posada de Valdeón, Prioro, Puebla de Lillo, Reyero y Riaño, para la financiación y mantenimiento de las depuradoras ya construidas, teniendo en cuenta las especiales circunstancias de los municipios del Parque Regional de Picos de Europa con escasa población diseminada en cincuenta y ocho localidades.*



*Que se tenga en cuenta la participación de las administraciones municipales para la puesta en funcionamiento de estas depuradoras, modificando, incluso, el sistema de depuración de aguas residuales de aquellas localidades cuando existan otras tecnologías más eficientes y baratas”.*

Posteriormente, se tuvo conocimiento de que el día 16 de abril de 2007 se suscribió un convenio específico de colaboración entre la Consejería de Medio Ambiente, el Consorcio Provincial de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos de la provincia de León y los Ayuntamientos de Acebedo, Boca de Huérgano, Boñar, Burón, Crémenes, Oseja de Sajambre, Maraña, Posada de Valdeón, Prioro, Puebla de Lillo, Reyero y Riaño, con la finalidad de subsanar las deficiencias reconocidas en su momento.

En consecuencia, esta Procuraduría acordó en el año 2008 iniciar una Actuación de Oficio (**20080444**) para conocer si ya se habían puesto en marcha dichas depuradoras. Al respecto, la Consejería de Medio Ambiente informó que la entrada en vigor de las disposiciones recogidas en dicho convenio se retrasó al faltar la firma del Ayuntamiento de Valderrueda. En dicho acuerdo, se establecía que la puesta en marcha de las depuradoras así como la realización de las inversiones necesarias, correspondía a la Consejería de Medio Ambiente, mientras que la explotación y mantenimiento correspondía al Consorcio Provincial para la Gestión de Residuos Sólidos Urbanos para la provincia de León (fijándose un porcentaje de participación de cada localidad según el número de habitantes), que ya ha elaborado unos Pliegos de Prescripciones Particulares que regularán el concurso público de asistencia técnica para la explotación de las mismas.

De esta forma, la Administración autonómica confirmó que *“las referidas actuaciones de puesta en marcha de las instalaciones, se encuentran en ejecución, estando prevista su conclusión a finales del mes de abril”*. Tras concluir esta fase de obra, prosigue el mencionado informe, *“se iniciará la puesta a punto de las instalaciones que cuentan con equipos que precisan energía eléctrica, y que se prolongará por espacio de tres meses, momento en el que la gestión de las instalaciones pasará a depender del Consorcio Provincial para la Gestión de los Residuos Sólidos Urbanos, según el Convenio suscrito entre la Consejería de Medio Ambiente, la Diputación Provincial de León y los ayuntamientos implicados. Sin embargo, el resto de depuradoras que no necesitan energía eléctrica se encuentran en este momento operativas”*. En lo que se refiere a las actuaciones que se deben llevar a cabo en las localidades de Casasuartes, Cofiñal y Puebla de Lillo, la Consejería señala que estos trabajos finalizaron el día 2 de abril de 2008, mientras que se están redactando los proyectos correspondientes de depuración de las localidades de Oseja de Sajambre, Ribota y Caín, integradas en el Parque Nacional.



Por ello, tras congratularse de la firma del mencionado convenio de colaboración siguiendo las directrices fijadas en el Plan Director de Infraestructura Hidráulica Urbana, esta Procuraduría no tiene conocimiento de que se hayan ejecutado las obras contratadas para la puesta en marcha de las depuradoras que fueron adjudicadas en julio de 2008, a pesar de que el Consorcio Provincial ya ha anunciado en el *BOP* de León de 31 de julio de 2009, el concurso para la contratación del servicio de explotación, mantenimiento y conservación de las estaciones depuradoras de aguas residuales del Parque Regional. De todas formas, esta institución estimó que la Consejería debe instar a la empresa adjudicataria a que lleve a cabo las obras contratadas en el plazo señalado con el fin de evitar más demoras, cumpliendo así los mandatos establecidos en los arts. 12.7, 35.1 y 38 del Plan de Ordenación de Recursos Naturales del Parque Regional.

Además, para evitar que vuelvan a repetirse de nuevo los problemas mencionados, se recordó a la Consejería de Medio Ambiente que debe ser especialmente escrupulosa para evitar que se vuelvan a repetir entregas defectuosas. Para ello, con anterioridad a la recepción de las obras, las depuradoras deberán disponer de las oportunas licencias ambiental y de apertura que aseguren que su funcionamiento se va a llevar a cabo conforme a los criterios fijados por la Administración autonómica (sin que sea precisa la Declaración de Impacto Ambiental que sólo resulta exigible para aquellas estaciones depuradoras ubicadas en núcleos de población de más de 15.000 habitantes), cumpliendo lo dispuesto en el art. 18.1 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares.

Por todo ello, se formuló la siguiente resolución a la Consejería de Medio Ambiente:

*“Que se adopten las medidas pertinentes por la Consejería de Medio Ambiente para que las obras contratadas en el expediente 560-LE-736 se ejecuten en el plazo señalado con el fin de que las depuradoras de las localidades integradas en el Parque Regional de los Picos de Europa puedan ponerse en funcionamiento lo antes posible y así garantizar los criterios de calidad de las aguas fijados en los arts. 12.7, 35.1 y 38.2 del Decreto 9/1994, de 20 de enero, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Picos de Europa.*

*Que, de conformidad con lo que establece la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, las mencionadas depuradoras deben obtener, con carácter previo a su puesta en marcha y a la recepción de las obras ejecutadas, las licencias ambientales y de apertura, para garantizar que su funcionamiento se ajusta a las condiciones técnicas establecidas evitando así que vuelvan a producirse las deficiencias anteriores que imposibilitaron su puesta en marcha”.*



Con posterioridad a la fecha de cierre de este Informe, la Administración autonómica contestó rechazando esta resolución, al considerar que ya se había resuelto el problema tras la finalización de las obras en agosto de 2009 y su recepción dos meses después, y que la responsabilidad recaía a partir de este momento en el Consorcio Provincial para la Gestión de Residuos. Además, indicaba que el convenio de colaboración garantiza la continuidad y el mantenimiento de estas instalaciones.

### **3. Falta de limpieza del río Torío en el Barrio de Puente Castro (León)**

Se inició una actuación de oficio (**20081229**) para conocer las causas del estado de insalubridad del río Torío a su paso por el Barrio de Puente Castro, en la ciudad de León, y que se había agravado en verano de 2008, provocando malos olores que fueron denunciados por algunos vecinos (sobre este mismo asunto se presentó también una queja (**20090489**)). A tal fin, se solicitó información al Ayuntamiento de León, a la Confederación Hidrográfica del Duero, a la Mancomunidad Municipal para el Saneamiento Integral de León y su Alfoz (en adelante, Saleal), y a la Consejería de Medio Ambiente.

Los hechos objeto de la presente actuación fueron reconocidos por el organismo de cuenca, ya que, aunque indicaba que el mencionado río presentaba *“unos parámetros normales en lo que a características hidrológico-hidráulicas se refiere”*, dado el fuerte estiaje que sufre durante el periodo estival, en esos momentos *“existía una gran acumulación de residuos sólidos urbanos (basuras, carros de la compra, coches de niño, etc.)”*. En principio, ni la Confederación, ni la Consejería tenían proyectada ninguna actuación al tratarse de un tramo urbano, correspondiendo dicha competencia por tanto al Ayuntamiento de León. Este, a su vez, informó que había solicitado al organismo de cuenca la firma de un convenio o acuerdo de colaboración para implementar un programa de mantenimiento de los cauces de los ríos Torío y Bernesga. Sin embargo, dada la situación, en julio de 2008, se solicitó al organismo de cuenca la obtención de una autorización de ejecución de obras en zona de dominio público hidráulico, con el fin de realizar un tratamiento silvícola (tareas de apeo y desbroce de la vegetación espontánea), en ambas márgenes del río Torío, en el tramo que discurre entre los barrios de Puente Castro y La Lastra. Tras recibir la pertinente autorización, se ejecutaron las obras por la empresa pública Tragsa, finalizando a finales del mes de septiembre de 2008, por lo que aparentemente, se habían subsanado los problemas.

En cambio, en su informe, la Confederación nos describe diversos vertidos que han supuesto una merma de la calidad de las aguas de este río. Dos de ellos, procedentes de los aliviaderos del Ayuntamiento de Villaquilambre y de Villaobispo de las Regueras en el año 2007, ya habían sido solucionados mediante la renovación de las redes de saneamiento. Sin embargo, otros dos todavía no habían sido resueltos: uno existente junto a la urbanización “La Candamia”



en el Canal de La Serna, y que procede de una deficiente conexión de la red de aguas fecales procedente de un inmueble situado en la C/ Vegamián, de la capital leonesa, y otro, situado junto al aliviadero de Puente Castro, que obligaría a la conexión de la red de fecales con la de pluviales en la Avenida de Madrid.

Tras la recepción de estos informes, se consideró, en primer lugar, que sería conveniente, tal como acertadamente había propuesto el Ayuntamiento de León, la formalización de un convenio de colaboración entre esta Administración y el organismo de cuenca que serviría para coordinar actuaciones con el fin de dar solución a los problemas denunciados por los ciudadanos. En dicho acuerdo, se deberían definir las actuaciones a realizar por cada una de las partes, lo que no parece excesivamente complicado puesto que se trata de la mejora, la limpieza y el mantenimiento cotidiano de las riberas de los ríos Torío y Bernesga a su paso por la ciudad de León sin que resulte precisa la construcción de grandes infraestructuras. De esta forma, se establecería un mecanismo eficaz y permanente que pueda dar una respuesta a las demandas de los ciudadanos, evitando polémicas estériles.

En lo que respecta a los vertidos, se trata de un problema estructural (así consta en las actas de Saleal desde el año 2007). En consecuencia, esta institución instó a la Mancomunidad Saleal, y al Ayuntamiento de León para que ejecuten las obras precisas, en el sentido de los informes técnicos remitidos, para solucionar definitivamente las deficiencias que la Confederación Hidrográfica del Duero ha detectado en el canal de La Serna y en el Barrio de Puente Castro, correspondiendo su control a la Mancomunidad conforme a las previsiones establecidas en la normativa vigente. Además, se deben remitir todos los expedientes al organismo de cuenca para que confirme que las actuaciones ejecutadas han servido para solucionar los vertidos denunciados, ya que, en caso contrario, esta debería ejercer las potestades previstas en la normativa de aguas, incluido en su caso la incoación de los oportunos expedientes sancionadores.

De acuerdo con esta argumentación jurídica, se formuló al Ayuntamiento de León y a la Mancomunidad Saleal la siguiente resolución:

*“Que se garantice que la ejecución de las obras precisas, en el sentido de los informes técnicos remitidos, sirven para solucionar definitivamente los vertidos que se han detectado tanto en la presa de La Serna, como en el Barrio de Puente Castro, y que afectaban a la calidad de las aguas del río Torío a su paso por la capital leonesa, asegurándose de la erradicación de las molestias provocadas a los vecinos.*

*Que se remitan todas las actuaciones a la Confederación Hidrográfica del Duero para que esta pueda llevar los controles pertinentes conforme a las potestades conferidas en la normativa de aguas”.*



Ambas administraciones públicas aceptaron la resolución, comunicando asimismo la Confederación que se habían ejecutado las obras requeridas en el Barrio de Puente Castro, constatando que se había despejado de maleza las inmediaciones, y se había alargado el conducto de desagüe hasta el río Torio, como se había requerido.

#### **4. Abandono de residuos en una nave de la localidad de San Martín del Camino (León)**

Esta Procuraduría del Común tuvo conocimiento, a través de los medios de comunicación, del supuesto abandono de 4.000 toneladas de residuos en una nave de la localidad leonesa de San Martín del Camino, por lo que se acordó el inicio de una actuación de oficio (**20081815**) para corroborar los hechos. Para ello, se solicitó información al Ayuntamiento de Santa Marina del Rey, a la Subdelegación del Gobierno en León, al Consorcio Provincial para la Gestión de Residuos Sólidos Urbanos en la provincia de León (en adelante, Gersul), y a la Consejería de Medio Ambiente.

En efecto, de acuerdo con la denuncia formulada por la Patrulla del Seprona de la Guardia Civil de León –que ha sido remitida a esta institución por la Subdelegación del Gobierno- en febrero de 2007, los agentes de la autoridad procedieron a inspeccionar la mencionada nave, al tener conocimiento de que, en su interior, se encontraba una gran cantidad de residuos plásticos almacenados, indicando que dicha nave *“se encuentra cerrada en todo su perímetro, teniendo una altura media de 10 metros, disponiendo de dos puertas de acceso al interior de la misma. Dividida interiormente en dos habitáculos por una pared de ladrillo y chapa metálica, uno de ellos de aproximadamente 1.000 metros cuadrados, se encuentra ocupado en su mayoría, por lo que a simple vista parecen ser residuos sólidos de naturaleza plástica y de papel. Estos residuos se encuentran empaquetados en fajos apilados en sentido piramidal, llegando a alcanzar unos 5 metros de altura, observándose cosida en varios fardos etiquetas escritas en idioma alemán”*. No obstante, se señala que *“inspeccionadas las inmediaciones de esta nave, no se han observado afecciones al suelo, a las aguas o de otro tipo que pudieran perjudicar el medio ambiente o dañar el equilibrio de los sistemas naturales”*. Tras la práctica de las investigaciones, los agentes de la autoridad concluyeron que se trataba de un conglomerado de empresas que introducían residuos en España procedentes de Alemania, con el fin de abandonarlos en distintos puntos de la geografía nacional, percibiendo por ello importantes cantidades de dinero. Todas estas actuaciones fueron remitidas a la Delegación Territorial en León para que el órgano competente de la Administración autonómica pudiese adoptar las medidas que fuesen procedentes.

Sobre estos residuos, la Consejería de Medio Ambiente nos da traslado de la inspección practicada por técnicos del Laboratorio Regional de Calidad Ambiental y del Servicio



Territorial de Medio Ambiente de León en diciembre de 2008, en la que se concluye que *“se trata pues del almacenamiento de un residuo peligroso, no urbano. A efectos de medio ambiente, no debería tratarse como un abandono porque en principio, dada su situación, no parece que se creen riesgos para el agua, aire o suelo, fauna o flora, ruidos ni olores estando cerrado o techado, estanco y con control del acceso, siendo el único peligro inminente un posible incendio por vandalismo, meteorológico o por descarga en la corriente eléctrica”*. Asimismo, Gersul destaca que, para saber si estos residuos pueden ser tratados en el Centro de San Román de la Vega dependiente de ese Consorcio Provincial, debe determinarse previamente si son residuos industriales o municipales y cuál es su composición. Por último, el Ayuntamiento de Santa Marina del Rey informa que el conocimiento que tiene del asunto de referencia es sólo y exclusivamente a través de la prensa, solicitando ayuda a la Administración autonómica.

Tras felicitar por su actuación a la Patrulla del Seprona de la Guardia Civil de León y a los técnicos del Laboratorio Regional de Medio Ambiente, esta Procuraduría debe partir del hecho de que se han almacenado plásticos, y de que estos son calificados como residuos. Tal y como se describe en los informes técnicos anteriormente desarrollados, nos encontramos ante un tipo de residuo que de conformidad con la Orden MAM/304/2002, de 8 de febrero, por la que se publican las operaciones de valorización y eliminación de residuos y la Lista Europea de Residuos (Código 191204), debe ser calificado como no peligroso y de origen no urbano.

Por lo tanto, esta institución considera que se debe calificar la acción denunciada no como depósito, sino como eliminación incontrolada al haber transcurrido más de dos años desde la denuncia de la Guardia Civil, tal como se deduce del art. 19.2 de la Ley de Residuos y de la interpretación seguida por algunos TSJ (SSTSJ de Galicia de 9 de febrero de 2005, y de Valencia de 14 de abril de 2000). En efecto, esta institución considera que se han infringido diversos preceptos de la Ley de Residuos, ya que el art. 12.2 de la norma establece que *“queda prohibido el abandono, vertido o eliminación incontrolada de residuos en todo el territorio nacional y toda mezcla o dilución de residuos que dificulte su gestión”*, por lo que los residuos deben ser entregados a un gestor autorizado, tal como se recoge en el art. 15 de la Ley 10/1998. Sin embargo, el titular de la nave no es en absoluto un gestor autorizado para el tratamiento de dichos residuos plásticos, por lo que se deben trasladar a uno habilitado por la Administración autonómica para proceder a su eliminación y/o valorización. En este caso, no procedería que dicho tratamiento lo llevase a cabo el Consorcio Gersul, puesto que no se trata de residuos sólidos urbanos generados en la provincia de León, sino que su origen es industrial, procedente de otro país, Alemania.

Ante el abandono de estos residuos –lógicamente han pasado ya más de dos años-, debería ser la Consejería de Medio Ambiente, dada la escasez de medios materiales y





personales de un municipio pequeño como el de Santa Marina del Rey la que asumiese la labor de impulso y coordinación para proceder a su tratamiento. Asimismo, al tratarse de una infracción continuada, debería acordarse la incoación de un expediente sancionador por infracción de lo dispuesto en el art. 34.3 b) de la Ley de Residuos, como abandono o eliminación incontrolada, siendo responsables concurrentes tanto el conglomerado de empresas que transportó el residuo desde Alemania, como el propietario de la nave. Finalmente, debe tenerse en cuenta la necesidad de cumplir el principio comunitario de “quien contamina, paga”, plasmado en el art. 36.1 de la Ley de Residuos, por lo que deberá adoptarse como medida ejecutiva la obligación de reciclar estos residuos, trasladándolos a un gestor autorizado. Como dados los antecedentes, los responsables no van a hacerse cargo de esta obligación, la Administración autonómica debería adoptar las medidas de ejecución forzosa –en este caso, la ejecución subsidiaria prevista en el art. 98 de la Ley 30/1992- exigiendo solidariamente los gastos y perjuicios a los que se determinen como responsables.

Por último, tenemos que señalar que, la inspección practicada por el Laboratorio Regional de Medio Ambiente, ha constatado que el propietario de la nave ha llevado a cabo una actividad -almacenamiento de residuos plásticos no peligrosos- para la que no disponía de licencia ni ambiental, ni de apertura, lo cual constituye una infracción al art. 74.3 a) de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León. En este caso, la potestad sancionadora correspondería al Ayuntamiento de Santa Marina de Rey (art. 81.2 de la Ley 11/2003). Únicamente, en el supuesto de inactividad, correspondería tramitar este expediente sancionador al órgano competente de la Consejería de Medio Ambiente, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 82 de esta norma.

De todas formas, tras archivar las actuaciones respecto al Consorcio Gersul, se formularon las siguientes resoluciones:

Ayuntamiento de Santa Marina de Rey:

*“Que, de conformidad con lo previsto en los arts. 74.3 a) y 81.2 de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, se acuerde por el órgano competente del Ayuntamiento de Santa Marina del Rey la incoación del oportuno expediente sancionador (...), al llevar a cabo una actividad de almacenamiento de residuos plásticos en una nave que carece de las preceptivas licencias ambiental y de apertura para el ejercicio de esta actividad”.*

Consejería de Medio Ambiente:

*“Que la Consejería de Medio Ambiente debió haber actuado más diligentemente para eliminar el depósito de residuos plásticos existentes en la nave (...) de la localidad leonesa de San Martín del Camino, ya que la denuncia de los agentes de la Guardia*





*Civil fue remitida a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León con fecha 30 de mayo 2007.*

*Que, en el supuesto de que no se hubiese llevado a cabo ninguna actuación administrativa tras las inspecciones practicadas por técnicos del Laboratorio Regional de Calidad Ambiental y la Patrulla del Seprona de la Guardia Civil de León, se acuerde por el órgano competente de la Consejería de Medio Ambiente, previa comprobación de los hechos si se considerara procedente, la incoación del oportuno expediente sancionador como presuntos responsables de una infracción tipificada en el art. 34.3 b) de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos.*

*Que, en el caso de que durante la tramitación del expediente sancionador no se delimitase el grado de participación, se determine la solidaridad en la responsabilidad de los distintos imputados, de acuerdo con lo establecido en el art. 32.2 de la Ley de Residuos.*

*Que se acuerde el traslado de dichos residuos a un gestor autorizado para su reciclaje y valorización, trasladando el coste de dicha gestión a aquellas personas que se determinen como responsables, previa tramitación del oportuno expediente, de acuerdo con lo previsto en el art. 36 de la Ley de Residuos".*

La Administración municipal aceptó esta resolución, comunicando que se había impuesto una sanción al propietario de la nave por el ejercicio de actividad clasificada sin licencia municipal. Con posterioridad a la fecha de cierre de este Informe, la Administración autonómica rechazó esta resolución al considerar que su actuación había sido correcta.

## **5. Tala de árboles en el Parque de la Era de Trobajo del Camino (León)**

Se inició una actuación de oficio (**20091008**) al tener conocimiento de la corta de numerosos árboles (ciruelos chinos, acebos, sauces y coníferas) de bastante antigüedad en el Parque de la Era, situado en la localidad leonesa de Trobajo del Camino, y que había provocado las protestas de algunos vecinos.

En consecuencia, se solicitó información al Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo, quién facilitó los informes técnicos solicitados para llevar a cabo la remodelación de la zona verde, no existiendo ninguna especie, según la Administración autonómica, que estuviera incluida en los catálogos de flora protegida vigentes, ya que se trata de variedades de jardinería que no requieren ningún tipo de autorización del Servicio Territorial de Medio Ambiente de León. Además, según el informe técnico municipal, las especies taladas han sido únicamente aquellas que no han podido ser trasplantadas.



Por todas estas razones, se archivó esta actuación de oficio al no constatar ninguna irregularidad en la remodelación acordada por la Administración municipal.

## **RIESGOS DE LAS TICS EN EL ÁMBITO EDUCATIVO**

Bajo el presupuesto de que la implantación de las nuevas tecnologías de la comunicación y de la información (TIC) ha irrumpido de forma extraordinaria en los hábitos de la sociedad, y, en particular, en los de aquellas personas de menor edad, que han asumido con naturalidad la existencia de unos recursos que les son contemporáneos, y cuya utilización está actualmente siendo potenciada, se tramitó el expediente de oficio **20092021**.

Como se había concluido en las XXIV Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo, celebradas entre los días 19, 20 y 21 de octubre, las TIC son instrumentos de garantía y efectividad de los derechos sociales, y, en el ámbito educativo, la Administración debe ser el verdadero agente para, entre otros fines, realizar acciones de formación y alfabetización digital que permitan a los potenciales usuarios conocer la utilidad de los desarrollos alcanzados.

No obstante, tampoco podemos ignorar que la utilización de dichas tecnologías, y en especial de Internet, conlleva unos riesgos, como el derivado del tratamiento de datos personales, el denominado “cyberbullying” y otras técnicas que, como hemos podido ver en casos de actualidad recientes, pueden afectar a la integridad de los menores si no se evita una mala utilización de los recursos y no existe un control a tal efecto.

Por ello, a la Administración educativa, con relación a los alumnos de enseñanzas no universitarias, también les corresponde llevar a cabo una actuación dirigida a formar sobre el adecuado uso de las TIC y evitar los peligros que las mismas pueden entrañar. Esta actuación ha de estar dirigida a toda la comunidad educativa, y, en especial, tanto a los alumnos como a sus padres, siendo éstos los que en muchas ocasiones se ven superados por los conocimientos que tienen sus hijos, de modo que la función de control que deberían llevar a cabo resulta inadecuada.

Por lo que respecta a la Comunidad de Castilla y León, en consideración a la información que nos facilitó la Consejería de Educación, pudimos constatar que la Administración autonómica compartía la valoración del “alto riesgo” que implica el uso inadecuado de las TIC, cuya virtualidad estaba en ofrecer nuevas oportunidades para aprender, para innovar y para mejorar la educación, pero que también pueden llevar al desarrollo de comportamientos disfuncionales y de problemas de convivencia.

A partir de esta constatación, la Consejería de Educación ha hecho hincapié en el Plan de Convivencia Escolar de Castilla y León vigente desde el curso 2004/2005, que se desarrolla en los centros educativos, y a través del cual se trata de sensibilizar en contra del acoso e



intimidación entre iguales ("bullying"), con independencia de su modalidad, y, por tanto, incluyendo el "cyberbullying"; formar a los alumnos en ayudas entre iguales, incluyendo aspectos relacionados con el uso adecuado de las TIC; apoyar y proteger a las potenciales víctimas, en particular con un Programa de Asistencia Jurídica de la Consejería de Educación; y seguir y evaluar la situación existente, mediante el análisis de los datos proporcionados por los centros y las solicitudes de profesores y alumnos de asistencia jurídica a través del Programa referido, para intervenir con carácter preventivo y de la forma más eficaz ante los problemas que se detecten.

Asimismo, la Consejería de Educación también hizo referencia a la tipificación como conducta contraria a las normas de convivencia, en el art. 37-g) del Decreto 51/2007, de 17 de mayo, por el que se regulan los derechos y deberes de los alumnos y la participación y los compromisos de las familias en el proceso educativo, de "la utilización inadecuada de aparatos electrónicos". A ello podríamos añadir que el art. 32-2, f) del mismo Decreto, también contempla, como una circunstancia agravante de la responsabilidad derivada de las conductas que perturban la convivencia, "la publicidad o jactancia de conductas perturbadoras de la convivencia a través de aparatos electrónicos u otros medios".

Por otro lado, también la Administración educativa anunció la puesta en marcha de una web temática de valor informativo, dentro del Portal de Educación, con espacios propios para los centros, alumnos y padres y profesores, que, en efecto, podía ser el soporte de contenidos dirigidos a prevenir conductas de "ciberacoso" o similares, que supongan cualquier tipo de perjuicio para los alumnos que son usuarios de las nuevas tecnologías. Y, desde la Consejería de Educación se ha adquirido un software de protección y de control de contenidos para dotar a los centros docentes públicos.

A partir de estos datos que nos había facilitado la Administración educativa de nuestra Comunidad, dirigimos la siguiente resolución:

*"Que la Administración educativa de esta Comunidad, de acuerdo con la sensibilidad mostrada sobre los riesgos que implica el uso de las TIC para los menores de edad inmersos en el sistema educativo, mantenga e implemente las líneas de actuación dirigidas a que éstos, tanto en calidad de alumnos, como de simples usuarios de las TIC, sean conscientes de dichos riesgos y de las pautas existentes para evitarlos y denunciarlos, y tengan el debido control de quienes están a cargo de sus cuidados, para lo cual debe facilitárseles la información y los conocimientos mínimos adecuados tal fin".*

Aunque en la fecha de cierre de este Informe, la Consejería de Educación no había aceptado o rechazado nuestra resolución, lo cierto es que, con posterioridad a la misma, hemos



podido comprobar la inclusión de la web temática sobre el “Plan de Prevención del Ciberacoso y la Promoción de la Navegación Segura en Centros Escolares” que nos había sido anunciada, dentro de los contenidos del Portal de Educación, con unos contenidos que facilitan una información muy útil para toda la comunidad educativa, con el fin de evitar los riesgos que justificaron la tramitación de nuestra actuación de oficio, y en cuya fundamentación, además, se hace referencia a la Resolución que el Procurador del Común dirigió en el mes de enero de 2009 a la Consejería de Fomento, a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades y a la Consejería de Educación, animando a la puesta en marcha de acciones concretas que garantizaran la protección de los menores.

### **CINE Y OTROS ESPECTÁCULOS PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD SENSORIAL**

Con la referencia **20090156**, se tramitó un expediente que respondía a la inquietud de facilitar a las personas que presentan una discapacidad física o sensorial el acceso normalizado a los principales medios de entretenimiento que están presentes en nuestra cultura de una forma gradual, y, en particular, el acceso a aquellas artes visuales y escénicas, como el caso del cine y el teatro, que además responden a procesos comunicativos y educativos de los que no pueden verse privadas estas personas, teniendo en cuenta la existencia de mecanismos tecnológicos que lo permiten, y el carácter de universalidad de los mismos.

En efecto, la Declaración Universal de Derecho Humanos proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, en su art. 27-1, recoge el derecho de “toda persona a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten”.

Al margen de las fuentes de Derecho Internacional, el art. 44-1 de la Constitución Española establece que “los poderes públicos promoverán y tutelarán el acceso a la cultura, a la que todos tienen derecho”, y, en el art. 43 se obliga a los poderes públicos a facilitar la “adecuada utilización del ocio”. Asimismo, el art. 13-10 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, contempla el derecho de los castellanos y leoneses a acceder a la cultura en condiciones de igualdad.

En consideración a dichas previsiones, y la necesidad de llevar a cabo políticas de integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos (art. 49 de la Constitución, que inspira la Ley 13/1982, de 7 de abril de Integración Social de Minusválidos; así como el art. 13-8 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León), resulta obvio que las Administraciones Públicas deben llevar a cabo políticas adecuadas dirigidas a hacer efectivo el acceso habitual al cine, al teatro, y a lugares de ocio similares, para personas que presentan algún tipo de discapacidad.



A nivel estatal, la Ley 15/2001, de 9 de julio, de fomento y promoción de la cinematografía y el sector audiovisual, ya preveía, entre los criterios a tener en cuenta para otorgar ayudas a la producción y a la promoción y distribución de obras cinematográficas y audiovisuales, la utilización de técnicas que posibilitaran el acercamiento de las personas con discapacidad (arts. 5 y 6). Con posterioridad, la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine, cuya Disposición Derogatoria Única, Letra a), derogó la anterior Ley, prevé las mismas medidas (arts. 28 y 29), y además contiene una disposición adicional tercera, sobre el acceso al cine para las personas con discapacidad, cuyo apartado 1, prevé que “las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, promoverán la accesibilidad al cine de las personas con discapacidad física o sensorial, velando por un uso regular, normalizado y sin discriminaciones de los medios audiovisuales”.

El Estatuto de Autonomía de Castilla y León, al margen de las competencias exclusivas atribuidas a nuestra Comunidad, sobre la cultura y los espectáculos y actividades recreativas, y, en particular, sobre “la industria cinematográfica y audiovisual de Castilla y León y de promoción y planificación de equipamientos culturales de Castilla y León” (art. 70, 31º, c) y 32º), establece en su art. 13-8 que “las personas de Castilla y León con algún grado de discapacidad tienen derecho a la igualdad de trato y de oportunidades, a la accesibilidad en cualquier ámbito de la vida, así como a las ayudas públicas necesarias para facilitar su plena integración educativa, laboral y social”.

Con este marco normativo, las Administraciones públicas tienen que impulsar el acceso normalizado de las personas con discapacidad a cines y teatros con sistemas de audiodescripción para personas ciegas y con discapacidad visual, y de subtítulo especial que permita la comprensión de las películas y obras por parte de personas sordas y con discapacidad auditiva, y que podrían ser utilizados en salas compartidas con público que no tuviera esos tipos de discapacidad.

A la vista del informe que nos remitió la Administración autonómica, son excepcionales, ocasionales y esporádicas las actuaciones dirigidas a dicho tipo de personas, por lo que es necesario ampliar las mismas para conseguir el acceso normalizado en el que está implicada toda la sociedad, y, en particular, las Administraciones públicas.

Con relación a las subvenciones dirigidas al sector audiovisual, también se nos indicó que, en las correspondientes Órdenes de convocatoria, se tiene en cuenta, para valorar los proyectos presentados, las adaptaciones que faciliten el acceso a las personas con discapacidad. Sin embargo, ninguna mención expresa se incorpora a los criterios previstos para valorar las solicitudes de subvenciones por parte de productores, autores, guionistas, realizadores o distribuidores, respecto a la posible consideración de adaptaciones dirigidas a la



accesibilidad de las personas con problemas sensoriales, promoviendo las mismas mediante la actuación de la Administración que subvenciona las producciones audiovisuales.

Con todo ello, consideramos que debe haber una mayor implicación de la Administración autonómica que la que actualmente existe, para facilitar el acceso de las personas con discapacidad a las salas de cine y teatro, por lo que acogemos de forma muy favorable el anuncio que nos ha llegado de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, en el sentido de que la Ponencia Técnica de Accesibilidad estudiará la posibilidad de facilitar ese acceso en una futura modificación del Reglamento de Accesibilidad vigente.

En todo caso, ya sea a través de ayudas para financiar los medios técnicos precisos, ya sea a través de convenios con otras Administraciones o Asociaciones a los mismos efectos, ya sea desarrollando la normativa que establezca los presupuestos necesarios para que el acceso de las personas con discapacidad sensorial sea efectivo, a la Administración le corresponde tener un papel especialmente activo, por lo que, consideramos oportuno formular la siguiente resolución, con el fin de que:

*“Se desarrolle un programa o programas específicos que integren acciones en el ámbito de la promoción de la cultura, y, en particular, en el de la promoción de las artes audiovisuales y escénicas, con el objetivo de facilitar, de forma gradual, a toda persona que tenga cualquier tipo de discapacidad, el acceso a las producciones audiovisuales y escénicas que existan en cada momento, hasta que se consiga que dicho acceso tenga el carácter más normalizado posible”.*

Esta resolución, remitida a las Consejerías de Cultura y Turismo y de Familia e Igualdad de Oportunidades, fue aceptada, mostrándose una especial sensibilidad por la problemática que motivó la apertura del expediente.

## **FAMILIA, IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y JUVENTUD**

### **1. Situación del autismo en Castilla y León**

La Clasificación Internacional de Funcionamiento de la Discapacidad y de la Salud (Organización Mundial de la Salud) ha incluido el autismo como una discapacidad diferenciada y con entidad propia, surgida de la alteración en el desarrollo de una serie de funciones mentales básicas indispensables para otras más específicas, las que nos permiten ejecutar actividades concretas con cierto nivel de autonomía.



Siendo, pues, una profunda alteración de diferentes funciones del sistema nervioso central, se configura este trastorno como una discapacidad diferente que genera unas necesidades de tratamiento específico y especializado.

Sin embargo, el colectivo de personas afectadas por trastornos del espectro autista sigue padeciendo importantes carencias asistenciales. Algunas de ellas fueron conocidas a través de la Comparecencia de la Presidenta de la Federación de Autismo de Castilla y León en la Comisión no Permanente para las Políticas Integrales de la Discapacidad, en sesión celebrada el día 9 de junio de 2005 en Fuensaldaña.

Es sabido, no obstante, que a través de la constante labor desarrollada por dicha organización se ha producido una mejora en la colaboración prestada por la Administración mediante la articulación de diversas líneas específicas de actuación.

No obstante, y a pesar de los avances producidos hasta el momento, son todavía muchas las personas con autismo que siguen sin beneficiarse de los progresos conseguidos en los últimos años al no poder acceder a un tratamiento adecuado a sus características. De hecho, el autismo continúa siendo, según la Federación Autismo Castilla y León, una discapacidad “invisible”, desconocida y objeto de numerosas discriminaciones, incluso entre el colectivo de las personas con discapacidad (“los marginados dentro de los marginados”).

El hecho de estar afectado por un síndrome de esta tipología sigue constituyendo, pues, una circunstancia de desigualdad para quienes la padecen y les sitúa en una evidente posición de desventaja en la sociedad.

Estas circunstancias aconsejaron el inicio de una actuación de oficio (**OF/17/06**) sobre la situación del autismo en Castilla y León, cuya tramitación ha servido para conocer, desde la experiencia de la labor desarrollada por la Federación citada, la persistencia de importantes carencias todavía no cubiertas para lograr la protección especial que precisa este grupo especialmente vulnerable. Se apoyó, por ello, desde esta Procuraduría un mayor avance de la política de atención a favor de las personas con autismo fundamentada en la individualidad y especificidad de dicha discapacidad, en relación con los siguientes aspectos:

1. En relación con el reconocimiento de la especificidad.

En las estadísticas oficiales las personas con autismo no figuran como tales, estando englobadas en grupos más amplios de personas con discapacidad. De ello deriva la necesidad de reconocer el autismo como una discapacidad específica, de acuerdo con las clasificaciones reconocidas en el ámbito internacional. Precisamente, la falta de este reconocimiento específico dificulta una planificación adecuada y realista de los servicios que precisan estas personas.

2. En relación con el diagnóstico.



En Castilla y León la discrepancia entre los índices de prevalencia y el número de casos diagnosticados demuestra la existencia de graves problemas de detección. De hecho, muchos casos de personas con autismo carecen de diagnóstico o éste se produce de forma muy tardía.

La propuesta ofrecida por la Federación Autismo Castilla y León para resolver este problema se centra en la realización de acciones formativas dirigidas a pediatras y otros profesionales del ámbito sanitario, profesionales de guarderías y centros educativos y en la creación de equipos especializados de detección y diagnóstico. Ello fundamentado en la necesidad de una valoración ajustada por un equipo multiprofesional, con un adecuado conocimiento del autismo y de las características especiales de esta discapacidad.

### 3. En relación con el tratamiento.

Se destaca, asimismo, la relevancia de una intervención precoz adaptada a las necesidades individuales como paso esencial hacia la integración social, defendiéndose el derecho de toda persona bajo sospecha de presentar un TEA a ser diagnosticada en el menor tiempo posible y a recibir cuanto antes un tratamiento específico orientado a desarrollar al máximo sus potencialidades. La rápida participación en programas de atención temprana resulta decisiva en el desarrollo de las habilidades y en el grado de autonomía de las personas con autismo.

### 4. En relación con la educación.

Las necesidades educativas de las personas con autismo requieren un esfuerzo de adaptación y flexibilidad del sistema educativo. Se han reclamado, por ello, las siguientes medidas:

a) Realizar las adaptaciones necesarias desde el entorno académico para facilitar a los alumnos la atención educativa que precisan.

b) Incrementar las plazas educativas específicas en algunas provincias, con especial atención en el medio rural.

c) Permitir la existencia de aulas específicas de autismo de titularidad de las asociaciones que estén integradas en centros públicos o concertados, así como programas de apoyo en centros ordinarios. Este modelo se considera el más adecuado, ya que contempla una intervención educativa especializada y personalizada pero en contextos normalizados.

d) Posibilitar el acceso de los centros educativos de autismo a los programas de madrugadores y de prolongación del horario escolar.





e) Contemplar entre las condiciones de la convocatoria de ayudas para el transporte dirigida a alumnos con discapacidad motora, los importantes déficits y problemas de conducta de las personas gravemente afectadas.

f) Revisar los conciertos educativos con el fin de reflejar el nuevo enfoque que sobre la discapacidad se ha desarrollado en los últimos años.

g) Reducir la ratio de niños por aula en los centros de autismo.

h) Fomentar la formación especializada y continua del personal de los centros educativos.

i) Promover modalidades residenciales para facilitar la escolarización adecuada de los alumnos con TEA del entorno rural.

j) Crear y financiar programas estables de educación para adultos con autismo, que den continuidad al proceso educativo fuera del marco lectivo y con proyección para toda la vida y en todos los ámbitos.

k) Y aplicar el Subplan Específico de Atención al Alumnado con Necesidades Educativas Especiales asociadas a la Discapacidad (2006-2010).

#### 5. En relación con la sanidad.

Existen graves problemas de acceso al sistema sanitario, motivados por la complejidad del trastorno, la falta de especialistas formados en el mismo y la dificultad de practicar determinadas pruebas, revisiones u operaciones. De hecho, muy pocos niños son derivados a servicios especializados antes de los tres años, retrasando la puesta en marcha de un programa de atención temprana especializado. Se ha insistido, así, en la necesidad de articular las siguientes medidas:

a) Crear equipos especializados de detección y diagnóstico.

b) Facilitar y garantizar la utilización sistemática de instrumentos entre los equipos de psiquiatras para la detección a los 18 meses y asegurar a las familias no sólo la correcta derivación a los especialistas de referencia, sino también a las asociaciones y/o al centro base.

c) Contar con médicos de familia de referencia especialmente sensibilizados en la atención del colectivo y de otros especialistas como neurólogos y psiquiatras encargados del tratamiento de patologías más estrictamente asociadas con el autismo.

d) Y aplicar o desarrollar adecuadamente el Protocolo de atención bucodental en relación con la población con autismo, tanto infantil como adulta.

#### 6. En relación con los servicios sociales.



La adecuada provisión de unos servicios especializados a la edad más temprana posible, según la Federación Autismo Castilla y León, marcará el posterior desarrollo de la persona, su integración en la comunidad y su calidad de vida, con el consiguiente ahorro de los elevados costes económicos y personales que generaría una falta de atención específica. Por ello, se ha considerado necesaria la articulación de las siguientes medidas:

a) Aumentar la intensidad mínima (horas semanales) de la atención temprana prestada a los niños con autismo en los centros base.

b) Creación, consolidación y financiación adecuada de plazas de centro de día y de vivienda en la edad adulta.

c) Incrementar las líneas de financiación de los programas de apoyo y respiro familiar.

d) Promover nuevas medidas que garanticen la conciliación de la vida familiar y laboral de los padres de personas con autismo con independencia de la edad del hijo, así como medidas que favorezcan el acceso de las madres al mundo laboral.

e) Remover los obstáculos que impiden acceder a este colectivo a los programas de ocio y tiempo libre ofertados por la administración y ampliar la ayuda concedida hasta el momento por la Gerencia de Servicios Sociales a la Federación Autismo para el programa de ocio y tiempo libre.

f) Y desarrollar programas de prevención del deterioro físico en los centros de día, incentivos económicos a los clubes deportivos de los colectivos gravemente afectados y promocionar escuelas de deporte adaptado.

Por todo ello, y teniendo en cuenta que su bienestar social y calidad de vida están íntimamente vinculados a la atención que se les preste desde el diagnóstico inicial hasta la edad adulta y que el conjunto de problemáticas y necesidades de este sector de la población exige la participación e implicación del sistema de acción social, el sistema sanitario y el educativo, se formuló por el Procurador del Común la siguiente resolución a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, a la Consejería de Sanidad y a la Consejería de Educación:

*“Que con la finalidad de seguir avanzando en el proceso de atención de las personas afectadas por trastornos del espectro autista, se analicen en colaboración con la Federación Autismo Castilla y León las necesidades actuales que todavía presenta esta población y se ofrezca desde los ámbitos sanitario, educativo y social una intervención fundamentada en la especificidad de esta discapacidad y capaz de mejorar su bienestar social y calidad de vida durante todo el ciclo vital.*

*Para ello deberán adoptarse las medidas oportunas dirigidas a eliminar la demora diagnóstica; promover la atención temprana en condiciones de calidad; adaptar y*



*flexibilizar el sistema educativo; favorecer el acceso al sistema sanitario; ofrecer los recursos sociales precisos, el adecuado respiro y apoyo a las familias, la participación activa a través del empleo, actividades culturales, deportivas y de ocio; y los apoyos y servicios apropiados durante la edad adulta”.*

La Consejería de Sanidad ha aceptado parcialmente la resolución, comunicando las actuaciones puestas en marcha o previstas desde el sistema de salud para dar respuesta a los trastornos del espectro autista. Como la elaboración de la Guía para la atención de niños con TEA en atención primaria, dirigida a pediatras y profesionales, con el objeto de mejorar la detección precoz; la inclusión de diferentes objetivos específicos para la atención a la salud mental infanto-juvenil en la próxima Estrategia Regional de Asistencia Psiquiátrica y Salud Mental; y la continuidad de las actuaciones formativas en el ámbito de la salud mental.

La Consejería de Educación, por su parte, aceptó la resolución, al igual que la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, pudiendo hacer especial referencia al trabajo que se está desarrollando en estos momentos para el establecimiento de un modelo de atención a las necesidades de este colectivo, desde una perspectiva de red de responsabilidad pública, a la que se suma la voluntad de la Federación de Autismo Castilla y León para su consolidación.

## **2. El problema del consumo de alcohol entre la población menor de edad**

El consumo de bebidas alcohólicas se ha convertido en una práctica ampliamente extendida y aceptada en la mayoría de las sociedades occidentales. Pero ya no se trata de un hábito exclusivo de la población adulta. Cada día son más los adolescentes que beben, especialmente durante las actividades desarrolladas en torno al ocio y la diversión.

De hecho, entre los menores de edad se ha extendido la costumbre del consumo intenso de alcohol concentrado en un escaso lapso de tiempo. Así, se producen intoxicaciones agudas graves en menores de 18 años y en cuantía objetivamente muy superior a la de hace años.

Ahora bien, la creciente preocupación por la extensión de este problema entre los adolescentes surge no sólo porque beben más frecuentemente y en cantidades más elevadas, sino también por el hecho de que desconocen los riesgos que las bebidas alcohólicas tienen para su salud y su desarrollo personal.

Pese a ello, son escasas las quejas que se presentan en relación con el incumplimiento de las limitaciones y prohibiciones establecidas respecto a la publicidad, la promoción, la venta y el consumo de bebidas alcohólicas entre la población menor de edad. Así,



puede observarse en el apartado de este Informe relativo al Área I: Igualdad de Oportunidades y Juventud, punto 1.2. Menores, o en Informes anuales de ejercicios anteriores.

Esta Procuraduría, por ello, ha creído oportuno desarrollar una actuación de oficio relacionada con la problemática del consumo de alcohol entre jóvenes y adolescentes en Castilla y León, al amparo de las funciones encomendadas al Procurador del Común para la protección y defensa de la infancia y juventud (**OF/1072/07**).

El objetivo de esta intervención se ha centrado en constatar la incidencia, las causas y los efectos de esta práctica juvenil y en valorar la respuesta ofrecida por los poderes públicos en el ámbito preventivo y fiscalizador.

Para ello, se comenzó analizando la situación y las tendencias del consumo de alcohol por los jóvenes a través de los diferentes estudios desarrollados por organismos públicos tanto de ámbito nacional como ubicados en nuestra Comunidad Autónoma, con la finalidad de obtener información útil para evaluar la respuesta institucional dirigida a prevenir el problema.

Con ello, pudo constatarse la generalización en Castilla y León de un modelo de consumo de bebidas alcohólicas entre los jóvenes y adolescentes con las siguientes particularidades:

- Aunque la prevalencia del consumo haya evolucionado positivamente en los últimos años, el alcohol sigue siendo una de las drogas más consumidas entre los estudiantes de 14 y 18 años.
- La edad de inicio en el consumo de bebidas alcohólicas es muy temprana, entre los 13 años para los primeros contactos con el alcohol y sobre los 15 años para el inicio en el consumo semanal.
- Su consumo se concentra durante los fines de semana.
- Se producen con frecuencia episodios de consumo abusivo de alcohol o intoxicaciones etílicas.

Efectivamente, la evaluación del V Plan Regional sobre Drogas de Castilla y León (aprobado por Decreto 60/2005, de 21 de julio), ha puesto de manifiesto que la aceptación social del consumo de alcohol sigue siendo muy alta, las edades de inicio son muy precoces y la prevalencia de personas que consumen habitualmente bebidas alcohólicas es todavía muy elevada.

Así, el consumo habitual de alcohol en Castilla y León se encuentra ligeramente por encima de los promedios nacionales, siendo más acusada esta diferencia en la población de estudiantes de 14 a 18 años. Este consumo forma parte de unas pautas de conducta que



muchos jóvenes consideran totalmente normales, propias de su edad y del grupo con el que se relaciona en la utilización del tiempo libre.

Por ello, y aun cuando la conciencia del riesgo que supone el consumo de bebidas alcohólicas entre los jóvenes ha tenido su reflejo en la política legislativa de Castilla y León, las acciones administrativas desarrolladas para hacer frente a esta problemática no han sido suficientes.

Esta institución ha defendido, así, la necesidad de potenciar una intervención administrativa garantista y eficaz en la reducción de la oferta de esta droga institucionalizada y en la protección de los jóvenes y adolescentes frente a su consumo. Las estrategias que para la consecución de dicha finalidad han sido propuestas son las siguientes:

1. Estrategias de concienciación e información.

Disponer de una información adecuada y persuasiva sobre los riesgos del consumo de alcohol es una condición necesaria para abordar un cambio de actitudes en la adquisición y desarrollo de conductas de protección de la salud.

Aunque en el caso de esta Comunidad Autónoma, según la Encuesta Escolar sobre Drogas en Castilla y León 2008, una amplia mayoría de los estudiantes (87,4%) se considera en ese año suficiente o perfectamente informado sobre las drogas, existen unos bajos niveles de riesgo percibido asociados al consumo de bebidas alcohólicas. Y pese a que la percepción de dicho riesgo ha evolucionado positivamente desde el año 2004 en la población de estudiantes de 14 a 18 años, sigue siendo considerablemente menor que en la población general. Sólo un 37,5% de los estudiantes considera que tomar 5 ó 6 copas el fin de semana puede ocasionar bastantes o muchos problemas.

El alcohol, así, sigue siendo la droga socialmente más aceptada. La actitud tolerante de la juventud hacia la conducta de emborracharse en espacios públicos es de 3,05% en 2007, en una escala de valoración de 1 a 10 en la que el máximo rechazo es uno y la máxima tolerancia es 10. Además, una tercera parte de la población de estudiantes de 14 a 18 años de la Comunidad Autónoma perciben que sus padres les permiten consumir bebidas alcohólicas a pesar de ser menores de edad: un 16,9% en cualquier sitio y un 16% siempre que no las tomen en casa (VI Plan Regional sobre Drogas de Castilla y León).

Por ello, ha defendido esta Procuraduría la necesidad de reforzar o potenciar las estrategias de concienciación e información, aumentando y mejorando los programas o campañas de tipo informativo para poder conseguir un cambio palpable en la conducta de los jóvenes y adolescentes respecto a su percepción de los riesgos asociados al consumo de



alcohol, una disminución de la tolerancia familiar y social y, en definitiva, reducir la prevalencia de dicho consumo entre dicha población.

## 2. Estrategias de prevención.

La influencia de las estrategias de prevención familiar, escolar y comunitaria aplicadas hasta el momento ha sido relevante en la reducción de los niveles de prevalencia iniciales. Sin embargo, según la Encuesta Escolar sobre Drogas en Castilla y León 2008, el consumo de alcohol en esta Comunidad es notablemente mayor que los promedios nacionales. El alcohol sigue siendo la sustancia psicoactiva de mayor consumo entre los estudiantes de 14 a 18 años de Castilla y León. Su consumo se mantiene en valores altos desde 1994.

Ello puede deberse, entre otras motivaciones personales, familiares o sociales, a que el alcohol es la droga a la que los adolescentes y jóvenes de esta Comunidad declaran tener una mayor accesibilidad. Según el VI Plan Regional sobre Drogas de Castilla y León, el alcohol es con mucha diferencia la droga que la población escolar de Castilla y León percibe como más disponible.

Concretamente, según la Encuesta Escolar sobre Drogas en Castilla y León 2008, los estudiantes encuestados perciben una fácil disponibilidad para conseguir bebidas alcohólicas a lo largo de los años (1994-2008). En 2008 el 94,3% de los estudiantes consideran fácil o muy fácil conseguir alcohol.

Los menores, en consecuencia, no tienen en la práctica dificultades para la adquisición de alcohol, a pesar de la prohibición legal de venta de bebidas alcohólicas establecida en la Ley 3/2007, de 7 de marzo, por la que se modifica la Ley 3/1994, de 29 de marzo, de Prevención, Asistencia e Integración Social de Drogodependientes.

Para prevenir, pues, el consumo de alcohol entre la población menor de edad es preciso disminuir su accesibilidad a las bebidas alcohólicas. De hecho, la limitación del consumo mediante la dificultad de la oferta constituye una de las estrategias de prevención prioritarias para la reducción de esta práctica.

Por ello, con independencia de la necesaria actividad de control, se ha apoyado una adecuada información a los vendedores o proveedores de bebidas alcohólicas sobre los problemas que genera el consumo de alcohol en la salud de los adolescentes y de las consecuencias derivadas de la infracción de las normas citadas, así como el requerimiento de su cumplimiento.

También se ha defendido el desarrollo de medidas que contribuyan a la aplicación de las restricciones en la publicidad del alcohol establecidas en la normativa vigente. Como la formalización de acuerdos por parte de la Administración de esta Comunidad Autónoma con



empresas fabricantes y distribuidoras de bebidas alcohólicas, destinados al autocontrol y a la autolimitación de la publicidad y prevenir su consumo y abuso entre los menores de edad.

### 3. Estrategias de control.

La adopción de medidas preventivas o disuasorias del consumo de alcohol entre los jóvenes y adolescentes, fundamentadas en la disminución de la demanda y de la accesibilidad a las bebidas alcohólicas, debe completarse con una eficaz política de supervisión de la publicidad, promoción, venta y consumo de alcohol.

Así, la actividad de control desarrollada hasta el momento en los distintos municipios de esta Comunidad habrá contribuido a un mayor cumplimiento de la normativa vigente en la materia. No obstante, todavía en algunos lugares, establecimientos o recintos se sigue haciendo caso omiso a las obligaciones exigidas legalmente y a las medidas adicionales establecidas para su efectividad.

Considerando, así, que la prevalencia del consumo de bebidas alcohólicas en la población joven de esta Comunidad es aún muy elevada (por encima de los promedios nacionales), esta institución consideró necesario incrementar una intervención garantista respecto al cumplimiento de las limitaciones y prohibiciones establecidas para alcanzar una estrategia eficaz en la reducción de la oferta de esta droga institucionalizada y en la protección de los jóvenes y adolescentes, extremando la vigilancia o supervisión en los distintos municipios.

Además, esta Procuraduría se ha ocupado especialmente del fenómeno del “botellón”, dado que, según los datos facilitados, la práctica más desarrollada se asocia al consumo de alcohol en la vía pública.

Según la Encuesta Escolar sobre Drogas en Castilla y León 2008, uno de los lugares donde los estudiantes de Castilla y León beben alcohol con más frecuencia son los espacios abiertos (72%). En 2008, respecto a 2006, disminuye la proporción de estudiantes que toman bebidas alcohólicas en bares o pubs y aumenta la proporción de estudiantes que consumen en espacios abiertos y en menor medida en discotecas.

La normativa vigente (Ley 3/2007, de 7 de marzo, por la que se modifica la Ley 3/1994, de 29 de marzo, de Prevención, Asistencia e Integración Social de Drogodependientes de Castilla y León), con la finalidad de ordenar la concentración de personas en espacios públicos abiertos y de hacer compatible la convivencia armónica de los ciudadanos y la conciliación de derechos como el disfrute del ocio y el descanso, prohíbe el consumo de bebidas alcohólicas en vías, espacios y zonas públicas (art. 23 ter. punto 4).



El control de estas medidas legales ha tenido buen reflejo en la práctica administrativa de esta Comunidad Autónoma. De hecho, el consumo de alcohol en la vía pública se ha convertido en el motivo cuantitativamente más importante que ha fundamentado la actividad sancionadora de la administración. Según los datos facilitados por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, el mayor porcentaje de expedientes sancionadores, se inició en todos los ejercicios por infracciones en relación con el consumo en la vía pública. En 2004, representaron el 80'5% de los expedientes tramitados, en 2005 el 84%, en 2006 el 91'3% y en 2007 el 58%.

También el mayor número de sanciones se impusieron por el consumo en la vía pública. En 2004, fueron 2.377 (el 95% de los expedientes incoados); en 2005, 127 (el 99'2%); en 2006, 667 (el 75%) y en 2007, 472 (el 85'3%).

Igualmente, en algunos de los municipios examinados (de más de 20.000 habitantes) se observó una importante actividad sancionadora en relación con esta práctica.

Evidentemente, en los casos en que la administración interviene rigurosamente en las zonas en las que se produce el botellón, efectuando vigilancias o controles policiales de carácter disuasorio, formulando denuncias y tramitando los correspondientes procedimientos sancionadores, es posible minimizar el impacto de este tipo de prácticas.

No obstante, el problema sigue enraizado entre las costumbres de ocio más practicadas por la población juvenil y adolescente, por lo que la represión de este tipo de conductas, aunque imprescindible, no resulta suficiente. Debe, desde luego, mantenerse e incrementarse en aquellos lugares en los que sea necesario, pero es preciso, asimismo, diseñar otras estrategias efectivas que permitan modificar los patrones de conducta a medio y largo plazo.

Como la potenciación de nuevas alternativas de ocio nocturno y el incremento de campañas informativas y educativas, propiciando la participación o implicación de los propios jóvenes en la elaboración y desarrollo de los programas. O la regulación y consecuente aplicación de medidas sustitutivas de las sanciones económicas, a fin de que los jóvenes que consuman en espacios públicos participen en talleres educativos, sociológicos, de habilidades sociales o en programas que les permitan conocer los efectos de su conducta.

La necesidad, pues, de continuar aunando voluntades y de aumentar la implicación de todos los agentes (públicos y privados) en la ejecución de nuevas intervenciones que sirvan para avanzar en mayor medida en la modificación de comportamientos y en la progresiva erradicación del problema, determinó que el Procurador del Común, aun comprendiendo la dificultad de la consecución de estos objetivos, formulase la siguiente resolución a la Consejería





de Familia e Igualdad de Oportunidades, así como a los Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes de esta Comunidad Autónoma:

*«Que se intensifique y extreme un esfuerzo conjunto y coordinado que implique en mayor medida y de forma más eficaz a las distintas administraciones competentes, a los agentes privados, a los padres, educadores y a la sociedad en general ante el problema del consumo de alcohol entre los jóvenes y adolescentes en esta Comunidad Autónoma.*

*Para ello se recomienda la adopción de las siguientes medidas, entre otras posibles, con el objetivo de aumentar el cumplimiento de la normativa vigente y seguir avanzando en la elevación de la percepción del riesgo asociada al consumo de bebidas alcohólicas, en la disminución de la accesibilidad al alcohol por los adolescentes, en la reducción de la aceptación social del consumo por parte de los propios jóvenes, padres y población general, en el retraso de la edad de inicio en el uso de esta droga y en el aumento de las conductas de ocio saludable:*

*1. Administración autonómica y Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes, en sus respectivos ámbitos competenciales:*

*➤ Reforzar, incrementar y mejorar de forma coordinada las campañas o programas de concienciación e información sobre los riesgos asociados al consumo de alcohol, con el fin de seguir aumentando la percepción de las consecuencias negativas unidas al uso y abuso de bebidas alcohólicas, reducir la demanda y el interés social por las mismas.*

*➤ Incrementar y mejorar los programas acreditados de prevención familiar, escolar y extraescolar.*

*➤ Desarrollar nuevas campañas de sensibilización social continuadas en el tiempo para fomentar un cambio de actitudes en la población y reducir la aceptación o tolerancia del consumo de bebidas alcohólicas por los menores de edad.*

*➤ Desarrollar nuevas estrategias que dificulten la oferta y, así, disminuyan la disponibilidad del alcohol por los menores de edad. Entre ellas:*

*a) Fomentar el desarrollo de programas, actuaciones o campañas dirigidas a ofrecer una información adecuada a los vendedores o proveedores de bebidas alcohólicas (tiendas de alimentación, supermercados, hipermercados, bares, pubs, discotecas....) sobre los problemas que genera el consumo de alcohol en la salud de los adolescentes y de las consecuencias o responsabilidades asociadas al incumplimiento de la prohibición de venta o suministro de alcohol a dicha población.*



*b) Fomentar el desarrollo de campañas o protocolos de actuación requiriendo a los establecimientos comerciales la adopción de medidas de control para evitar la venta de bebidas alcohólicas a menores de 18 años (como la exhibición del DNI); a los establecimientos de autoservicio la exposición de tales bebidas en una sección concreta con carteles informativos de la prohibición de su venta a dicha población; y a todos los establecimientos públicos donde se venda, dispense o consuma alcohol, la colocación o exhibición de carteles claramente visibles con la advertencia de dicha prohibición y sobre los perjuicios para la salud derivados del abuso.*

*c) Incrementar la actividad de vigilancia o inspección sobre los establecimientos comerciales y públicos que vendan o dispensen bebidas alcohólicas para controlar el cumplimiento de la normativa vigente, adoptando las medidas oportunas frente a las prácticas comerciales que puedan influir en el consumo de alcohol en la población joven o que incumplan la prohibición de venta, suministro o dispensación a menores de edad, así como cualquier otra obligación.*

## *2. Administración de la Comunidad de Castilla y León:*

➤ *Desarrollar las acciones necesarias para formalizar los acuerdos necesarios con empresas fabricantes y distribuidoras de bebidas alcohólicas, destinadas al autocontrol y a la limitación de la publicidad y a prevenir el consumo y el abuso de estos productos entre los menores de edad.*

➤ *Desarrollar actuaciones o campañas de información (a través de los centros educativos o de los medios de comunicación) para informar regularmente sobre las actividades de ocio que se programen en los municipios.*

➤ *Ejercer las correspondientes competencias en caso de inhibición de los municipios en la incoación de expedientes sancionadores en la materia.*

➤ *Prestar una especial atención al fenómeno del "botellón", articulando, entre otras posibles, las siguientes actuaciones:*

*a) Proceder a la regulación de medidas sustitutivas de la sanción económica, destinadas a la participación de los jóvenes que incumplan la prohibición de consumo en la vía pública en actividades, talleres, cursos o programas destinados a mejorar la percepción del riesgo y, en definitiva, disminuir el consumo de alcohol entre dicha población.*

*b) Incluir en el VI Plan Regional sobre Drogas de Castilla y León programas específicos para la prevención de conductas relacionadas con el consumo de alcohol en la vía pública.*



*c) Realizar campañas de prevención destinadas a concienciar a los jóvenes de los efectos nocivos del consumo de alcohol, así como de las molestias que generan sus comportamientos.*

*3. Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes:*

*➤ Proceder a la adaptación de los planes municipales de drogas, en los casos en que no se haya efectuado en la actualidad, al nuevo régimen establecido en la Ley 3/2007, de 7 de marzo.*

*➤ Prestar una especial atención al fenómeno del “botellón”, articulando, entre otras posibles, las siguientes actuaciones:*

*a) Incrementar la actividad de control frente a las concentraciones de jóvenes en la vía pública para consumir alcohol, ejerciendo mediante la dotación policial suficiente una función preventiva de la práctica del botellón, procediendo a la disolución de tales concentraciones en las zonas en que se produzcan y ejerciendo las medidas sancionadoras correspondientes.*

*b) Incrementar o mejorar el fomento de modalidades de ocio alternativo entre los jóvenes y adolescentes para mejorar progresivamente los patrones de conducta e inducir en la práctica de un ocio más saludable.*

*c) Incluir en los planes municipales de drogas la programación de acciones específicas para prevenir la práctica del “botellón”.*

*d) Realizar campañas de prevención destinadas a concienciar a los jóvenes de los efectos nocivos del consumo de alcohol, así como de las molestias que generan sus comportamientos».*

En la fecha de cierre de este Informe, dado que dicha resolución fue formulada a finales de 2009, tan sólo se ha recibido respuesta por parte de los Ayuntamientos de Valladolid, Laguna de Duero y Aranda de Duero, aceptando todos ellos las recomendaciones propuestas.

### **3. Personas con discapacidad**

A lo largo del año 2009 se han desarrollado diversas actuaciones de oficio relacionadas con problemas que afectan de forma directa a las personas con discapacidad. A la hora de iniciar este tipo de actuaciones se toman en consideración principalmente los problemas que se encuentran en el origen de las quejas que los ciudadanos formulan, con la finalidad de despertar el interés y la atención de los poderes públicos hacia los mismos y proceder a su solución.



Así, en las actuaciones que se citan a continuación y que, iniciadas en el 2009 al cierre de este informe se encontraban en tramitación, bien en periodo de información, bien informadas y pendientes de resolución, hemos considerado necesario abundar en el principio de accesibilidad universal y diseño para todos, refiriéndose las actuaciones de oficio a aspectos de la vida cotidiana, como el mobiliario urbano (expediente **20092019** relativo a la posibilidad de instalar en nuestras ciudades contenedores de residuos accesibles), la reserva de aparcamientos adaptados en zona de la ORA (**20092020**), o la actuación desarrollada en relación con las barreras en la comunicación sensorial (**20092122**). Con dicha actuación se pretende conocer el grado de implantación en los servicios de atención al públicos de aquellos mecanismos o alternativas que hacen posible dicha comunicación y el acceso a los sistemas de comunicación y señalización, bienes y servicios a disposición del público, a toda la población (tales como la presencia de intérpretes de lengua de signos, señalizaciones en braille o en relieve...).

De igual forma se considera oportuno destacar la actuación recogida en el expediente **20092087**, en la que se pretende realizar un análisis de las verdaderas posibilidades con que cuentan los alumnos que padecen alguna discapacidad para completar su formación universitaria, así como el expediente **20092147**, a través del cual se trata de determinar las posibilidades de acceso y permanencia en las bibliotecas públicas para las personas con discapacidad.

Por otro lado, interesa destacar también que a lo largo del presente año 2009 se ha desarrollado y continúa la tramitación de una actuación de oficio (**20091879**) dirigida a constatar el grado de cumplimiento de la Ley 3/1998, de accesibilidad y supresión de barreras, una vez agotado el plazo de adaptación establecido en su Disposición Transitoria, centrandose principalmente el análisis en el régimen sancionador establecido en aquella Ley y en la regulación que en la misma se establece en cuestiones tales como la distribución de competencias en dicho ámbito sancionador. Dicha actuación se inició en la convicción de que, aunque el recurso al procedimiento sancionador no sea el mejor sistema para lograr el cumplimiento de las previsiones de la Ley citada, es evidente que las infracciones que en su caso se produzcan en este ámbito exigen el desarrollo y aplicación de las consecuencias previstas en la misma ante lo que supone, sin duda alguna, tanto un incumplimiento de la Ley como una clara vulneración de los derechos de las personas con discapacidad.

No obstante, esta institución considera que merece una especial referencia la actuación de oficio reflejada en el expediente registrado con el número de referencia **20081865** iniciada en el año 2008 y cuya tramitación ha continuado a lo largo del año 2009.



En concreto, en dicha actuación de oficio, relacionada con el empleo público de las personas con discapacidad, se ha analizado el cumplimiento por las administraciones públicas de la obligación de reserva de plazas para personas con discapacidad en las convocatorias de empleo que las mismas efectúan.

La citada actuación se ha entendido tanto con la Administración Autonómica como con la Administración Local. En concreto, en relación con esta última se ha solicitado información y formulado resolución a los 55 ayuntamientos de nuestra Comunidad Autónoma con población superior a 5.000 habitantes.

En dicha actuación, tras recabarse la oportuna información a las administraciones citadas, esta institución ha formulado una resolución a los Ayuntamientos indicados con apoyo, en síntesis, en las consideraciones siguientes:

En primer lugar, se destacaban las evidentes dificultades con las que se enfrentan a diario las personas con discapacidad para lograr un empleo, teniendo en cuenta que la posición de partida en el caso de las personas con discapacidad es peor, lo que justifica la adopción de medidas de acción positiva y la necesidad de extremar las cautelas para que los logros obtenidos con dichas medidas se mantengan.

Precisamente por ello, la reserva de un cupo de las plazas ofertadas para personas con discapacidad entra dentro del ámbito de dichas medidas, cuya adopción encuentra su justificación en nuestro propio texto constitucional (art. 9.2 en relación con los arts. 14, 49 y 23.2, y 35.1 CE), obligando a los poderes públicos, ante una situación de partida inferior, a remover los obstáculos que dificultan o incluso impiden el acceso de las personas con discapacidad al empleo, y en concreto en este caso al empleo público.

Precisamente por ello, tanto en el ámbito estatal como en el autonómico el legislador ha establecido medidas de acción positiva tendentes a favorecer el empleo de las personas con discapacidad.

Así, debía tenerse en cuenta el contenido de la Disposición Adicional 19ª de la Ley 30/84, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública, en la redacción dada a la misma por la Ley 53/2003, de 10 de diciembre, en la que se establece que en las ofertas de empleo público se debe reservar un cupo no inferior al cinco por ciento de las vacantes para ser cubiertas entre personas con discapacidad cuyo grado de minusvalía sea igual o superior al 33 por ciento, de modo que, progresivamente se alcance el dos por ciento de los efectivos totales de la Administración del Estado, siempre que superen las pruebas selectivas y que, en su momento, acrediten el indicado grado de minusvalía y la compatibilidad con el desempeño de las tareas y funciones correspondientes, según se determine reglamentariamente.



En esta Comunidad Autónoma, el art. 46, 2 de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León, establece la obligación de reservar un porcentaje no inferior al diez por ciento de las vacantes de la oferta global de empleo público.

Y, en fin, también debían citarse las previsiones contenidas en la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, que asimismo establece que en las ofertas de empleo público se reservará un cupo no inferior al cinco por ciento de las vacantes para ser cubiertas entre personas con discapacidad, siempre que superen los procesos selectivos y acrediten su discapacidad y la compatibilidad con el desempeño de las tareas, de modo que progresivamente se alcance el dos por ciento de los efectivos totales en cada Administración Pública.

En segundo lugar, se indicaba, en la resolución dictada que es la Administración la que ha de concretar las plazas que han de reservarse para personas con discapacidad del total de las vacantes, debiendo hacer la reserva en las ofertas de empleo público, especificando en dicha oferta aquellas que se reservan en cada uno de los cuerpos, escalas o categorías, como ocurre en la OPE del Estado, ya haciendo esta reserva específica en cada una de las convocatorias derivadas de la oferta general.

La distribución de las plazas y la decisión sobre las que han de reservarse a personas con discapacidad, a juicio de esta institución, debe realizarse de forma motivada. De ahí que se considerase oportuno recordar el contenido del art. 54 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en el que se citan, entre otros, los actos administrativos que se dicten en el ejercicio de potestades discrecionales, los cuales han de estar motivados.

En este sentido, en el informe anual correspondiente al año 2006 el Defensor del Pueblo indica que los preceptos que prevén la reserva de plazas no son directamente aplicables si no se han reflejado en las correspondientes convocatorias, y que tal reserva no incide, necesariamente, en todas y cada una de las convocatorias ya que la Administración puede determinar, de forma razonada y congruente, cuáles de las vacantes existentes en sus plantillas deben reservarse para aspirantes con discapacidad.

Teniendo en cuenta lo anterior, parecía razonable que el cupo de reserva de plazas para personas con discapacidad que pudiera preverse en futuras ofertas públicas de empleo se distribuyera equitativamente entre todas las convocatorias amparadas en cada una de las OPE, salvo que existieran razones objetivas que aconsejasen otra solución, como puede ser que las actividades o funciones que corresponden a determinados puestos de trabajo resulten más adecuadas o compatibles con la existencia de una discapacidad, en cuyo caso deberían expresarse las razones determinantes de la elección de una u otra convocatoria.



Por todo ello, y con las matizaciones que en función de la información facilitada por la entidad local de que se trataba en cada caso fueron necesarias (dado que en ocasiones se había alcanzado el porcentaje previsto en la Ley en relación con el total de efectivos en cada Administración) se formuló una resolución en la que, entre otros extremos, se sugería lo siguiente:

Primero.- Valorar la conveniencia de especificar en las futuras OPE las plazas objeto de reserva cuyas actividades o funciones fuesen compatibles en mayor medida con la existencia de una discapacidad en cada cuerpo, escala y categoría, estableciendo en dicha oferta el número de las que en cada caso han de reservarse.

Segundo.- En defecto de lo anterior, también se indicaba que el cupo destinado a personas con discapacidad derivado de la reserva global de plazas que se recogiera en futuras Ofertas Públicas de Empleo, se distribuyera de forma equitativa entre las convocatorias amparadas por tales ofertas cuyas plazas sean compatibles en mayor medida con la presencia de una discapacidad, salvo que existan o concurren razones que justifiquen otra solución, en cuyo caso deberían concretarse las razones determinantes de la decisión.

Tercero.- Que en relación con el logro del objetivo del 2% previsto en la Ley, y siguiendo a título de ejemplo lo establecido en el art. 15 del Decreto 83/2008, de 23 de diciembre, por el que se regula el acceso de las personas con discapacidad al empleo público, a la provisión de puestos de trabajo y a la formación en la Administración de Castilla y León, parecía conveniente además y así se sugirió, que en las convocatorias ordinarias con turno para personas con discapacidad se recogiera expresamente el derecho a un llamamiento preferente a efectos de contrataciones temporales para los aspirantes que formasen parte de la bolsa de empleo desde el turno reservado, respecto de las vacantes ofertadas y no cubiertas por tal turno.

En general, la acogida que ha tenido la indicada resolución por parte de las entidades locales a las que se ha dirigido ha sido muy positiva, aunque en la fecha de cierre de este informe todavía no se había recibido la respuesta de algunos ayuntamientos en relación con la indicada resolución.

Por otro lado, en noviembre del año 2009 se dirigió una resolución similar (con los matices que el caso exigía) a la Consejería de Administración Autonómica, si bien en la fecha de cierre del presente informe y dada la fecha de la resolución dictada no se conocía la postura de dicha Consejería en relación con la citada resolución.

Por otro lado, y en relación también con el empleo público, en el mes de noviembre del año 2009 se inició otra actuación de oficio (**20092018**) centrada en un aspecto concreto y



con indudable incidencia en las posibilidades de acceso a dicho empleo por parte de las personas con discapacidad, a saber: el aspecto relativo a la formación.

Dicha actuación de oficio, en trámite en la fecha de cierre del presente informe, se centraba en las previsiones de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León, en cuya Disposición Adicional Primera, bajo el Título Acceso al empleo público de las personas con discapacidad, se establece la obligación de la Consejería competente en materia de función pública (por sí misma o en colaboración con organizaciones o asociaciones que promueven los derechos de las personas con discapacidad) de desarrollar políticas activas que incluyan, entre otras, acciones de formación de las personas con discapacidad que faciliten su acceso al empleo público. Añadiendo, dicha Disposición que con el fin de lograr la mayor efectividad de las acciones previstas se prestará una especial atención a la fase preparatoria de los procesos selectivos.

## **SANIDAD**

Varias han sido las actuaciones de oficio iniciadas por esta Procuraduría en el año 2009 si bien la gran mayoría serán resueltas a lo largo del año 2010.

La primera de ellas, ya citada en el Informe del pasado año así como accidentalmente en el presente es la que lleva por número de expediente **20081886** relativa a la fibromialgia. Lamentablemente no ha sido posible hacer el estudio por parte de nuestra institución al no haber recibido toda la información solicitada razón por la cual hemos tenido que requerir a la Consejería de Sanidad para que amplíe la ya remitida.

Citaremos ahora otro expediente de oficio también mencionado en el Informe del año pasado cual es el referido a la situación del Servicio de Oncología en el Hospital Nuestra Señora de Sonsoles en Ávila (**20081982**). Como ya señalamos, iniciamos un expediente a causa de las noticias llegadas a esta institución sobre las carencias del meritado Servicio debidas a la carencia de personal, concretamente de facultativos. Esta circunstancia hacía que los pacientes hubieran de desplazarse a otras provincias para recibir su tratamiento con las consecuencias de toda índole (personal, familiar, etc.) que estos desplazamientos acarreaban. Solicitada información, la Consejería nos indicó los detalles de la cuestión así como el origen de tal cuestión. Básicamente, el déficit de especialistas así como que para estos resulten más atractivas unas plazas que otras lo que conlleva que determinadas provincias se vean desatendidas por falta de facultativos en los términos indicados. Examinada la cuestión se formuló una resolución con el siguiente contenido:

*“Que por parte de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León se estudie el modo de incentivar las plazas de especialista en oncología (y más*





*concretamente en la provincia de Ávila), así como cualquier otra medida que contribuya a la mejor y más estable cobertura de los puestos, incrementándose su número y sus condiciones laborales como forma de mejorar así la asistencia a los usuarios”.*

La resolución fue aceptada por parte de la Administración sanitaria, razón por la cual procedimos al archivo del expediente.

Aludiremos ahora a los expedientes que, iniciados en años precedentes, están pendientes de resolución en el momento de cierre de este Informe.

Así, tuvimos conocimiento de que los conciertos entre Sacyl y las clínicas privadas para derivar enfermos oncológicos en fase terminal no prevén la circunstancia de que éstos sean atendidos por oncólogos. Este extremo, y el hecho de que pacientes en la misma situación pero provenientes de la medicina privada sí contasen con la visita de un oncólogo (sin tener que ser remitidos a otro centro hospitalario) nos indicaba la posible vulneración del principio de igualdad. Por otra parte, consultados informes de la Sociedad Española de Oncología Médica, éstos indican la necesidad de que los equipos de cuidados paliativos tengan carácter multidisciplinar estando conformados también y en su caso por oncólogos.

Por esta razón iniciamos el expediente **20082367** solicitando de la Consejería de Sanidad información sobre la cuestión con remisión de los convenios concertados con los centros privados para la prestación de cuidados paliativos. Así como si esta problemática se daba únicamente en León o en el resto de las provincias de nuestra Comunidad Autónoma.

En la fecha de la redacción del presente Informe estamos estudiando la información remitida.

Nos referiremos ahora a una serie de expedientes que no han sido resueltos dado que no hemos recibido la información de la Administración sanitaria, si bien en algunos casos, estamos aún dentro del plazo legal puesto que se han iniciado a finales del año 2009. Son los siguientes:

- **20092120**, expediente relativo a la incidencia que el Decreto 68/2008, de 4 de septiembre, por el que se crea el Registro de Pacientes en Lista de Espera de Atención Especializada y se regulan las garantías de espera máxima en intervenciones quirúrgicas en el Sistema de Salud de Castilla y León ha tenido en las Listas de Espera de nuestra Comunidad Autónoma.

- **20092121**, concerniente a la problemática del transporte único para enfermos dializados en Salamanca. Sobre esta cuestión ya se ha pronunciado esta Procuraduría en años precedentes si bien parece que la cuestión se ha reproducido.



- **20092159**, sobre el Servicio de Radioterapia en Soria dado que hemos tenido conocimiento de que los enfermos de cáncer de la provincia de Soria han de desplazarse a otras localidades tanto dentro de Castilla y León (Burgos) como fuera de la misma (Logroño) a fin de recibir el tratamiento de radioterapia. Esto implica complicados y largos traslados para quienes se encuentran en tan difícil situación agravando los padecimientos de los mismos.

En estos tres casos estamos a la espera de recibir la información oportuna para proceder a resolver la cuestión de fondo.

## **INMIGRACIÓN**

La parte del Ordenamiento jurídico actualmente vigente dedicada a la regulación de la inmigración incluye, como uno de sus objetivos principales, la integración social de los extranjeros y el reconocimiento a estos de un relevante número de derechos. Para el logro de este fin es esencial e indispensable una intervención adecuada de las comunidades autónomas y de las entidades locales, quienes han ido asumiendo progresivamente mayores competencias vinculadas al fenómeno de la inmigración.

Una manifestación de lo anterior son las previsiones incluidas, a estos efectos, en el EA, donde se recoge expresamente, en su art. 10, la extensión de los derechos reconocidos en el texto estatutario a los extranjeros con vecindad administrativa en Castilla y León, en los términos que establezcan las leyes que los desarrollen, así como la obligación de la Administración autonómica y de las entidades locales de desarrollar, dentro de sus respectivos ámbitos competenciales, políticas públicas dirigidas a promover la integración social, económica, laboral y cultural de los inmigrantes en la sociedad castellano y leonesa.

Esta institución no ha querido ser ajena al creciente protagonismo que las administraciones autonómica y local han asumido en el desarrollo de la acción pública dirigida a lograr la integración de las personas de nacionalidad extranjera en la sociedad de esta Comunidad que les ha acogido. En efecto, tal y como señalábamos en el Informe anual anterior, en el mes de octubre de 2008 se celebró una reunión con catorce asociaciones y organizaciones no gubernamentales dedicadas a atender al colectivo inmigrante y a defender sus intereses. Este encuentro tenía como objetivo principal conocer los principales problemas que las personas inmigrantes sufren en sus relaciones con las administraciones públicas. A la vista de las cuestiones que fueron planteadas en aquella reunión, se acordó la apertura de cinco actuaciones de oficio generales cuyo objeto era la asistencia sanitaria, la educación, el empleo, la atención de los menores no acompañados y la reagrupación familiar, respectivamente.



Pues bien, una vez obtenida la información correspondiente a las problemáticas puestas de manifiesto en cada uno de los sectores materiales señalados, esta institución ha identificado cuarenta y cuatro medidas que pueden ser llevadas a cabo con la finalidad de mejorar la integración de los extranjeros y la protección de sus derechos en nuestra Comunidad. La adopción de treinta y siete de ellas se ha sugerido a las Consejerías competentes en cada caso por razón de la materia, bien como recomendaciones de ejecución de medidas contempladas en el Plan Integral de Inmigración en Castilla y León 2005-2009, bien como sugerencias para su inclusión en el II Plan Integral de Inmigración que se elabore para el período que comienza en 2010. Así mismo, las resoluciones formuladas también han sido comunicadas a la Consejería de Interior y Justicia, como centro directivo competente en materia de inmigración. Por último, las siete medidas restantes fueron puestas en conocimiento del Defensor del Pueblo, debido a que la competencia para acordar las mismas correspondía a la Administración del Estado.

Las asociaciones y organizaciones no gubernamentales asistentes a la reunión antes señalada han sido debidamente informadas del contenido de la postura adoptada por esta institución en cada una de las investigaciones de oficio llevadas a cabo, así como, en su caso, del resultado final de estas últimas derivado de las contestaciones recibidas de la Administración autonómica a las resoluciones emitidas.

### **1. Atención sanitaria de la población inmigrante**

No cabe duda de que la Administración autonómica debe adoptar las medidas oportunas con el objetivo de garantizar el derecho a la salud de los extranjeros residentes en Castilla y León, tal y como se encuentra recogido en el art. 13.2 del Estatuto de Autonomía y en las leyes reguladoras de aquel, con la extensión prevista en el art. 12 de la LO 4/2000, de 11 enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificado por la LO 2/2009, de 11 de diciembre. Para ello es preciso eliminar todos aquellos obstáculos que puedan impedir o dificultar la efectividad de aquel derecho.

En este sentido, las problemáticas concretas relacionadas con la asistencia sanitaria a los extranjeros que habían sido identificadas por las asociaciones y entidades representativas de los intereses de los inmigrantes de esta Comunidad con las que se había reunido esta Procuraduría, dando lugar al inicio de la presente actuación de oficio (**20082103**), fueron las siguientes:

- dificultades para la obtención de la concesión de la tarjeta sanitaria individual;
- deficiencias en la asistencia sanitaria prestada a los inmigrantes que se encuentran en situación irregular;



- falta de atención suficiente a las necesidades específicas de los inmigrantes que acuden al sistema sanitario público de Castilla y León;
- ausencia de un protocolo sanitario específico para los menores extranjeros;
- y, en fin, ausencia de programas de planificación familiar dirigidos a mujeres inmigrantes en el medio rural.

En relación con todas ellas, nos dirigimos en solicitud de información a la Consejería de Sanidad. Una vez obtenida y analizada aquella, se alcanzaron diversas conclusiones relativas a los aspectos controvertidos relativos a la asistencia sanitaria prestada a los inmigrantes que habían sido planteados ante esta Procuraduría.

Así, en primer lugar, respecto a la concesión de la tarjeta sanitaria individual, se consideró que la ausencia de una normativa autonómica propia reguladora del procedimiento de concesión de aquella, incrementaba el riesgo de que se produjeran disfuncionalidades entre las actuaciones de las diferentes gerencias de salud de área y centros de salud, en el momento de tramitar las solicitudes que se presentaran.

Por su parte, en cuanto a la asistencia prestada a los inmigrantes que se encontraban en situación irregular, se observó que la Administración autonómica no conocía el número de personas de nacionalidad extranjera residentes en nuestra Comunidad que no podían acceder en las mismas condiciones que los españoles al sistema sanitario público. En cualquier caso, resultaba necesario minimizar, tanto como fuera posible, situaciones en las que los inmigrantes vieran limitado su acceso al sistema sanitario público.

En tercer lugar, en relación con la atención de las necesidades específicas de los inmigrantes en este ámbito, a pesar de que se constatará que la Administración autonómica era consciente de estas necesidades y que, en consecuencia, se estaban adoptando medidas con el fin de tratar de eliminar los obstáculos de acceso al sistema sanitario, se podían identificar posibles mejoras en la documentación dirigida al colectivo inmigrante, en la formación específica del personal sanitario, y, en fin, en los mecanismos existentes para facilitar la superación de las barreras idiomáticas y culturales existentes.

La cuarta de las problemáticas abordadas en esta actuación de oficio se refería a la asistencia sanitaria a los menores extranjeros. De la información obtenida al respecto, se desprendía que, a pesar de las peculiaridades que puede presentar la atención sanitaria a aquellos, no existían en los programas sanitarios previsiones específicas dirigidas a los menores inmigrantes.

Por último, en lo relativo a la especial consideración de la mujer inmigrante en la planificación sanitaria, se constató que, al igual que ocurría con los menores, las mujeres



extranjeras también eran incluidas dentro de los programas y servicios sanitarios dirigidos a la totalidad de las mujeres, sin que se previeran en estos programas previsiones específicas acerca de su especial condición de inmigrantes.

Considerando las conclusiones alcanzadas, sucintamente expuestas, se estimó oportuno dirigirnos a la Consejería de Sanidad, proponiendo a la misma, con base en argumentos desarrollados ampliamente en la resolución formulada, la adopción de once medidas dirigidas a garantizar que el sistema sanitario público de Castilla y León fuera apto para prestar adecuadamente el derecho a la asistencia sanitaria reconocido a los extranjeros, debiendo dotarse para ello de los mecanismos e instrumentos necesarios para adaptar sus recursos y servicios a las necesidades específicas de la población inmigrante.

En concreto, el tenor literal de la citada resolución fue el siguiente:

*“Con la finalidad de garantizar a todos los extranjeros residentes en Castilla y León su derecho a la asistencia sanitaria en la forma y extensión reconocida en la Constitución, en el Estatuto de Autonomía y en la legislación vigente, así como de continuar mejorando en la prestación de este derecho, adoptar las siguientes medidas:*

• *Tarjeta sanitaria*

*1.- Regular el procedimiento de concesión de la tarjeta sanitaria individual y los trámites que deban ser llevados a cabo por la Administración autonómica con carácter previo al reconocimiento por el Instituto Nacional de la Seguridad Social del derecho a la asistencia sanitaria a las personas sin recursos económicos suficientes, incluyendo dentro de esta normativa, si se estima necesario, previsiones específicas relativas al acceso a la protección sanitaria de las personas de nacionalidad extranjera.*

*2.- Garantizar la unidad de criterio en la tramitación y, en su caso, resolución de este tipo de procedimientos en todas las Gerencias de Salud de Área y Centros de Salud.*

*3.- Proporcionar a los inmigrantes información clara y sencilla acerca de las vías a través de las cuales pueden solicitar la tarjeta sanitaria individual, de los requisitos que se han de cumplir para obtener la misma y del procedimiento que debe tramitarse para su emisión.*

• *Inmigrantes en situación irregular*

*4.- Facilitar a aquellos inmigrantes que, por carecer de identificación o tener dificultades para obtener el empadronamiento, no puedan solicitar el reconocimiento del derecho a la asistencia sanitaria, un documento que les permita, de forma provisional, acceder al sistema sanitario público.*



*5.- Adoptar las medidas oportunas para conocer el número de asistencias en urgencias a personas de nacionalidad extranjera, así como el porcentaje de las mismas que se realicen a inmigrantes que no tengan reconocido el derecho a la asistencia sanitaria.*

- *Necesidades específicas de los inmigrantes*

*6.- Actualizar la guía de atención sanitaria al inmigrante elaborada en 2004 y extender la misma a otros niveles de la asistencia sanitaria distintos de la atención primaria.*

*7.- Elaborar y difundir documentos específicamente dirigidos a los inmigrantes en los cuales se informe a los mismos de todo lo relativo a su derecho a la asistencia sanitaria.*

*8.- Diseñar un programa general de formación específica para el personal sanitario, donde se incluyan todas las actuaciones formativas dirigidas a continuar mejorando la atención a la población inmigrante.*

*9.- Valorar la progresiva implantación de la figura del mediador intercultural sanitario, llevando a cabo, en su caso, un proyecto piloto en este sentido con la colaboración de alguna asociación o entidad que apoye al colectivo inmigrante.*

- *Menores*

*10.- Prestar especial atención a la asistencia sanitaria de menores extranjeros, incorporando previsiones específicas dirigidas a los mismos en los programas y servicios sanitarios destinados a todos los menores de edad y valorando la adopción de un protocolo específico de actuación para estos casos.*

- *Mujeres*

*11.- Apoyar de forma específica la implantación de los programas de educación sexual y planificación familiar y de detección del cáncer de cuello de útero en los grupos de población inmigrante”.*

El contenido de esta resolución ha sido aceptado parcialmente por la Consejería de Sanidad. Como manifestaciones de esta aceptación, este centro directivo nos indicó que se estaba valorando la regulación autonómica del procedimiento de concesión de la tarjeta sanitaria individual, así como la adopción de medidas específicas dirigidas a la atención de la población inmigrante en situación irregular. Asimismo se señaló que se iba a proceder a realizar un análisis de la atención prestada a los inmigrantes en las consultas de atención primaria y a revisar la guía clínica del inmigrante, profundizando en los capítulos dedicados a los menores y a las mujeres.



## **2. Derecho a la educación de los extranjeros**

El reconocimiento del derecho a la educación de los inmigrantes impone a la Administración autonómica la obligación de adoptar las medidas necesarias para garantizar la prestación de aquel derecho a los extranjeros menores de dieciocho años que viven en Castilla y León en las mismas condiciones que a los españoles. Con este fin, se deben incorporar a la acción pública desarrollada en este ámbito actuaciones dirigidas a tratar de atender las necesidades educativas específicas que puede presentar el alumnado extranjero, derivadas de sus capacidades lingüísticas, de sus dificultades de adaptación cultural, de la posible situación de peligro de exclusión social en la que se encuentren sus familias, o de cualquier otra circunstancia que suponga un obstáculo para su acceso completo al sistema educativo o para obtener un aprovechamiento adecuado del mismo.

Precisamente, la existencia de aquellas necesidades educativas específicas motivó, no solo la inclusión en el propio Plan Integral de Inmigración en Castilla y León 2005-2009 de un área de educación, sino también la elaboración y ejecución, dentro del Plan Marco de Atención Educativa a la Diversidad, de un Plan de Atención al Alumnado Extranjero y de Minorías para el período 2004-2007.

Sin embargo, la aplicación de este último Plan no impidió que, en la reunión mantenida por esta institución a la que ya nos hemos referido con anterioridad, se pusieran de manifiesto las siguientes problemáticas relacionadas con la prestación del derecho a la educación a los alumnos extranjeros:

- inadecuación de los programas escolares a los problemas específicos que afectan al alumnado inmigrante;
- ausencia de recursos suficientes para llevar a cabo una acogida adecuada;
- absentismo escolar;
- y, en fin, dificultades en el acceso de los extranjeros a los niveles educativos no obligatorios.

Una vez iniciada esta actuación de oficio (**20082104**), nos dirigimos a la Consejería de Educación en solicitud de información relativa a las cuestiones señaladas.

A la vista del amplio informe proporcionado por la Consejería citada, se podía afirmar, en primer lugar y con carácter general, que en el marco del Plan de Atención al Alumnado Extranjero y de Minorías, se habían adoptado diversas medidas que solo podían ser objeto de una valoración positiva. No era una casualidad, por tanto, el juicio general emitido por las asociaciones y entidades representativas del colectivo inmigrante con las que se había reunido esta institución acerca de que no se percibían problemas graves de integración de los menores



extranjeros en el sistema educativo de Castilla y León. Precisamente por este motivo, se estimó conveniente que la Administración autonómica valorase el diseño e implementación de un nuevo plan dirigido al alumnado inmigrante y de minorías, en el cual se contemplaran los cambios cuantitativos y cualitativos que, desde el año 2003, habían afectado al alumnado extranjero.

Respecto a la acogida de los menores extranjeros en el sistema educativo, las medidas adoptadas con este fin de las que fuimos informados también resultaban positivas, si bien se consideró adecuada la generalización de la aplicación de planes de acogida en los centros escolares, un posible aumento del número de aulas de adaptación lingüística y social (aulas Aliso) existentes, y el fomento de la participación de las familias en el proceso de adaptación del alumnado extranjero a los centros educativos.

En cuanto al absentismo escolar, a la vista de la información obtenida se podía concluir, con carácter general, que, aunque se había acreditado que este problema afectaba de una forma especial al alumnado extranjero, lo cierto era que, con el objetivo de prevenir su aparición, se estaban aplicando al alumnado inmigrante los mismos protocolos y medidas que al resto de alumnos.

Finalmente, desde la STC 236/2007, de 7 de noviembre, el acceso de los inmigrantes a la educación no obligatoria no podía limitarse en forma alguna, constituyendo lo contrario una lesión de un derecho constitucionalmente reconocido. Considerando el contenido de la información proporcionada por la Consejería de Educación, se estimó oportuno poner de manifiesto la necesidad de que se extremasen las cautelas con el fin de evitar cualquier tipo de traba o limitación en aquel acceso. Al mismo tiempo, esta garantía debía complementarse con medidas que incentivasen la incorporación de los extranjeros a niveles educativos no obligatorios.

En conclusión, era justo reconocer que se llevaba actuando varios años en el sentido de lograr que la prestación del derecho a la educación tuviera un carácter inclusivo e intercultural, garantizando un acceso adecuado de los inmigrantes al sistema educativo en sus niveles obligatorios y promoviendo su incorporación a la educación post-obligatoria. Sin embargo, el proceso de identificación, atención y compensación de las necesidades educativas específicas del alumnado inmigrante debía ser objeto de continua mejora en los aspectos que se han expuesto brevemente.

Fueron estos aspectos, precisamente, los que motivaron la formulación, con base en una amplia argumentación, de una resolución a la Consejería de Educación en los siguientes términos:





*“Con la finalidad de garantizar a todos los menores extranjeros residentes en Castilla y León su derecho a la educación en la forma y extensión reconocida en la Constitución, en el Estatuto de Autonomía y en la legislación vigente, así como de continuar mejorando en la prestación de este derecho, adoptar las siguientes medidas:*

*• Necesidades educativas específicas*

*1.- En el marco de una planificación general de atención educativa a la diversidad, valorar el diseño y aplicación de un nuevo Plan de Atención al Alumnado Extranjero y de Minorías Culturales.*

*2.- Identificar la posible existencia de necesidades educativas que afecten de forma más intensa o específica a grupos de menores extranjeros concretos por su procedencia geográfica o por su identidad cultural y, en su caso, programar medidas dirigidas a compensar aquellas necesidades.*

*3.- Garantizar el cumplimiento por todos los centros docentes de la normativa reguladora de la admisión del alumnado, establecer las reservas de plazas para el alumnado con necesidades educativas específicas asociadas a situaciones sociales o culturales desfavorecidas que sean necesarias, y proporcionar una información suficiente sobre todos los aspectos relacionados con el proceso de escolarización en centros concertados.*

*• Acogida*

*4.- Incrementar, si fuera necesario, el número de aulas de Adaptación Lingüística y Social actualmente existentes y generalizar el establecimiento de Proyectos de Adaptación Lingüística Inicial en los centros donde no se pueda utilizar aquel recurso.*

*5. - Reforzar la participación de las familias del alumnado inmigrante en el proceso de adaptación e integración de los menores a los centros educativos, modificando para ello, si fuera necesario, los Planes de Acogida.*

*• Absentismo escolar*

*6.- Realizar un seguimiento específico de la forma en la cual afecta el problema del absentismo escolar al alumnado inmigrante en general, y a grupos concretos de alumnos extranjeros, por procedencia geográfica o por identidad cultural, en particular.*

*7.- Adaptar las medidas de intervención diseñadas para los casos de absentismo escolar a las circunstancias especiales que pueden concurrir en los supuestos de alumnos extranjeros.*



- *Educación no obligatoria*

*8.- Garantizar que ningún extranjero menor de edad se vea excluido de la educación no obligatoria por motivos relacionados con su situación administrativa. En concreto, en las convocatorias de ayudas económicas dirigidas al alumnado que cursa estudios post-obligatorios no exigir requisitos relacionados con la situación jurídica del solicitante o la presentación de documentación relacionada con esta situación.*

*9.- Promover el incremento de la tasa de incorporación de jóvenes extranjeros a niveles educativos no obligatorios, aplicando medidas específicas dirigidas a este fin”.*

Esta resolución fue aceptada parcialmente por la Consejería destinataria de la misma.

En concreto, en la contestación de la Consejería de Educación se puso de manifiesto, en primer lugar, que, en el marco del II Plan Integral de Inmigración de Castilla y León 2010-2013 y dentro del área de educación, se iban a incluir objetivos generales referidos al impulso del aprendizaje y de la integración del alumnado inmigrante, al fomento de la convivencia en los centros educativos, y a la coordinación entre los recursos educativos y sociales, así como los objetivos específicos, las medidas concretas de actuación y los indicadores de evaluación correspondientes.

Por otro lado, en cuanto a la acogida inicial de los extranjeros en los centros educativos, se anunció la futura inclusión como objetivo específico, dentro del II Plan Integral de Inmigración de Castilla y León, del incremento de la implicación de las familias en la educación de sus hijos, adoptándose para ello las medidas necesarias, las cuales serían recogidas, en su caso, en una normativa específica referida a los planes de acogida. Todo ello sin perjuicio del continuo proceso de análisis y revisión al que se encontraba sujeto el número de aulas Aliso existentes.

Respecto al absentismo escolar, se aceptó la propuesta realizada por esta institución de hacer un seguimiento concreto y específico sobre la forma en la cual afectaba aquel al alumnado inmigrante, anunciando la Consejería indicada la recogida de la información precisa para el posterior diseño de las medidas de intervención que sean necesarias.

Finalmente, en su contestación a nuestra resolución la Consejería de Educación nos indicó también que se iba a proponer la inclusión de la promoción del acceso del alumnado inmigrante a los programas de educación no obligatorios como objetivo específico del área correspondiente del II Plan Integral de Inmigración.



### **3. Derecho a acceder al servicio público de empleo y a cursos de formación profesional**

Tal y como se señala en los Principios Básicos Comunes sobre Integración, aprobados en 2004 por el Consejo de Ministros de Justicia y Asuntos de Interior de la Unión Europea, el empleo constituye una parte fundamental del proceso de integración y es esencial para la participación de los inmigrantes, para las contribuciones que los mismos aportan a la sociedad de acogida, y para hacer visibles aquellas. En otras palabras, acceder a un empleo es una condición necesaria para la integración de los extranjeros en nuestra sociedad.

Por este motivo, la Administración autonómica debe adoptar las medidas oportunas con el objetivo de garantizar los derechos laborales de los extranjeros residentes en Castilla y León, en los términos contemplados en el Ordenamiento jurídico, considerando para ello características particulares que afectan al empleo de los inmigrantes, como son la concentración de su trabajo en cuatro ramas de actividad (construcción, agricultura, servicio doméstico y hostelería) y el mayor crecimiento de la tasa de desempleo de los trabajadores inmigrantes.

Dentro de aquellos derechos laborales, el propio Estatuto de Autonomía incluye, en su art. 13.4, los siguientes: acceso en condiciones de igualdad y de modo gratuito al Servicio Público de Empleo de Castilla y León; formación y promoción profesionales; y garantía de la salud, seguridad y dignidad del trabajador. En consecuencia, es preciso eliminar todos aquellos obstáculos que puedan impedir o dificultar la efectividad de los derechos citados en el supuesto de los trabajadores extranjeros.

A algunos de estos obstáculos se refirieron las asociaciones y entidades representativas de los intereses del colectivo inmigrante con las que se reunió, en su día, esta Procuraduría. En concreto, se identificaron las siguientes problemáticas relacionadas con el reconocimiento de los derechos señalados a los trabajadores extranjeros:

- dificultades para obtener la inscripción como demandantes de empleo;
- existencia de barreras en el acceso a cursos de formación profesional para el empleo (problemática esta que se planteó también en el expediente de queja **20091630**);
- deficiencias en la atención en las oficinas del ECyL;
- y, en fin, irregularidades en la emisión del certificado de insuficiencia de demandantes de empleo adecuados y disponibles para aceptar una oferta.

En el marco de la actuación de oficio iniciada con el fin de investigar las cuestiones controvertidas enunciadas (**20092105**), nos dirigimos en solicitud de información a la Consejería de Economía y Empleo.



Del informe remitido por el citado centro directivo en atención a nuestro requerimiento, se desprendía, respecto a la inscripción de los inmigrantes en los servicios públicos de empleo, que cuando el personal de las oficinas de empleo comunicaba verbalmente al trabajador extranjero que no cumplía los requisitos previstos para su inscripción, aquel no procedía a formular su solicitud por escrito. En consecuencia, en estos supuestos era determinante garantizar que el asesoramiento proporcionado por el personal de las oficinas de empleo al trabajador extranjero fuera correcto, a la vista de la normativa aplicable, y comprensible para este, especialmente en dos casos que podían ser problemáticos: titulares de autorizaciones de residencia temporal en virtud de reagrupación familiar; y solicitantes con autorizaciones caducadas.

En segundo lugar, en relación con el acceso a la formación profesional, se constató que el mismo, en el caso de los trabajadores extranjeros, se veía, en ocasiones, obstaculizado por la dificultad y lentitud de los procedimientos dirigidos a obtener la homologación y convalidación de las titulaciones obtenidas en el extranjero. Una posible solución a la existencia de esta barrera fue expuesta por la Gerencia Provincial de Empleo de Soria en un informe remitido a esta institución con ocasión de la tramitación del expediente de queja **20091630**. De acuerdo con la postura de aquella Gerencia, compartida por esta Procuraduría, era conveniente interpretar flexiblemente, siempre dentro del marco de la normativa aplicable y con carácter homogéneo en las nueve provincias de la Comunidad, la forma a través de la cual se podía acreditar el cumplimiento de los requisitos exigidos en relación con la titulación y acreditación de conocimientos necesarios para acceder a cursos de formación profesional para el empleo.

La tercera de las problemáticas manifestadas en la reiterada reunión se refería a la atención recibida por los trabajadores extranjeros en las oficinas de empleo. Respecto a la misma, el examen de la información obtenida de la Administración autonómica no permitía hacer una valoración acerca de aquella atención general. Sin embargo, sí se constató que no existían programas específicos de formación relacionados con la atención a las personas inmigrantes dirigidos a quienes prestan sus servicios en las oficinas de empleo, pese a estar prevista su realización en el Acuerdo sobre la Integración Social y Laboral y el Acceso al Empleo de la Población Inmigrante en Castilla y León 2006-2009.

Por último, la inexistencia de irregularidades en la tramitación del procedimiento dirigido a obtener el certificado de insuficiencia de demandantes de empleo adecuados y disponibles para aceptar una oferta y la influencia que la evolución muy negativa del empleo hubiera podido tener sobre la cuarta de las cuestiones controvertidas planteadas, nos condujo a no formular ninguna propuesta en relación con la misma.



En definitiva, se podía concluir que la efectividad del reconocimiento de derechos laborales a los trabajadores extranjeros podía ser objeto de mejora en los aspectos indicados. Por tanto, considerando que la integración laboral de los inmigrantes se erige en presupuesto necesario de su integración social, se procedió, con posterioridad a la fecha de cierre del presente Informe, a formular una resolución a la Consejería de Economía y Empleo con el siguiente tenor literal:

*“Con la finalidad de garantizar el pleno respeto de los derechos en la Constitución, en el Estatuto de Autonomía y en la legislación vigente a los trabajadores extranjeros en relación con su acceso al Servicio Público de Empleo y a la formación profesional, así como de mejorar la prestación de aquellos, adoptar, en el ámbito competencial propio de la Administración autonómica, las siguientes medidas:*

*• Inscripción como demandantes de empleo*

*1.- Garantizar que la información proporcionada en las oficinas de empleo a los inmigrantes acerca de los requisitos que deben cumplir para poder ser inscritos como demandantes de empleo sea correcta y comprensible para ellos.*

*2.- En concreto, asesorar adecuadamente a los trabajadores extranjeros reagrupados o cuyas autorizaciones hayan caducado de los requisitos exigidos por la normativa para poder ser inscritos como demandantes de empleo.*

*• Formación profesional*

*3.- Interpretar flexiblemente la forma de acreditación del cumplimiento de los requisitos exigidos para acceder a los cursos relativos a titulaciones y conocimientos académicos.*

*4.- Garantizar una aplicación homogénea en las nueve provincias de la forma en la cual debe acreditarse el cumplimiento de los requisitos señalados.*

*• Atención en las oficinas de empleo*

*5.- Diseñar un programa de sensibilización y formación dirigido al personal de las oficinas de empleo sobre atención específica a personas inmigrantes.*

*6.- Llevar a cabo las medidas de sensibilización y formativas programadas, destinando prioritariamente las mismas a quienes prestan sus servicios en oficinas de empleo localizadas en áreas o núcleos de población donde el colectivo inmigrante tiene mayor presencia, con especial atención al medio rural”.*



En la fecha de elaboración del presente Informe, esta resolución no había sido contestada por la Administración autonómica, si bien tampoco había transcurrido el plazo establecido legalmente para ello.

#### **4. Menores extranjeros no acompañados**

La prevalencia del supremo interés del menor determina la aplicación a los menores extranjeros no acompañados, con carácter prioritario, de la normativa proteccionista de los derechos fundamentales de la infancia, sin perjuicio de la observancia de las previsiones específicas contempladas en la normativa de extranjería. En otras palabras, se debe garantizar, en todo caso, el respeto de los derechos de los menores extranjeros no acompañados en su condición de personas menores de edad que se encuentran en una situación especialmente vulnerable.

Pues bien, las asociaciones y entidades representativas de los intereses de los inmigrantes de esta Comunidad pusieron de manifiesto ante esta institución diversas problemáticas relativas a la protección de los menores extranjeros no acompañados. Los aspectos controvertidos planteados se referían a tres momentos o fases diferentes de la atención prestada a estos menores:

- localización del menor y actuaciones posteriores;
- ejercicio de la tutela del menor por la Administración autonómica;
- y, en fin, seguimiento una vez alcanzada la mayoría de edad.

Iniciada la correspondiente actuación de oficio (**20082106**), se procedió a solicitar a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades información relativa a cada uno de estos tres momentos.

Respecto a la primera fase identificada (localización del menor y actuaciones posteriores), de la información obtenida de la Administración autonómica se desprendía que la coordinación de las diferentes administraciones que intervenían en aquella era susceptible de ser mejorada. En concreto, se evidenciaba cierta ausencia de coordinación en el desconocimiento por la Administración autonómica de todos los datos relacionados con las pruebas médicas realizadas para determinar la edad a menores extranjeros no acompañados, con las autorizaciones de residencia de los mismos, o, en fin, con sus repatriaciones. Partiendo de esta necesaria coordinación de la acción administrativa, se observaron aspectos mejorables de la intervención de la Administración autonómica en relación con la práctica de las pruebas de determinación de la edad, con la asunción de la tutela de los menores desamparados y con el desarrollo de las actuaciones posteriores.



En relación con el ejercicio de la tutela del menor por la Administración autonómica, a la vista de la información recibida se alcanzaron dos conclusiones principales: la primera de ellas era el incremento que se había producido en los últimos años del número de menores extranjeros tutelados, así como de la media de estancia de los mismos en centros residenciales de protección; la segunda era la constatación de que estos menores estaban recibiendo la misma protección y accedían a los mismos recursos que el resto de menores que se encontraban también en situación de desamparo. Sin embargo, era conveniente, a juicio de esta institución, que los servicios y recursos a los que accedían los menores extranjeros tutelados contemplasen expresamente las circunstancias específicas que afectaban a los mismos (por ejemplo, de carácter lingüístico, cultural o social).

En cuanto al tercer momento antes enunciado, las asociaciones y entidades de apoyo al colectivo inmigrante habían mostrado en el encuentro celebrado una especial preocupación por la situación de vulnerabilidad en la que se encontraban la mayoría de los menores extranjeros no acompañados cuando alcanzaban la mayoría de edad. En este sentido, la información proporcionada por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades revelaba que aquellos menores eran incluidos dentro de los programas generales de apoyo para la vida adulta existentes en Castilla y León, aunque no se conocían los concretos indicadores de resultado y evaluación de la aplicación de aquellos a los extranjeros que habían sido tutelados. Ahora bien, al igual que ocurría con los menores extranjeros tutelados hasta que alcanzaban los dieciocho años de edad, también la especial situación, social, familiar y administrativa, en la que se podían encontrar los extranjeros cuando alcanzan la mayoría de edad, debía ser considerada, en nuestra opinión, en el momento de diseñar y aplicar aquellos programas

En fin, a la vista del contenido del informe remitido por la Consejería indicada, se concluyó que era responsabilidad, aunque no exclusiva, de la Administración autonómica lograr que en Castilla y León se respetasen los derechos reconocidos en los textos internacionales y en el Ordenamiento jurídico español a los menores extranjeros no acompañados que fueran localizados en nuestra Comunidad. Con el fin de que se continuara mejorando en la efectividad del reconocimiento de estos derechos, se recomendó a aquella Consejería, en atención a una amplia argumentación, la adopción de once medidas, enunciadas en una resolución que tenía el siguiente tenor literal:

*“Con la finalidad de garantizar el pleno respeto de los derechos reconocidos en los textos internacionales, en la Constitución, en el Estatuto de Autonomía y en la legislación vigente a los menores extranjeros no acompañados localizados en Castilla y León, así como de mejorar la prestación de aquellos, adoptar, en el ámbito competencial propio de la Administración autonómica, las siguientes medidas:*



- *Localización y actuaciones posteriores*

1.- *Mejorar la coordinación de los servicios de protección a la infancia con el resto de administraciones e instituciones que intervienen una vez localizado un menor extranjero no acompañado.*

2.- *Determinar los centros sanitarios y la forma en la cual deban practicar estos las pruebas de determinación de la edad de menores extranjeros, cuando su realización sea ordenada por el Ministerio Fiscal y sin perjuicio de las competencias de este.*

3.- *Con carácter general y de la forma más inmediata posible, asumir la tutela de los menores extranjeros no acompañados localizados en Castilla y León.*

4.- *Asumida la tutela del menor extranjero, iniciar las actuaciones dirigidas a documentar al mismo y a obtener su autorización de residencia.*

5.- *Informar con carácter previo a la resolución de los procedimientos de repatriación de los menores extranjeros, considerando que únicamente en determinadas circunstancias aquella responde al interés superior del menor.*

6.- *Garantizar que los menores reciban asistencia jurídica gratuita e independiente de la Administración en todos los procedimientos administrativos y judiciales que les afecten.*

- *Ejercicio de la tutela*

7.- *Diseñar y planificar los recursos necesarios para garantizar el desarrollo y la integración social de los menores extranjeros tutelados.*

8.- *Atender adecuadamente las necesidades singulares de estos menores, garantizando el acceso de los profesionales que desarrollen su trabajo con los mismos a la formación específica necesaria para hacerlo adecuadamente.*

- *Mayoría de edad*

9.- *Adaptar los programas de apoyo a la vida adulta destinados a menores extranjeros a las especiales circunstancias sociales, familiares y administrativas de los mismos.*

10.- *Cuando no hayan obtenido la autorización de residencia antes de alcanzar la edad de dieciocho años, recomendar, como regla general, la concesión de una autorización temporal de residencia por razones excepcionales.*

11.- *Emitir los certificados acreditativos del tiempo que hayan permanecido bajo la protección de la Administración, así como de la realización y aprovechamiento de todas las actividades y programas formativos en los que hayan participado".*





Siete de las medidas enunciadas ya habían sido incluidas en la Declaración de las Defensorías del Pueblo sobre las responsabilidades de las administraciones públicas respecto a los menores no acompañados, que había sido adoptada en el mes de octubre de 2006 con motivo de la celebración en León de las XXI Jornadas de Coordinación de los Defensores del Pueblo.

La Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades contestó a nuestra resolución poniendo de manifiesto su aceptación, en el marco de las competencias propias de la Comunidad y de la necesaria aplicación de la normativa vigente. Se afirma por aquel centro directivo, en concreto, su coincidencia con el planteamiento esencial de base, la fundamentación general y la pretensión última de la resolución formulada.

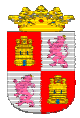
## **5. Derecho de reagrupación familiar**

El derecho a la reagrupación familiar, si bien no forma parte del derecho fundamental consagrado en el art. 18.1 CE, constituye una modalidad de la protección de la familia que se erige como principio de la actuación de los poderes públicos de conformidad con lo dispuesto en el art. 39.1 CE. Así mismo, la protección integral de las distintas modalidades de familia también es un principio rector de las políticas públicas impuesto por el art. 16.13 del Estatuto de Autonomía. En este sentido, el derecho a vivir en familia como derecho inherente al ser humano, se encuentra recogido en un gran número de textos internacionales, como son, sin ánimo exhaustivo, la Declaración Universal de los Derechos del Hombre (art. 16.3), la Convención sobre los Derechos del Niño (arts. 3, 9 y 10) o la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (arts. 7, 24 y 33.1).

El procedimiento a través del cual se ejerce este derecho, se inicia necesariamente con la solicitud de una autorización de residencia por reagrupación familiar a favor de los miembros de la familia del solicitante que este desee reagrupar, debiendo acreditar que dispone de un alojamiento adecuado y de los medios de subsistencia suficientes para atender las necesidades de su familia una vez que tenga lugar la reagrupación. Obtenida aquella autorización, los familiares reagrupables deberán solicitar el correspondiente visado en la misión diplomática u oficina consular en cuya demarcación residan.

En la reunión mantenida por esta institución con asociaciones y entidades representativas del colectivo inmigrante se plantearon dos problemáticas generales relacionadas con el ejercicio de este derecho por los extranjeros que residen en Castilla y León:

- concesión restrictiva de las autorizaciones de residencia por reagrupación familiar, con especial referencia a los casos de reagrupación de ascendientes;



- y frecuentes denegaciones de los correspondientes visados en las misiones diplomáticas u oficinas consulares.

La aplicación, interpretación y desarrollo de las normas jurídicas reguladoras del contenido concreto de aquel derecho y de la forma de ejercerlo corresponde a la Administración del Estado. En consecuencia, en el marco de la presente actuación de oficio (**20082107**) nos dirigimos en solicitud de información a la Delegación del Gobierno en Castilla y León, con el fin de que nos remitiera los datos correspondientes a las nueve provincias de la Comunidad. Así mismo, también se estimó conveniente solicitar información a aquella Delegación del Gobierno sobre una cuestión que, si bien no había sido planteada directamente en la reunión a la que venimos haciendo referencia, se encontraba relacionada con el objeto de la actuación y se consideró de interés, como era la relativa a la reagrupación familiar de ascendientes de ciudadanos españoles.

La información proporcionada por la Administración estatal revelaba, en primer lugar y desde un punto de vista cuantitativo, que en el año 2007 habían sido concedidas el 81,83 % de las autorizaciones de residencia temporal por reagrupación familiar solicitadas en Castilla y León, porcentaje que se redujo al 72,27 % en el año 2008. Ahora bien, en el caso concreto de la reagrupación familiar de ascendientes del reagrupante, la concesión de autorizaciones de residencia había sido más restrictiva que en el resto de supuestos de reagrupación. Desde una perspectiva cualitativa, el informe remitido mostraba diversos aspectos relacionados con estos procedimientos que originaban la inobservancia en los mismos de dos principios jurídicos generales que deben presidir el desarrollo de toda actuación administrativa: seguridad jurídica y coordinación.

Por último, en relación con la reagrupación de ascendientes directos de ciudadanos de nacionalidad española, se constató que las autorizaciones de residencia en estos casos se concedían en un porcentaje muy elevado, sin perjuicio de lo cual se consideró oportuno incidir en una recomendación que ya había sido formulada desde diversas instancias, relativa a la conveniencia de que a la reagrupación de los ascendientes de españoles se aplicasen las normas previstas para los ciudadanos nacionales de Estados miembros de la Unión Europea y no las previstas en el régimen general de extranjería.

Considerando las conclusiones generales anteriores, sucintamente expuestas, se estimó oportuno que, con el objeto de garantizar adecuadamente el ejercicio del derecho de reagrupación familiar, era conveniente la adopción de las siguientes medidas de carácter normativo y ejecutivo:

1.- Determinar la cuantía de los medios de vida exigibles a los efectos de poder ejercer el derecho de reagrupación familiar, procediendo a la aprobación de la Orden a la que



se refiere el art. 42.2 d) del RD 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

2.- Fijar la cuantía o el porcentaje de recursos transferidos y de gastos soportados a los efectos de considerar que un ascendiente se encuentra a cargo del reagrupante, elaborando y aprobando la Orden ministerial a la que se remite el art. 39 e) del RD 2393/2004, de 30 de diciembre, antes citado.

3.- Establecer los criterios objetivos que deban ser considerados por los órganos territoriales de la Administración del Estado en el momento de determinar si existen razones que justifican la residencia en España de ascendientes reagrupables en el sentido previsto en el art. 17.1 d) de la LO 4/2000, de 11 de enero.

4.- Homogeneizar el contenido de los informes que son emitidos por las corporaciones locales, de conformidad con lo previsto en el art. 42.2 d) del RD 2393/2004, de 30 de diciembre, con el fin de acreditar la disponibilidad por el reagrupante de una vivienda adecuada para atender sus necesidades y las de su familia una vez reagrupada, adoptando un modelo de informe que pueda ser utilizado por aquellas donde se desarrolle su contenido mínimo, las valoraciones que deban incluirse en aquel y los criterios objetivos con base en los cuales deban formularse las mismas.

5.- Emitir las instrucciones oportunas con el objetivo de que las misiones diplomáticas y las oficinas consulares no realicen, en el momento de resolver las solicitudes de visado, un doble control del cumplimiento de los requisitos cuya observancia ya fue considerada acreditada por la delegación o subdelegación del gobierno correspondiente con carácter previo al otorgamiento de la autorización de residencia inicial a la persona o personas reagrupables.

6.- Garantizar que las misiones diplomáticas y las oficinas consulares comuniquen, en todos los casos, a la delegación o subdelegación del gobierno correspondientes las denegaciones de los visados de aquellas personas a las que se hubiera otorgado la autorización de residencia por razón de reagrupación familiar, así como el motivo o motivos de aquella denegación.

7.- Adoptar las medidas normativas necesarias para incluir a los familiares ascendientes de ciudadanos españoles dentro del ámbito de aplicación del RD 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, con el fin de que aquellos reciban, al menos, el mismo trato que los ascendientes de los ciudadanos nacionales de Estados miembros de la Unión Europea o integrados dentro del Espacio Económico Europeo.



La información obtenida como consecuencia de la tramitación de la presente actuación de oficio, conjuntamente con la fundamentación de la conveniencia de llevar a cabo las medidas enunciadas, fue comunicada por esta institución al Defensor del Pueblo, con el fin de que este, si lo estimaba oportuno y con el máximo respeto a su ámbito competencial propio, iniciase gestiones para sugerir, o volver a sugerir en algunos casos, a los órganos competentes de la Administración General del Estado, la adopción de las actuaciones anteriormente enunciadas o de otras de similar naturaleza dirigidas a garantizar el respeto del derecho a la reagrupación familiar.

En la fecha de cierre del presente Informe, se había recibido una comunicación del Defensor del Pueblo en la cual el Comisionado parlamentario estatal nos transmitía que se había iniciado el estudio del asunto sometido a su consideración y que nos mantendría puntualmente informados de la tramitación relativa al mismo.

## **ACTUACIONES A INSTANCIA DE PARTE**

**ÁREA A**

**ÁREA A****FUNCIÓN PÚBLICA**

<b>Expedientes Área .....</b>	<b>247</b>
<b>Expedientes admitidos.....</b>	<b>109</b>
<b>Expedientes rechazados .....</b>	<b>39</b>
<b>Expedientes remitidos a otros organismos .....</b>	<b>15</b>
<b>Expedientes acumulados .....</b>	<b>39</b>
<b>Expedientes en otras situaciones .....</b>	<b>45</b>

**1. FUNCIÓN PÚBLICA GENERAL**

A lo largo del año 2009 las quejas presentadas por los ciudadanos en el Área de Función Pública fueron 247. De ellas, 137 se correspondían con el ámbito de la Función Pública general, 65 con la Función Pública docente, 37 con la Función Pública sanitaria y 5 con la Función Pública policial, a las que han de añadirse 3 quejas de clases pasivas.

Estos datos, puestos en relación con las quejas presentadas el año 2008, implican que el número de reclamaciones en el año 2009 guarda una sustancial identidad en el ámbito policial (6 en el año 2008), mientras que ha experimentado un ligero aumento en la Función Pública general (126 reclamaciones en el año 2008) y un considerable incremento en la Función Pública educativa (38 quejas en el año 2008). Por su parte, en el apartado de Función Pública sanitaria el número de quejas ha descendido de las 55 quejas presentadas en el año 2008 a la cifra de 37 quejas tramitadas el año 2009.

De las 137 quejas presentadas en el apartado de Función Pública general, los sectores que han generado mayor número de reclamaciones han sido por este orden los sistemas de selección de personal (44, en cifra idéntica al año 2009), la gestión de los sistemas de provisión de puestos de trabajo (34, en ostensible aumento de las 12 presentadas el año 2008) y lo concerniente a régimen de jornada de trabajo, permisos y vacaciones de los empleados públicos (8).

En este ámbito de la Función Pública general, la colaboración de las administraciones generalmente ha respondido a la normalidad, tanto en lo que se refiere a la remisión de la información requerida por el Procurador del Común como en lo concerniente a la respuesta a



nuestras resoluciones. Como excepción a lo expuesto, debe significarse la muy deficiente colaboración por parte del Ayuntamiento de León, de la Diputación Provincial de Salamanca y de las Consejerías de Medio Ambiente y de Cultura y Turismo, tanto en lo que se refiere a las respuestas a nuestros requerimientos de información como en lo concerniente a las respuestas motivadas a las resoluciones del Procurador del Común.

Asimismo, ha de destacarse que del total de 23 resoluciones dictadas (9 a las administraciones locales y 14 a la Administración de la Comunidad de Castilla y León), únicamente tres fueron objeto de rechazo (dos de ellas por las corporaciones locales), si bien debe precisarse que en la fecha de cierre de este Informe una resolución aún no había sido objeto de respuesta.

Por otra parte, en la gestión de los expedientes de queja en materia de Función Pública general hay que reiterar la presentación de denuncias relativas a problemáticas abordadas por esta institución el pasado año 2008, entre las cuales, este año cabría destacar la deficiente gestión de los procedimientos de provisión de puestos de trabajo en la Administración de la Comunidad de Castilla y León, en concreto de los concursos de méritos, incumpléndose la periodicidad anual de las convocatorias contemplada en la Ley de la Función Pública de Castilla y León, y los injustificados retrasos existentes en el nombramiento como funcionarios de carrera de los aspirantes que superaron los correspondientes procesos selectivos. No obstante lo anterior, la gestión de las quejas tramitadas sobre esta problemática durante el año 2009 nos permitió constatar una considerable mejora en la gestión a partir del segundo semestre del año.

Desde el punto de vista de las corporaciones locales, debe indicarse que se presentaron diversas quejas relativas a la falta de convocatorias de concursos para el personal funcionario de carrera lo que dio lugar a varias resoluciones instando, entre otras corporaciones, a las Diputaciones Provinciales de Zamora y Segovia para que llevaran a cabo las pertinentes convocatorias. En idéntico sentido, si bien en este caso se elevaron varias propuestas, se remitió una resolución al Ayuntamiento de León con ocasión de una Actuación de Oficio iniciada por esta institución a fin de examinar de un modo global la política de personal desarrollada por el citado Ayuntamiento.

Otra cuestión relevante a destacar en este Informe es, de nuevo, la deficiente gestión de las Bolsas de Trabajo de personal laboral temporal, habiéndose detectado diversas irregularidades en las actuaciones supervisoras realizadas en los Ayuntamientos de Béjar (Salamanca) y Briviesca (Burgos) y en la Universidad de Salamanca.

Nuevamente nos encontramos con que la adopción de soluciones por parte de la Administración regional para dar respuesta a algunos problemas surgidos en el desempeño de





la Función Pública sigue sin atender a los principios legales, pudiendo citarse como ejemplo más significativo la falta de desarrollo de la Relación de Puestos de Trabajo de los servicios periféricos de la Consejería de Economía y Empleo, una vez transcurridos más de seis años desde su institución.

No obstante lo anterior, la tramitación de las quejas realizada por el Procurador del Común en el año 2009 nos lleva a concluir que la actuación de las administraciones públicas, sin perjuicio de actuaciones singulares que, en su caso, han sido objeto de reproche, concluyó con resoluciones de archivo por no irregularidad.

### **1.1. Selección**

En el expediente **20082029** se valoró la posible ilegalidad concurrente en la contratación realizada por el Ayuntamiento de Briviesca (Burgos) de cuatro trabajadores para el desempeño de puestos de trabajo de Técnicos de Jardín de Infancia para la Guardería Municipal "La Milagrosa".

Según manifestaciones del autor de la queja, la Comisión de valoración del proceso selectivo estaba exclusivamente conformada por cuatro representantes de los grupos políticos, quienes puntuaron globalmente los méritos de los aspirantes sin indicar los criterios o apartados del baremo previsto en las Bases que fueron tenidos en consideración.

En atención a nuestro requerimiento de información se recibió un primer informe, en el cual se aportaba diversa documentación que formaba parte del expediente de contratación objeto de la queja.

Sin embargo, a la vista de lo inicialmente informado, y ante la insuficiencia de dicha documentación para emitir un juicio sobre la problemática denunciada, se estimó oportuno solicitar ampliación de información sobre diversos extremos puntuales, y ello a fin de valorar todas las cuestiones que de alguna manera pudieran acreditar la legalidad del proceso de contratación.

En respuesta a este segundo requerimiento de información, tuvo entrada un nuevo informe, en el cual se hacía constar, en resumidos términos, lo siguiente:

Primero. Por lo que se refiere al desglose de las puntuaciones otorgadas a los 21 aspirantes, se hace constar que se realizó una única puntuación final, que es la que constaba en el acta formalizada por todos los intervinientes.

Segundo. Solamente existía un único acta de valoración total de las aspirantes, la cual fue firmada por los representantes de los grupos políticos con representación en el Ayuntamiento.



Tercero. La Comisión decidió incluir a los trabajadores contratados el curso 2007/2008 en una lista diferente, al haber trabajado para la Guardería dicho curso docente y por entender que sus contratos laborales habían sido finiquitados e indemnizados.

Cuarto. El Ayuntamiento no ha dado respuesta a ninguna de las reclamaciones formuladas contra la gestión de la bolsa de empleo.

Quinto. Finalmente, por lo que se refiere a la provisión de puestos de trabajo de Técnico de Guardería, aún no se ha dictaminado nada al respecto, fundamentalmente porque la situación se estudiará y debatirá con la elaboración de la Relación de Puestos de Trabajo y la próxima aprobación de la Oferta de Empleo Público.

Estudiado el informe remitido por el Ayuntamiento de Briviesca, esta Procuraduría consideró que la actuación desarrollada por este Ayuntamiento en el proceso selectivo objeto de la queja adolecía de diversas irregularidades que provocaban, como consecuencia, la nulidad del proceso.

Desde el punto de vista formal, se recordó que en cumplimiento de lo establecido en el art. 42 LRJPAC los ayuntamientos tienen el deber de emitir respuesta expresa a las reclamaciones que planteen los interesados en los procedimientos administrativos correspondientes.

Como esta institución ha tenido ocasión de señalar en varias ocasiones, el silencio administrativo es absolutamente rechazable, no solamente por la desconsideración que denota para con los interesados, sino, sobre todo, porque no permite conocer las razones por las que la Administración resuelve en un sentido u otro. Así sucede cuando los funcionarios o autoridades no motivan sus decisiones, es decir, no explican de manera fundamentada el porqué de su aceptación o rechazo de las peticiones de las personas, sumiendo a éstas en una evidente indefensión.

Y en el caso concreto que nos viene ocupando, era evidente la necesidad de transmitir a los interesados los motivos de la decisión adoptada, máxime cuando existían múltiples indicios de la existencia de irregularidades en la selección de los trabajadores realizada para la Guardería municipal para el curso 2008/2009.

Las irregularidades constatadas se sintetizaron del siguiente modo:

Primera. Órgano de selección

Presuponiendo, tal y como se nos informó, que solamente existía un acta de valoración total de los aspirantes para la contratación en la Guardería Municipal (documento que no contenía los elementos constitutivos del acta de un órgano colegiado y que, por ende, no debería ser conceptuado como acta), se pudo constatar que quienes adoptaron la resolución



de constitución de la Bolsa de Empleo y los llamamientos a las trabajadoras a contratar fueron cuatro representantes de los grupos políticos del Ayuntamiento.

Por lo tanto, dicha resolución resultaba contraria a la legalidad desde dos puntos de vista. En primer lugar, por vulnerar la Base Quinta de las normas reguladoras del procedimiento para la selección y creación de la Bolsa de Empleo de personal laboral temporal del Ayuntamiento de Briviesca, que establecía que el Tribunal calificador debía estar compuesto por diversos funcionarios del Ayuntamiento (en ningún caso se prevé la participación de los representantes de los grupos políticos).

Y en segundo lugar -y lo que es más importante-, por incumplirse el mandato del art. 60.2 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, precepto en virtud del cual el personal de elección política (esto es, los concejales) no podrá formar parte de los órganos de selección de personal -cualquiera que fuese su vínculo jurídico- al servicio de las administraciones públicas.

#### Segunda. Procedimiento administrativo

Por lo que se refiere a la normativa reguladora del procedimiento administrativo, el examen del expediente acredita que la resolución del proceso selectivo ha publicado resultados globales de los aspirantes sin especificar en modo alguno los méritos de éstos en los términos establecidos en la Base Sexta. De este modo, se ha impedido a los aspirantes la opción de realizar alegaciones fundamentadas contra la baremación de los interesados.

Asimismo, es indudable la falta de motivación de la resolución firmada por los representantes de los grupos políticos del Ayuntamiento, puesto que no se precisa la puntuación obtenida por los aspirantes en aplicación del baremo contemplado en las Bases reguladoras de la creación de la Bolsa de Empleo.

Así pues, la resolución antes citada, en tanto en cuanto no explicita los criterios seguidos para determinar la puntuación de los aspirantes, incurre en clara vulneración del deber de motivación de los actos administrativos del art. 54 LRJPAC, deber de motivación que según la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Valladolid, de 16 de marzo de 2007, siguiendo doctrina reiterada del TS, es correlativo a la necesidad de exteriorizar las razones por las que se llega a la decisión administrativa, con objeto de facilitar su conocimiento por los interesados y la posterior defensa de sus derechos, así como la misma fiscalización del acto por los tribunales de Justicia con la consiguiente garantía para el administrado.

Tercera. Exclusión arbitraria de los trabajadores contratados el curso 2007/2008.



Según se informó por el Ayuntamiento de Briviesca, la Comisión de selección decidió incluir a los trabajadores contratados el curso 2007/2008 en una lista diferente, al haber trabajado para la Guardería dicho curso y por entender que sus contratos laborales habían sido finiquitados e indemnizados.

Pues bien, dicha exclusión resulta arbitraria, no existiendo fundamento jurídico alguno que avale tal decisión ni en las Bases de creación de la Bolsa de Trabajo ni en norma jurídica alguna. Dicho de otra manera, la resolución de los representantes de los grupos políticos de excluir a los trabajadores anteriormente contratados carece de cualquier tipo de justificación, y, en consecuencia, deberá procederse a elaborar una lista única de aspirantes en aras a respetar los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público.

En este sentido, resulta paradójica la exclusión de los trabajadores contratados en la Guardería para el curso 2007/2008 cuando las bases de la convocatoria contemplan la experiencia profesional como uno de los apartados del baremo y como criterio de desempate ante posibles casos de igualdad de puntuación.

Cuarta. Conclusión: nulidad del procedimiento

La argumentación expuesta nos lleva a concluir que el proceso selectivo está viciado de nulidad de pleno derecho tanto por las causas previstas en las letras a) y e) del art. 62.1 LRJPAC (lesión de derechos susceptibles de amparo constitucional y acto dictado prescindiendo de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados) como por la falta de motivación de la resolución emitida por diversos representantes políticos de la Corporación, lo que tiene que conllevar necesariamente la anulación del proceso selectivo.

En virtud de todo lo expuesto, esta Procuraduría emitió la siguiente resolución:

*“1.- Que en cumplimiento de lo establecido en el art. 42 LRJPAC, se proceda a emitir respuesta expresa a las reclamaciones formuladas por los interesados con relación al proceso selectivo objeto de esta resolución.*

*2.- Que, dada la concurrencia en la resolución de 29 de agosto de 2008 de los representantes de los grupos políticos de ese Ayuntamiento de los vicios de nulidad de pleno derecho de las letras a) y e) del art. 62.1 LRJPAC, se proceda a declarar la nulidad del proceso de selección de los trabajadores para la Guardería Municipal “La Milagrosa” para el curso 2008/2009, instrumentando el cauce de la revisión de oficio del art. 102 del citado texto legal.*

*3.- Que ante la manifiesta ilegalidad en que se encuentran a la fecha los trabajadores contratados para el presente curso en la citada Guardería, se realicen las actuaciones*



*necesarias para incluir los puestos de trabajo en la Oferta de Empleo Público del Ayuntamiento de Briviesca, mediante el proceso selectivo oportuno para obtener la provisión definitiva de los puestos de trabajo garantizando la satisfacción de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad”.*

El Ayuntamiento de Briviesca aceptó parcialmente la resolución manifestando por lo que se refería a la anulación del proceso selectivo que nunca existió Comisión de Valoración en los términos recogidos en el art. 60.2 LEBEP y, que, por tanto, tampoco existió Bolsa de Empleo, pues ésta quedó sin efecto al no cumplirse sus propias Bases.

Asimismo, el Ayuntamiento de Briviesca consideraba que las contrataciones realizadas, al revestir caracteres de urgencia, tenían cobertura normativa en las letras c) y d) del apartado 14 del art. 41 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las entidades locales, precepto que habilita a la corporación local a efectuar las contrataciones sin previa publicidad ni convocatoria.

En cuanto a la inclusión de las plazas en la Oferta de Empleo Público de 2009, se informó que en sesión plenaria del Ayuntamiento de fecha 25 de marzo de 2009, como paso inicial para regularizar la situación actual de las plazas de la Guardería Municipal, se habían creado en la Relación de Puestos de Trabajo tres plazas de Técnico de Jardín de Infancia, con lo cual se llegaba a un total de cinco plazas vacantes.

En el expediente **20082289** se ha valorado por esta institución la existencia de supuestas irregularidades en el desarrollo del proceso selectivo convocado por la Diputación Provincial de León para la provisión en propiedad de 40 plazas de Auxiliares Administrativos funcionarios correspondientes a las Ofertas Públicas de Empleo de 2007 y 2008 de la Diputación de León y su Organismo Autónomo Administrativo “Instituto Leonés de Cultura”.

Según manifestaciones de los autores de la queja, dicho proceso selectivo, que ha sido superado por un importante número de aspirantes que guardan relación de parentesco con cargos políticos y altos funcionarios de la Diputación Provincial de León, ha incurrido en diversas irregularidades que deberían generar como consecuencia la anulación del proceso selectivo.

Iniciada la investigación oportuna, se solicitó información a la Diputación Provincial de León en relación con las cuestiones planteadas en el escrito de queja, y, en particular, sobre los siguientes extremos:

- Copia de la totalidad de las Actas del Tribunal calificador referidas al precitado proceso selectivo.



- Copia de las reclamaciones formuladas por los participantes en el proceso selectivo sobre la existencia de irregularidades en el proceso (distintas a las relativas a las reclamaciones basadas en la disconformidad de los interesados con las preguntas formuladas en los ejercicios o con las respuestas consideradas como válidas) y, en su caso, de las respuestas remitidas a los mismos.

- Si se había desarrollado por esa Diputación Provincial algún tipo de actuación tendente a supervisar la existencia de posibles irregularidades en el desarrollo del proceso selectivo, como pudieran ser, en concreto, la presunta filtración de los ejercicios a varios aspirantes o la falta de custodia de los ejercicios desde su realización hasta su valoración por los miembros del órgano de selección.

En atención a nuestros requerimientos de información, la Diputación Provincial de León nos remitió dentro de los plazos legalmente establecidos la información requerida por esta Procuraduría para valorar el fondo del asunto planteado en el escrito de queja.

Estudiada en profundidad tanto la información remitida desde la precitada Diputación Provincial como la documentación aportada por los reclamantes a lo largo de la tramitación del expediente, esta institución llegó a la conclusión de que el proceso selectivo controvertido se había desarrollado -al menos en alguna de las pruebas y fases del proceso selectivo- vulnerando la legalidad vigente.

A fin de exponer de la manera más clara posible los razonamientos que nos llevaron a obtener esta conclusión, se procederá a explicar en puntos separados, por un lado, las consideraciones generales y, por otro lado, las cuestiones singulares derivadas de cada uno de los tres ejercicios de la fase de oposición y de la valoración de las titulaciones académicas de los aspirantes en la fase de concurso.

Primero. Consideraciones generales.

El escrito inicial de queja (al que se acompañaba un anexo de firmas de 57 opositores y 51 funcionarios de la Diputación Provincial de León) denunciaba genéricamente la existencia de irregularidades en el proceso selectivo.

Tales irregularidades vendrían dadas, sobre todo, por el hecho de que varios opositores aprobados podrían ser miembros del Partido Popular o mantener una relación directa de parentesco con actuales responsables políticos y con altos funcionarios de la institución provincial.

Aparte de la reclamación inicial, los autores de la queja aportaron a esta Procuraduría diversos escritos y documentación a medida que avanzaba el desarrollo del proceso selectivo. Así, constan en el expediente de queja nuevos escritos en los que se denuncian supuestas



irregularidades en el desarrollo del tercer ejercicio de la fase de oposición y se aporta como último documento el recurso de alzada interpuesto por diversos aspirantes contra la resolución definitiva del Tribunal calificador que pone fin al proceso selectivo.

En este primer punto, debemos destacar que no fue objeto de esta resolución ni la valoración del concepto y alcance de la discrecionalidad técnica de los órganos de selección de personal en las administraciones públicas ni la decisión de oportunidad de la institución Provincial al nombrar como Presidente y Secretario del Tribunal calificador del proceso selectivo, según afirmaban los reclamantes, a un Veterinario y a un Ingeniero Técnico Agrícola.

Dentro de este primer punto, también se destacó que las impresiones vertidas en esta resolución no trataban de valorar la legalidad de las bases de la convocatoria, sino de estudiar en cada uno de los ejercicios si el desarrollo del proceso selectivo había contrariado la legalidad vigente y las precitadas bases.

Por otra parte, del estudio de las Actas del proceso selectivo remitidas por la Diputación Provincial se desprendía que no se había nombrado personal colaborador alguno para intervenir, siquiera a efectos de asesoramiento, en las distintas fases del proceso (en particular, en la preparación y elaboración de los ejercicios de la fase de oposición y en la resolución de los recursos y reclamaciones formuladas por los interesados) de modo que cabía presuponer que la totalidad de actuaciones acometidas en el curso del proceso en lo concerniente a los precitados aspectos de la elaboración de los ejercicios y en las respuestas emitidas a las múltiples reclamaciones interpuestas por los aspirantes había sido realizada con carácter de exclusividad por el órgano de selección.

Otra cuestión genérica planteada en el escrito de queja se refería a la disconformidad con el criterio seguido por el órgano de selección para puntuar a los aspirantes, en atención a lo establecido en la Base Quinta de la convocatoria en la cual se indica que los ejercicios serán calificados de 0 a 10 puntos.

En este caso, se trataba de valorar si la decisión del Tribunal calificador de establecer una nota promedio (o nota de corte) definitiva teniendo en consideración a los aspirantes que hubieran obtenido una determinada puntuación mínima atentaba o no contra las Bases de la convocatoria.

En principio, parecía plantearse alguna duda, máxime si se comparaban las Bases de la convocatoria aprobadas por la Diputación Provincial de León con las aprobadas por la Administración Autonómica o por la Administración del Estado. En efecto, la Orden PAT/459/2007, de 13 de marzo y la Orden APU/685/2008, de 10 de marzo, por la que se convocan pruebas selectivas para el ingreso en el Cuerpo Auxiliar de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de la Administración General del Estado, respectivamente,



contemplan de manera expresa y al contrario de las Bases aprobadas por la Diputación Provincial de León, la facultad del órgano de selección para determinar la calificación mínima para la superación de los ejercicios a la vista de la dificultad del ejercicio propuesto y del grado de conocimientos alcanzado con referencia al nivel exigible del Cuerpo.

El problema es si deberían figurar en la lista de aprobados todos los aspirantes que hubieran obtenido en el ejercicio la calificación de 5, una vez computadas las preguntas acertadas, erradas y no respondidas por los opositores o si, por el contrario, la calificación de 5 puede ser ponderada por el órgano de selección a la vista de la totalidad de los ejercicios realizados.

En este caso, si bien la convocatoria de esa Diputación no contenía una previsión similar a las convocatorias de las Administraciones estatal y autonómica, se consideró que la fijación de una nota promedio para determinar los aspirantes que superan los ejercicios es una facultad que podría tener encaje en la Base 7.8, la cual atribuye al Tribunal calificador la facultad de resolver cuantas dudas se presenten y adoptar los acuerdos que sean necesarios para el buen desarrollo de la convocatoria en todo lo no previsto en las Bases.

Esta opción ha sido valorada por la SAN de 9 de mayo de 2000, donde se estima que el establecimiento de una puntuación mínima a través de una fórmula proporcional no supone una alteración del orden de los aprobados en cada ejercicio y que no existe una discriminación entre los participantes al ser todos ellos valorados por igual.

Segundo. Consideraciones acerca del primer ejercicio de la fase de oposición: Cuestionario de carácter psicotécnico

En este ejercicio, el motivo de la reclamación obedecía a las sospechas de los opositores por la posible filtración del ejercicio ante el hecho de que un elevado número de aspirantes (salvo error por nuestra parte, 6 con calificación de 10 puntos y 11 con calificación igual o superior a 9,500, todos ellos, en palabras de los autores de la queja, *"coincidentemente guardan relación familiar o política con puestos funcionariales de relevancia o altos cargos políticos"*) había obtenido unas notas objetivamente muy altas, de modo que esta circunstancia, al implicar una subida de la nota media de los aspirantes, dio lugar a que un gran número de aspirantes con una nota superior a 5 fuera excluido del proceso selectivo.

El escrito de queja venía acompañado de un Anexo de firmas de 51 empleados públicos de la Diputación Provincial de León, en el cual se apoyaba la reclamación presentada ante el Procurador del Común por varios opositores participantes en el proceso selectivo de Auxiliares Administrativos, solicitando, de modo genérico, el respeto de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad y la garantía del principio de transparencia





*“ante la amplia discrecionalidad manifestada reiteradamente por la entidad en los procesos de promoción y provisión de puestos de trabajo”.*

Como premisa fundamental, ha de significarse que la supuesta filtración del ejercicio es una circunstancia que no pudo ser probada y que resultaba prácticamente imposible probar desde el punto de vista material. En consecuencia, esta Procuraduría no estaba en condiciones de concluir la realidad de tal filtración, sin perjuicio de que los interesados, a través de los oportunos medios de prueba, aportasen algún elemento probatorio que pudiera acreditar la veracidad de las sospechas que sobre tal filtración tenía un gran número de participantes en el proceso de selección.

No obstante lo anterior, existían hechos objetivos que, interpretados en su conjunto, no demostraban pero sí apuntaban de alguna manera, a título de indicio, que sí pudo producirse esa filtración.

Dichos hechos objetivos serían los siguientes:

Primero. El elevado número de calificaciones superiores a 9,500 puntos (6 con calificación de 10 puntos y 11 con calificación igual o superior a 9,500, lo que supone una cantidad de aspirantes cercana al 50% de las plazas convocadas) es una circunstancia llamativa, extraordinaria y excepcional si se pone en relación con otras pruebas similares de la Administración del Estado y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, en las cuales dichas calificaciones, a pesar de la participación en los procesos selectivos de miles de aspirantes, son casi inexistentes.

Segundo. Quienes han obtenido esas calificaciones tan elevadas marcaron una diferencia tan importante con el resto de opositores en el primer ejercicio que ello les garantizó al fin del proceso selectivo la superación de éste y la correspondiente obtención de destino.

Tercero. Al parecer, la gran mayoría de los aspirantes que obtuvieron dichas calificaciones guarda relación familiar o política con puestos funcionariales de relevancia o cargos políticos vinculados al Partido Político que gobierna esa Diputación.

Los tribunales de Justicia, en alguna ocasión, han valorado la posibilidad de anular pruebas integrantes de procesos de selección de personal para las administraciones públicas ante la existencia de indicios razonables de la filtración de un ejercicio. Así, por ejemplo, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ de Castilla La Mancha de 5 de mayo de 2008, confirma la resolución del órgano de selección que anuló una prueba celebrada por el Ayuntamiento de Alpera (Albacete) para la provisión de una plaza de Auxiliar Administrativo, prueba en la cual la hermana de un Concejal contestó de manera correcta a 20 preguntas seguidas. El Tribunal entendió que podría haberse incumplido el principio de igualdad



de oportunidades y que existían dudas razonables acerca de una posible vulneración del art. 103 LBRL, ya que los miembros del Tribunal, en vez de confeccionar el ejercicio escrito inmediatamente antes de la celebración de la prueba, llevaron individualmente las preguntas, de modo que el órgano de calificación se limitó a recoger las preguntas ya confeccionadas para con ellas componer el examen.

Trasladando esta argumentación al proceso selectivo objeto de la queja, se observa que existen algunos datos de los cuales se constata que las decisiones del Tribunal de Selección en la elaboración del ejercicio psicotécnico no fueron las más adecuadas a fin de evitar una posible filtración del ejercicio.

En efecto, en el examen de las Actas del proceso selectivo se aprecia que el órgano de selección adoptó la decisión de tomar como referencia en la confección de las preguntas solamente dos textos. Si tenemos en cuenta que la convocatoria del ejercicio estaba prevista para el día 27 de septiembre de 2008 a las 9.00 horas, podría pensarse que la utilización para la confección del ejercicio de únicamente dos libros de texto y el transcurso de cuatro días desde la adopción de la decisión hasta la realización del ejercicio podría haber dado lugar al tan elevado número de aspirantes que obtuvo calificaciones muy altas en el ejercicio.

En este sentido, esta institución consideró que se habría garantizado en mayor medida la legalidad del proceso con otras actuaciones como, por ejemplo, que cada uno de los miembros del Tribunal hubiera propuesto sus propias preguntas, que se hubieran utilizado más libros o textos de referencia o que, al menos, se hubieran planteado dos ejercicios alternativos.

En definitiva, por lo que se refiere a este primer ejercicio, la carencia de pruebas nos llevó a concluir que la supuesta filtración del ejercicio no había podido ser acreditada. Sin embargo, las circunstancias objetivas antes citadas, la existencia en nuestro expediente de diversos escritos de aspirantes denunciando la posible filtración del ejercicio y las múltiples reclamaciones interpuestas por los interesados en el proceso selectivo exigían, en la tramitación de los recursos de alzada interpuestos contra la resolución del Tribunal calificador que puso fin al proceso selectivo, que por parte de la Diputación Provincial de León se realizase una profunda actividad investigadora de los hechos denunciados a fin de poder aclarar si la supuesta filtración tuvo lugar o no.

Tercero. Consideraciones acerca del segundo ejercicio de la fase de oposición: Cuestionario tipo test referido al temario contenido en el Anexo I del Programa.

Por lo que se refiere a este ejercicio, el motivo de la queja radicaba en la existencia, según los autores de la queja, de diversas preguntas con errores de redacción, incorrecta o ambiguamente planteadas, de preguntas de carácter doctrinal y de preguntas que estarían fuera del temario comprendido en el Anexo I de la convocatoria.



Asimismo, los reclamantes advirtieron que el Tribunal calificador había agotado las cuatro preguntas de reserva al anular las preguntas formuladas con los numerales 7, 18, 24 y 54.

Pues bien, habiendo sido estudiado el segundo ejercicio de la fase de oposición, esta Procuraduría consideró que al menos siete preguntas más deberían haber sido igualmente objeto de anulación.

La consecuencia de esta irregularidad debería ser alternativamente, o la anulación completa del ejercicio, al haberse agotado las preguntas de reserva y teniendo en cuenta que la deficiencia del ejercicio podría impedir valorar a los aspirantes de acuerdo con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, o, cuando menos, la retroacción de las actuaciones a la fecha de valoración de los aspirantes que asistieron al segundo ejercicio, realizando una nueva valoración de los mismos en consonancia con la puntuación que resultase tras anular, al menos, las siete preguntas anteriormente aludidas.

En cuanto a la Jurisprudencia existente sobre la problemática que se está valorando, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Sentencia 449/2007, de 11 de junio) ha examinado si las respuestas dadas como válidas por la Administración a las preguntas tipo test demandadas son correctas.

El Tribunal ha estimado que un criterio equivocado de calificación por el órgano de selección no puede ampararse en la discrecionalidad técnica de la Administración y este criterio equivocado no puede ser aceptado por los tribunales, puesto que la consecuencia de ello no es otra que calificar como conforme a Derecho una actividad administrativa que no lo es, en tanto en cuanto resulte que no se ha valorado debidamente el mérito y capacidad de los opositores de modo que a unos se les han computado favorablemente respuestas equivocadas, mientras que a los que tenían las respuestas correctas se les computaron negativamente, lo cual es totalmente contrario no solo a la Ley y al Derecho sino también a uno de los valores esenciales de nuestra Constitución, la Justicia.

El Tribunal Supremo (STS de la Sala de lo Contencioso Administrativo de 2 de marzo de 2007 y 20 de julio de 2007) ha valorado el desarrollo de dos pruebas de acceso a la Administración Pública de tipo test referidas al Cuerpo Auxiliar de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y a la Escala Básica, Categoría de Policía, respectivamente, llegando a la conclusión de que se ha constatado la existencia de algunas preguntas con dos respuestas correctas y de otras preguntas con ninguna respuesta correcta. Acreditado así el error técnico, la única solución si se quieren respetar los principios constitucionales de mérito y capacidad sería la de anular dichas preguntas, pues en caso contrario se estaría primando al menos capaz, al que ha faltado a la respuesta correcta, aunque ésta coincidiera con la que el



órgano de selección ha estimado como válida. En todo caso, el Tribunal deja claro que la presunción de legalidad de los actos de los tribunales calificadores, lo que se ha venido en denominar “discrecionalidad técnica” de los órganos de selección de personal de las administraciones públicas, puede ser desvirtuada por prueba en contrario y especialmente por la pericial, que será valorada por el Tribunal con arreglo a las reglas de la sana crítica.

La Sentencia que esta Procuraduría entiende de mayor relevancia a efectos de valorar de un modo global el, en nuestra opinión, deficiente segundo ejercicio de la fase de oposición del proceso selectivo objeto de la queja es la STS de 18 de mayo de 2007, Sentencia citada por varios de los opositores reclamantes, que valoraba un proceso de cobertura de plazas del Cuerpo Auxiliar de la Universidad de Córdoba y que encontraba pleno encaje en el desarrollo del precitado segundo ejercicio.

En conclusión, consideramos que el segundo ejercicio de la fase de oposición, siguiendo la doctrina desarrollada en la citada Sentencia del Tribunal Supremo, debería ser anulado parcialmente, al menos, en siete preguntas, de tal manera que debería ser elaborada una nueva lista de aprobados del segundo ejercicio tomando en consideración únicamente las preguntas válidas.

En el supuesto de que la nueva lista de aprobados supusiera la declaración como aprobados de aspirantes que en su momento fueron declarados suspensos en atención a las sesenta preguntas consideradas correctas por el órgano de selección, la consecuencia jurídica es que deberá convocarse nuevamente a la totalidad de los aspirantes aprobados a la realización del ejercicio práctico en cumplimiento del principio constitucional de igualdad de los ciudadanos en el acceso a los cargos y empleos públicos.

Cuarto. Consideraciones acerca del tercer ejercicio de la fase de oposición: Dos fases de carácter práctico.

Por lo que se refiere a este ejercicio, nada cabe reprochar por esta Procuraduría ante una posible concurrencia de irregularidades en su desarrollo, por considerar que tanto la confección del ejercicio en sus dos fases como la fijación de los criterios de valoración de los aspirantes tienen encaje en la discrecionalidad técnica de la Administración.

No obstante lo anterior, resultaba llamativo el documento confeccionado en la primera fase del ejercicio práctico, en cuanto que la totalidad de las faltas ortográficas a detectar se encontraban en la parte inicial del texto propuesto, algo que objetivamente benefició a los aspirantes con menor preparación en Informática.

Asimismo, como manifiestan los autores de la queja, la intencionalidad de favorecer a los aspirantes con menores conocimientos informáticos se podía constatar tomando como



referencia el ejercicio práctico de la última oposición celebrada por la Diputación para la provisión de plazas de Auxiliar Administrativo, ejercicio que, en comparación con el realizado en la convocatoria controvertida, se ajusta en mucha mayor medida a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad.

En efecto, obrando en nuestro poder la copia del ejercicio de informática del proceso selectivo convocado por esa Diputación para el ingreso en el Cuerpo Auxiliar en el año 2007, se apreciaba que la dificultad técnica objetiva del ejercicio entonces propuesto era considerablemente superior a la del ejercicio propuesto el año 2008. Y en este orden de cosas, es de gran importancia destacar, compartiendo la opinión de los autores de la queja, que el bajo nivel de exigencia de la prueba (evidente si se ponen en pie de comparación los ejercicios de las dos convocatorias) y la escasa importancia atribuida a la velocidad de las pulsaciones, primando la presentación formal del ejercicio, es algo que indiscutiblemente beneficia a aquellos aspirantes que menor preparación tienen en el ámbito de la informática y perjudica a los opositores que ante un ejercicio de mayor dificultad podrían demostrar sus aptitudes en mucha mayor medida.

Quinto. Consideraciones acerca de la fase de concurso: Valoración de titulaciones superiores a las exigidas en la convocatoria.

La Base 5.3.II de la convocatoria dispone que la valoración de los aspirantes por la posesión de titulaciones superiores a las exigidas en la convocatoria se hará hasta un máximo de 3 puntos (1,25 por Bachiller Superior o equivalente, 1,00 por Diplomado Universitario y 0,75 por Licenciado, Ingeniero o Arquitecto).

La lectura de dicha Base, que no es objeto de matiz ni excepción alguna (en el sentido de vetar a los aspirantes la acumulación de titulaciones), debe interpretarse en el sentido de que los Licenciados Superiores serán baremados en 3 puntos, los Diplomados en 2,25 y los Bachilleres en 1,25, otorgando, como es lógico, mayor puntuación a quienes mejor formación académica posean. En caso contrario, el baremo máximo de 3 puntos sería imposible de alcanzar y podría darse la paradoja, como así ha sucedido, de que aquellos aspirantes que tienen una mayor formación académica se ven perjudicados frente a los aspirantes que únicamente han realizado el Bachiller Superior o disponen de una titulación equivalente.

A estos efectos, teniendo en cuenta que debe darse cumplimiento al principio antiformalista en la actuación administrativa y que la Ley (Disposición Transitoria Quinta de la Ley 30/1984, de 2 de agosto y Disposición Adicional Cuarta LFPCL) contempla que se considerará equivalente al título de Diplomado universitario el haber superado tres cursos completos de Licenciatura, es indudable que quienes posean una Licenciatura y hayan aportado debidamente la documentación oportuna deben ser baremados en tres puntos. Emplear otro



criterio interpretativo supone, como manifiesta uno de los opositores reclamantes, una vulneración frontal de la normativa que rige en los procesos de selección de personal por parte de las administraciones públicas, de la que se benefician aquellos aspirantes que tienen menor formación académica.

La resolución adoptada por esta institución se concretó en las siguientes propuestas:

*Primera*

*“1.- Que dadas las circunstancias objetivas expuestas en el punto segundo de esta resolución y ante las múltiples reclamaciones interpuestas por los aspirantes en el proceso selectivo, se realice por la Diputación Provincial de León una profunda investigación acerca de la supuesta filtración del ejercicio psicotécnico de la fase de oposición en la tramitación de los recursos de alzada interpuestos contra la resolución del Tribunal calificador que pone fin al proceso selectivo convocado para la provisión, mediante concurso-oposición, de cuarenta plazas de Auxiliar Administrativo.*

*2.- Que, en cumplimiento de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público, se proceda a acordar la anulación de las preguntas del segundo ejercicio formuladas con los números 8, 22, 32, 34, 55, 58 y 62.*

*2.- Que de conformidad con lo establecido en la Base 5.3.II de las Bases de la convocatoria se adopten las actuaciones oportunas para valorar acumulativamente a los aspirantes en la fase de concurso en el apartado de Titulaciones superiores a las exigidas en la convocatoria hasta la puntuación de 3 puntos (Licenciado, Ingeniero o Arquitecto), 1,75 (Diplomado Universitario) y 1,25 (Bachiller Superior o equivalente), siempre y cuando los interesados hubieran aportado debidamente la documentación oportuna”.*

*Segunda*

*“1.- Que se proceda por la Diputación Provincial de León a estimar los recursos de alzada formulados por los interesados, anulando el proceso selectivo en el supuesto de que se pueda demostrar la filtración del ejercicio psicotécnico.*

*2.- Subsidiariamente, los recursos deberán ser estimados a fin de emitir un nuevo listado de aspirantes aprobados del segundo ejercicio que tome en consideración las 53 preguntas que conservan su validez. En el caso de que a consecuencia de la elaboración del nuevo listado resulte una modificación en los aspirantes que superan la prueba, el tercer ejercicio deberá ser realizado nuevamente para todos los interesados.*



*3.- En todo caso, se pone de manifiesto la necesidad de valorar a los aspirantes en la fase de concurso de acuerdo a su formación académica acreditada”.*

*Tercera*

*“En el caso de que los recursos de alzada interpuestos por los opositores hubieran sido desestimados, se requiere que se inicien las actuaciones oportunas a fin de revisar de oficio la resolución finalizadora del proceso selectivo y los consiguientes nombramientos de los funcionarios, siguiendo el cauce establecido en el Título VII De la revisión de los actos en vía administrativa de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”.*

La Diputación Provincial de León contestó a la resolución del Procurador del Común, aportando un informe del Tribunal calificador adoptado en la reunión celebrada el día 16 de abril de 2009, en el que se afirmaba que el proceso selectivo se había desarrollado de conformidad a la legalidad vigente en cada uno de los ejercicios.

Por lo que se refiere al primer ejercicio (test de carácter psicotécnico), los miembros del Tribunal declaran expresamente no haber filtrado o facilitado a persona alguna información sobre el contenido, en todo o en parte y en cualquier soporte o a través de cualquier medio, de ninguno de los ejercicios o pruebas realizadas en el proceso selectivo de referencia o materia relacionada con los mismos, desmintiendo categóricamente las consideraciones realizadas en la resolución del Procurador del Común.

En cuanto al segundo ejercicio (prueba tipo test del temario contenido en el Anexo I del Programa), el órgano de selección se ratifica en su discrecionalidad técnica, la cual entiende que únicamente sería cuestionable en caso de error flagrante, algo que, considera, no ha ocurrido en este caso.

En lo concerniente a la valoración de las titulaciones en la fase de concurso, el Tribunal calificador ratifica, asimismo, que la valoración de los aspirantes se ha realizado en cumplimiento de las Bases de la convocatoria.

Finalmente, el Tribunal declaró haber realizado pormenorizadas actuaciones e informaciones con el objeto de esclarecer la existencia de las supuestas irregularidades denunciadas por varios aspirantes, en particular sobre la supuesta filtración del ejercicio psicotécnico.

Sin embargo, tales actuaciones, a tenor de la información remitida por la Diputación de León, no tenían un sustento documental, sino que tal y como se indica en el informe del



Tribunal calificador adoptado en su reunión de 16 de abril de 2009 se llevaron mediante una investigación implícita.

Con relación a lo expuesto, la documentación remitida a esta Procuraduría por la Presidencia de la Diputación consistía únicamente en la copia del oficio remitido en fecha 13 de abril de 2009 por el Sr. Diputado Delegado de Recursos Humanos a la Sra. Jefa de Sección de Selección y Provisión, ante la recepción de la resolución del Procurador del Común y de un escrito de la Fiscalía Provincial de León, solicitando información sobre diversos extremos del proceso selectivo y en la copia del informe emitido por la Sra. Jefa de Sección de Selección y Provisión en respuesta al citado requerimiento.

En el expediente **20082303** se hacía mención a la resolución del Tribunal calificador del proceso selectivo convocado por el Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo (León) para la contratación laboral temporal de un/a Formador/a específico para el Programa de Cualificación Profesional Inicial de Auxiliar de Servicios Administrativos para el curso 2008/2009, por la que se declaró “no apto” al único aspirante del proceso selectivo.

Según manifestaciones del autor de la queja, el citado aspirante interpuso una reclamación contra la resolución del Tribunal calificador, alegando, principalmente, su falta de motivación y la inexistencia de un baremo de valoración de la prueba oral en la convocatoria.

En atención a nuestro requerimiento de información se recibió la documentación referida al proceso selectivo, incluyendo el Acta de la primera y única prueba de la oposición libre para la contratación laboral temporal citada en el escrito de queja.

A la vista de lo informado, esta Procuraduría precisó el objeto de esta resolución que era el de valorar si el desarrollo de la entrevista al aspirante había cumplido los requisitos previstos en la normativa vigente en materia de selección de personal al servicio de las administraciones públicas y si la resolución del proceso selectivo se ajustaba al concepto de motivación en los términos derivados del art. 54 LRJPAC. Por lo tanto, no fue objeto de esta resolución supervisar la calificación del aspirante como “no apto”, por considerar que dicha decisión tenía pleno encaje en la discrecionalidad técnica del Tribunal calificador.

Para valorar estas cuestiones resultaba preciso partir del Acta emitida por el Tribunal calificador el día 11 de noviembre de 2008, en el cual se significaba que tras la deliberación y acuerdo llevado a cabo sobre la forma de desarrollo del único ejercicio de la oposición, consistente en una prueba oral sobre los cometidos del puesto de trabajo y los contenidos didácticos a impartir, se llama al único aspirante, quien es considerado como “no apto”, por no haber obtenido la puntuación mínima para aprobar.





Con relación a lo expuesto, hay que destacar que no constaban en modo alguno en el expediente del proceso selectivo ni las circunstancias relativas al desarrollo de la entrevista, ni una mínima mención de los motivos en virtud de los cuales el órgano de selección llegó a la conclusión de puntuar al interesado como "no apto", ni, finalmente, la fijación de los criterios seguidos por el Tribunal para valorar al aspirante en el arco de 0 a 10 puntos previsto en el apartado 7º de la convocatoria.

Es indudable que de la convocatoria y de la lectura del Acta única del proceso de selección se desprende la existencia de una prueba única de entrevista, cuyo objeto y temática resulta extraordinariamente ambiguo e impreciso, lo que podría implicar el desarrollo arbitrario de la prueba, en tanto en cuanto el Tribunal calificador no determinó expresamente los parámetros con base a los cuales la entrevista debía ser realizada.

El deber de motivación de los actos administrativos discrecionales se eleva en garantía fundamental de los ciudadanos, cuyo fin es el de comprobar y controlar la adecuación de la actividad administrativa a los fines establecidos en la Ley. Y en el presente supuesto, el Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo, al establecer unas bases genéricas y ambiguas y al no acreditar en el Acta la forma en que la realización de la entrevista al aspirante iba a ser llevada a cabo, ha incurrido en infracción del ordenamiento jurídico en opinión de esta Procuraduría.

Como se ha expuesto en STS de 17 de marzo de 2008, habrá de convenirse que una adecuada motivación lo que exigirá es que en el expediente figure una explicación, por parte del Tribunal de calificación, de cuáles fueron los pasos seguidos y las razones ponderadas para determinar la puntuación del aspirante, pues solo así podrá comprobarse si el juicio de valoración realizado, dentro del margen de apreciación que permitía la convocatoria, estuvo guiado por razones dirigidas a buscar las capacidades, conocimientos y experiencias que mejor se adaptaban al puesto convocado y si, paralelamente, debe quedar descartada la existencia de puro voluntarismo o arbitrariedad.

Esta explicación debería comprender, al menos -y aunque la exposición se realice de manera sucinta-, los criterios preestablecidos o seguidos por el Tribunal calificador para establecer los tramos parciales de puntuación de la prueba de entrevista entre cero y el máximo de diez puntos previsto en la convocatoria y la mención de cuáles fueron los criterios seguidos para determinar la puntuación correspondiente.

Y puesto que en el examen del expediente administrativo remitido por el Ayuntamiento no constaba una explicación mínima ni de las circunstancias previstas de desarrollo de la prueba de entrevista ni de los motivos por los que se ha considerado como "no



*apto* al aspirante, esta institución concluyó que no cabía tener por debidamente observado el requisito de motivación y, por ende, que dicho incumplimiento debía ser subsanado.

La resolución remitida al Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo fue la siguiente:

*«Que se proceda por ese Ayuntamiento a adoptar las actuaciones pertinentes con el fin de retrotraer las actuaciones del proceso selectivo objeto de esta resolución a la realización de la prueba de entrevista, estableciendo con carácter previo a la misma y de manera explícita las circunstancias de desarrollo del ejercicio y los criterios a seguir para determinar la puntuación de (...) en el arco establecido en el apartado 7º de la convocatoria de 0 a 10 puntos.*

*Subsidiariamente, y caso de no estimarse oportuno aceptar la propuesta formulada anteriormente, se requiere que en cumplimiento del deber de motivación del art. 54 LRJPAC se proceda a comunicar a (...) una motivación de las circunstancias de desarrollo de su ejercicio y de los criterios tenidos en cuenta por el órgano de selección para determinar la calificación de “no apto”».*

El Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo ha contestado a la resolución del Procurador del Común estimando que no veía adecuado seguirla, ya que consideró que el Tribunal calificador declaró al aspirante como no apto *“de conformidad con su discrecionalidad técnica y previa entrevista destinada a valorar su aptitud y conocimientos para el desarrollo del puesto de trabajo”*.

## **1.2. Provisión de puestos de trabajo**

En el expediente **20090008** se hacía alusión al Decreto 80/2006, de 16 de noviembre, por el que se modifica la Relación de Puestos de Trabajo del personal funcionario de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades.

Según manifestaciones del autor de la queja, los puestos de Jefe de Sección creados en dicha modificación y correspondientes a los departamentos territoriales de Familia e Igualdad de Oportunidades de las delegaciones territoriales de la Junta de Castilla y León estaban cubiertos mediante comisiones de servicios, sin que se hubieran convocado los concursos de provisión de los puestos de trabajo correspondientes.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, nos dirigimos a las Consejerías de Administración Autonómica y de Familia e Igualdad de Oportunidades en solicitud de información correspondiente a la problemática que constituye el objeto de aquélla.



En atención a nuestro requerimiento de información se remitió el oportuno informe en el cual se hacía constar en resumidos términos lo siguiente:

Primero. Que, consultada la base de datos del Registro General de Personal, se constata que se encontraban sin funcionario titular las veintisiete Jefaturas de Sección correspondientes a las Secciones de Familia, de Mujer y de Drogodependencias que fueron creadas en los departamentos territoriales de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades por el Decreto 80/2006, de 16 de noviembre.

Segundo. Que en el último concurso ordinario, que fue convocado por Orden PAT/1028/2006, de 15 de junio, no pudieron ofertarse las plazas al haber sido la convocatoria anterior a la fecha en que fueron creadas las mencionadas plazas.

Tercero. En la fecha de emisión del informe, 19 plazas estaban cubiertas por comisión de servicios, 4 en adscripción provisional y las 4 restantes no tenían titular u ocupante.

Cuarto. Por lo que se refiere a la convocatoria del próximo concurso en el que pudieran estar incluidas las plazas objeto del escrito de queja, la Consejería de Administración Autonómica informó que no era posible señalar la fecha aproximada de aprobación de la Orden de convocatoria del próximo concurso ordinario.

A la vista de lo informado, y teniendo en cuenta que la problemática descrita ha sido objeto de diversas Resoluciones por esta institución, muy brevemente se realizaron las siguientes consideraciones:

Primera. Es indiscutible que el derecho de los funcionarios a la progresión en su carrera profesional (art. 14.1, letra c) LEBEP y art. 57.1, letra b), LFPCL) encuentra su principal expresión en la posibilidad de acceder a plazas vacantes a través de la oportuna convocatoria de los concursos de méritos como sistema normal de provisión de puestos de trabajo.

Segunda. De conformidad con lo establecido en el art. 48.2, letra a) LFPCL, los concursos tendrán una periodicidad anual. Sin embargo, tal y como esta Procuraduría ha expuesto reiteradamente, este deber es incumplido de manera sistemática por la Consejería de Administración Autonómica, lo que supone una limitación objetiva del derecho reconocido del personal funcionario a la carrera profesional.

Tercera. El incumplimiento del deber legal de convocar, con periodicidad anual, concurso de méritos para el personal funcionario al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León genera otras consecuencias contrarias al ordenamiento jurídico. En particular, debe destacarse, para el caso que nos ocupa, que las comisiones de servicios acordadas para la cobertura de catorce plazas de Jefe de Sección tienen en la actualidad una duración superior a dos años, incurriéndose en infracción del art. 68.1 del Decreto 67/1999, de



15 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal y de Provisión de Puestos de Trabajo de los Funcionarios al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. Dicho precepto dispone que las comisiones de servicio tendrán una duración máxima de un año prorrogable por otro, duración que podrá ser inferior en el caso de se proceda a cubrir el puesto con carácter definitivo.

Cuarta. En el examen de la normativa reguladora de la provisión de puestos de trabajo de personal funcionario al servicio de las administraciones públicas no se observa ninguna norma que impida a la Consejería de Administración Autonómica realizar la convocatoria de un concurso para personal funcionario -con independencia de que se trate de Cuerpos de Administración General o de Administración Especial- limitado a alguna Consejería u Organismo Autónomo de la Administración.

Con relación a la problemática objeto de nuestro estudio, se destacó que recientemente había sido convocado un concurso destinado prioritariamente al personal funcionario que se encuentra en situación de destino provisional, por lo que parecía razonable pensar que el próximo concurso ordinario o general para los funcionarios de los Cuerpos Generales de la Administración Autonómica no sería convocado, como mínimo, hasta el año 2010. Si a ello se une que los puestos de trabajo objeto de esta resolución habían sido creados hace más de dos años y suponiendo que la resolución de ese eventual concurso tendría lugar en el plazo legal de ocho meses, se concluyó que las plazas controvertidas no tendrían titular, aproximadamente, hasta el año 2011, en claro perjuicio para el personal funcionario de carrera que no tiene la opción de solicitar las plazas a través del sistema ordinario de provisión de puestos de trabajo, que es el concurso.

Todo ello nos llevó a concluir que, tanto la garantía del derecho a la carrera profesional de los funcionarios públicos como la conveniencia de la cobertura de los puestos de trabajo con funcionarios titulares, evitando así la prolongación indefinida en el tiempo de figuras jurídicas que tienen una naturaleza de provisionalidad (como las adscripciones provisionales, las comisiones de servicios, o, en su caso, el nombramiento de funcionarios interinos), recomendarían la inmediata convocatoria del concurso para la provisión de los puestos de Jefatura de Sección citados en la queja.

Quinta. La propia Administración Autonómica parecía hacerse eco de este razonamiento. En efecto, en la Declaración para la Reforma y Modernización de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, su apartado B, referido a la Ordenación y Distribución del capital humano, contempla como una de sus acciones (punto 3) el establecimiento de medidas de impulso de periodicidad de los sistemas de provisión de puestos de trabajo.



En idéntica línea, el Plan Estratégico de Modernización de la Administración de Castilla y León (apartado 6.2 El impacto de las oportunidades en la organización, pág. 115 de la versión de la web institucional) alude a los avances en las tecnologías como herramientas que pueden proporcionar sustanciales mejoras en la tramitación de los procesos de provisión de puestos de trabajo de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

En virtud de todo lo expuesto, consideramos oportuno formular la siguiente resolución:

*“1.- Que habiendo transcurrido más de dos años desde la creación de los puestos de trabajo de Jefe de Sección de los departamentos territoriales de Familia e Igualdad de Oportunidades de las delegaciones territoriales de la Junta de Castilla y León por el Decreto 80/2006, de 16 de noviembre, por el que se modifica la Relación de Puestos de Trabajo del personal funcionario de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, se inicien por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades las actuaciones previas necesarias a la convocatoria del concurso para la provisión de dichos puestos de trabajo.*

*2.- Que, en aras a garantizar el derecho del personal funcionario a la progresión en su carrera profesional (art. 14.1, letra c) LEBEP y art. 57.1, letra b), LFPCL, y una vez realizadas las actuaciones previas pertinentes por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, se proceda por la Consejería de Administración Autonómica a la mayor brevedad posible a convocar el concurso para la cobertura de las plazas que fueron objeto de creación por el Decreto citado en el punto anterior”.*

La Consejería de Administración Autonómica manifestó aceptar nuestra resolución poniendo de manifiesto a esta institución que una vez que la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades realizase las actuaciones previas necesarias, se procedería a convocar, a la mayor brevedad posible, el concurso para la provisión de las plazas citadas en la resolución.

### **1.3. Relaciones de puestos de trabajo**

En el expediente **20090240**, reiterando lo expuesto en los expedientes **Q/1466/07**, **Q/1491/07** y **Q/1565/07**, el reclamante denunciaba el trato discriminatorio que reciben los funcionarios del Cuerpo de Titulados Universitarios de Primer Ciclo (Ingenieros Técnicos Industriales) de la Administración de la Comunidad de Castilla y León en la catalogación de sus puestos de trabajo adscritos a los servicios territoriales de industria, comercio y turismo de la Consejería de Economía y Empleo frente a otros colectivos de funcionarios.

Dicho trato discriminatorio se puede constatar a la vista de puestos de trabajo de similar responsabilidad de la misma Consejería de Economía y Empleo (como ejemplo, se



mencionaban los puestos de Inspector de Turismo, con nivel 23 y código de complemento específico 10), e, incluso del mismo Cuerpo de Ingenieros Técnicos Industriales (se aludía a los puestos de trabajo 11.387, 11.149 y 50.064 en las localidades de Soria, León y Miranda de Ebro, en cuyo caso se atribuye a los puestos citados el nivel 23, con códigos de complemento específico 06, 04 y 10, respectivamente), siguiendo un criterio totalmente contrario al establecido para el resto de funcionarios del Cuerpo (nivel 21 y código de complemento específico 04), a pesar de que los cometidos que desarrollan son idénticos.

En atención a nuestro requerimiento de información se remitió el oportuno informe en el cual se hacía constar lo siguiente.

La Consejería de Administración Autonómica informó que *"actualmente se encuentra pendiente de aprobación tanto la reestructuración de las delegaciones territoriales como el Reglamento del procedimiento para la aprobación de las Relaciones de Puestos de Trabajo aludido en la Disposición Final Segunda de la Ley de Función Pública de Castilla y León".* Respecto a esta norma, se precisaba que *"se ha elaborado un borrador de Reglamento que fue entregado a los representantes sindicales en el marco de la mesa del Acuerdo para la Modernización y Mejora de la Administración que actualmente se encuentra en fase de negociación".*

Por su parte, la Consejería de Economía y Empleo, reiterando la argumentación expuesta en la tramitación de los expedientes del año 2007, admitía la necesidad de cumplir lo dispuesto en el art. 22.2 LFPC en lo concerniente a la modificación y adecuación de las Relaciones de Puestos de Trabajo de los servicios periféricos de la Consejería de Economía y Empleo a la nueva reestructuración de las consejerías.

No obstante lo anterior, matizaba que llevar a cabo esta acción estaba pendiente de circunstancias aún sin determinar, en concreto, de la elaboración por la Consejería de Administración Autonómica de las directrices organizativas de las delegaciones territoriales de la Junta de Castilla y León en las provincias y de los departamentos y servicios territoriales y de la dotación de partidas presupuestarias por parte de la Consejería de Hacienda para dar cumplida cobertura presupuestaria a los puestos de trabajo.

La Consejería de Economía y Empleo igualmente admitía *"la necesidad de estudiar las características y contenido de los puestos de trabajo de los funcionarios del Cuerpo de Titulados Universitarios de Primer Ciclo (Ingenieros Técnicos Industriales) así como negociar con los representantes sindicales las mejores condiciones de trabajo y retributivas de los mismos, pero todo ello dentro de las directrices que establezca la Consejería de Administración Autonómica y de conformidad con las dotaciones presupuestarias adicionales que aporte la Consejería de Hacienda".*



Finalmente, la Consejería de Economía y Empleo informó que *“las circunstancias a fecha de hoy son las mismas, en el sentido de que por parte de la Consejería de Administración Autonómica no se han dado estas directrices y por tanto esta Consejería no puede iniciar una modificación de la Relación de Puestos de Trabajo, que pueda dar una respuesta a las quejas anteriormente formuladas”*.

A la vista de lo informado, y teniendo en cuenta que resultaba innecesario reiterar la argumentación realizada en la resolución adoptada por esta Procuraduría en los expedientes de queja del año 2007 por ser ya conocida tanto por el autor de la queja como por las consejerías destinatarias de esta resolución, muy brevemente se realizaron las siguientes consideraciones:

Primera. Habiendo transcurrido más de quince meses desde que, tal y como manifestó la Consejería de Administración Autonómica en la respuesta a la resolución del Procurador del Común adoptada en los expedientes **Q/1466/07**, **Q/1491/07** y **Q/1565/07** se estaban abordando los estudios preliminares de cara a la reestructuración de las delegaciones territoriales de la Junta de Castilla y León, no se había realizado paso alguno a fin de concretar en la realidad la reestructuración de dichas delegaciones territoriales.

Segunda. Que se había incumplido el deber de aprobar el Reglamento regulador del procedimiento para la elaboración y aprobación de las Relaciones de Puestos de Trabajo en el plazo de seis meses contados desde la entrada en vigor de la LFPCL.

Tercera. Que, con independencia del plazo legal de seis meses citado en el art. 22.2 LFPCL para modificar y adecuar las Relaciones de Puestos de Trabajo a la nueva reestructuración de las consejerías, habiendo transcurrido más de cinco años desde la creación de la Consejería de Economía y Empleo, resultaba difícil de justificar la falta de adecuación de las RPT de los servicios periféricos de la Consejería (en particular, de los servicios territoriales de Industria, Comercio y Turismo) a la nueva realidad organizativa.

Cuarta. La lectura del informe remitido con ocasión de este expediente denotaba la voluntad de la Consejería de Economía y Empleo de dar cumplimiento tanto al deber de adecuación de las RPT establecido en el art. 22.2 LFPCL como al estudio de las características y contenido de los puestos de trabajo de los Ingenieros Técnicos Industriales.

Quinta. La imposibilidad de la Consejería de Economía y Empleo de llevar a cabo la modificación de la RPT de sus servicios periféricos, según se desprendía del informe remitido a esta institución, venía motivada, fundamentalmente, por el hecho de que la Consejería de Administración Autonómica aún no había elaborado las directrices organizativas pertinentes.

Sexta. En opinión de esta Procuraduría, el incumplimiento en que estaba incurriendo la Junta de Castilla y León al no aprobar el Reglamento regulador del procedimiento para la





elaboración y aprobación de las Relaciones de Puestos de Trabajo no justificaba la falta de adecuación de los servicios periféricos de la Consejería de Economía y Empleo a la estructura organizativa vigente en la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Séptima. Parecía conveniente que por parte de las Consejerías de Administración Autonómica y Economía y Empleo se articulasen mecanismos de coordinación (art. 31.1 LGACL) a fin de conseguir la modificación de la RPT de los servicios periféricos de la Consejería de Economía y Empleo.

En virtud de todo lo expuesto, consideramos oportuno formular a las Consejerías de Administración Autonómica y Economía y Empleo la siguiente resolución:

*"1.- Que en cumplimiento de lo establecido en el art. 22.2 LFPCL, y habiendo transcurrido más de cinco años desde que se produjo la reestructuración de las consejerías de la Junta de Castilla y León en virtud de la cual se creó la Consejería de Economía y Empleo, se inicien a la mayor brevedad posible las tareas de modificación y adecuación de la Relación de Puestos de Trabajo de los servicios periféricos de la Consejería de Economía y Empleo.*

*2.- Que se agilicen las actuaciones destinadas a dar cumplimiento al mandato de la Disposición Final Segunda LFPCL que fija un plazo de seis meses desde la entrada en vigor del texto legal para que la Junta de Castilla y León apruebe el Reglamento regulador del procedimiento para la elaboración y aprobación de las Relaciones de Puestos de Trabajo de la Administración de la Comunidad de Castilla y León".*

En respuesta a nuestra resolución se recibió comunicación conjunta de las Consejerías de Administración Autonómica y Economía y Empleo donde se ponía de manifiesto a esta institución que *"se encuentran pendientes de aprobación tanto la reestructuración de las delegaciones territoriales como el Reglamento del procedimiento para la aprobación de las Relaciones de Puestos de Trabajo aludido en la Disposición Final Segunda de la Ley de la Función Pública de Castilla y León".*

Asimismo, se exponía que el Acuerdo Marco sobre los principios de las políticas de función pública para la profundización en la modernización y mejora de la Administración de la Comunidad de Castilla y León contemplaba, dentro de las materias objeto de negociación, la creación de un nuevo modelo de Administración Periférica (Medida Tercera del Punto Quinto), en la cual se incluye *"la racionalización de puestos de trabajo, adecuando las Relaciones de Puestos de Trabajo a las cargas reales de trabajo y homogeneizando las retribuciones que corresponden a los mismos".* En consecuencia, según la respuesta remitida a la resolución del Procurador del Común, sería en el ámbito de la negociación donde deberá abordarse la





modificación de las Relaciones de Puestos de Trabajo de los servicios periféricos de la Administración Autonómica.

Finalmente, se informó que el borrador del Reglamento de procedimiento para la aprobación de las Relaciones de Puestos de Trabajo se encontraba ya redactado y había sido entregado a las centrales sindicales presentes en la Mesa General de Negociación.

#### **1.4. Distribución de tareas en la Agencia de Inversiones y Servicios de Castilla y León**

El objeto del expediente **20081011** se centró en la resolución de 13 de marzo de 2008, del Presidente de la Agencia de Inversiones y Servicios de Castilla y León, por la que se aprueba la convocatoria, así como las disposiciones comunes y específicas que la regulan, para la concesión de determinadas subvenciones de la Agencia de Inversiones y Servicios de Castilla y León para 2008 cofinanciadas con fondos estructurales.

Según manifestaciones del autor de la queja, dicha convocatoria vulneraba la legalidad vigente, en cuanto que atribuía facultades de emisión de informes técnicos a la Fundación Adeuropa en su Disposición específica sexta (procedimiento), concretamente en su punto 6, correspondiente a las actuaciones de proyectos de I+D, Empresas Jóvenes Innovadoras y Capital Humano, del Programa Idea & Decide, suplantando las competencias que la Ley reconoce a los órganos administrativos.

En atención a nuestros requerimientos de información se remitieron por la Consejería de Economía y Empleo diversos informes. A efectos de esta resolución, debe hacerse referencia al último informe emitido, en el cual se hacía constar, en resumidos términos, lo siguiente:

Primero. Que la Fundación Adeuropa había emitido 41 informes sobre los proyectos de la Línea 5 de Ayudas (Proyectos I+D).

Segundo. Que el único criterio seguido para determinar si la emisión de informes técnicos en las actuaciones de Proyectos de I+D, Empresas Jóvenes Innovadoras y Capital Humano correspondía al Área de Promoción Tecnológica de la ADE o a la Fundación Adeuropa era la carga de trabajo del personal de cada momento.

Tercero. Que el personal de la Fundación Adeuropa que ha emitido los informes técnicos posee titulación universitaria. En concreto, se informó que la titulación de los trabajadores en dos casos era la de Ingeniería Química, y en los restantes Ingeniería Industrial, Licenciatura en Investigación y Ciencias de Mercado (Rama de Ciclo Superior de la Licenciatura de Económicas), Ingeniería Técnica Industrial y, finalmente, Ingeniería de Telecomunicaciones.



Cuarto. La Fundación Adeuropa tiene la condición de entidad colaboradora en la gestión de las subvenciones convocadas por la ADE a tenor de lo establecido en los art. 12 y 16 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, habiéndose suscrito un Convenio al efecto.

A la vista de lo informado, se suscita la problemática de fondo que es si la emisión de los informes técnicos de las ayudas corresponde al personal de la Agencia de Inversiones y Servicios o al personal de la Fundación.

Por lo que se refiere a esta problemática, considerando que la Fundación Adeuropa tiene la condición de entidad colaboradora en la gestión de subvenciones convocadas por la ADE y que cumple los requisitos establecidos en los art. 12 y 16 de la Ley General de Subvenciones, esta Procuraduría estimó que la emisión de informes técnicos por trabajadores de la Fundación no era contraria a derecho, máxime si se tiene en cuenta que quien valora y dictamina la concesión de ayudas es la Comisión de Evaluación de la ADE y que tenía encaje en la potestad organizatoria de la Administración.

En palabras de la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de septiembre de 1993 la potestad organizatoria de la Administración constituye un reducto paradigmático de la actividad discrecional, dado que su último designio escapa al control jurisdiccional en la medida que esta potestad se actúa mediante una elección entre diversas opciones que se presentan, elección basada en criterios de oportunidad que son particularmente ostensibles en la materia de organización de las instituciones públicas y del entramado empresarial del que se dotan.

Esta potestad organizatoria encuentra apoyo jurídico en la Cláusula Primera objeto del Convenio de Colaboración suscrito entre la Agencia de Inversiones y Servicios de Castilla y León y la Fundación Adeuropa para regular la colaboración en la gestión de subvenciones de la convocatoria ADE 2008, la cual atribuye a la Fundación, en lo concerniente a la gestión de los proyectos del Programa "Idea & Decide", el análisis de las solicitudes presentadas y, en su caso, las actuaciones de comprobación y verificación necesarias y la emisión de informes sobre la viabilidad técnica y financiera de los proyectos.

No obstante lo anterior, examinado el citado Convenio de Colaboración, se observa que en su Cláusula Quinta *Duración* se contempla que "el presente Convenio surtirá efectos desde su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León".

Pues bien, puesto que, salvo error por nuestra parte, el texto del Convenio de Colaboración no había sido objeto de publicación en el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma, parecía claro que la habilitación al personal de la Fundación Adeuropa para la emisión de informes técnicos no era efectiva y, por lo tanto, tenían que ser los trabajadores de



la Agencia de Inversiones y Servicios de Castilla y León, ADE, quienes debían realizar tales informes.

Con base en la argumentación expuesta se emitió la siguiente resolución:

*«Que, en tanto no se proceda a publicar en el Boletín Oficial de Castilla y León el Convenio de Colaboración suscrito entre la Agencia de Inversiones y Servicios de Castilla y León y la Fundación Adeuropa para regular la colaboración en la gestión de subvenciones de la convocatoria ADE 2008, se emitan las instrucciones oportunas para que la emisión de informes sobre la viabilidad técnica y financiera de los Proyectos de los Programas “Idea & Decide”, “Iniciativa” e “Impulso” se realice por el personal al servicio de la Agencia de Inversiones y Servicios de Castilla y León».*

La Consejería de Economía y Empleo rechazó la resolución del Procurador del Común por considerar que la Agencia de Inversiones y Servicios, dentro de su capacidad organizativa, puede recabar informes de la Fundación Adeuropa o de otras entidades sin necesidad de convenio de colaboración, por lo cual no resulta admisible imponer a la Agencia una metodología de gestión para sustituir la que se viene aplicando si ésta resulta ajustada a derecho. No obstante lo anterior, se informó que el texto del Convenio de Colaboración suscrito con la Fundación Adeuropa había sido remitido a la Consejería de Presidencia para su previsible publicación en próximas fechas.

### **1.5. Negociación colectiva en la Administración**

En el expediente **20090680**, reiterando lo expuesto en el expediente **20080561**, se hacía alusión al incumplimiento del Acuerdo de la Comisión Paritaria de la Agencia de Inversiones y Servicios de Castilla y León (ADE), de fecha 29 de mayo de 2006, en el cual se reconocía que la Comisión Paritaria iba a adoptar las medidas necesarias a efectos de que durante el año 2006 se iniciasen las labores correspondientes del Grupo de Trabajo, con objeto de preparar los procesos de consolidación y estabilidad en el empleo.

Según manifestaciones del autor de la queja, desde abril de 2008, mes en el que se trataron en Comisión Paritaria ciertos aspectos del proceso de consolidación, no se había vuelto a retomar la problemática objeto de la queja.

En el informe elaborado al efecto por la Agencia de Inversiones y Servicios (ADE) en respuesta a nuestro requerimiento de información se manifestó lo siguiente:

Primero. Que no existían necesidades que justificasen a corto plazo la aprobación de una nueva Relación de Puestos de Trabajo o la modificación de la Relación vigente en la actualidad.



Segundo. Las actuaciones desarrolladas por la ADE para dar cumplimiento al Acuerdo de 29 de mayo de 2006 alcanzado en el seno de su Comisión Paritaria ya fueron expuestas en el informe elaborado en la tramitación del expediente **20080561** y deben darse por reproducidas.

Tercero. La Dirección de la ADE considera que la apertura del proceso negociador para la aprobación del Plan de Consolidación y Estabilidad en el Empleo del personal laboral al servicio de la Agencia ya ha sido iniciado con la conclusión de las actuaciones del Grupo de Trabajo específicamente constituido para preparar los procesos de consolidación y estabilidad en el empleo.

A la vista de lo informado, esta institución realizó las siguientes consideraciones:

Primera. Los datos facilitados por la ADE, referidos a fecha 15 de mayo de 2009, constataban la existencia de un elevado número de trabajadores que venían prestando servicios a la Agencia en virtud de contratos laborales temporales que se habían venido prolongando en el tiempo.

A título de ejemplo, y destacando los supuestos más llamativos, podría hacerse mención en la modalidad de contratación por obra o servicio determinado a los casos de algunos trabajadores, cuyos contratos de la categoría *Técnico 1* tuvieron su inicio los días 25 de septiembre de 2001 y 11 de marzo de 2002, respectivamente, lo que, como no puede ser de otra manera y contrariando la naturaleza jurídica del contrato, implica una prestación estable e indeterminada de servicios para la Administración y aconsejaría la creación efectiva de los puestos de trabajo en la RPT y su cobertura a través del proceso selectivo oportuno.

Bajo la modalidad contractual de interinidad, se pueden citar como ejemplos más destacables de la temporalidad del empleo en la ADE a cuatro trabajadores de la categoría *Auxiliar Administrativo* (uno en servicios centrales y los tres restantes en las delegaciones territoriales de Soria, Burgos y Segovia) y a seis trabajadores de la categoría *Técnico 1* (tres en servicios centrales y los otros tres en las delegaciones territoriales de León, Palencia y Segovia), los cuales iniciaron su relación de servicios con la ADE en diversas fechas de los años 2002, 2003 y 2004.

Segunda. En el informe remitido por la ADE en la tramitación del expediente **20080561**, se manifestaba en su punto quinto, que para abordar el proceso de reducción de la temporalidad *"se debe partir de una situación organizativa definitiva que derive en la aprobación de una nueva Relación de Puestos de Trabajo que la desarrolle"*.

Sin embargo, la lectura del informe elaborado por la ADE ponía de manifiesto que no existían visos de adoptar la medida organizativa citada, al afirmarse que *"actualmente no*



*existen necesidades que justifiquen que a corto plazo se vaya a aprobar una nueva RPT o que se modifique la RPT actualmente vigente'.*

En relación con lo expuesto, esta Procuraduría consideró que la aprobación de una nueva RPT o la modificación de ésta no constituía un requisito de obligado cumplimiento para que la ADE pudiera proceder a convocar los procesos selectivos mencionados en el escrito de queja.

Tercera. Desde que en el mes de abril de 2008 se acordó con la representación de los trabajadores el proyecto de convocatoria de concurso-oposición de la categoría profesional de *Titulado Superior*, no se había realizado ningún tipo de actuación adicional tendente a reducir la temporalidad de empleo en la ADE.

Cuarta. La conclusión de las actuaciones del Grupo de Trabajo específicamente constituido para preparar los procesos de consolidación y estabilidad en el empleo (en el informe no se mencionaba ni cuáles fueron esas actuaciones ni cuando tuvieron lugar) debía ser completada con las actuaciones necesarias tendentes a llevar a cabo la convocatoria de los procesos selectivos de consolidación de empleo temporal de las categorías profesionales correspondientes.

Quinta. Habiendo transcurrido más de un año desde que se produjo el consenso entre la Agencia y los representantes de los empleados públicos para aprobar el proyecto de convocatoria de concurso-oposición de la categoría profesional de *Titulado Superior*, esta Procuraduría no encontraba impedimento alguno para la aprobación de la convocatoria de los correspondientes procesos selectivos de consolidación de empleo temporal del personal laboral temporal al servicio de la ADE.

Las consideraciones expuestas nos llevaron a concluir que, siendo una realidad constatable el empleo temporal en la ADE y no existiendo obstáculo jurídico alguno, resultaba conveniente agilizar los trámites conducentes a publicar los procesos selectivos de reducción de la temporalidad en el empleo en las categorías laborales que así lo pudieran exigir.

En virtud de todo lo expuesto, consideramos oportuno formular a la Consejería de Economía y Empleo la siguiente resolución:

*“Que, atendiendo a los datos de temporalidad en el empleo en la Agencia de Inversiones y Servicios de Castilla y León (ADE) existentes a fecha 15 de mayo de 2009 y habiendo transcurrido más de un año desde que se adoptaron las últimas actuaciones preparatorias tendentes a reducir la temporalidad de empleo en la Agencia, se retome a la mayor brevedad posible el proceso negociador con los representantes de los trabajadores a fin de convocar los procesos selectivos de*



*reducción de empleo temporal de las categorías laborales pertinentes, dando cumplimiento al Acuerdo de la Comisión Paritaria de 29 de mayo de 2006”.*

La Consejería de Economía y Empleo aceptó la resolución teniendo en cuenta una serie de consideraciones, siendo las más destacables la existencia actual de negociaciones entre la ADE y la Federación de Servicios Públicos de UGT, con motivo de la denuncia del Acuerdo de Adhesión al Convenio Colectivo del Personal Laboral al servicio de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y organismos dependientes de ésta, y la posibilidad de modificar la Relación de Puestos de Trabajo de la ADE como consecuencia del resultado de las negociaciones actualmente vigentes.

### **1.6. Acoso laboral**

En el expediente **20081231** se denunciaba que determinados responsables del Ayuntamiento de León estaban sometiendo a un funcionario a un proceso de acoso laboral o psicológico en el trabajo tendente a conseguir su menosprecio y destrucción en el aspecto profesional y minar su integridad física y psíquica, con infracción de los derechos que, como funcionario de carrera, legalmente le corresponden.

Estudiada la documentación obrante en nuestro poder, tanto la facilitada por el Ayuntamiento de León como la remitida por el reclamante, se llegó a la conclusión de que una cosa es que la Administración disponga de la facultad de reorganizar sus efectivos para la mejor satisfacción del interés público y revocar al empleado público nombramientos para el desempeño de cargos en empresas públicas y sociedades municipales, nombramientos en los cuales tendría amparo la legítima discrecionalidad de la Administración y otra cosa (que es lo que se pudo comprobar en el supuesto objeto de la queja) es que, bajo el pretexto de una remodelación organizativa (remodelación de la que no se tenía constancia de ningún tipo a nivel formal) se lesionen los derechos del empleado público -fundamentalmente, su derecho al cargo-, entendiendo como derecho al cargo aquél para el cual el funcionario fue nombrado, en las condiciones vigentes y con las funciones inherentes al mismo.

La resolución remitida al Ayuntamiento de León fue la siguiente:

*“Que ante los argumentos jurídicos expuestos en la presente resolución, se adopten las medidas necesarias para garantizar los derechos individuales del funcionario público, reconocidos en la LEBEP, al desempeño efectivo de las funciones o tareas propias de su condición profesional y de acuerdo con la progresión alcanzada en su carrera profesional (art.14, letra b), a participar en la consecución de los objetivos atribuidos a la Unidad donde preste sus servicios y a ser informado por sus superiores*



*de las tareas a desarrollar (art. 14, letra e) y a recibir protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo (art. 14, letra l)".*

### **1.7. Ayudas sociales**

En el expediente **20090601** se denunciaba la falta de resolución por la Diputación Provincial de Soria del recurso de reposición interpuesto por un funcionario, contra el Decreto de Presidencia, por el que se desestimaba la solicitud del recurrente de abono de subvención al amparo del art. 40 del Acuerdo Regulador de los Funcionarios de la Diputación Provincial.

Según manifestaciones del autor de la queja, en dicho recurso se alegaba que el objeto de la solicitud de ayuda (tratamiento de hijo menor) no tiene cobertura sanitaria por parte de la Seguridad Social y se afirmaba que otros funcionarios de la Diputación Provincial de Soria con hijos en similares condiciones sí habían sido reconocidos como beneficiarios de la ayuda.

En atención a nuestro requerimiento de información se remitió informe de la citada Diputación Provincial en el cual se hacía constar que en la tramitación de la solicitud de subvención realizada por el interesado se había observado el mismo procedimiento que en el resto de los casos y se aporta copia del Dictamen de la Comisión Paritaria Mixta de Personal Laboral y Funcionario de la Diputación Provincial de Soria, en sesión celebrada el día 22 de julio de 2008, sobre la interpretación del art. 40 del Acuerdo Regulador.

A la vista de la información remitida, el estudio de la queja atendió tanto al punto de vista formal como al fondo del asunto.

En cuanto a la cuestión formal, y dado que esa Diputación Provincial no remitió la resolución del recurso de reposición citado por el autor de la queja a pesar de haber sido requerida expresamente por esta Procuraduría, se concluyó que tal resolución no había sido dictada. Por lo tanto, habiendo transcurrido prácticamente un año desde que el recurso fue interpuesto, se requirió a la Diputación para que dictara a la mayor brevedad posible la pertinente resolución en cumplimiento de lo establecido en el art. 117.2 LRJPAC.

Por lo que se refiere a la cuestión de fondo, se trató de valorar si el interesado cumplía los requisitos para acceder a la ayuda. El art. 40 del Acuerdo Regulador de Funcionarios, que constituye la norma aplicable al caso, dispone que "cuando el personal afectado por el Acuerdo tenga a su cargo familiares de primer grado afectados de anomalías físicas, psíquicas o sensoriales, tendrá derecho a una subvención mensual de 154,15€ para la atención especial del familiar de que se trate, siempre que la minusvalía no tenga cobertura a través de la Seguridad Social". Tales anomalías deberán ser acreditadas mediante certificados médicos u otros medios probatorios admitidos en derecho.



Pues bien, estudiada la documentación obrante en nuestro poder, esta Procuraduría consideró que el funcionario citado en el escrito de queja tenía derecho a recibir la ayuda solicitada por los motivos que se trasladaron a la Diputación Provincial de Soria.

En conclusión, consideramos que el funcionario, a expensas de acreditar la realización de los gastos que le ha ocasionado el tratamiento de su hijo, cumplía los requisitos contemplados en el art. 40 del Acuerdo Regulador de Funcionarios de esa Diputación Provincial para acceder a la ayuda solicitada.

En este caso, consideramos oportuno formular la siguiente resolución:

*“- Que en cumplimiento de lo establecido en el art. 117.2 LRJPAC, se proceda a la mayor brevedad posible a emitir la resolución expresa del recurso de reposición interpuesto por el funcionario contra el Decreto de 29 de abril de 2008, de Presidencia, por el que se deniega su solicitud de subvención al amparo de lo establecido en el art. 40 del Acuerdo Regulador de Funcionarios de la Diputación Provincial de Soria.*

*- Que, considerando acreditado el cumplimiento de la totalidad de requisitos establecidos en el mencionado art. 40 del Acuerdo Regulador, se proceda por esa Diputación Provincial, previa justificación de los gastos realizados por el funcionario con ocasión del tratamiento de (...), a abonar la ayuda solicitada con efectos desde su solicitud”.*

La Diputación Provincial de Soria rechazó la resolución del Procurador del Común estimando que aunque aún no se había procedido a la resolución expresa del recurso de reposición interpuesto por el funcionario, consideraba que el interesado era perfectamente conocedor del criterio de la Administración contrario a conceder la subvención solicitada.

En este sentido, la Diputación manifestó que se le podría reprochar el incumplimiento del deber de resolver de manera expresa el recurso, pero no la falta de valoración y estudio de su petición, hasta el punto de que hasta en dos ocasiones su solicitud fue desestimada expresa y motivadamente.

Asimismo, entre otros extremos se informó que no se consideraba oportuno aceptar la propuesta de esta institución de estimar el recurso por entender que ni el recurso ni la argumentación realizada por esta Procuraduría aportaba nada nuevo al expediente y que, tratándose de una previsión del Acuerdo regulador de los funcionarios de la Diputación Provincial, es a la Comisión Paritaria del art. 6.1 del Acuerdo a quien corresponde interpretar las cláusulas del Acuerdo, quien ya se planteó la cuestión expuesta en el escrito de queja en su sesión del día 28 de julio de 2008.





### **1.8. Seguridad y salud laboral**

En el expediente **20082288** se valoraron las condiciones, desde el punto de vista de la normativa reguladora de la materia de seguridad y salud laboral, del Monumento Nacional “Herrería de Compludo” (León).

Según manifestaciones del autor de la queja, al tratarse de un lugar inaccesible con el coche, se llega al Monumento tras caminar aproximadamente un kilómetro. No obstante, las mayores deficiencias surgen ante la inexistencia de un habitáculo acondicionado para el Vigilante del Monumento, lo que genera como consecuencia un frío insufrible, a lo que habría que añadir la falta de luz eléctrica u otro tipo de iluminación en el Monumento, la imposibilidad de comunicación telefónica (ni siquiera a través de telefonía móvil) y la inexistencia de servicios sanitarios e higiénicos.

En atención a nuestros requerimientos de información reiterados hasta por tres veces se recibió el informe elaborado por la Consejería de Cultura y Turismo sobre la problemática que dio lugar al escrito de queja, en el cual se hacía constar que la Herrería de Compludo es un Bien de Interés Cultural declarado en 1968 de propiedad particular.

Por otra parte, se informaba que *“las deficiencias en las condiciones de trabajo señaladas no dependen directamente de la Dirección General de Patrimonio Cultural, a quien competen únicamente los aspectos relacionados con la protección y conservación del Patrimonio Cultural”* y se adjuntaba copia del informe de revisión de medidas de emergencia elaborado por FREMAP acerca de las condiciones del puesto de trabajo de Vigilante del Monumento citado en la reclamación.

A la vista de lo informado, se centró el objeto de esta resolución en dos cuestiones que eran, por un lado, las deficientes condiciones del puesto de trabajo citado en el escrito de queja y, por otro lado, las medidas a adoptar desde el punto de vista de la normativa de Prevención de Riesgos Laborales.

En primer lugar, se destacó que era indudable que las condiciones del precitado puesto de trabajo de Vigilante de Monumento resultaban inadecuadas, algo que se desprendía del informe emitido en fecha 9 de mayo de 2006 por el Técnico de Prevención de Riesgos Laborales del Servicio de Prevención de FREMAP.

Las circunstancias que resultaban más llamativas eran las siguientes:

- El centro de trabajo se encuentra alejado de la carretera y hay que recorrer una pista por la que no pueden circular automóviles.



- No hay sistema de comunicación seguro con el exterior ni cobertura con el teléfono móvil, por lo que la seguridad y salud del trabajador se vería comprometida en caso de accidente.

- El centro carece de cualquier tipo de instalación eléctrica por lo que no hay iluminación de emergencia.

- No se dispone de aseos ni de agua potable.

Pues bien, a pesar de los problemas enumerados por el Técnico de Prevención de Riesgos, la Consejería de Cultura y Turismo no había realizado ningún tipo de actuación tendente a corregir, o, al menos, a subsanar en parte, las deficientes condiciones del puesto de trabajo observadas hace más de tres años.

Según se desprendía del informe remitido a esta institución, el motivo que justificaba la falta de adopción de medidas por parte de la Administración para erradicar los problemas descritos en el informe del Técnico de Prevención era que la propiedad privada del Monumento y los valores patrimoniales del mismo dificultaban las condiciones del puesto de trabajo.

Es cierto, como se manifiesta en el informe elaborado por la Consejería de Cultura y Turismo, que el art. 24 de la Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León, atribuye a los propietarios de los bienes integrantes del Patrimonio Cultural la obligación de conservarlos, custodiarlos y protegerlos debidamente para asegurar su integridad y evitar su pérdida, destrucción y deterioro.

Ahora bien, dicha obligación de los propietarios (en el supuesto de esta resolución, del titular del Monumento Nacional "Herrería de Compludo") no es incompatible con el deber de la Administración de garantizar la seguridad y salud laboral del personal a su servicio. Y, por este motivo, esta Procuraduría no encontró obstáculo alguno para que la Consejería de Cultura y Turismo, tres años después de la emisión del informe de *Revisión de las medidas de emergencia* por el Técnico de Prevención de Riesgos Laborales y previo acuerdo con el titular del Monumento, adoptase aquellas medidas que, en la medida de lo posible, permitieran al Vigilante desarrollar sus cometidos atendiendo escrupulosamente a la normativa reguladora de la materia de Seguridad y Salud Laboral.

Sin ánimo de desarrollar en exhaustividad la normativa de Prevención de Riesgos Laborales, es indudable el derecho de los trabajadores a recibir una protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo, derecho que, de conformidad con lo establecido en el art. 14.1 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, implica la existencia de un correlativo deber del empresario (en el caso que nos ocupa, de la



Administración de la Comunidad de Castilla y León) de protección de los trabajadores frente a los riesgos laborales.

En cumplimiento de este deber de protección del trabajador, la Consejería de Cultura y Turismo, en su calidad de contratante de los servicios del Vigilante del Monumento Nacional “Herrería de Compludo”, deberá garantizar su seguridad y salud en todos los aspectos relacionados con su trabajo, adoptando cuantas medidas sean necesarias en atención al contenido de los informes técnicos emitidos al respecto.

Las consecuencias del incumplimiento de este deber han sido recientemente valoradas en la STS de 18 de julio de 2008.

Dicha sentencia en su Fundamento Jurídico Quinto realiza la siguiente valoración: “La responsabilidad de la empresa deriva en el presente supuesto de culpa contractual. La obligación de seguridad es una de las obligaciones del empresario en el contrato de trabajo apareciendo especialmente impuesta en los art. 5 d), y 19 del Estatuto de los Trabajadores, y más genérica e intensamente en el art. 14 de la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales y esta obligación general de diligencia es evidente que se incumplió en el presente supuesto en el que no se adoptaron las medidas que el propio plan de prevención de riesgos recomendaba. Entra así en juego el art. 1101 del Código Civil que obliga a indemnizar los daños y perjuicios causados a quienes en el cumplimiento de sus obligaciones incumplieran de cualquier modo el tenor de las mismas. No se trata en el presente supuesto de un caso de responsabilidad objetiva, sino específico de responsabilidad derivada de un acto culposo del empresario que incumplió los deberes de protección inherentes al contrato”.

La resolución remitida a la Consejería de Cultura y Turismo se formuló en los siguientes términos:

*«Que habiendo transcurrido más de tres años desde la emisión por el Técnico de Prevención de Riesgos Laborales del informe de Revisión de las medidas de emergencia alertando de las deficientes condiciones observadas en el puesto de trabajo de Vigilante del Monumento Nacional “Herrería de Compludo”, se acometan a la mayor brevedad posible las actuaciones necesarias tendentes a garantizar el derecho de los trabajadores a recibir una protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo de conformidad con lo establecido en el art. 14.1 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales».*

Esta resolución fue aceptada por la Consejería de Cultura y Turismo.



## **2. FUNCIÓN PÚBLICA DOCENTE**

Las quejas presentadas en el año 2009 ascendieron a 65, cifra ostensiblemente superior a las 38 quejas presentadas el año 2008. De ellas, el mayor número ha correspondido a procesos de selección (44) y a sistemas de provisión de puestos de trabajo (11). En tercer lugar, figuran las quejas relativas a jornada de trabajo, permisos y vacaciones de los empleados públicos docentes con un total de 3.

Es importante destacar que en el año 2009 se ha mantenido la línea ya expuesta en el año 2008 de un descenso considerable del número de quejas relativas a los obstáculos de los funcionarios docentes para lograr la conciliación de su vida familiar y laboral y, en particular, las quejas sobre la tramitación de las denominadas comisiones de servicio humanitarias.

El motivo del incremento de las quejas ha obedecido al gran número de quejas presentadas sobre el desarrollo del proceso selectivo convocado por la Consejería de Educación para el acceso del Cuerpo de Maestros, en sus distintas especialidades, que tuvo lugar el mes de julio.

En este ámbito de la Función Pública, debemos reiterar que la Consejería de Educación ha venido colaborando con esta institución en todos los casos, si bien en numerosas ocasiones, y al contrario de lo acaecido en años anteriores, ha incumplido, de manera reiterada, los plazos establecidos para responder a nuestras peticiones de información. En el año 2009 se emitieron ocho resoluciones, de las cuales cuatro fueron aceptadas, tres fueron rechazadas y la última, dictada con relación a las incidencias surgidas en el proceso de selección de Maestros antes aludido, no había sido objeto de respuesta en la fecha de cierre del Informe.

### **2.1. Selección de personal**

En el expediente que se tramitó con el número **20091280**, al que posteriormente se acumularon 22 más, se denunciaba la existencia de diversas irregularidades en el desarrollo del proceso selectivo convocado por la Administración Educativa para el acceso al Cuerpo de Maestros, en sus distintas especialidades.

Según manifestaciones de los autores de las quejas, las irregularidades podían ser resumidas del siguiente modo:

- Se han emitido órdenes verbales a los tribunales, obligándoles a aprobar un número limitado de aspirantes en la fase de oposición.
- Se han limitado los días de celebración de los ejercicios, negando el abono de dietas a los miembros de los órganos de selección a partir de una fecha concreta.



- El inicio de las oposiciones se produjo en periodo lectivo, con el consiguiente perjuicio para los centros y el alumnado.

- Falta de publicidad y oscurantismo en cuanto a los criterios de evaluación.

- Falta de transparencia en las comisiones de Evaluación en la valoración de la parte B2 (Informe sustitutivo) del personal interino.

- Preparadores de opositores han formado parte de los tribunales con el correspondiente conflicto de intereses.

- Arbitrariedad en la puntuación asignada a los opositores, a fin de ajustar ésta a un supuesto cupo de aprobados predeterminado para cada Tribunal.

- Falta de motivación en las respuestas emitidas por los tribunales calificadores a las reclamaciones presentadas por los interesados.

- En el Tribunal nº 9 de Educación Física se vulneró el plazo de dos horas establecido para la entrega de la Programación Didáctica.

- En la Especialidad de Música, ninguno de los opositores que presentaron el informe sustitutivo de una Unidad Didáctica superaron el proceso selectivo.

- En la Especialidad de Educación Infantil, algunos tribunales han limitado el tiempo para la Exposición de las partes B1 y B2 por debajo de los 60 minutos contemplados en la convocatoria.

Una vez admitidas las quejas a trámite, se solicitó información acerca de los siguientes puntos relativos a la problemática que constituía su objeto:

- Listado completo, por especialidades y tribunales, de las calificaciones otorgadas a los aspirantes del proceso selectivo de Maestros en la fase de oposición.

- Número de aspirantes aprobados en la fase de oposición, por especialidades y tribunales.

- Listado completo, igualmente por especialidades y tribunales, de las calificaciones otorgadas a los aspirantes del proceso selectivo de Maestros que realizaron el informe sustitutivo de la Fase B2 del proceso selectivo.

- Criterios establecidos para la valoración por los correspondientes tribunales de los ejercicios de la fase de oposición y del informe sustitutivo de la Fase B2 del personal interino.

- Indicación de la publicidad de los criterios de valoración empleados por los tribunales calificadores para emitir la puntuación de los aspirantes.



- Valoraciones individualizadas de los aspirantes emitidas por cada uno de los miembros de los tribunales en la fase de oposición de las distintas especialidades del Cuerpo de Maestros.

- Si es cierto, como afirman los autores de las quejas, que se han limitado los días de celebración de las pruebas de la fase de oposición.

- Si por parte de la Administración Educativa se han emitido instrucciones verbales o escritas a los miembros de los tribunales de las distintas especialidades para que aprobaran un número máximo determinado de aspirantes en la fase de oposición.

- Copia de los recursos interpuestos contra el desarrollo del proceso selectivo para el ingreso en el Cuerpo de Maestros en sus distintas especialidades.

- Copia, en el caso de que se hubieran dictado, de las resoluciones de los recursos citados en el punto anterior.

A la vista de lo informado por la Consejería de Educación, y a fin de exponer con la mayor claridad posible nuestros argumentos, se expusieron en primer lugar los extremos en los que, en nuestra opinión, no se había producido irregularidad alguna en la actuación desarrollada por la Administración Educativa.

Con posterioridad, se analizaron las cuestiones respecto de las cuales existían serias dudas acerca de la legalidad de la actuación, tanto de los tribunales calificadores como de la propia Consejería de Educación. Estas cuestiones eran la posible emisión de órdenes verbales a los tribunales para que declararan aprobados un número máximo de aspirantes en la fase de oposición, la falta de publicidad y oscurantismo de los criterios de evaluación, la falta de transparencia en las Comisiones de Evaluación en la valoración de la parte B2 del personal interino, la supuesta arbitrariedad en la puntuación asignada a los opositores a fin de ajustar la misma a un cupo de aprobados predeterminado para cada Tribunal, y, finalmente, la falta de motivación en las respuestas emitidas por los tribunales calificadores a las reclamaciones presentadas por los interesados.

Siguiendo el hilo argumental aludido, en la primera parte de la resolución se expusieron las consideraciones relativas a los extremos denunciados en los escritos de queja, en los cuales, en principio, no se pudo constatar la existencia de irregularidades en la actuación administrativa reclamada.

Primera. No es objeto de debate la discrecionalidad técnica de los tribunales calificadores desde el punto de vista de la valoración de los ejercicios realizados por los opositores, de modo que no procede una segunda evaluación alternativa (cuestión distinta es la



supuesta adaptación o corrección de las puntuaciones otorgadas a los aspirantes) de los ejercicios por órganos o segundas instancias distintas a los propios tribunales.

Segunda. Se carece de pruebas que puedan acreditar documentalmente la emisión de instrucciones formales por la Consejería de Educación a fin de limitar el número de aspirantes que habían de superar la fase de oposición, y, por consiguiente, ser baremados en la fase de concurso.

Tercera. La limitación de los días de celebración de los ejercicios, como se manifestaba en el informe remitido a esta institución, es una consecuencia de lo establecido en el apartado sexto del art. 27 del Decreto 252/1993, de 21 de octubre, sobre indemnizaciones por razón del servicio del personal autónomo de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. En virtud de la citada norma reglamentaria, el Consejero competente, una vez comprobado el número de aspirantes, fijará para cada convocatoria el número máximo de asistencias que puedan devengarse, teniendo en cuenta diversos factores, y en aplicación de este precepto fue aprobada la Orden de 3 de julio de 2009, de la Consejería de Educación, por la que se autorizó el número máximo de sesiones de los órganos selectivos que intervinieron en el proceso selectivo de ingreso en el Cuerpo de Maestros.

Cuarta. La decisión de la fecha de inicio del proceso selectivo es una cuestión de oportunidad que encaja en las facultades organizativas de la Administración. En este sentido, se determinó que la fecha de comienzo de las pruebas fuera el día 20 de junio de 2009 y la mayoría de los tribunales comenzaron los llamamientos para la realización de las restantes partes de la prueba el miércoles 24 de junio, una vez que hubieron finalizado las actividades lectivas en todos los centros.

Quinta. La valoración de los informes sustitutivos de la parte B2 de la prueba se ha realizado conforme a lo establecido en la Instrucción de 26 de mayo de 2009, de la Dirección General de Recursos Humanos, por la que se determinan la documentación a utilizar y los criterios de actuación de los órganos de selección correspondientes a los procedimientos convocados por la Orden ADM/786/2009, de 3 de abril.

Sexta. No se pudo concluir el incumplimiento de la normativa reguladora del régimen de abstención y recusación de los miembros de los tribunales calificadores o Comisiones de Selección. En este sentido, en el caso de que algún preparador de opositores hubiera formado parte de un órgano de selección, dicha circunstancia, que debería ser acreditada debidamente, tendría que haber sido puesta en conocimiento de la Administración a fin de sustituir a ese miembro del Tribunal por el correspondiente suplente. Del mismo modo, la denuncia de varios reclamantes sobre la supuesta falta de aptitud y capacidad de algunos miembros de los tribunales calificadores para valorar a aspirantes que poseían mucha mayor experiencia



profesional (denuncia que, por supuesto, debería haber sido objeto de prueba), tendría que haber sido presentada en la fecha de constitución de los tribunales para que la Consejería de Educación, en su caso, pudiera haber adoptado las medidas correctoras oportunas.

Séptima. Al contrario de lo expuesto en una de las quejas, la Consejería de Educación precisó que 23 aspirantes de la prueba de la Especialidad de Música que solicitaron sustituir la parte B2 superaron el procedimiento selectivo.

Octava. Por lo que se refiere a las incidencias en el Tribunal nº 9 de Educación Física (supuesta vulneración del plazo de dos horas establecido para la entrega de la Programación Didáctica) y en algunos tribunales de Educación Física (supuesta limitación del tiempo para la exposición de las partes B1 y B2 por debajo de los 60 minutos previstos en la convocatoria), se carecía de elementos probatorios que puedan acreditar la veracidad de los hechos denunciados, por lo cual se presumió que el funcionamiento de los tribunales se había ajustado a la legalidad.

Expuestas las cuestiones que, a nuestro entender no resultaban susceptibles de reproche a la Administración Educativa, pasamos a continuación a desarrollar aquellas otras cuestiones en las cuales, cuando menos, existían serios indicios de irregularidad en las tareas desarrolladas por los órganos de selección.

Las cuestiones a abordar, referidas con carácter general a las distintas especialidades del proceso selectivo, fueron las siguientes:

Primera. La negativa de la Consejería de Educación a informar sobre los criterios de evaluación seguidos por los tribunales calificadores.

Segunda. La falta de transparencia de las Comisiones de Evaluación en la valoración de la parte B2 del personal interino.

Tercera. La supuesta arbitrariedad en la fijación de las puntuaciones de los opositores a fin de limitar el acceso de los interesados a la fase de concurso. En este apartado, se valoraron las reclamaciones en lo concerniente a la supuesta predeterminación por la Administración Educativa del número de aspirantes que debían superar la fase de oposición y la presunta modificación de las calificaciones de los aspirantes, una vez emitidas por los miembros de los órganos de selección, a fin de cuadrar los aspirantes aprobados por cada Tribunal con el número máximo determinado previamente.

Cuarta. La interpretación del alcance y contenido de la discrecionalidad técnica de los órganos de selección de personal de las administraciones públicas, en relación con las puntuaciones asignadas a los aspirantes en el proceso selectivo de Maestros, con especial referencia a los Tribunales 4 y 28 de Educación Infantil y 11 de Pedagogía Terapéutica, donde no existían notas entre el 5 y el 7) y al Tribunal 4 de Educación Infantil (en el cual, además de





no existir notas entre el 5 y el 7, se contabilizaban hasta 23 aspirantes con una calificación de 4,99).

Quinta. Finalmente, resultaba necesario valorar, desde el punto de vista de la motivación de los actos administrativos, las respuestas-tipo remitidas a los aspirantes del proceso selectivo, en las cuales el Tribunal calificador correspondiente se limitó a reiterarse en la calificación otorgada inicialmente al aspirante.

Siguiendo el esquema anunciado, la primera cuestión a valorar era la falta de publicidad de los criterios de evaluación seguidos por los órganos de selección.

Por lo que respecta a esta cuestión, es cierto, como se manifestaba en el informe de la Consejería de Educación, que la exigencia de publicidad de los criterios de evaluación no venía contemplada ni en las bases de la convocatoria ni tampoco en el Reglamento de ingreso, accesos y adquisición de nuevas especialidades en los centros docentes. Ahora bien, el hecho de que la normativa no exija la publicidad de esos criterios no significa, desde otro punto de vista, que se prohíba la misma, y, en este orden de cosas, afirmaban los reclamantes que diversas comunidades autónomas sí estaban dando adecuada publicidad de los precitados criterios de evaluación.

El Procurador del Común de Castilla y León ha reiterado la necesidad de dotar de contenido real al principio de transparencia administrativa, reconocido explícitamente en el art. 31.2 LGACL e implícitamente en el art. 12, a), EACL, y que era objeto de referencia expresa en el art. 5, letra b), del Anteproyecto de Ley de derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de gestión pública en el ámbito de prestación de los servicios.

Este marco normativo ha de ser puesto en relación con el proceso selectivo concreto objeto de la queja, siendo opinión de esta Procuraduría que sería altamente recomendable la inclusión explícita de los criterios de evaluación en la Orden de convocatoria a fin de lograr tres fines principales: Facilitar a los interesados la información relativa a las circunstancias que van a ser tenidas en cuenta en su evaluación, lograr la mayor transparencia posible en la actuación desarrollada por los miembros de los tribunales y erradicar las sospechas de arbitrariedad en la valoración de los ejercicios por parte de los opositores.

Así pues, se consideró que sería aconsejable la publicación expresa de dichos criterios de evaluación para el conocimiento de todos los interesados, preferiblemente con la propia Orden de convocatoria del proceso selectivo.

En otro orden de cosas, es sabido que la evolución jurisprudencial, en aras de garantizar el derecho de los ciudadanos a la tutela judicial efectiva, ha acotado los límites de la



discrecionalidad técnica de los órganos de selección de personal de las administraciones públicas, distinguiendo, dentro de la actuación de valoración técnica, lo que es el “núcleo material de decisión” y sus “aledaños”. El primero, estaría constituido por el estricto dictamen o juicio de valor técnico y los segundos (los aledaños) comprenderían las actuaciones instrumentales que rodean al estricto juicio técnico, esto es las actividades encaminadas a fijar los criterios de calificación que van a ser utilizados para llegar a la estimación cualitativa contenida en el estricto juicio técnico.

Como ha manifestado la Sentencia del TS de 1 de abril de 2009, uno de los aledaños de ese juicio técnico está representado por la obligación de cumplir el mandato constitucional (art. 9.3 CE) de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, y, en el criterio del TS, ese cumplimiento conlleva la necesidad de motivar el juicio cuando así sea solicitado por algún aspirante o cuando sea objeto de impugnación.

La Sentencia del TS de 10 de mayo de 2007 puntualizó que la discrecionalidad técnica significa, por un lado, respetar las valoraciones de esa índole que hayan sido realizadas por los órganos cualificados por la posesión del correspondiente saber especializado y, por otro, admitir el margen de polémica o discrepancia que sobre determinadas cuestiones venga siendo tolerado en el concreto sector de conocimientos técnicos de que se trate. En este sentido, la Sentencia estima que la obligación de explicar las razones del juicio técnico cuando expresamente hayan sido demandadas o cuando se haya planteado la revisión de la calificación que exteriorice ese juicio técnico “queda fuera del ámbito propio del llamado juicio de discrecionalidad técnica, ya que, ante la expresa petición de que dicho juicio sea explicitado o ante su revisión, la constitucional prohibición de arbitrariedad hace intolerable el silencio sobre las razones que hayan conducido a emitir el concreto juicio de que se trate”.

La fase final de la evolución jurisprudencial (así se precisa en la Sentencia del TS de 1 de abril de 2009) viene constituida por la definición de cuál debe ser el contenido de la motivación para que, cuando sea exigible, pueda ser considerada válidamente realizada. Y, a este respecto, se ha declarado, siguiendo reiterados pronunciamientos del TS desde el año 2007, que ese contenido debe cumplir al menos estas principales exigencias:

- a) Expresar el material o las fuentes de información sobre las que va a operar el juicio técnico.
- b) Consignar los criterios de valoración cualitativa que se utilizaron para emitir el juicio técnico.
- c) Expresar por qué la aplicación de esos criterios conduce al resultado individualizado que otorga la preferencia a un candidato frente a los demás.



En similares términos a los expuestos, la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de septiembre de 2009 ha considerado que al no figurar en el expediente la motivación que ha determinado la atribución al recurrente de los puntos que se le asignaron como calificación del segundo ejercicio de la fase de oposición y que causaron su exclusión del resultado final del proceso selectivo, ello constituye una omisión que no cabe entender corregida por efecto de la discrecionalidad técnica de los órganos calificadores de pruebas selectivas, puesto que esta facultad no tiene un alcance absoluto, sino que solo atribuye a los resultados de su uso una presunción *iuris tantum* de veracidad susceptible de prueba en contrario.

Esta argumentación nos lleva a concluir que las respuestas emitidas a los opositores por los tribunales calificadores en cuanto a la motivación de sus calificaciones son insuficientes y deberían ser emitidas de nuevo cumpliendo los requisitos mínimos mencionados que la Jurisprudencia del Tribunal Supremo contempla. Dicho de otra manera, la emisión de respuestas-tipo con falta de alusión a la razón de ser de la puntuación concreta asignada al opositor constituye, en términos jurídicos, una omisión que afecta a los elementos susceptibles de control judicial incluso en los casos de utilización de la discrecionalidad técnica, puesto que impide supervisar si la conducta seguida por la Administración en el proceso selectivo ha respetado tanto los principios constitucionales de mérito y capacidad como las reglas esenciales del procedimiento selectivo.

La calificación de la prueba de la fase de oposición viene regulada en la Base 7.1.4 de la Orden de convocatoria del proceso selectivo. En cuanto a la publicidad de las calificaciones, teniendo en cuenta que las bases del proceso selectivo son vinculantes para la Administración y para los aspirantes, es indudable que los tribunales calificadores únicamente tendrán el deber de publicar la nota final y global de la prueba y que dicha puntuación deberá ser objeto de publicidad junto con la valoración provisional de la fase de concurso.

La controversia, sin embargo, no se originaba en lo relativo a la publicidad, sino en el supuesto ajuste de las calificaciones por los tribunales (extremo denunciado a esta Procuraduría por aproximadamente 200 ciudadanos) a fin de que la cifra de aspirantes que superasen la fase de oposición se ajustaran a una cifra establecida *a priori* por la Administración Educativa.

Esta controversia fue valorada desde dos puntos de vista totalmente contradictorios: Por un lado, la Consejería de Educación, que negó de manera categórica la emisión de instrucciones verbales o escritas para aprobar un número máximo de aspirantes en la fase de oposición y, por otro lado, los autores de las quejas que concurrieron a esta institución, quienes, a tenor de los datos de aspirantes aprobados por tribunales y especialidades, consideraban que estaba acreditada la emisión de instrucciones por responsables de la



Administración Educativa a fin de delimitar el número de aspirantes que debían superar la fase de oposición.

Con carácter previo a la valoración de los argumentos de las dos partes, es necesario dejar sentado que la fijación por los tribunales calificadores de la nota de 5 a los aspirantes no tiene por qué guardar relación alguna con la experiencia profesional de los opositores, de tal modo, que los tribunales se limitarán a valorar la aptitud de los interesados en el desarrollo del ejercicio o prueba de que se trate sin condicionantes de ningún tipo. Por lo tanto, el hecho de que, al parecer, un elevado porcentaje de los aspirantes aprobados no tenía experiencia laboral o que en otras comunidades autónomas el número de aspirantes aprobados en la fase de oposición ha sido muy superior al de aspirantes aprobados en la Comunidad de Castilla y León no puede ser objeto de reproche a la Administración.

Asimismo, se reiteró que los órganos de selección de personal al servicio de las administraciones públicas disponen de discrecionalidad técnica en la valoración de los ejercicios o pruebas realizadas por los aspirantes, lo que impide a entidades e Instituciones ajenas a los propios órganos de selección (incluidos los órganos del poder judicial) una segunda valoración de los citados ejercicios o pruebas.

Finalmente, como premisa fundamental de referencia, es indudable que la predeterminación del número de aspirantes que deben superar la fase de oposición -caso de ser demostrada- implicaría una patente vulneración de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público. En efecto, una decisión de tal carácter daría lugar, sin fundamento ni motivación jurídica de tipo alguno, al apartamiento de la fase de concurso de un número indeterminado de aspirantes que acreditaron los conocimientos necesarios para superar la fase de oposición.

Pues bien, siendo las quejas en su gran mayoría genéricas y referidas a todas las especialidades del proceso selectivo, las situaciones más llamativas eran dos: La primera es la acaecida en los Tribunales 4 y 28 de Educación Infantil y 11 de Pedagogía Terapéutica, donde no existen notas de aspirantes entre el 5 y el 7 y, más concretamente, en el Tribunal 4 de Educación Infantil, donde, según los autores de las quejas, figuran hasta un total de 23 calificaciones de 4,99. La segunda, es la gran coincidencia en los tribunales calificadores de todas las especialidades del número de aprobados, con la excepción de la Especialidad de Audición y Lenguaje.

De este modo, la valoración de las quejas presentadas sobre el desarrollo del proceso selectivo de Maestros se enfocó no desde el punto de vista de la discrecionalidad técnica de los tribunales calificadores, sino en cuanto a los indicios existentes acerca de la emisión por parte de la Consejería de Educación de órdenes a los miembros de los tribunales calificadores y de las



Comisiones de Selección a fin de restringir el número de aspirantes aprobados en la fase de oposición, lo que podría haber generado como consecuencia manifiestamente contraria a la legalidad, el ajuste y modificación de las calificaciones otorgadas por los tribunales a los interesados.

La Base 7.1.4 de la convocatoria, que constituye la referencia fundamental de aplicación a esta controversia, dispone que “en cada una de las partes de la prueba de la fase de oposición, la puntuación de cada aspirante en esta fase será la media aritmética de las calificaciones de todos los miembros presentes en el Tribunal debiendo concretarse hasta diezmilésimas para evitar en lo posible que se produzcan empates. Cuando entre las puntuaciones otorgadas por los miembros del Tribunal exista una diferencia de tres o más enteros serán automáticamente excluidas las calificaciones máxima y mínima, hallándose la puntuación media entre las calificaciones restantes. En el caso de existir más de una calificación máxima y/o mínima se excluirá una sola de ellas”.

Esta Procuraduría, consideró, dadas las razonables sospechas de los opositores, que la controversia quedaría resuelta y acreditada documentalmente a la vista de las calificaciones otorgadas por los miembros del Tribunal a cada uno de los aspirantes y realizando la operación matemática citada en la Base. Sin embargo, dicha controversia no ha sido resuelta adecuadamente por la Administración Educativa por los siguientes tres motivos: El primero, porque la discrecionalidad técnica de los tribunales calificadores reiteradamente alegada por la Administración en sus escritos no justifica la falta de motivación de las calificaciones emitidas a los opositores; el segundo, porque la Consejería de Educación se niega a facilitar, tanto a los interesados como a esta institución, las valoraciones individuales de los aspirantes emitidas por los miembros de los correspondientes tribunales, por considerar que en las Actas sólo debe quedar reflejada la nota final y global de cada una de las partes de la prueba; y el tercero, porque la emisión de respuestas-tipo a las reclamaciones de los aspirantes sobre sus puntuaciones y que ratifican sin más las puntuaciones publicadas no describen en modo alguno las circunstancias que han sido tenidas en cuenta por los tribunales para emitir la correspondiente puntuación.

En virtud de lo expuesto, y centrando la controversia en el presunto ajuste de puntuaciones de los opositores, el examen de la documentación obrante en nuestro poder denotó que la motivación de las calificaciones de los opositores realizada por la Administración Educativa era insuficiente e inadecuada y que, en el ánimo de lograr la mayor transparencia deseable, sería necesaria la puesta a disposición de los opositores de los documentos individuales de valoración emitidos por los miembros del Tribunal.



Siguiendo el hilo argumental propuesto, esta institución entró a valorar si las puntuaciones asignadas a los opositores por los tribunales calificadores tenían encaje o no dentro de la mencionada “discrecionalidad técnica”.

El Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia (Sentencia de 12 Junio de 2009), partiendo de esa reconocida discrecionalidad técnica, ha valorado que los tribunales de Justicia no pueden sustituir al órgano calificador en su función de control del valor de las respuestas dadas por los participantes en las pruebas en cuestión, ya que no se puede revisar, según lo que sostiene el TS, el juicio formulado, ni se pueden sustituir las decisiones adoptadas ya que ello supondría ejercer un control técnico de la actuación de la Administración, y no un control de la legalidad.

El control de legalidad indicado sería posible en los casos excepcionales que exista arbitrariedad, desviación de poder o evidente y manifiesto error, algo que podría haber ocurrido en el proceso selectivo objeto de esta resolución, en el cual parece ser que el expediente administrativo no contiene las calificaciones individuales de los miembros de los tribunales, lo que impediría demostrar a la Administración si las calificaciones otorgadas a los aspirantes han sido las emitidas por los miembros de los tribunales calificadores.

Este razonamiento, trasladado al caso que nos viene ocupando, nos hizo llegar a las siguientes conclusiones:

Primera. El Tribunal 4 de Educación Infantil, donde, según los autores de las quejas, figuraban hasta un total de 23 notas con un 4,99, salvo que se acredite documentalmente, en cada uno de los casos, que los miembros del Tribunal han emitido sus calificaciones correspondiéndose con la nota final asignada, parece haber emitido las puntuaciones de los opositores a fin de limitar el número de aspirantes que han de superar la fase de oposición.

Segunda. La situación ocurrida en los tribunales 4 y 28 de Educación Infantil y 11 de Pedagogía Terapéutica, donde no existen notas de aspirantes entre las puntuaciones de 5 y 7 (un arco de calificaciones muy común entre los opositores), no se corresponde con la dinámica de los procesos selectivos de personal en las administraciones públicas que han sido objeto de queja ante esta institución (en particular, en procesos selectivos en los que concurren decenas de aspirantes, como es el caso que se está estudiando), lo que también parece indicar, a título de indicio, que el órgano de selección podría haber ajustado las puntuaciones de los aspirantes a fin de limitar los aspirantes aprobados en la fase de oposición a una cifra previamente determinada.

Tercera. El cuadro de alumnos aprobados por tribunales y especialidades en la fase de oposición aportado por los autores de las quejas denota que, salvo en la Especialidad de Audición y Lenguaje (en la cual consta en nuestro poder un escrito de la Organización Sindical



CCOO previo a la finalización del proceso selectivo, alertando de la posible ingerencia de los órganos coordinadores de los tribunales, con una posible distribución de las plazas entre cada uno de ellos), en todas las demás especialidades figura un número de aprobados en la fase de oposición que se repite en la mayoría de los tribunales. Esta circunstancia, que difícilmente podría responder al azar o a la casualidad, es especialmente llamativa en las Especialidades de Pedagogía Terapéutica (en 11 de los 13 tribunales superaron la fase de oposición 12 aspirantes) y Educación Infantil (en 29 de los 40 tribunales aprobaron la fase de oposición 14 aspirantes).

Con relación a este último extremo, esta institución consideró que la denuncia de predeterminación del número máximo de aspirantes que deberían superar la fase de oposición, caso de resultar probada, acreditaría la vulneración de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público en el proceso selectivo del Cuerpo de Maestros en sus distintas especialidades. Esta denuncia, que, a tenor de los datos emitidos por la Organización Sindical ANPE, parece tener fundamento, debería ser desmontada mediante el examen minucioso de las puntuaciones asignadas por la totalidad de los miembros de los correspondientes tribunales a fin de supervisar si las calificaciones otorgadas a los aspirantes se corresponden con la nota final asignada de la fase de oposición o si, por el contrario, han sido manipuladas con la finalidad de limitar el número de aspirantes aprobados en la fase de oposición.

En conclusión, reconociendo que sería necesaria más documentación de la aportada por la Consejería de Educación para acreditar la veracidad de los hechos denunciados por los opositores, esta Procuraduría estimó, con independencia del deber jurídico de motivación en las respuestas emitidas a las reclamaciones, que sería necesaria una revisión completa del expediente del proceso selectivo a fin de supervisar si las calificaciones otorgadas a los interesados se habían correspondido con las valoraciones individuales emitidas por los miembros de los tribunales de conformidad con lo establecido en la Base 7.1.4 de la Orden de convocatoria o, si por el contrario, fueron ajustadas a fin de limitar el número de aspirantes que debían superar la fase de oposición.

En virtud de todo lo expuesto, se consideró oportuno formular la siguiente resolución:

*“1.- Que para la próxima convocatoria del proceso selectivo de Maestros, en aplicación del principio de transparencia administrativa, se proceda a dar publicidad a los criterios de evaluación de los aspirantes.*

*2.- Que, existiendo indicios de la decisión de la Administración Educativa de predeterminar el número máximo de aspirantes aprobados en la fase de oposición del proceso selectivo convocado por Orden ADM/786/2009, de 3 de abril, se proceda a la*



*mayor brevedad posible a revisar las calificaciones emitidas por todos y cada uno de los miembros de los tribunales calificadores a fin de determinar la puntuación final de los aspirantes en la fase de oposición, en particular en los Tribunales 4 y 28 de Educación Infantil y 11 de Pedagogía Terapéutica.*

*3.- Que, en el caso de que en la supervisión aludida en el punto anterior, se constate la veracidad de los hechos denunciados por los autores de las quejas, se acuerde, bien la estimación de los recursos de los aspirantes en el caso de que a la fecha no hayan sido objeto de resolución, bien el inicio de los correspondientes procedimientos de revisión de oficio siguiendo el trámite establecido en los art. 102ss LRJPAC.*

*4.- Que en aplicación de la reiterada Jurisprudencia del TS se proceda a emitir respuesta motivada a las solicitudes relativas a las calificaciones de los participantes en el proceso selectivo objeto de esta resolución, cumpliendo al menos estas exigencias:*

- a) Expresar el material o las fuentes de información sobre las que va a operar el juicio técnico.*
- b) Consignar los criterios de valoración cualitativa que se utilizaron para emitir el juicio técnico.*
- c) Expresar por qué la aplicación de esos criterios conduce al resultado individualizado que otorga la preferencia a un candidato frente a los demás”.*

En la fecha de cierre del Informe, aún no se había recibido la respuesta de la Consejería de Educación a nuestra resolución.

En el expediente **20082247** se aludía a la formación de tribunales de oposiciones para la selección de funcionarios docentes, y, en particular, al Cuerpo de Profesores de Escuelas Oficiales de Idiomas (Idioma Italiano), habiendo tenido lugar su último proceso selectivo el mes de julio de 2008 en la ciudad de Segovia.

Según manifestaciones del autor de la queja, habiendo sido la letra extraída a sorteo la “MG” para designar los profesores vocales del Tribunal de Profesores de Italiano (en problemática, al parecer, similar a la ocurrida con los Profesores de Alemán), los miembros del Tribunal destinados en provincia distinta a la de Segovia fueron designados por la Administración Educativa, incumpliendo el criterio de la letra y siguiendo, como criterio prioritario, el destino del profesor en provincia limítrofe a la de celebración del proceso selectivo.

En atención a nuestro requerimiento de información se remitió el oportuno informe de la Consejería de Educación en el cual se hacía constar lo siguiente:





Primero. La normativa de aplicación para determinar los criterios seguidos por la Administración Educativa para designar a los miembros de los tribunales calificadores de las oposiciones convocadas el año 2008 viene constituida por la Base 5.3 de la Orden ADM/565/2008, de 2 de abril, por la que se convocaron los procesos selectivos y por el art. 7 del RD 276/2007, de 23 de febrero.

En correspondencia con la citada normativa, la Consejería de Educación ha designado los miembros de los órganos de selección mediante sorteo público entre funcionarios del Cuerpo convocado de la Especialidad correspondiente destinados en la provincia donde debían actuar los tribunales. Y, únicamente, cuando el número de funcionarios destinados en dicha provincia no fue suficiente, el Tribunal calificador se completó con funcionarios docentes que tenían su destino en otra provincia limítrofe de la Comunidad de Castilla y León a aquella en la que actuaba el Tribunal.

Segundo. Se facilita el listado de los miembros de los órganos de selección de las convocatorias de los años 2004 (Especialidad de Italiano) y 2008 (Especialidades de Italiano y Alemán).

Tercero. No obra en poder de la Consejería de Educación ninguna petición o reclamación de la Asociación de Profesores de Escuelas Oficiales de Idiomas de Castilla y León, relativa a la preferencia del criterio de la letra obtenida mediante sorteo sobre el criterio de la cercanía a la ciudad donde se celebran las oposiciones en cuanto a la designación de los tribunales de oposiciones de personal funcionario docente.

A la vista de lo informado por la Consejería de Educación y de la documentación facilitada por el autor de la queja, esta Procuraduría consideró que no se había incurrido en irregularidad alguna por la Administración Educativa en la formación de los tribunales calificadores de Profesores de Escuelas Oficiales de Idiomas (Especialidades de Alemán e Italiano) en la convocatoria del año 2008.

Asimismo, al no poder acreditarse la presentación de la petición de la Asociación de Profesores de Escuelas Oficiales de Idiomas de Castilla y León citada por el reclamante y al no constar tal escrito en los archivos de la Administración Educativa, es indudable que no cabía exigir a ésta el deber de dar respuesta a la mencionada petición.

No obstante lo anterior, lo cierto es que la normativa plantea un sistema de formación de órganos de selección de personal funcionario docente que es único y rígido, con independencia de la Especialidad de que se trate y de que el número de funcionarios que puedan ser designados miembros del Tribunal calificador sean centenares (por ejemplo, la Especialidad de Inglés, tanto en Escuelas Oficiales de Idiomas como en Secundaria) o alcance



solamente una o dos decenas (como ocurre con el profesorado de Escuelas Oficiales de Idiomas de las Especialidades de Italiano, Portugués o Alemán).

Este dato objetivo resulta relevante en el sentido de que en la mayor parte de especialidades docentes existirá un elevado número de funcionarios que podrán ser designados miembros de los correspondientes órganos de selección, de manera que los tribunales calificadores son distintos en todas y cada una de las convocatorias, mientras que en especialidades como las mencionadas en el escrito de queja, que tienen un número muy reducido de funcionarios de carrera, los miembros de los órganos de selección se podrían repetir en cada una de las convocatorias. Este hecho se constata en los Tribunales de Profesores de Escuelas Oficiales de Idiomas de la Especialidad de Italiano de las convocatorias de 2004 y 2008, en los cuales se repite la participación de tres miembros, si bien en uno de ellos, debe significarse que su participación en el año 2008 se corresponde con la ubicación de la sede del proceso selectivo en la ciudad de Segovia.

Teniendo en cuenta que la participación voluntaria del profesorado en los órganos de selección de funcionarios docentes parece ser una circunstancia excepcional, el problema en las especialidades con escaso profesorado se concreta en la posibilidad de que, como ha venido ocurriendo en la Especialidad de Italiano, los profesores con destino en Valladolid, dada la ubicación geográfica de la provincia en el centro del territorio de la Comunidad Autónoma y su condición de provincia limítrofe con todas las demás integrantes de la Comunidad de Castilla y León, se podrían ver obligados a participar como miembros de los tribunales en la totalidad de procesos selectivos que se convoquen en el futuro.

En conclusión, presuponiendo que no había profesores de Escuela Oficial de Idiomas de la Especialidad de Italiano con destino en la provincia de Ávila que pudieran formar parte del Tribunal calificador del proceso selectivo desarrollado en la ciudad de Segovia en el año 2008, el llamamiento a profesores de la provincia de Valladolid no debía ser objeto de reproche.

Ahora bien, puesto que la normativa establece que si el número de funcionarios destinados en la provincia en la que deben actuar los tribunales no fuera suficiente se completará con los que tengan su destino preferentemente en otra provincia limítrofe, consideramos que este criterio podrá ser objeto de matización para aquellas especialidades en las que hay escasez de profesorado, a fin de que los miembros de los órganos de selección sean distintos cada vez que se produzca una convocatoria.

En virtud de todo lo expuesto, consideramos oportuno formular la siguiente sugerencia:

*“Que, para aquellas convocatorias de procesos selectivos de especialidades de personal funcionario docente en las cuales exista un escaso número de profesorado*



*que pueda formar parte de los correspondientes tribunales calificadores, se adopten las actuaciones oportunas a fin de evitar la repetición de los nombramientos de los funcionarios docentes miembros de los órganos de selección, en la medida de lo posible y respetando como criterio básico de referencia el destino del funcionario docente en la provincia donde deban actuar los tribunales”.*

La sugerencia fue aceptada por la Consejería de Educación.

## **2.2. Reducción de jornada lectiva**

En el escrito de queja **20090002** se hacía alusión a la falta de desarrollo normativo en la Comunidad de Castilla y León de la previsión contemplada en el art. 105.2, letra e), LO 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, en virtud de la cual, las administraciones educativas, respecto al profesorado de los centros públicos, favorecerán la reducción de la jornada lectiva de aquellos profesores mayores de 55 años que lo soliciten, con la correspondiente disminución proporcional de retribuciones, y podrán, asimismo, favorecer la sustitución parcial de la jornada lectiva por actividades de otra naturaleza sin reducción de sus retribuciones.

Según manifestaciones del autor de la queja, como consecuencia de lo expuesto, se estaba vulnerando el principio constitucional de igualdad en perjuicio del profesorado de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, toda vez que el resto de las Comunidades (el autor de la queja mencionaba Madrid y Cantabria) ya tenían regulado el derecho, pudiendo los interesados disfrutar del mismo.

En atención a nuestro requerimiento de información la Consejería de Educación hizo constar básicamente que se consideraba prioritario por la Consejería de Educación finalizar el cumplimiento del Acuerdo de 19 de mayo de 2006, de mejora de las condiciones laborales y profesionales del personal docente de centros públicos de enseñanzas escolares de la Comunidad de Castilla y León, suscrito por la Consejería con las organizaciones sindicales más representativas del ámbito educativo y que se habían acometido diversas mejoras sociolaborales para el profesorado de los centros públicos de Castilla y León (se citaba la reducción de la jornada laboral semanal con horario lectivo para todo el funcionariado docente) que no disfruta el profesorado de otras comunidades autónomas.

Asimismo, se informó que la medida propuesta por el autor de la queja estaba siendo valorada por la Administración Educativa, considerando que el art. 105.2, letra e), LOE, al no tener carácter básico, debe ser desarrollado por las comunidades autónomas.

A la vista de lo informado, se realizaron las siguientes consideraciones:



Primera. Es indudable que el reconocimiento del derecho reconocido en el art. 105.2, letra e), LOE requiere, con carácter previo, la aprobación por las distintas administraciones autonómicas de la correspondiente normativa de desarrollo.

Segunda. Del tenor literal del citado precepto se extraen dos conclusiones distintas. Por un lado, el deber que tienen las administraciones públicas de reconocer la reducción de la jornada lectiva de aquellos profesores mayores de 55 años que lo soliciten, con la correspondiente disminución proporcional de retribuciones (Las administraciones educativas “favorecerán”) y, por otro lado la facultad de autorizar al profesorado la sustitución parcial de la jornada lectiva por actividades de otra naturaleza sin reducción de sus retribuciones (las administraciones educativas “podrán favorecer”).

Tercera. Diversas comunidades autónomas han reconocido el derecho de reducción de jornada a los profesores mayores de 55 años. Mediante norma con rango legal, se podría citar el apartado 3 del art. 23 *Medidas para el profesorado* de la Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía, dictada en idénticos términos a la norma estatal: “El profesorado de los centros docentes públicos mayor de cincuenta y cinco años que lo solicite podrá reducir su jornada lectiva semanal, con la correspondiente disminución proporcional de las retribuciones. Asimismo, se podrá favorecer la sustitución parcial de la jornada lectiva semanal por actividades de otra naturaleza, sin reducción de las retribuciones”.

Además de las Comunidades de Madrid y de Cantabria citadas por el autor de la queja, dentro de las normas con rango reglamentario puede citarse a título de ejemplo la Orden de 14 de junio de 2007, de la Consejería de Educación de la Región de Murcia, por la que se establece el procedimiento de solicitud de sustitución parcial de la jornada lectiva por actividades de otra naturaleza sin reducción de retribuciones para el personal docente no universitario mayor de 55.

Cuarta. Esta institución valora positivamente las medidas adoptadas en beneficio del profesorado en el marco del Acuerdo de 19 de mayo de 2006, de mejora de las condiciones laborales y profesionales del personal docente de centros públicos de enseñanzas escolares de la Comunidad de Castilla y León. Sin embargo, al contrario de lo afirmado en el informe remitido por la Consejería de Educación, esta Procuraduría consideró que dicho Acuerdo no constituía impedimento u obstáculo alguno para que el reconocimiento del derecho contemplado en el art. 105.2. letra e), LOE pudiera ser impulsado antes de finalizar la vigencia del mismo.

Quinta. Que la legítima discrecionalidad de la Administración (en el presente caso, concretada en la determinación de las prioridades a tener en cuenta en la adopción de las medidas destinadas al funcionariado docente) no habilita a la Administración, en opinión de



esta Procuraduría, a dejar sin efecto mandatos legales sustantivos bajo el pretexto de la falta de desarrollo normativo de la Ley estatal. Lo contrario, como se afirma en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia de 25 de enero de 2008, pondría en manos de la Administración el poder de suspender la eficacia de los contenidos materiales de la Ley de manera indefinida.

En virtud de todo lo expuesto, consideramos oportuno formular la siguiente resolución:

*“Que se proceda por la Consejería de Educación a iniciar las actuaciones conducentes a aprobar la normativa autonómica de desarrollo del art. 105.2, letra e), de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, a fin de dar satisfacción al deber de reconocer la reducción de la jornada lectiva de aquellos profesores mayores de 55 años que lo soliciten, con la correspondiente disminución proporcional de retribuciones y a la facultad de autorizar al profesorado la sustitución parcial de la jornada lectiva por actividades de otra naturaleza sin reducción de sus retribuciones”.*

La resolución fue aceptada por la Consejería de Educación matizando que *“en la última Mesa Sectorial de personal docente en centros públicos no universitarios, celebrada el 11 de marzo de 2009, en la que se abordó la delimitación y priorización de temas en el ámbito de negociación para el curso 2008/2009, no se incluyó la aprobación reglamentaria de desarrollo normativo del mencionado art. 105.2 de la Ley Orgánica 2/2006, manifestándose la espera a un escenario económico más favorable que permita desarrollar una negociación que pueda tener unas mínimas garantías de éxito para alcanzar un acuerdo entre las organizaciones sindicales más representativas del sector, presentes en la Mesa Sectorial, y la Administración”.*

### **2.3. Participación en programa de mejora del éxito educativo**

En el expediente **20091432** se valoró la exclusión de un Profesor de Educación Secundaria de la Especialidad de Física y Química del Programa para la Mejora del Éxito Educativo, en la Medida C3 (Especialidad de Matemáticas).

Según manifestaciones del autor de la queja, el citado Profesor manifestó, tanto personalmente como a través del Director del IES en el que estaba destinado, su intención de impartir las clases derivadas del Programa al alumnado de la ESO, motivo por el cual su exclusión habría vulnerado lo establecido en el art. cuarto, punto 2, letra c), de las medidas que conforman el citado Programa, donde se otorga preferencia para impartir las clases al profesorado del centro que voluntariamente desee participar.



En atención a nuestro requerimiento de información se remitió el oportuno informe en el cual se hacía constar que la actuación desarrollada por la Dirección Provincial de Educación de Valladolid fue conforme a derecho.

A la vista de lo informado por la Consejería de Educación y de la información facilitada por el autor de la queja, se realizaron las siguientes consideraciones:

Primera. Desde el punto de vista formal, la Administración Educativa estaba aún pendiente de resolver la reclamación que presentó el profesor afectado sobre la problemática que dio lugar al escrito de queja, y que fue calificada por el funcionario docente como "recurso de alzada".

Pues bien, teniendo en cuenta que aún no había vencido el plazo máximo de tres meses establecido para resolver el recurso administrativo, de la lectura detenida del documento se desprendía, en nuestra opinión, que el documento no constituía realmente un recurso de alzada sino más bien una reclamación de responsabilidad patrimonial que como tal debería ser tramitada en cumplimiento de lo establecido en el art. 110.2 LRJPAC, precepto donde se establece que "el error en la calificación del recurso por parte del recurrente, no será obstáculo para su tramitación, siempre que se deduzca su verdadero carácter".

Segunda. La convocatoria del Programa para la Mejora del Éxito Educativo otorga preferencia para la impartición de las clases al profesorado del centro que voluntariamente desee participar en esta medida.

Así pues, era indudable el derecho preferente del profesor citado en el escrito de queja para impartir las clases de refuerzo de Matemáticas de 4º de ESO.

Tercera. La documentación obrante en nuestro poder demuestra que la Inspección de Educación era conocedora de la intención del profesor de impartir las clases del Programa de Mejora del Éxito Educativo en el mes de julio.

En este sentido, es de destacar, tal y como se manifiesta en el informe elaborado por el Instituto de Educación Secundaria que *"en ningún momento se indicó que hubiese que confirmar ulteriormente tal compromiso de impartición, pues ya se había hecho por escrito (correo electrónico corporativo) ni que se tuviesen que tomar más medidas que la de indicar el día que las clases comenzaban, cosa que ya se indicó al conocer que empezaban el día 6 de julio, según la organización que el IES determinase"*.

Cuarta. El motivo principal que expuso la Dirección Provincial de Educación de Valladolid para denegar la solicitud de nombramiento de la funcionaria docente era que el día 2 de julio, fecha en la que se tuvo constancia del alumnado inscrito en el Programa de Éxito, se llamó por teléfono varias veces al interesado a su domicilio particular, sin que fuera posible el



contacto. Por dicho motivo, se procedió a llamar al siguiente profesor de la lista, quien aceptó participar.

Con carácter general, se advirtió que el recurso a la llamada telefónica para realizar ofertas de contrataciones, si bien indudablemente es un medio muy ágil, plantea un importante problema que es el de que se trata de un instrumento insuficiente (salvo que se disponga de la grabación de la conversación) que impide la debida constancia de la recepción de la llamada por la parte interesada y el alcance y contenido del diálogo sostenido.

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 21 de abril de 2006 ha valorado que las ofertas telefónicas de trabajo constituyen actos administrativos que han de ser comunicados a los interesados en las formas previstas en la LRJPAC, de manera que siempre deberá existir una constancia fehaciente de la comunicación efectuada que permita constatar la negativa o renuncia del interesado a ocupar la plaza.

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 23 de septiembre de 2005, en su Fundamento de Derecho Primero, recoge la consideración emitida por el Juzgado de instancia acerca de que el empleo del método de simple llamada telefónica sin exigencia de constancias documentales puede vulnerar los principios de mérito y capacidad en la provisión de puestos de trabajo en la Administración, ya que se deja la puerta abierta a arbitrariedades por falta de transparencia del sistema.

En este sentido, si bien esta institución considera que resulta admisible la llamada telefónica como forma de comunicación con los interesados, ello, no obstante, no es contrario a la exigencia de documentación de las actuaciones verbales realizadas que acredite la realidad de los llamamientos mediante la extensión de las oportunas diligencias que han de constar en el expediente administrativo. Esta necesidad de acreditación documental no es sino un correlato de la exigencia de una forma adecuada de expresión y constancia de los actos administrativos en consonancia con lo establecido en el art. 55.1 LRJPAC.

Recientemente, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 27 de abril de 2009, valorando la exclusión de la integrante de una lista de profesores interinos, ha estimado que el hecho de no emitir contestación a la supuesta llamada telefónica de la Administración para ofertar una plaza (en este caso, la demandante tampoco admitía haber recibido ninguna llamada) no puede entenderse como bastante para asimilarlo a una renuncia que implique su exclusión de la Bolsa de Trabajo.

Quinta. En definitiva, a juicio de esta institución, la estimación o desestimación de la reclamación de responsabilidad patrimonial pasaría necesariamente por acreditar la llamada telefónica realizada al profesor, en su condición de interesado con derecho preferente a impartir las clases de la Especialidad de Matemáticas del Programa para la Mejora del Éxito Educativo.



En virtud de todo lo expuesto, consideramos oportuno formular la siguiente resolución:

*«Que se proceda a tramitar el escrito presentado el pasado 22 de julio por (...), el cual fue calificado como “recurso de alzada”, por la vía de las reclamaciones por responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, realizando las actuaciones procedimentales oportunas e indemnizando, en su caso, a (...) por el importe correspondiente a la impartición de las clases que en su derecho le correspondía».*

La Consejería de Educación aceptó nuestra resolución y puso de manifiesto que se había adoptado la decisión de iniciar un procedimiento de responsabilidad patrimonial al respecto.

#### **2.4. Permiso de asistencia a cursos formativos**

En el expediente **20090085** se denunciaba la falta de respuesta por la Administración Educativa de dos escritos relativos a la denegación por la Dirección Provincial de Educación de Segovia a un profesor del permiso para asistir en la ciudad griega de Salónica a un curso formativo relacionado con la concesión de una beca de formación permanente *Comenius*.

Según manifestaciones del autor de la queja, dichos escritos venían referidos a la reclamación de la cantidad de 353,28€ correspondientes al vuelo Madrid-Salónica del que se hizo cargo el profesor becado y a la petición formulada por el profesor a la Consejería de Educación de establecer criterios a nivel regional a la hora de autorizar la asistencia del profesorado a cursos formativos, en particular de las becas individuales de formación permanente *Comenius*, respectivamente.

En atención a nuestro requerimiento de información se remitió el oportuno informe de la Consejería de Educación en el cual se hacía constar lo siguiente:

Primero. En cuanto al escrito remitido por el funcionario docente citado en el escrito de queja, por el que solicitaba el establecimiento de criterios a nivel regional a la hora de autorizar la asistencia del profesorado a cursos formativos, la Dirección Provincial de Educación de Segovia informa que no tiene constancia de dicho escrito.

Segundo. Existen unos criterios generales de no autorizar los permisos para asistencia a actividades de formación dentro del horario lectivo y de dedicación al centro así como en periodos que afecten a sesiones de evaluación, preparación del curso escolar, claustros, reclamación de calificaciones, etc., que afecten al normal y adecuado desarrollo de las actividades escolares del alumnado.





Tercero. Es cada Dirección Provincial de Educación, en su margen de autonomía organizativa, la que puede autorizar, de manera excepcional, la asistencia a actividades de formación en aquellos casos que la dirección del centro educativo lo haya establecido en la programación general del mismo y cuente con los informes favorables de la Inspección. Con ello, se realiza un adecuado análisis entre el interés general en que consiste la prestación del servicio educativo y el interés individual del empleado público.

A la vista de lo informado por la Administración Educativa y de la documentación facilitada por el autor de la queja, se abordó de manera diferenciada, por un lado, lo relativo a la compensación al funcionario docente de los gastos causados por los vuelos que contrató para asistir a la acción formativa y, por otro lado, lo concerniente al posible establecimiento formal de criterios comunes por la Consejería de Educación a fin de valorar las solicitudes de acciones formativas por el personal docente dentro del horario lectivo escolar.

Por lo que se refiere al primer punto, se trataba de considerar si la solicitud del funcionario docente de abono de la cantidad correspondiente a los billetes de avión adquiridos para asistir a la acción formativa había de ser o no atendida.

Habiendo estudiado tanto la reclamación formulada por el interesado como la respuesta emitida a la misma por la Dirección Provincial de Educación de Segovia, esta Procuraduría consideró de especial relevancia llamar la atención sobre los distintos factores que debían ser tenidos en cuenta para adoptar la decisión.

Tales factores son los siguientes:

1.- Es indiscutible que, en todo caso, prevalece el interés general representado por la atención al alumnado que el interés individual del funcionario docente a recibir formación.

2.- La convocatoria de la acción formativa *Comenius* no está limitada a los meses del año en los que no se presta actividad docente con carácter presencial (julio y agosto), de modo que cabe interpretar que los funcionarios docentes podrían asistir al curso, caso de ser autorizados, con independencia de la fecha del año en la cual el curso tuviera lugar. Esta circunstancia viene aseverada por el hecho de que al menos dos Profesores de la Comunidad Autónoma de Andalucía (así se citaba en la reclamación del profesor) habían visto autorizada su asistencia.

3.- Teniendo en cuenta que el profesor fue notificado de la admisión al curso el día 6 de marzo de 2008, parece lógico que éste adquiriese los billetes de avión a la sede del curso a la mayor brevedad posible y ello, como se afirma en la reclamación, puesto que la beca no cubría todos los gastos y dado que, como es bien conocido, cuanto mayor sea la antelación con la que se adquieren los billetes de avión, más económicos resultan.



4.- Habiéndose presentado la oportuna solicitud con 27 días de antelación al inicio del curso y a pesar de no haber obtenido la oportuna respuesta, el interesado confió en la obtención del permiso, generándole razonablemente una expectativa de derecho, y ello porque, además de al menos tres profesores de la provincia de Segovia, un compañero de su Departamento en el IES en el que presta servicios había obtenido el pertinente permiso en el curso 2007/2008, habiéndose articulado por la Dirección Provincial de Educación de Segovia las medidas necesarias para garantizar la atención del alumnado.

5.- La Dirección Provincial de Educación de Segovia notificó al funcionario docente la denegación del permiso de asistencia al curso únicamente con 24 horas de antelación, lo que hizo imposible que aquél pudiera anular los billetes de avión adquiridos y acceder al reembolso del importe pagado de 353,28 euros.

La consideración conjunta de todos estos factores nos llevó a concluir que la Dirección Provincial de Educación de Segovia había realizado una deficiente gestión del permiso solicitado por el funcionario docente para asistir al curso formativo para el cual había sido becado. Y esa deficiente gestión, concretada, sobre todo, en el hecho de que la denegación del permiso únicamente fue comunicada con 24 horas de antelación al empleado público, originó unos gastos que, en nuestra opinión, no debían ser imputados al Profesor sino a la Administración Educativa. En esta línea de razonamiento, parece claro que si la solicitud hubiera sido denegada con mayor celeridad el interesado podría haber anulado los billetes de avión obteniendo el reembolso de las cantidades abonadas, algo que fue materialmente imposible en este caso.

Cambiando de asunto, la segunda parte de esta resolución fue la relativa a la petición formulada por el Profesor citado por el autor de la queja, cuya existencia es desconocida por la Dirección Provincial de Educación de Segovia, a pesar de que el documento fue debidamente diligenciado de entrada en la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Segovia el día 20 de mayo de 2008.

En dicha petición, se planteaban tres propuestas: Que se acordase el establecimiento de unos criterios comunes en el otorgamiento de autorizaciones para la asistencia a acciones formativas por los funcionarios docentes (en concreto, respecto a las acciones de formación permanente *Comenius*), que se facilitara al profesorado de la Comunidad de Castilla y León la asistencia a los cursos de formación permanente sin impedimento de ningún tipo y, finalmente, que no fuesen las direcciones provinciales de educación las que, en ejercicio de su discrecionalidad, concedan o denieguen los permisos de asistencia solicitados por los empleados públicos.

Por lo que se refiere a las propuestas segunda y tercera, esta Procuraduría estimó que la actuación de la Administración era correcta. Por un lado, no parece oportuno que el



reconocimiento al profesorado del derecho a acceder a las acciones formativas sea absoluto, por estimarse que siempre y en todo caso deberá prevalecer el derecho de los alumnos a recibir la atención educativa adecuada. Y, por otro lado, tampoco parece oportuno limitar las funciones de las direcciones provinciales de educación, puesto que éstas constituyen la organización administrativa que conoce más directamente y que puede resolver con mayor celeridad las necesidades educativas de su ámbito territorial.

Sin embargo, esta Procuraduría sí consideró adecuada la primera propuesta planteada en la petición. En efecto, el establecimiento formal de unos criterios uniformes o generales para la totalidad del territorio autonómico y la supervisión por la Dirección General de Recursos Humanos de la actuación desarrollada por las distintas direcciones provinciales a fin de que todos los interesados tengan las mismas posibilidades de acceder a los cursos formativos serían dos medidas que atenderían al principio constitucional de igualdad y evitarían posibles tratos discriminatorios en perjuicio de alguno empleados públicos, como ocurrió en el caso concreto que dio lugar a la queja.

De este modo, como sugería el autor de la petición citada en el escrito de queja, el establecimiento formal de unos criterios más precisos iba a clarificar, por un lado, si los funcionarios docentes tienen o, por el contrario, no tienen el derecho a asistir a cursos formativos dentro del horario lectivo de los centros y, por otro lado, las medidas que deben ser adoptadas por las direcciones provinciales de educación para garantizar la atención educativa al alumnado.

Asimismo, tal medida evitaría las sombras de arbitrariedad que se derivan de la resolución de la Dirección Provincial de Educación de Segovia de denegación del permiso solicitado por el Profesor citado en el escrito de queja, arbitrariedad que podría corresponderse con el criterio distinto seguido por la precitada Dirección Provincial en supuestos similares al que se valoró en esta resolución, los cuales son exhaustivamente desarrollados en la reclamación de abono de cantidad por gastos de billete de avión presentada por el mencionado Profesor en fecha 4 de noviembre de 2008.

En virtud de todo lo expuesto, consideramos oportuno formular la siguiente resolución:

*“1.- Que, ante la deficiente gestión realizada por la Dirección Provincial de Educación de Segovia del permiso solicitado por el profesor para asistir en la ciudad griega de Salónica a un curso formativo relacionado con la concesión de una beca de formación permanente Comenius, manifestada, fundamentalmente, en la comunicación al interesado de la denegación del permiso pertinente de asistencia con únicamente 24 horas de antelación a la salida del vuelo y dada la imposibilidad material de solicitar el*



*reembolso de los billetes de avión adquiridos para la asistencia al citado curso, se proceda a realizar cuántas actuaciones sean oportunas para abonar al reclamante la cantidad de 353,28€.*

*2.- Que, a fin de garantizar que todos los funcionarios docentes tengan las mismas posibilidades de acceder a acciones formativas que tengan lugar durante el horario lectivo del curso escolar y en aplicación del principio constitucional de igualdad, se establezcan de manera formal por la Consejería de Educación criterios interpretativos uniformes y precisos para las direcciones provinciales a fin de delimitar el derecho de formación del profesorado y de acometer, en caso de autorización, las actuaciones necesarias para garantizar la atención educativa de los alumnos”.*

Por lo que se refiere al primer apartado de la resolución, la Consejería de Educación no aceptó la misma por entender que *“el interesado recibió resolución expresa denegatoria a su petición, pudiendo haber utilizado frente a dicho acto administrativo los cauces oportunos en mejor defensa de su derecho como es el recurso administrativo de reposición o el contencioso administrativo, o bien, en su caso, haber iniciado un procedimiento de responsabilidad patrimonial previsto en los art. 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”.*

En cuanto al segundo apartado de la resolución, la Consejería de Educación respondió que *“la existencia de criterios generales aplicables y el margen de autonomía organizativa de las diferentes direcciones provinciales son los mecanismos adecuados para hacer posible conjugar los principios de interés general de la Administración en la prestación del servicio educativo con los de carácter particular del docente que solicita el oportuno permiso”.*

Finalmente, la Consejería de Educación informó que *“el presente caso ha de considerarse como un hecho aislado en la tramitación de las autorizaciones de asistencia a cursos del personal docente por parte de las direcciones provinciales de educación”.*

## **2.5. Gratificaciones por servicios extraordinarios**

En el expediente **20091094** se aludía a la exclusión por la Dirección Provincial de Educación de Palencia del abono de gratificaciones a determinados empleados públicos que desempeñaban puestos de trabajo de los Cuerpos Auxiliar y Administrativo que tenían asignados niveles 12 y 14, respectivamente.

Según manifestaciones del autor de la queja, la compensación económica ya fue abonada en los meses de diciembre de 2008 y abril de 2009 al personal que ocupaba puestos de trabajo de los indicados niveles que previsiblemente estaban afectados por una modificación de la Relación de Puestos de Trabajo de los servicios periféricos de la Consejería de Educación.



En atención a nuestro requerimiento de información se remitió el oportuno informe de la Consejería de Educación en el cual se hacía constar lo siguiente:

Primero. Que las gratificaciones citadas en el escrito de queja habían sido abonadas, en su práctica totalidad, tanto al personal funcionario como al personal interino de los Cuerpos Auxiliar y Administrativo, ocupantes de puestos de trabajo de niveles 12 y 14, respectivamente, y cuya subida a niveles 14, en los primeros, y 16, en los segundos estaba propuesta en una modificación de la Relación de Puestos de Trabajo.

Segundo. Una vez publicado en el *BOCYL* de 15 de julio de 2009 el Acuerdo Marco sobre los principios de las políticas de función pública para la profundización en la modernización y mejora de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, se prevé un sucesivo incremento de los niveles mínimos de los puestos de trabajo de cada subgrupo o grupo de clasificación, por lo que se irán modificando las Relaciones de Puestos de Trabajo con objeto, entre otros, de dar cumplimiento a lo mencionado en dicho Acuerdo y llegar al hecho de que todos los puestos base del Cuerpo Auxiliar y Administrativo tengan asignados los niveles 14 y 16, respectivamente.

Tercero. En consecuencia, se está adoptando de manera inminente la modificación de la Relación de Puestos de Trabajo, en la cual se contempla la mencionada subida de niveles para dar cumplimiento de forma progresiva al citado Acuerdo, y establecer así una medida que servirá para ampliar el colectivo de personal, perteneciente a los Cuerpos Auxiliar y Administrativo, que verá incrementadas sus retribuciones.

A la vista de lo informado, esta Procuraduría realizó las siguientes consideraciones:

Primera. De la lectura del informe remitido por la Consejería de Educación se deducen dos conclusiones iniciales. La primera es que el abono de las gratificaciones parece tener carácter general, si bien existen algunas excepciones, circunstancia ésta última que se afirma por la citada Consejería cuando afirma que las gratificaciones han sido abonadas "*en su práctica totalidad*" a los funcionarios que desempeñan puestos de nivel 12 (Cuerpo Auxiliar) y 14 (Cuerpo Administrativo).

La segunda conclusión inicial es que el objeto de las gratificaciones parece ser el de compensar económicamente a los funcionarios públicos antes aludidos en tanto se procede a aprobar la reforma de la Relación de Puestos de Trabajo de los servicios periféricos de la Consejería de Educación.

Segunda. Sentado lo anterior, el siguiente paso fue el de valorar si la exclusión en el abono de las gratificaciones de determinados empleados públicos de la Dirección Provincial de Educación de Palencia resultaba o no conforme al ordenamiento jurídico.



La normativa de aplicación al caso viene constituida fundamentalmente por los art. 75, d), y 76.3.d), LFPCL.

De conformidad con lo establecido en el art. 75, letra d), LFPCL, los puestos de trabajo que requieran el mismo nivel de titulación, tengan idéntico grado de dificultad técnica, responsabilidad e incompatibilidad y cuyas tareas y condiciones de empleo sean similares, serán retribuidos en idéntica cuantía.

Por su parte, el art. 76.3.d) del citado texto legal, dispone que son retribuciones complementarias “las gratificaciones por servicios extraordinarios prestados fuera de la jornada laboral de trabajo, que en ningún caso podrán ser fijas en su cuantía ni periódicas en su devengo. Las cantidades que perciba cada funcionario por este concepto serán de conocimiento público de los demás funcionarios de la Consejería interesada así como de los representantes sindicales”.

Tercera. El estudio de la documentación obrante en el expediente nos hizo concluir que la Administración Educativa estaba empleando la figura jurídica de las gratificaciones por servicios extraordinarios vulnerando lo establecido en el ordenamiento jurídico.

En efecto, la Jurisprudencia ha interpretado el alcance del art. 23.3.d) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, precepto legal dictado en los mismos términos que el art. 76.3.d) LFPCL.

La STS de 30 de mayo de 2008 reconoce que no parece que haya nada que se oponga a que la Administración establezca, justamente en uso de la discrecionalidad que le compete a la hora de retribuir los servicios, un criterio previo para valorar en una determinada cuantía cada una de las horas trabajadas en servicios extraordinarios, si bien el abono de dichas gratificaciones debe corresponderse con la realización de tareas fuera de la jornada normal.

Así pues, las gratificaciones concedidas por la Dirección Provincial de Educación, cuyo fin parece ser el de compensar económicamente a la mayoría de los funcionarios que realizan jornada ordinaria y presumiblemente van a ver incrementados los niveles de sus puestos de trabajo, no se ajustaban a las condiciones legales requeridas para el derecho a ver abonadas gratificaciones por servicios extraordinarios.

Según expone el Fundamento Jurídico Cuarto de la Sentencia del TSJ de Castilla La Mancha de 8 de noviembre de 1999, las gratificaciones responden a conceptos jurídicos indeterminados que tienen un único significado lícito, cuales son los servicios extraordinarios efectivamente prestados fuera de la jornada normal de trabajo, sin que en ningún caso puedan ser fijas en su cuantía ni periódicas en su devengo, según se infiere claramente de la regulación de las mismas contenida en el art. 23.3.d) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, debiendo estar la



Administración en condiciones de justificar los trabajos a que responden y su efectiva realización a fin de que pueda comprobarse el cumplimiento de los requisitos o límites legales.

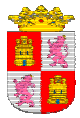
La Sentencia del TSJ de Cataluña de 4 de febrero de 2008 valora un supuesto en el que se abona a determinados Inspectores de Tributos un complemento retributivo en concepto de “gratificaciones” con exclusión de otros, supuesto que reviste caracteres similares al que se está abordando en esta resolución.

Esta Sentencia, en su Fundamento Jurídico Sexto, considera que se ha discriminado de forma manifiesta e injustificada a los recurrentes, al valorar que lo que la Administración estima como discrecionalidad administrativa se corresponde con un caso de arbitrariedad, ya que no existen criterios objetivos razonables para excluir a algunos Inspectores de tales “gratificaciones”.

Por consiguiente, tratándose de una retribución que no guarda coherencia con su denominación, que tiene carácter periódico en su devengo y que tiene una cuantía fija, el Tribunal aprecia que las retribuciones de los empleados públicos que desempeñen las mismas funciones “deberían corresponder a unos mismos conceptos y complementos y cifrarse en unos importes similares y ello por cuanto ha de haber una predeterminación legal del complemento para que pueda ser reconocido y asignado por el órgano competente de la Administración y percibido por el funcionario, pues todo reconocimiento y asignación de retribuciones parte de otro principio básico: el principio de igualdad, tal y como sucede en el ámbito del Derecho laboral. Esto es, a igualdad de trabajo, igualdad de retribuciones; lo contrario convertiría en arbitraria una actividad reglada”.

Cuarta. Desde el punto de vista del principio constitucional de igualdad, la STC 330/2005, de 15 de diciembre, reitera la doctrina del Alto Tribunal (STC 144/1988, de 12 de julio y STC 125/2003, de 19 de junio) en la que se declaró que el principio de igualdad prohíbe al legislador configurar los supuestos de hecho de la norma de modo tal que se dé trato distinto a personas que, desde todos los puntos de vista legítimamente adoptables se encuentran en la misma situación o, dicho de otro modo, impidiendo que se otorgue relevancia jurídica a circunstancias que, o bien no pueden ser jamás tomadas en consideración por prohibirlo así expresamente la propia Constitución, o bien no guardan relación alguna con el sentido de la regulación que, al incluirlas, incurre en arbitrariedad y es por eso discriminatoria.

En consecuencia, si la totalidad de empleados públicos de la Dirección Provincial de Educación de Palencia que desempeñan puestos que supuestamente van a ver revisados sus niveles realizan las mismas tareas, no se alcanza a entender cuáles son los motivos por los que esa Dirección Provincial abona a algunos de ellos unas cuantías en concepto de “gratificaciones” y a otros no. En este sentido, y referido al complemento de destino, el Tribunal Superior de



Justicia de Castilla y León, en Sentencia de 21 de septiembre de 2007, ha determinado que los puestos de trabajo iguales en cuanto a funciones y cometidos a desempeñar han de tener el mismo complemento.

Quinta. En conclusión, el estudio de la documentación obrante en nuestro poder denotaba que la Administración Educativa venía realizando un uso indebido de la figura jurídica de las gratificaciones por servicios extraordinarios, ya que con las mismas no se estaban retribuyendo servicios extraordinarios prestados fuera de la jornada laboral de trabajo, sino que se compensaba económicamente a algunos empleados públicos que ocupaban puestos de trabajo que, al parecer, iban a ver mejorados sus niveles hasta que se aprobase la modificación de la Relación de Puestos de Trabajo.

Esta irregularidad era acompañada por una aparente vulneración del principio de igualdad, principio que actúa como límite a la actuación administrativa y que impide el establecimiento de desigualdades cuando la diferencia de trato carezca de una justificación suficientemente motivada, es decir, cuando concurren situaciones idénticas el tratamiento otorgado a los interesados debe ser idéntico.

En virtud de todo lo expuesto, consideramos oportuno formular a la Consejería de Educación la siguiente resolución:

*“Primero. Que, en aplicación del principio constitucional de igualdad y considerando que en los empleados públicos de la Dirección Provincial de Educación de Palencia concurren las mismas circunstancias que en los beneficiarios de las cantidades que se vienen abonando en concepto de gratificaciones, se proceda a abonar a los interesados el importe correspondiente a tales gratificaciones.*

*Segundo. Que, en caso de concurrir distintas circunstancias entre los empleados públicos citados y los perceptores de las gratificaciones, se proceda a comunicar formalmente a los empleados públicos citados en el punto anterior los motivos por los que la Administración Educativa estima que no resulta procedente su solicitud de percibo de las precitadas gratificaciones”.*

La Consejería de Educación rechazó la resolución del Procurador del Común, ya que consideraba, a efectos de determinar los beneficiarios de las gratificaciones, que existían circunstancias diferenciadoras entre los empleados públicos de la Dirección Provincial de Educación de Palencia que fueron analizadas de manera exhaustiva por los órganos superiores inmediatos de cada funcionario, utilizando pautas objetivas e imparciales.

En este sentido, se afirmaba que *“los empleados que han sido beneficiarios de gratificaciones, que si bien el propio concepto jurídico de éstas no se adapta en su plenitud a lo*





*realizado en la práctica, sí obedecen a la necesidad de reconocer el desarrollo de una labor que de manera alguna es idéntica a la que han ejercido los empleados que no las han percibido”.*

Finalmente, la Consejería de Educación informó que *“los funcionarios autores de la queja, de manera alguna han podido realizar los mismos cometidos, habida cuenta de que por su reciente incorporación al ámbito educativo no eran conocedores de las funciones y del funcionamiento propio de dicho ámbito, luego difícilmente podrían haber desempeñado el mismo trabajo”.*

### **3. FUNCIÓN PÚBLICA SANITARIA**

Las quejas presentadas en el año 2009 en la Función Pública sanitaria fueron 37, lo que significa un apreciable descenso en relación con las quejas presentadas el año 2008 (55).

Sentado lo anterior, los subsectores en los que mayor número de quejas se han presentado en el año 2009 han sido los de selección del personal (13), provisión de puestos de trabajo (8) y retribuciones (5).

En el ámbito de la Función Pública sanitaria, el Procurador del Común ha remitido a lo largo del año 2009 seis resoluciones a la Consejería de Sanidad, de las cuales cuatro fueron contestadas y las dos restantes se encuentran pendientes de respuesta.

Por lo que se refiere a la colaboración de las administraciones, hay que destacar que la totalidad de las actuaciones se han desarrollado frente a la Consejería de Sanidad, reiterando al igual que en los Informes de los años 2007 y 2008 que si bien, por un lado, ha dado respuesta sin excepción alguna tanto a las peticiones de información como a las resoluciones remitidas, por otro lado, sigue incumpliendo los plazos establecidos en la normativa para dar respuesta a nuestros requerimientos, habiendo sido necesario en algunas ocasiones remitir hasta tres recordatorios de los requerimientos de información para obtener la respuesta oportuna.

#### **3.1. Jornada de trabajo**

En el expediente **20081824** se denunciaba la deficiente situación laboral del colectivo de matronas del Hospital Clínico Universitario de Salamanca. Más concretamente, se indicaba que durante el mes de septiembre de 2008 únicamente prestaron servicios 9 personas del total de 23 integrantes de la plantilla, que la cartelera fue cambiada tres veces, y que las empleadas públicas fueron obligadas a doblar turnos y a hacer turnos de 24 horas, estando a disposición de la Dirección de Enfermería de forma permanente.

En atención a nuestro requerimiento de información se remitió el oportuno informe de la Consejería de Sanidad, en el cual se hacía constar, en resumidos términos, lo siguiente:



Primero. Que a lo largo del mes de septiembre de 2008 surgieron diversas incidencias y situaciones de incapacidad temporal que obligaron a la Administración a adoptar medidas especiales para garantizar en todo momento la cobertura asistencial a la población.

Segundo. Que en ese mismo mes se mantuvieron reuniones con la presencia de la Gerencia de Atención Especializada de Salamanca, la Dirección de Enfermería y el colectivo de matronas. Con ocasión de tales reuniones, la Gerencia se comprometió a retribuir las horas realizadas fuera de la jornada habitual de doce horas, según las retribuciones establecidas por la Gerencia Regional de Salud para el Grupo B.

Tercero. Se entiende que la propuesta de inclusión de las horas de jornada extraordinaria como ordinarias estaría en contra de lo dispuesto en el Decreto 61/2005, y porque, además, ya han sido retribuidas por el concepto de guardia, no pudiéndose abonar por dos veces un solo concepto.

A la vista de lo informado por la Consejería de Sanidad y teniendo en cuenta que la información remitida se demoró mas de tres meses desde que esta institución remitió el pertinente requerimiento, se dio traslado del informe al autor de la queja para que actualizase el objeto de su reclamación y emitiera las alegaciones oportunas, y ello a fin de poder adoptar una decisión sobre el fondo del asunto.

En su último escrito, el autor de la queja reiteró la persistencia de los dos problemas fundamentales citados en el escrito de queja: El retributivo (por considerar que las matronas en Atención Especializada no tienen contempladas las guardias y, en consecuencia, no pueden percibir cantidades económicas por el concepto retributivo de Atención Continuada) y el laboral (concretado en la supuesta alteración arbitraria de la Dirección de Enfermería del Complejo Hospitalario en el cómputo de horas de guardia como noches de jornada ordinaria con el consiguiente perjuicio económico para las matronas afectadas y en el incumplimiento del deber de planificación de la actividad a medio plazo contemplado en el art. 12.2 del Decreto 61/2005, de 28 de julio, sobre Jornada Laboral y Horario en los Centros e Instituciones Sanitarias de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León).

Los aspectos a valorar de la problemática expuesta por el autor de la queja, considerando que los términos de la reclamación no han variado de manera sustancial respecto a los que generaron la misma el pasado mes de octubre, fueron tres: El retributivo, la jornada laboral -con sus implicaciones en la seguridad y salud laboral-, y el deber de planificación a medio plazo para efectuar la programación funcional del centro y la actividad de los profesionales.

Por lo que se refiere al apartado retributivo, se significó que nos encontrábamos ante una cuestión que había sido planteada en diversas ocasiones ante los tribunales de Justicia.



La norma principal de referencia es el art. 48 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud, regulador de la jornada complementaria.

Dicho precepto, que en su apartado 1 considera jornada complementaria aquella parte de la jornada dirigida a la prestación de servicios de atención continuada y con el fin de garantizar la adecuada atención permanente al usuario de los centros sanitarios, precisa en el apartado 3 que “la jornada complementaria no tendrá en ningún caso la condición ni el tratamiento establecido para las horas extraordinarias”.

El Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Burgos, en Sentencia de 29 de septiembre de 2006, ha considerado conforme a derecho el abono del exceso de horas trabajadas dentro de las previsiones del complemento de atención continuada, por entender la imposibilidad de retribuir al personal estatutario por un concepto no previsto, como es el de las horas extraordinarias.

Así pues, presuponiendo la veracidad de lo expuesto en el informe emitido por la Consejería de Sanidad del abono de las horas trabajadas en concepto de guardia, y teniendo en cuenta que los tribunales Superiores de Justicia (entre otras, Sentencia de la Sala de lo Social del TSJ de Cantabria de 30 de diciembre de 2003) han valorado la legalidad de la retribución del exceso de jornada a través del complemento de atención continuada, esta Procuraduría estimó que la actuación desarrollada por la Administración sanitaria referente a la cuestión retributiva no era susceptible de reproche.

Cuestión totalmente distinta era la relativa a la jornada laboral y a sus consecuencias desde el punto de vista de la normativa de seguridad y salud laboral.

En cuanto a esta cuestión, y al contrario de lo que parecía deducirse del informe remitido por la Consejería de Sanidad, se estimó que la problemática laboral que dio lugar al escrito de queja no tuvo un carácter excepcional limitado al mes de septiembre, sino que se prolongó, al menos, hasta la fecha en que se emitió la resolución. En este sentido, constaban en nuestro poder copias de las reclamaciones formuladas ante la Gerencia de Salud de Área de Salamanca por las organizaciones sindicales Cemsatse y Sindicato de Enfermería Satse de Salamanca, en las cuales se solicitaba la evaluación de riesgos en el Servicio de Parto del Hospital Clínico Universitario de Salamanca ante la excesiva carga asistencial del Complejo Hospitalario y se denunciaba el desconcierto y malestar del colectivo de matronas ante los problemas de organización interna del Servicio y la falta de negociación con los representantes de los empleados públicos de las jornadas impuestas, con carácter excepcional, de 24 horas.

Siendo indudable que todas las partes implicadas, como no puede ser de otra manera, están de acuerdo en la necesidad de garantizar la cobertura asistencial de la población, lo cierto



es que, a tenor de la documentación obrante en nuestro expediente, parecía que la situación de excepcionalidad acaecida el pasado mes de septiembre seguía existiendo, sin que la Administración sanitaria hubiera adoptado las medidas pertinentes para corregirla.

Con relación a lo expuesto, y careciendo esta institución de los medios de prueba que pudieran acreditar la vulneración por la Dirección de Enfermería de la normativa reguladora del cómputo de la jornada laboral del personal al servicio de la Gerencia Regional de Salud, se destacó que jornadas de trabajo como las que se vienen exigiendo con carácter de continuidad desde el mes de septiembre al colectivo de matronas tienen dos efectos negativos: El primero, referido a la conciliación de la vida familiar y laboral de las empleadas públicas afectadas y el segundo, vinculado a las eventuales consecuencias que el agotamiento físico de las matronas podría tener sobre los usuarios del servicio público sanitario.

Como señala la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea de 9 de septiembre de 2003 (Asunto Jäger), el objeto de la Directiva 93/104/CE, norma directamente aplicable en el Estado español, es garantizar una protección eficaz de la seguridad y salud del trabajador, para lo cual debe preverse, en general, una alternancia regular entre un periodo de trabajo y un periodo de descanso. Para poder descansar efectivamente, el trabajador debe disfrutar de la posibilidad de apartarse de su entorno laboral durante un número determinado de horas que no sólo deben ser consecutivas, sino que también deben suceder directamente a un periodo de trabajo para permitir al interesado distraerse y eliminar el cansancio inherente al ejercicio de sus funciones. Esta exigencia, matiza la Sentencia, resulta aún más necesaria, como excepción a la regla general, cuando el tiempo de trabajo normal diario se prolonga por la prestación de un servicio de atención continuada.

Compartiendo la argumentación desarrollada en la Sentencia de la Sala de lo Social del TSJ de Cataluña de 23 de marzo de 2006, esta institución estimó que la posible colisión con el derecho de los profesionales de la Sanidad a cumplir su jornada máxima (respetando, asimismo, su derecho a la seguridad y salud en el trabajo) sería fácilmente evitable con una nueva estructuración y organización del trabajo en el Servicio afectado. De este modo, se ajustarían los calendarios laborales a la legalidad vigente sin detrimento de la asistencia sanitaria que se presta en el referido Servicio, cuya continuidad quedaría igualmente garantizada.

Además, hay que tener en cuenta que tanto las Directivas comunitarias como el art. 49.1 de la Ley 55/2003, del Estatuto Marco, permiten sólo excepcionalmente superar la jornada máxima en aquellos casos que por insuficiencia de las previsiones no fuera posible garantizar la continuidad del servicio, pero exigiendo en ese supuesto, que el exceso de jornada sea



consentido libre y voluntariamente por el profesional afectado, quien habrá incluso de manifestar por escrito su consentimiento.

El apartado IV de la Exposición de Motivos de la Ley 55/2003, reforzando este argumento, reconoce que la articulación coordinada del derecho de los ciudadanos a la protección de la salud del art. 43.1 CE y del deber de los poderes públicos de velar por la seguridad e higiene en el trabajo no debe implicar un detrimento de las exigencias de protección de la seguridad y de la salud laboral de los trabajadores, garantizando el adecuado nivel de protección en lo relativo tanto al tiempo de trabajo como a los descansos del personal.

Finalmente, en el escrito de queja se denunciaban la imposibilidad del colectivo de matronas de disfrutar del derecho de conciliación de la vida familiar y laboral y los cambios constantes de cartelera impuestos arbitrariamente por la Dirección de Enfermería.

Por lo que se refiere a esta cuestión, se recordó el deber de cada Centro de Gestión (art. 12.2 del Decreto 61/2005) de llevar a cabo una planificación de la actividad a medio plazo, con una antelación de seis meses para conocimiento de la misma, con la suficiente antelación, por el personal de la institución Sanitaria, deber que, supuestamente, ha sido incumplido en el Hospital Clínico Universitario de Salamanca.

La resolución remitida a la Consejería de Sanidad se formuló en los siguientes términos:

*“1.- Que se emitan las órdenes pertinentes para realizar la Evaluación de Riesgos en el Servicio de Parto del Hospital Clínico Universitario de Salamanca, con el fin fundamental de valorar los riesgos que el exceso de jornada impuesto al Colectivo de matronas -con su consiguiente carga asistencial- podría tener en la salud de las empleadas públicas afectadas.*

*2.- Que se dé cumplimiento al deber de negociar con los órganos de representación del personal que correspondan la imposición de jornadas de hasta 24 horas a las matronas del Hospital Clínico Universitario de Salamanca, en cumplimiento de lo establecido en el art. 12.2 del Decreto 61/2005, de 28 de julio, sobre Jornada Laboral y Horario en los Centros e Instituciones Sanitarias de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León.*

*3.- Que, por parte de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León se supervise el cómputo de la jornada laboral realizado por la Dirección de Enfermería del Hospital Clínico Universitario de Salamanca desde el mes de septiembre sobre el mencionado colectivo de matronas a fin de constatar su adaptación a lo establecido en el Capítulo II del Decreto 61/2005, de 28 de julio.*



*4.- Que se acometan, a la mayor brevedad posible, cuantas tareas organizativas sean necesarias en el Servicio de Paritorio del Hospital Clínico Universitario de Salamanca, a fin de garantizar los derechos de las matronas a cumplir la jornada máxima establecida en la normativa y a la seguridad y salud laboral en el desempeño de su puesto de trabajo.*

*5.- Que se inste al Centro de gestión competente del Hospital Clínico Universitario de Salamanca para que proceda a elaborar la planificación a medio plazo (seis meses) de la actividad del Servicio de Paritorio para conocimiento de la misma por el personal afectado en cumplimiento de lo establecido en el art. 12.2 del precitado Decreto 61/2005”.*

La Consejería de Sanidad no aceptó la resolución del Procurador del Común por estimar que la jornada laboral ordinaria quedó restablecida el día 1 de octubre de 2008.

En este sentido se informó que *“en el cómputo de horas reales trabajadas durante el periodo requerido, se observa la inexistencia de exceso de la jornada máxima, con una media de 91 horas/mes efectivas de trabajo del equipo, lo que equivale a una media de 13 jornadas/mes”* y que *“el valor máximo es el de una matrona que trabaja una media de 127 horas/mes, equivalente a 18 jornadas, resultando todavía inferior a las 154 horas de jornada máxima por mes”.*

En el escrito de queja **20082045** se aludía a la resolución de 18 de agosto de 2008 del Director-Gerente del Complejo Asistencial de Ávila, por la que se desestimó la solicitud de un Auxiliar Administrativo, de asignación del turno fijo de noche que desde el año 2004 había venido realizando.

Según manifestaciones del autor de la queja, la solicitud del empleado público estaba motivada por la necesidad, acreditada documentalmente, de apoyo y seguimiento de su hijo a fin de superar las dificultades de aprendizaje académico que éste tenía. Por este motivo, no habiéndose modificado las circunstancias que motivaron en fecha 13 de mayo de 2004 la autorización al interesado de un turno fijo de noche, el empleado público interpuso ante la Gerencia de Salud de Área de Ávila el oportuno recurso de alzada contra la resolución del Director-Gerente del Complejo Asistencial de Ávila antes citado.

El informe emitido por la Consejería de Sanidad hacía constar lo siguiente:

Primero. Que se considera que las circunstancias familiares del empleado público habían cambiado, al encontrarse su hijo escolarizado y permaneciendo durante el horario lectivo en el centro escolar.



Segundo. Que se habían ofrecido al interesado todos los turnos posibles a excepción del turno fijo de noches (mañanas, tardes, mañana/tarde y rotatorio) al objeto de compaginar su vida familiar y laboral, siendo rechazadas todas las opciones.

Tercero. No se ha aportado por el reclamante ningún documento sobre el tratamiento que seguía su hijo en el momento de la solicitud inicial por el Servicio de Rehabilitación, por lo que se entendió que el mismo había terminado.

A la vista de lo informado, se significó inicialmente que la Gerencia de Salud de Área de Ávila no había dado respuesta al recurso de alzada formulado por el empleado público, una vez vencido el plazo de tres meses citado en el art. 115.2 LRJPAC.

Por lo tanto, debía requerirse a la Gerencia de Salud de Área de Ávila para que dictase resolución expresa del recurso en cumplimiento del mandato legal que se acaba de indicar.

Por lo que se refiere a la cuestión de fondo, se valoró si las circunstancias familiares del empleado público, desde el punto de vista de la necesidad de atención de su hijo, habían experimentado alguna variación y, en consecuencia, si la decisión de la Dirección-Gerencia del Complejo Hospitalario de Ávila desestimatoria de la solicitud resultaba o no conforme a derecho.

Pues bien, inicialmente cabía concluir la legalidad de la actuación administrativa en tanto en cuanto el hijo del empleado público asistía a su centro escolar en jornada partida y se facilitaba al interesado la realización de su jornada laboral en todos los turnos posibles, a excepción del turno fijo de noche. A ello, se añadió que cabía presuponer que por parte del Complejo Hospitalario no se establecía ningún tipo de obstáculo o impedimento para que el interesado se ausentase de su puesto de trabajo en el ejercicio de su derecho a disfrutar de los permisos que regula la Ley.

No obstante lo anterior, esta Procuraduría consideró una vez examinada la documentación obrante en nuestro poder (en particular, los informes médicos del menor), que la asignación de un turno fijo nocturno al empleado público era la medida más deseable para lograr que su hijo de diez años de edad dispusiera del apoyo y seguimiento adecuado y lograr así la consecución de los objetivos curriculares.

Además de los informes médicos que acreditan la necesidad de apoyo del menor, esta institución, siguiendo el razonamiento expuesto por el autor de la queja, consideró que existían circunstancias adicionales que -siempre y cuando la organización del servicio lo permitiera- justificarían la opción de autorizar al Auxiliar Administrativo el desarrollo de sus cometidos en turno fijo de noche.

Estas circunstancias eran las siguientes:



Primera. Que, al parecer, el turno fijo de noche lo tienen reconocido varios empleados públicos del Complejo Hospitalario de Ávila. El reclamante mencionaba, a título de ejemplo, un empleado del Servicio de Centralita, que desempeñaba ese turno de trabajo al objeto de cuidar a su padre aquejado de una discapacidad severa.

Segunda. Que resulta acreditado que la evolución del hijo del solicitante está siendo favorable debido a la dedicación del empleado público, la cual viene propiciada por su turno fijo nocturno.

Tercera. La realización por el interesado del turno de noche repercute positivamente en el servicio público, puesto que de esa manera no se ve obligado a solicitar con regularidad permisos para ausentarse de su puesto de trabajo, con base en circunstancias relacionadas con el apoyo, cuidado y atención de su hijo.

En conclusión, esta Procuraduría consideró que, siempre y cuando la organización del Complejo Hospitalario de Ávila así lo permitiera, sería totalmente recomendable la asignación al Auxiliar Administrativo citado en el escrito de queja de un turno de trabajo fijo nocturno en beneficio de su hijo menor.

En este orden de cosas, resultaba probada documentalmente la necesidad del empleado público de cuidar y atender a su hijo y parecía razonable pensar que el turno fijo de trabajo nocturno facilitaría, tanto la organización de la vida cotidiana, como la concreción de la rutina diaria que coadyuve al desarrollo integral del menor.

En virtud de todo lo expuesto, se consideró oportuno formular la siguiente resolución:

*“1.- Que, una vez vencido el plazo máximo de tres meses citado en el art. 115.2 LRJPAC para dictar y notificar las resoluciones de los recursos de alzada, se inste a la Gerencia de Salud de Área de Ávila para que dicte la resolución del recurso de alzada formulado por el empleado público contra la resolución de la Directora-Gerente del Complejo Asistencial de Ávila, por la que se desestimó su solicitud de asignación de turno fijo de noche.*

*2.- Que, en atención a los argumentos expuestos y garantizando la adecuada atención del servicio público, se adopten las actuaciones necesarias para otorgar al Auxiliar Administrativo (...) la asignación del turno fijo de noche que desde el año 2004 viene disfrutando al objeto de prestar debida atención a su hijo”.*

Una vez emitida la resolución, el expediente fue suspendido por interponerse demanda sobre el asunto ante los Juzgados de lo Contencioso Administrativo.





### 3.2. Convocatoria de acción formativa

En el expediente **20090165** se aludía a la exclusión, supuestamente por un error informático, de un solicitante de la realización del curso “Diplomado en Sanidad 2008” a celebrar en la provincia de Salamanca por el Instituto de Estudios de Ciencias de la Salud.

Asimismo, el reclamante denunciaba la falta de transparencia de la selección de los participantes en el curso al no publicarse la puntuación de los seleccionados, la imposibilidad de subsanar los errores o deficiencias de las solicitudes y la ilegalidad de las Directrices de la convocatoria.

En atención a nuestro requerimiento de información se remitió el oportuno informe en el cual se hacía constar que el Instituto de Estudios de Ciencias de la Salud de Castilla y León no otorgó ninguna puntuación al solicitante del curso “Diplomado en Sanidad 2008” citado en el escrito de queja, a consecuencia de haber presentado incorrectamente la documentación. Por lo tanto, el interesado fue excluido en cumplimiento del apartado tercero de la Directriz Segunda de la convocatoria del curso.

Según la Consejería de Sanidad, el error en que incurrió el solicitante fue la declaración de haber realizado varios cursos (se citaban hasta un total de cinco) que no respetaban el requisito del Anexo III de la convocatoria *Baremo y evaluación de méritos*, en virtud del cual los cursos deberían haber sido acreditados por la Comisión de Formación Continua de las Profesiones Sanitarias.

Por otra parte, se informaba que teniendo en cuenta que la convocatoria tenía dos categorías de acceso, el solicitante del curso citado por el autor de la queja debía haberse ubicado en el apartado b), denominado *acceso libre*, y se facilitaba el listado de puntuación de los solicitantes admitidos en la categoría de acceso libre.

Finalmente, por lo que respecta a la publicidad de las baremaciones, se indicaba que éstas, de conformidad con las Directrices de la convocatoria, no eran objeto de publicidad, aunque sí las listas de admitidos y excluidos. Dichas listas, en cumplimiento de la Directriz Sexta de la convocatoria, fueron publicadas en la página web de la Fundación Instituto de Estudios de Ciencias de la Salud de Castilla y León.

A la vista del informe remitido por la Consejería de Sanidad y de la documentación obrante en nuestro poder, esta institución consideró que la exclusión del aspirante no resultaba contraria a la convocatoria, fundamentalmente por dos motivos. En primer lugar, porque las Directrices de la convocatoria no parecían haber sido objeto de impugnación y, por lo tanto, habían de considerarse vigentes y aplicables en todas sus disposiciones. Y, en segundo lugar -y como consecuencia directa de lo anterior- porque, presuponiendo la veracidad de lo informado



por la Consejería de Sanidad y considerando que la solicitud fue planteada de manera incorrecta, la Comisión de Selección se vio en el deber de rechazar tal solicitud en cumplimiento de lo establecido en el punto 3 de la Directriz Segunda de la convocatoria.

Asimismo, la exclusión del curso del solicitante, una vez que previamente había sido admitido debido a un error, tampoco resultaba reprochable a juicio de esta Procuraduría. En efecto, los procedimientos de selección de alumnado para la realización de acciones formativas tienen que atender al principio de agilidad y, en este sentido, se consideró razonable, habiéndose detectado por la Comisión de Selección que el llamamiento se debió a un error informático, la decisión de la Dirección del Instituto de comunicar al solicitante el error cometido y la devolución del importe de la matrícula sin seguir un procedimiento formal de revisión al efecto.

No obstante lo anterior, el estudio de la presente queja puso de manifiesto que la gestión del procedimiento de selección de aspirantes para la acción formativa, en opinión de esta Procuraduría, podría ser mejorable, al menos, respecto a dos cuestiones concretas.

En primer lugar, el punto 3 de la Directriz segunda de la convocatoria del curso de Diplomado en Sanidad del año 2008, que es el que justifica la decisión de no otorgar puntuación alguna a la solicitud presentada por el ciudadano citado en la reclamación, resultaba extremadamente rígido, al disponer que “un error en la cumplimentación del baremo y autoevaluación de méritos o en la documentación aportada, así como el exceso o defecto en la aportación de dicha documentación será motivo del rechazo automático de la solicitud”.

Esta redacción impone un deber a la Comisión de Selección de rechazar, sin alternativa ni matiz de ningún tipo, aquellas solicitudes que vengan mal formuladas por los interesados.

Pues bien, sin perjuicio de que esta institución consideró que la actuación desarrollada por la Entidad convocante del curso no resultaba reprochable desde el punto de vista de la legalidad, se estimó que sería recomendable el establecimiento de un sistema menos rígido de valoración de las instancias. En este orden de cosas, y siguiendo como ejemplo la Orden ADM/1/2009, de 2 de enero, por la que se convocan actividades formativas incluidas en el Plan de Formación de la Escuela de Administración Pública de Castilla y León para el año 2009, parecía más aconsejable la previsión contenida en tal norma (punto 9, del apartado II *Solicitudes*). Esta previsión contemplaba que “podrán ser excluidas automáticamente aquellas solicitudes que no tengan correctamente cumplimentados los datos necesarios para realizar el proceso selectivo de alumnos”.

Comparadas las dos convocatorias, la diferencia es clara, ya que en el caso de la convocatoria objeto de la queja la Comisión de Selección tiene el deber jurídico de rechazar las



solicitudes mal formuladas, mientras que en el supuesto de la ECLAP, la Escuela tendrá la facultad bien de excluir las solicitudes, bien de solicitar a los interesados que realicen las aclaraciones oportunas, algo esto último que, indudablemente, redundará en beneficio de los solicitantes que pudieran haber formulado sus instancias de modo incorrecto.

En consecuencia, esta institución consideró que sería recomendable modificar la próxima convocatoria del curso de Diplomado de Sanidad a fin de permitir a la Comisión de Selección que realice de oficio las actuaciones que considere oportunas para valorar y, en su caso, solicitar la subsanación de aquellas solicitudes que estuvieran incorrectamente formuladas.

En segundo lugar, y como cuestión distinta de la anterior, se planteaba el problema de la transparencia de la actuación administrativa, principio reconocido explícitamente en el art. 31.2 LGACL, y que en el caso que nos ocupa se refería a la publicidad de los aspirantes seleccionados, y, más concretamente, de la puntuación asignada a los mismos.

Como afirma la Consejería de Sanidad en su informe, las Directrices de la convocatoria únicamente imponen a la Comisión de Selección el deber de publicar el listado de aspirantes admitidos. Sin embargo, parece claro que la publicidad de las puntuaciones asignadas a los aspirantes seleccionados sería una medida que no solamente estaría atendiendo al mencionado principio de transparencia, sino que, sobre todo, evitaría la existencia de dudas por parte de los aspirantes excluidos acerca de la existencia de posibles irregularidades en el proceso.

Con relación a este argumento, parece indudable que la publicidad de la puntuación de los aspirantes seleccionados (algo que no parece revestir dificultad ni complejidad alguna, máxime dado el sistema de autoevaluación de méritos por parte de los interesados) sería una medida en línea con la transparencia de la actuación desarrollada por la Comisión de Selección, con la correcta aplicación de las Directrices de la convocatoria y con la igualdad de oportunidades de los aspirantes, facilitando a éstos, en su caso y ante la existencia de eventuales errores, la información necesaria para la interposición de los recursos y reclamaciones correspondientes. De este modo, estaría garantizado que los aspirantes que más puntuación obtienen de acuerdo con el baremo establecido son los que van a acceder a la acción formativa.

El art. 12, letra a), EACYL regulador del Derecho a una buena Administración, avala esta sugerencia en tanto en cuanto reconoce a los ciudadanos en sus relaciones con la Administración Autonómica el derecho a recibir información suficiente sobre los servicios y prestaciones a los que pueden acceder, lo que, trasladado al caso que nos ocupa, se concretaría en el derecho de los solicitantes del curso a conocer si la puntuación asignada a los



aspirantes seleccionados ha sido superior a la de los interesados que han visto rechazada su solicitud.

En virtud de todo lo expuesto, se formuló a la Consejería de Sanidad la siguiente sugerencia:

*“1.- Que se valore la posibilidad de establecer un sistema menos rígido de tramitación y valoración de las instancias en la convocatoria del próximo curso de Diplomado en Sanidad que realice la Fundación del Instituto de Estudios de Ciencias de la Salud de Castilla y León. Para ello, se podría seguir como referencia la Orden ADM/1/2009, de 2 de enero, por la que se convocan actividades formativas incluidas en el Plan de Formación de la Escuela de Administración Pública de Castilla y León para el año 2009 (punto 9, del apartado II Solicitudes), que contempla que “podrán ser excluidas automáticamente aquellas solicitudes que no tengan correctamente cumplimentados los datos necesarios para realizar el proceso selectivo de alumnos.*

*2.- Que, a fin de dar cumplimiento al principio de transparencia de la actuación administrativa de la Comunidad Autónoma de Castilla y León reconocido en el art. 31.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, se emitan las instrucciones oportunas a la Comisión de Selección de la próxima convocatoria del Curso de Diplomado en Sanidad para que dé publicidad de las puntuaciones obtenidas por los aspirantes seleccionados”.*

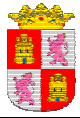
La Consejería de Sanidad puso de manifiesto a esta Procuraduría que aceptaba el contenido de la Sugerencia y que daba traslado de la misma al Instituto de Estudios de Ciencias de la Salud para su cumplimiento.

### **3.3. Retribuciones**

En el expediente **20090315** se denunciaba la falta de respuesta de la Dirección-Gerencia del Complejo Asistencial de Burgos “Hospital General Yagüe” al recurso de reposición interpuesto por un empleado público estatutario contra la resolución por la que se desestimaba su solicitud de reconocimiento de servicios, a efectos de perfeccionamiento de trienios, en el Grupo de Gestión de la Función Administrativa.

Según manifestaciones del autor de la queja, el TSJ de Castilla y León, en las sentencias de Apelación de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Burgos, nº 64/2008 y 306/2008, había reconocido a los demandantes la misma pretensión planteada en el recurso de reposición antes citado.

En atención a nuestro requerimiento de información se remitió el pertinente informe elaborado por la Consejería de Sanidad en el cual se hacía constar que la resolución del Director



Gerente del Complejo Asistencial de Burgos desestimó la pretensión del interesado en aplicación de la normativa reguladora de la figura jurídica de la promoción interna temporal contemplada en los arts. 35 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud y 45 de la Ley 2/2007, de 7 de marzo, del Estatuto Jurídico del Personal Estatutario del Servicio de Salud de Castilla y León.

A la vista de lo informado, en primer lugar, y habiendo transcurrido más de cuatro meses desde la interposición del recurso de reposición formulado por el interesado, se hizo referencia al incumplimiento por parte de la Administración del deber de resolver el recurso en el plazo máximo de un mes, de conformidad con lo establecido en el art. 117.2 LRJPAC.

Por lo que se refiere a la cuestión de fondo, la normativa reguladora de la promoción interna temporal es clara en el sentido de abonar los trienios a los empleados públicos estatutarios de acuerdo a sus nombramientos originales y de no consolidar derecho retributivo alguno en relación con la obtención de un nuevo nombramiento.

En este orden de cosas, la Sentencia de la Sala de lo Social del TS de 9 de octubre de 2006 mencionada en el informe remitido a esta institución, es coherente con los preceptos reguladores de la promoción interna temporal, al valorar que, mientras no exista un nombramiento definitivo, los interesados no tendrán derecho a percibir los trienios en la cuantía correspondiente a la categoría desempeñada en virtud de la citada modalidad de provisión temporal de puestos de trabajo.

Sin embargo, la problemática planteada en el escrito de queja no se correspondía con la Sentencia del TS antes citada, ya que existía una diferencia relevante que es el hecho de que en los tres casos conocidos por esta institución los interesados sí habían obtenido nombramiento en propiedad tras haber superado el proceso selectivo oportuno en las categorías desempeñadas con anterioridad en Promoción Interna Temporal.

La situación de los empleados públicos estatutarios estudiada en esta resolución, una vez vistas las sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Castilla y León aportadas por el autor de la queja, era idéntica a la valorada en tales sentencias, por lo que esta Procuraduría consideró que sus fundamentos jurídicos resultaban de aplicación a este caso concreto.

Ambas sentencias, en su Fundamento Jurídico Cuarto, llegan a la conclusión de que los servicios prestados en atención a las previsiones del art. 35 de la Ley 55/2003, que regula la denominada promoción interna temporal, deben ser reconocidos en el supuesto de que el interesado acceda con nombramiento en propiedad a la categoría que ha venido desempeñando temporalmente mediante esta modalidad de provisión de puestos de trabajo.



El precitado Fundamento Jurídico expone lo siguiente. “Esta conclusión, aparte de estar amparada por el tenor de las normas que se han citado, es el resultado de evitar una discriminación injusta, cual sería que, existiendo servicios previos prestados en una misma categoría pero en situación de interinidad por no ser titulares de plaza dentro de dicha categoría, tras acceder a la plaza en propiedad dentro de la categoría superior, se trataría de forma desigual al que antes era titular de una categoría inferior, que al que no lo era, pues éste, todos los servicios efectivos previos los vería reconocidos de acuerdo con la categoría efectivamente desempeñada, mientras que al que fuese titular de una plaza de categoría inferior, sólo le serían reconocidos como servicios en la nueva categoría los devengados después de adquirir la plaza en propiedad”.

Asimismo, matizan las sentencias que “no puede introducirse en la comparación la existencia de titularidad previa en otra plaza de distinta categoría, pues es circunstancia ajena al debate, que ya ha producido sus efectos, en lo retribuido hasta ahora, lo que se valora en este momento son las retribuciones de futuro por los servicios efectivamente prestados una vez consolidada la plaza de superior categoría”.

Como consecuencia de la argumentación expuesta, la Sala estimó el recurso de apelación, reconociendo el derecho de los actores a que se les reconocieran los servicios prestados en promoción interna temporal desde sus nombramientos como personal estatutario fijo y al abono en lo sucesivo de los trienios generados de acuerdo con la retribución prevista para la categoría de que se trate, teniendo en cuenta los trienios generados y perfeccionados por el empleado público durante los periodos que ha desempeñado el respectivo puesto de trabajo en promoción interna temporal.

En virtud de todo lo expuesto, se formuló a la Consejería de Sanidad la siguiente resolución:

*“Que, siguiendo el razonamiento manifestado en los fundamentos jurídicos de las Sentencias de Apelación de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Castilla y León, Burgos, nº 64/2008 y 306/2008, se acuerde la estimación de los recursos de reposición interpuestos por los interesados, en el sentido de reconocer los servicios prestados en la categoría de que se trate bajo la modalidad de promoción interna temporal a efectos del abono de trienios, fijando como fecha de efectos el día del respectivo nombramiento como personal estatutario fijo en la categoría desempeñada con anterioridad bajo la modalidad de provisión de promoción interna temporal”.*

En este caso, la resolución del Procurador del Común no fue aceptada por la Consejería de Sanidad



### **3.4. Traslado de puesto de trabajo por motivos de salud**

El expediente **20090267** venía referido a la falta de respuesta por la Dirección General de Recursos Humanos de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León a la solicitud de traslado de puesto de trabajo por motivos de salud presentada en fecha 19 de agosto de 2008 por un funcionario del Cuerpo Ayudante Facultativo, Escala Sanitaria, Ayudante Técnico de Radiología.

Acordada la reapertura de la investigación oportuna sobre la cuestión planteada en el expediente, nos dirigimos a la Consejería de Sanidad en solicitud de la siguiente información:

- Trámites realizados por la Dirección General de Recursos Humanos de la Gerencia Regional de Salud desde el mes de mayo de 2009 en atención a la solicitud de traslado de puesto de trabajo por motivos de salud presentada por el funcionario.

- Si a la fecha existía en la ciudad de León una plaza vacante del Cuerpo al que pertenece el funcionario citado en el escrito de queja a la que pudiera tener acceso con carácter provisional.

En atención a nuestro requerimiento de información se remitió el oportuno informe donde se manifestaba que el Servicio de Prevención de Riesgos Laborales del Área de Salud de Zamora emitió informe de aptitud que declaraba al trabajador apto, con carácter temporal, hasta la recepción de la totalidad de las pruebas.

Asimismo, se informaba que una vez que el trabajador aporte las pruebas correspondientes, el Servicio de Prevención emitirá informe definitivo, en el que deberá declararse su aptitud para su puesto de trabajo (con o sin adaptación), y, en caso de no resultar apto, las características que deba reunir el puesto que le sea asignado, iniciándose, el procedimiento de búsqueda de puesto compatible.

A la vista de lo informado y de la documentación aportada por el autor de la queja, resultaba necesario centrar el objeto de esta resolución que era el de valorar la tramitación por la Administración sanitaria de la solicitud de traslado de puesto de trabajo por motivos de salud presentada por el funcionario mencionado en el escrito de queja al amparo de la previsión contemplada en el art. 55.1 LFPCL.

Dicha previsión legal, en idénticos términos a lo establecido en el art. 20.1 h), de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, dispone que “podrá adscribirse a los funcionarios a puestos de trabajo en distinta unidad o localidad, previa solicitud basada en motivos de salud o rehabilitación del funcionario, su cónyuge o los hijos a su cargo, con previo informe del servicio médico oficial legalmente establecido y condicionado a que existan puestos vacantes con asignación presupuestaria cuyo nivel de complemento de destino y específico no sea superior al



puesto de origen y se reúnan los requisitos para su desempeño. Dicha adscripción tendrá carácter definitivo cuando el funcionario ocupara con tal carácter su puesto de trabajo”.

Por parte de la Administración Sanitaria, la valoración de la problemática expuesta en el escrito de queja parece corresponderse con la citación realizada al funcionario en fecha 30 de abril de 2009 por el Responsable de Prevención de Riesgos Laborales para la realización de una consulta de salud laboral.

En primer lugar, debe significarse que habiendo transcurrido más de quince meses desde que el interesado presentó su solicitud de traslado de puesto de trabajo por motivos de salud, resultaba necesaria la agilización de los trámites para dictar la oportuna resolución, incluyendo la emisión del pertinente informe en atención a la consulta realizada el pasado 13 de mayo al funcionario.

Sentado este extremo, se examinó a continuación si concurrían en el funcionario los requisitos necesarios para acceder al traslado de puesto de trabajo solicitado, requisitos que se pueden resumir en dos: la acreditación del estado de salud que motivaría el traslado y la existencia de plazas vacantes con asignación presupuestaria.

Por lo que se refiere al estado de salud del funcionario, esta Procuraduría tuvo en consideración la información aportada por el autor de la queja, matizando que el Servicio de Prevención de Riesgos Laborales, a pesar de haber reconocido al funcionario el día 13 de mayo de 2009, no había emitido informe alguno que contradiga los informes médicos aportados por el interesado.

Así pues, esta Procuraduría estimó que las prescripciones realizadas en el informe clínico de fecha 10 de marzo de 2009 emitido por el Complejo Asistencial de León sobre el estado de salud del funcionario deberían ser seguidas por la Administración Sanitaria en lo concerniente a la asignación de un puesto de trabajo al empleado público. En particular, se considera de gran relevancia la siguiente propuesta: *“Dado que el mecanismo patogénico pudo haberse influido por levantar grandes pesos, desaconsejamos al paciente que continúe realizando tales esfuerzos y evitar en la medida de lo posible el conducir de forma prolongada”*.

De este modo, los informes médicos del funcionario acreditaban que el mismo padecía lesiones y secuelas que no le impedían realizar las tareas fundamentales de su categoría de Ayudante Técnico de Radiología pero que recomendarían su adscripción a un puesto de trabajo que no exija desplazamiento por carretera, situación que tendría pleno encaje en la previsión normativa del art. 55.1 LFPCL y 20.1.h) LMRFP.

La Sentencia de 22 de abril de 2008 del TSJ de Madrid ha reconocido el derecho del recurrente a ser trasladado, en atención a sus circunstancias de salud, sin que quepa alegar





como hizo la Administración en su denegación, que no cumple las aptitudes físicas para ello, pues ocupa un puesto similar al solicitado.

Esta Sentencia, parte de la premisa de que es claro que la Administración, que no discute la patología del empleado público (la cual si bien no le impide desempeñar sus actividades profesionales, sí que le produce una serie de limitaciones, entre otras, la realización de largos desplazamientos en vehículo particular, que en este caso concreto ascendían a más de 90 kilómetros diarios), dispone de mecanismos en la provisión de puestos de trabajo para poder atender, por razones de salud laboral, a las necesidades de sus empleados afectados por minusvalías o discapacidades.

La Sentencia precisa que el concepto de las llamadas “condiciones de aptitud”, cuya falta podrá dar lugar a una serie de consecuencias -incluida la declaración de incapacidad-, no puede servir de fundamento para negar un traslado solicitado al amparo del art. 20.1 h) LMRFP y determina la aplicabilidad de la normativa de Prevención de Riesgos Laborales al caso, reconociendo tanto el derecho de los trabajadores a la protección en materia de seguridad y salud en el trabajo como el correlativo deber del empresario de adoptar las medidas preventivas y de protección que sean necesarias.

En idéntico sentido, la Sentencia de 24 de octubre de 2008 del TSJ de Madrid, reiterando la aplicabilidad al caso de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales en las relaciones de carácter administrativo o estatutario de las administraciones públicas, concluye que el estado de salud del actuante justifica no sólo la asignación de un puesto de trabajo sin atención al público, sino además su traslado a la localidad de Talavera de la Reina.

En este caso, el informe pericial que fue tenido en consideración por la Sala advertía que el trayecto de desplazamiento del funcionario desde su domicilio a 100 Km. hasta Toledo, lugar de trabajo, favorecía la aparición y agudización de la patología y que, dada la patología psiquiátrica que padece el interesado y que el mejor tratamiento recomendado por el Especialista es el entorno familiar, se concluye que el traslado sería la indicación o medida más favorable.

El segundo requisito exigido por la Ley para acceder a las solicitudes de traslado por motivos de salud es la existencia de plaza vacante.

Por lo que se refiere a este segundo requisito, en el examen de la documentación obrante en nuestro poder no se pudo concluir si existía o no plaza vacante en la ciudad de León a la que pudiera acceder el solicitante. Sin embargo, la lectura del informe de fecha 16 de octubre de 2009 nos hizo pensar que sí podrían existir vacantes por dos motivos. El primero, porque en dicho informe no se manifestaba la inexistencia de vacantes y el segundo, porque la Consejería de Sanidad dejaba una puerta abierta a la búsqueda de un puesto compatible para



el funcionario una vez que se emitiera su informe definitivo de aptitud para el desempeño del puesto de trabajo.

La Sentencia del TSJ de Castilla y León, Burgos, de 21 de noviembre de 2008 interpretó que del art. 20.1 h) LFPCL no se derivaba una obligación sino una potestad con la finalidad obvia y evidente de amortiguar los efectos negativos en el desempeño de la relación funcionarial, cuando el desempeño del puesto de trabajo en una concreta unidad o localidad pueda condicionar sobremanera las circunstancias de salud o rehabilitación del funcionario.

Ahora bien, a pesar de que parece que nos encontramos ante una facultad discrecional de las administraciones públicas, la lectura del precepto nos lleva a una conclusión distinta, en tanto en cuanto la Administración competente se ha impuesto un criterio de actuación cual es valorar, tramitar y, en su caso, atender la solicitud del funcionario. Con ello, el aspecto facultativo que se deduce de la expresión “podrá adscribir” queda limitado considerablemente y la Administración tendrá que justificar por qué no atiende una petición debidamente justificada y acreditada.

Es de relevancia destacar que esta Sentencia reprocha a la Administración que bien por acción consciente, bien por olvido intencionado a sabiendas de interés de tercero, bien por omisión inconsciente no atendió la petición del recurrente cuando pudo hacerse, ya que existieron plazas vacantes que no se ofrecieron al solicitante del traslado, cuando ello debió hacerse de haberse dado a la solicitud de traslado por motivos de salud el trámite correspondiente. Y en este orden de cosas, la Sentencia concluye que puesto que la deficiente gestión de la solicitud del recurrente ha privado a éste de acceder al puesto de acuerdo con lo establecido en el art. 20.1 h) LMRFP, se debe retrotraer el procedimiento para que se ofrezca al recurrente una de las dos plazas vacantes que existían.

En conclusión, esta institución estimó que el estado de salud acreditado del funcionario aconsejaba en cumplimiento de las prescripciones de la legislación de Prevención de Riesgos Laborales la estimación de su solicitud de traslado de puesto de trabajo por motivos de salud al amparo de lo establecido en el art. 55.1 LFPCL, propuesta que se ve reforzada por el hecho afirmado por el autor de la queja de que el empleado público había sufrido por dos veces salidas de la carretera en sus traslados desde León (localidad de residencia) a la localidad de ubicación del centro de trabajo habiendo sido atendido por taquicardia en Urgencias de un centro hospitalario.

La resolución remitida a la Consejería de Sanidad se formuló en los siguientes términos:

*“1.- Que, a la mayor brevedad posible, se emita informe escrito por el Responsable de Prevención de Riesgos Laborales de la Gerencia de Atención Especializada de Zamora,*



*acerca de la consulta realizada al funcionario, Ayudante Técnico de Radiología, el día 13 de mayo de 2009.*

*2.- Que, en atención al informe citado en el punto anterior y a los informes clínicos obrantes en el expediente administrativo, se estime la solicitud de traslado de puesto de trabajo por motivos de salud presentada por el precitado funcionario, con el condicionante de la existencia de puesto de trabajo vacante en la ciudad de León al que pudiera acceder el interesado”.*

En la fecha de cierre del Informe la resolución no había sido objeto de respuesta por la Consejería de Sanidad.

#### **4. FUNCIÓN PÚBLICA POLICIAL**

El último Subárea de la Función Pública viene constituido por la Función Pública policial, ámbito en el cual fueron presentadas 5 quejas, lo que supone un levísimo descenso en relación con las 6 que se interpusieron en el año 2008.

Dichas quejas vuelven a tener como objeto las diversas circunstancias que forman parte de la relación de servicios que une a los funcionarios policiales con la Administración correspondiente (en concreto, sobre información obrante en el expediente personal de un funcionario policial, negociación colectiva o sistemas de provisión de puestos de trabajo).

En este sector de actividad se emitió por el Procurador del Común una resolución referida a la tramitación de un expediente disciplinario por un Ayuntamiento de la provincia de Burgos, que fue aceptada.

Finalmente, por lo que se refiere a la colaboración de las administraciones en materia de Función Pública policial, al igual que en años anteriores, las actuaciones se han desarrollado sin ningún tipo de incidencia significativa al respecto.

La actuación más destacable dentro del apartado de la Función Pública Policial tuvo lugar en el expediente que se tramitó con el número **20081655**, en el cual se aludía a la falta de motivación de una resolución de un Ayuntamiento de la provincia de Burgos, en virtud de la cual se impuso a un funcionario policial la sanción de suspensión firme de funciones por periodo de dos años y once meses.

Según manifestaciones del autor de la queja, dicha resolución se separaba de la sanción propuesta por el Instructor, también de suspensión de funciones, pero por periodo de un año.

En atención a nuestro requerimiento de información se recibió el oportuno informe y la copia del expediente disciplinario incoado al funcionario citado por el autor de la queja.



A la vista de lo informado, se centró el objeto de nuestra resolución, que no era otro que el de valorar la legalidad del procedimiento disciplinario tramitado al funcionario policial, y más concretamente, del extremo relativo a la sanción impuesta al empleado público en el apartado quinto de la resolución (“suspensión firme de funciones por dos años y once meses basado en la apreciación por la presente Alcaldía de un alto grado de intencionalidad en la conducta, un evidente daño al interés público, y una acreditada reiteración o reincidencia”).

En primer lugar, esta Procuraduría significó que la tramitación del expediente disciplinario, desde el punto de vista del procedimiento seguido, resultaba plenamente conforme a derecho y había respetado en todo momento los derechos del funcionario expedientado.

Por otra parte, también se significó que la tipificación de la conducta del funcionario como “desobediencia a los superiores en el desempeño de las funciones y el incumplimiento de las órdenes recibidas, si no constituye falta muy grave” del art. 41.1 de la Ley 9/2003, de 8 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Castilla y León, estaba convenientemente motivada a tenor de la documentación obrante en el expediente disciplinario.

En este sentido, se indicó que el informe emitido por Alcaldía en el cual se manifestaba que el funcionario objeto del expediente disciplinario no había comparecido en su puesto de trabajo ningún sábado desde el día 1 de febrero de 2005 -circunstancia que se había podido comprobar *in situ* mediante visitas del Sr. Alcalde realizadas personalmente cada sábado- acreditaba la realidad de la infracción.

Por lo tanto, demostrada la realidad de la infracción disciplinaria, la sanción a imponer a tenor de lo establecido en el art. 43.2 de la citada Ley 9/2003 debe ser alternativamente, la de suspensión de funciones por menos de tres años, cambio de destino o inmovilización en el escalafón por periodo no superior a cinco años.

Llegados a este punto, se valoró si la sanción impuesta al funcionario dentro de las tres posibilidades permitidas por la Ley resultaba o no conforme a la legalidad desde el punto de vista de la aplicación de los criterios de graduación de la sanción previstos en la normativa y de la atención de la resolución sancionadora al principio de proporcionalidad de acuerdo con la infracción cometida.

La discrecionalidad de la Administración en la graduación de las sanciones debe ser entendida, como no puede ser de otra manera, en el ámbito de la legalidad vigente. Y, en este orden de cosas, aparte de los criterios para valorar el alcance de la sanción disciplinaria establecidos en el art. 96.3 LEBEP, hay que destacar que la normativa autonómica en materia de Policías Locales contempla expresamente los criterios de graduación de las sanciones de carácter disciplinario.



En efecto, el art. 131 del Decreto 84/2005, de 10 de noviembre, por el que se aprueban las Normas Marco a las que han de ajustarse los reglamentos de las policías locales en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León dispone que para la graduación de las sanciones disciplinarias se tendrán en cuenta las circunstancias previstas en el art. 44 de la Ley 9/2003, de 8 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Castilla y León. Tales circunstancias son la intencionalidad, la perturbación de los servicios, los daños y perjuicios producidos a la Administración o a los administrados, la reincidencia en la comisión de faltas, el grado de participación en la comisión u omisión y la trascendencia para la seguridad pública.

Sentado lo anterior, resulta evidente que no es lo mismo imponer al funcionario una sanción de suspensión por periodo de un año que otra por periodo de dos años y once meses y por lo tanto es necesaria la motivación de la sanción impuesta, sin que sea exigible, como afirma la STS de 7 de julio de 2003, ni que la resolución administrativa tenga ni una determinada extensión ni un razonamiento explícito, exhaustivo y pormenorizado de todos los aspectos o perspectivas que las partes puedan tener de la cuestión. Dicho de otra manera, no será necesaria una explicación desarrollada de los criterios de graduación utilizados para imponer la sanción, pero sí se exigirá, cuando menos, una motivación escueta y concisa acerca de las razones que han impulsado a la Administración a imponer la sanción correspondiente dentro de las distintas opciones que la Ley prevé.

Volviendo al objeto de esta resolución, era indudable la contradicción existente entre la propuesta de resolución del expediente disciplinario, que contemplaba una sanción de suspensión de funciones durante un año (aludiendo a los criterios previstos en el art. 44 de la Ley de Coordinación de Policías Locales de Castilla y León y optando por proponer la sanción en su grado mínimo, al no existir formalmente antecedentes del empleado público) y la resolución de Alcaldía que impone al funcionario expedientado la sanción en su grado máximo por periodo de dos años y once meses, considerando únicamente algunos de los criterios de graduación establecidos en la Ley Autonómica, en concreto, la intencionalidad en la conducta y el daño al interés público.

Los criterios tenidos en cuenta por Alcaldía para graduar la sanción al funcionario han sido la apreciación de *“un alto grado de intencionalidad en la conducta, un evidente daño al interés público y una acreditada reiteración o reincidencia”*.

Por lo que se refiere a los dos primeros criterios, parece clara la intencionalidad del funcionario policial de ausentarse de su puesto de trabajo a pesar de las órdenes verbales y escritas recibidas y también parece fuera de toda duda, si bien de modo genérico e indeterminado, el perjuicio que implica su ausencia para el interés público.



Sin embargo, por lo que se refiere al último criterio manifestado por Alcaldía para imponer la sanción al funcionario en su grado máximo, esta institución tenía la impresión de que el Ayuntamiento confundía los conceptos jurídicos de reiteración y reincidencia. Con relación a este argumento, se significó que si bien en el caso concreto que dio lugar a la apertura del expediente disciplinario parecía clara la reiteración de la conducta infractora del funcionario policial citado en el escrito de queja -en el sentido de que se ausenta repetidamente de su puesto de trabajo la totalidad de los sábados que debería asistir-, no ocurría lo mismo con la reincidencia.

Estudiada la copia del expediente disciplinario remitida desde el Ayuntamiento, no se pudo acreditar que el funcionario expedientado hubiera incurrido en reincidencia. Y ello, no solo porque el Instructor del expediente disciplinario así lo había manifestado en su propuesta de resolución, sino fundamentalmente porque siguiendo la argumentación de la SAN de 21 de mayo de 2008, la reincidencia debe acreditarse mediante resoluciones sancionadoras firmes adoptadas en el pasado, algo que en el expediente disciplinario objeto de la queja no estaba acreditado.

Si a ello se une que no se habían probado los daños y perjuicios concretos producidos a la Administración o a los administrados ni se precisaba en modo alguno la trascendencia que la ausencia del funcionario policial había tenido para la seguridad pública, esta institución consideró que la imposición de la sanción en su grado máximo podría atentar contra el principio de proporcionalidad, entendido por la Sentencia de la Audiencia Nacional antes citada, como un principio que exige que la discrecionalidad que posee la Administración para graduar la sanción a imponer al infractor se desarrolle ponderando en todo caso las circunstancias concurrentes, al objeto de alcanzar la debida proporción entre los hechos imputados y la responsabilidad exigida.

En conclusión, se consideró que la conducta del funcionario expedientado estaba correctamente tipificada como infracción grave del art. 41.1 de la Ley de Coordinación de Policías Locales de Castilla y León. Ahora bien, teniendo en cuenta lo anterior y reconociendo que es plenamente conforme a derecho la opción de que la resolución sancionadora se aparte de la propuesta de resolución emitida por la Instrucción del expediente disciplinario, se consideró oportuno destacar que, disponiendo el Ayuntamiento de la posibilidad de sancionar al funcionario hasta un periodo de tres años, era necesario que la resolución sancionadora contemplase los criterios específicos de graduación de la sanción contemplados en la Ley de Coordinación de Policías Locales de Castilla y León y que expusiera una motivación adecuada y suficiente de los argumentos por los que se determina un periodo de suspensión de funciones y no otro.



En virtud de todo lo expuesto, se remitió al Ayuntamiento la siguiente resolución:

*“1.- Que, en cumplimiento de lo establecido en el art. 105.1 LRJPAC, se proceda a revocar la resolución de Alcaldía 64/2008, de 10 de abril, por la que se impone al funcionario policial una sanción de suspensión firme de funciones por periodo de dos años y once meses.*

*2.- Que se dicte una nueva resolución sancionadora al funcionario citado en el punto anterior por la comisión de una infracción grave del art. 41.1 de la Ley 9/2003, de 8 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Castilla y León, empleando los criterios de graduación de las sanciones disciplinarias contemplados en el art. 44 del texto legal y motivando las circunstancias tenidas en cuenta para determinar el periodo de suspensión de funciones del funcionario policial”.*

La resolución fue aceptada por el Ayuntamiento.

**ÁREA B**





## **ÁREA B**

### **RÉGIMEN JURÍDICO DE CORPORACIONES LOCALES, BIENES Y SERVICIOS MUNICIPALES**

<b>Expedientes Área .....</b>	<b>452</b>
<b>Expedientes admitidos.....</b>	<b>312</b>
<b>Expedientes rechazados .....</b>	<b>49</b>
<b>Expedientes acumulados .....</b>	<b>5</b>
<b>Expedientes en otras situaciones .....</b>	<b>86</b>

#### **1. RÉGIMEN JURÍDICO DE CORPORACIONES LOCALES**

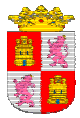
En el ejercicio correspondiente a la anualidad 2009 se han registrado un total de doscientas treinta y tres quejas distribuidas en varios apartados, en los que se agrupan las reclamaciones de los ciudadanos sobre distintos sectores de la actividad de las entidades locales. De este modo se incluyen dentro de este área cuestiones sobre expropiación forzosa, responsabilidad patrimonial, contratación administrativa, ejecución de obras públicas, organización y funcionamiento de los órganos de las entidades locales y, por último, las relacionadas con la información y participación ciudadanas.

En comparación con los datos del anterior ejercicio puede afirmarse que se ha producido un incremento del número de quejas en este área, habiendo registrado veinticuatro más que el pasado año.

No en todas las materias se ha percibido ese incremento por igual, se ha dejado notar en las cuestiones relacionadas con la responsabilidad patrimonial, la contratación administrativa y la ejecución de obras públicas por las administraciones locales.

Se ha mantenido un porcentaje similar de reclamaciones que planteaban asuntos sobre organización y funcionamiento y participación ciudadana; por otra parte, se han reducido a la mitad las reclamaciones sobre el ejercicio de la potestad expropiatoria de los entes locales.

A lo largo del ejercicio se han concluido un total de ciento setenta y nueve expedientes, algunos procedentes de ejercicios anteriores. En el momento de finalización del ejercicio continuaban abiertos un número de catorce expedientes iniciados en el año 2008, a la espera de recibir la información de la Administración consultada.



Con relación a las quejas no admitidas a trámite, como se ha venido apuntando en anteriores informes, todas ellas han sido estudiadas, dando información al ciudadano sobre los motivos de la decisión. Igual ocurre con las quejas en las que los ciudadanos sometieron a estudio de esta institución asuntos en los cuales se estimó que no había existido una actuación irregular que debiera ser supervisada.

Las resoluciones que el Procurador del Común ha formulado en los expedientes tramitados durante este año suponen un número total de ochenta y tres, de ellas se han aceptado treinta y dos -dos de forma parcial-, expresamente se han rechazado diez y, en un caso, se concluyó el expediente después de formulada la resolución al haber interpuesto el interesado un recurso jurisdiccional.

En once ocasiones no se obtuvo respuesta a la resolución formulada por el Procurador del Común, pese a haber dirigido tres requerimientos para su envío después de haber sido emitida, por lo que estos expedientes concluyeron sin conocer la postura de la Administración sobre las medidas que se habían recomendado.

En los restantes veintinueve expedientes se continuaba, a la fecha de cierre del ejercicio anual, a la espera de recibir comunicación sobre la acogida o no de las resoluciones formuladas.

Una vez más la valoración del grado de colaboración de las corporaciones locales con esta institución en la tramitación y resolución de las quejas incluidas dentro de este área, no puede hacerse en términos estrictos, no sólo por el elevado número de corporaciones locales de las que se ha requerido, bien el envío de información, bien la comunicación de su postura acerca de las resoluciones que se han dictado, también y, sobre todo, por la diversidad de los asuntos planteados y por la distinta capacidad de las entidades locales para atender los requerimientos de esta institución.

Por tanto, en obligados términos de generalidad, las administraciones locales deben mejorar el cumplimiento de la obligación de remitir la información en el plazo de un mes que fija la norma para su envío, sin que ello suponga dejar de reconocer el esfuerzo de las corporaciones locales que han cumplido su obligación con la celeridad requerida.

También debería tenerse en cuenta por aquellas corporaciones a las que se ha dirigido alguna resolución que el exceso de tiempo que transcurre, más allá de los dos meses establecidos, entre la fecha de emisión de la resolución y la comunicación a esta institución de su aceptación o no, dificulta la evaluación del seguimiento que se hace de las resoluciones que dicta el Procurador del Común en el periodo al que debe referirse este Informe anual.



Al inicio de cada uno de los apartados en los que se ha dividido el área que comprende las cuestiones suscitadas sobre el régimen jurídico de las corporaciones locales, siguiendo en lo sustancial el esquema seguido en anteriores Informes anuales, se recoge un resumen de los supuestos que los ciudadanos han sometido a consideración del Procurador del Común y de las intervenciones que se han llevado a cabo, a lo cual sigue un desarrollo más detallado de algunos de los expedientes que se han tramitado durante el ejercicio 2009.

Por último ha de hacerse referencia al inicio de tres actuaciones de oficio en los últimos meses del pasado año que se hallan en periodo de recabar información, respecto de las cuales y del estudio que se lleve a cabo, se dará cuenta en el Informe anual que se elabore el año próximo.

Brevemente se hace referencia a los asuntos que en ellas se abordan: la primera, pretende conocer el estado de las labores de desarrollo reglamentario de la Ley de Régimen Local de Castilla y León; otra, averiguar la implantación de las nuevas tecnologías por parte de las diputaciones provinciales y algunos municipios para facilitar el acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos y, la tercera, busca profundizar en el modo en que se canaliza en algunos municipios la participación ciudadana en la actividad municipal por medio de las asociaciones vecinales.

### **1.1. Expropiación forzosa**

El número de expedientes que planteaban asuntos sobre expropiación forzosa se ha reducido casi a la mitad durante este año, habiendo pasado de un número de catorce quejas recogidas en el ejercicio anterior hasta las ocho formuladas en el presente. Esta Procuraduría ha formulado seis resoluciones sobre aspectos planteados por los ciudadanos en esta materia, algunos de los cuales se recogen a continuación.

El origen de la mayor parte de estas reclamaciones continúa siendo la actuación material de algunas administraciones ocupando bienes o derechos de titularidad privada por vía de hecho, sin haber obtenido el consentimiento del ciudadano afectado ni haber tramitado ningún procedimiento de expropiación forzosa.

Precisamente este fue el supuesto de hecho que se denunciaba en tres de los expedientes iniciados en el año 2008 que no han podido ser resueltos hasta el momento por no haber emitido las administraciones los informes que les fueron requeridos, concretamente dos municipios de la provincia de León, el Ayuntamiento de Benavides en relación con el expediente **20080077**, y el Ayuntamiento de Gradefes, expediente **200800110**, y uno de la provincia de Segovia, el Ayuntamiento de Cabañas de Polendos, en el expediente **20081892**, lo cual impide



realizar adecuadamente las labores de supervisión que esta Procuraduría del Común tiene encomendadas.

#### **1.1.1. Ocupación de finca por obras en carretera**

El motivo de la queja **20082316** lo constituía la presunta ocupación de una franja de terreno de una finca con ocasión de la ejecución de obras municipales, en este caso se trataba de las realizadas por el Ayuntamiento de Paredes de Nava en una carretera local.

El reclamante exponía que se había instalado un jardín que invadía la parcela colindante al vial, todo ello sin consentimiento del propietario y sin que se hubiera procedido a expropiar el terreno.

Una vez que el afectado había tenido conocimiento del resultado de las obras, había formulado su oposición a las realizadas en el perímetro de su finca, primero verbalmente y, posteriormente, por escrito, sin embargo el Ayuntamiento no había rectificado su actuación.

El informe elaborado por el Ayuntamiento admitía haber realizado obras de limpieza y acondicionamiento de la zona, ante las numerosas quejas de los vecinos, aunque, según su respuesta, si el afectado consideraba que se había invadido su propiedad debía acudir a la vía judicial para formular las reclamaciones que estimara oportunas.

Ciertamente cualquier ciudadano puede ejercitar las acciones judiciales que estime convenientes para la defensa de sus derechos, y así se expuso ante el Ayuntamiento de Paredes de Nava, aunque también puede solicitar la intervención de esta Procuraduría del Común, como efectivamente había hecho.

Los interesados tienen, además, la posibilidad de dirigirse en la vía administrativa a la Administración Pública causante del daño para que se pronuncie sobre la asunción de su responsabilidad, reconociéndose a los particulares un derecho a que se incoen, instruyan y resuelvan por la Administración las reclamaciones que formulen ante la misma, como también había solicitado el interesado.

Una vez presentada cualquier reclamación por un administrado el procedimiento debe ser impulsado de oficio por la Administración, que no puede exigir al particular otra actuación diferente de la que la norma establece, habiendo llegado esta Procuraduría del Común a la conclusión de que el Ayuntamiento había desatendido su obligación legal de tramitar debidamente el procedimiento administrativo previsto y así se indicaba en la resolución que se formuló al Ayuntamiento de Paredes de Nava.

En ningún momento se discutía en esta resolución la competencia del municipio para proceder al mantenimiento de los caminos y viales, constituyendo una obligación legal la de



garantizar que todos los caminos locales se encuentren en las debidas condiciones de conservación y seguridad.

Sin embargo la defensa del interés general que representa la ejecución de la obra pública no puede conllevar un perjuicio directo para un ciudadano si el mismo no está obligado a soportarlo, como sucedía en este caso, pues la realización de una obra de limpieza de un camino no justificaba la invasión de un terreno de propiedad privada para construir un jardín.

La reclamación presentada conducía, habida cuenta de la titularidad pública de las obras, a analizar la existencia o no de una posible responsabilidad patrimonial por la posible causación de unos daños generados por el funcionamiento de un servicio público municipal.

En este caso el interés del perjudicado se dirigía más a corregir las obras realizadas, que a solicitar una indemnización por los perjuicios causados, sin perjuicio de que pudiera reclamar también estos.

La resolución se dirigió al Ayuntamiento de Paredes de Nava en los siguientes términos:

*“Que se resuelva, de acuerdo con las normas sobre procedimiento administrativo, la denuncia presentada sobre posible ocupación de la parcela con ocasión de las obras de mantenimiento y limpieza del camino colindante a dicha finca.*

*Que dentro de los actos de instrucción que se acuerden deberá girarse una visita de inspección por parte de personal técnico, para verificar si efectivamente se ha anexionado a la parcela municipal terreno perteneciente a la finca colindante.*

*De resultar acreditada alguna ocupación, deberán llevarse a cabo por ese Ayuntamiento las obras precisas para corregir dicha situación”.*

A fecha de cierre del Informe no se había obtenido respuesta del Ayuntamiento frente a dicha resolución, pese a haber requerido la misma en tres ocasiones después de transcurridos dos meses desde que fuera emitida.

#### **1.1.2. Obras de pavimentación en camino privado**

Otra actuación en un camino con presunta invasión de terreno privado constituía el objeto del expediente **20090222**, en concreto se habían realizado obras de pavimentación en una zona perteneciente a un camino privado en la localidad de Quilós, en el término municipal de Cacabelos.

Admitida a trámite la queja, se solicitó información sobre la cuestión planteada tanto al Ayuntamiento de Cacabelos como a la Junta Vecinal de Quilós.



Únicamente se recibió respuesta de la Junta Vecinal en la que se indicaba que la obra pertenecía al Ayuntamiento de Cacabelos; aún así alegaba que durante la ejecución de la obra no se había invadido ningún camino privado recogiendo manifestaciones de los servicios técnicos municipales.

El contenido de dicho informe, unido al hecho de que hubiera sido redactado en papel oficial del Ayuntamiento de Cacabelos y registrado en sus oficinas, daba a entender que había sido elaborado por la Junta Vecinal de Quilós en colaboración con el Ayuntamiento de Cacabelos, por lo que se comunicó a este último que se daba por cumplimentada la petición de información para continuar la tramitación del expediente.

También se dio traslado de la información recabada al interesado, quien continuaba señalando que sí se había llevado a cabo la pavimentación de un tramo del camino privado, que no figuraba en el proyecto de la obra, ni había sido consentida por los propietarios.

En definitiva, se mantenían posiciones contrapuestas sobre una cuestión de hecho, si se había pavimentado o no parte de un vial de titularidad privada, cuestión sobre la cual no podía llegarse a una conclusión definitiva, pues ni el Ayuntamiento ni el afectado aportaban un informe técnico que pudiera aclararlo.

Por otra parte, tampoco se tenía constancia de que ninguna de las dos entidades frente a las cuales se había interpuesto una reclamación por parte del interesado, ni el Ayuntamiento de Cacabelos, ni la Junta Vecinal de Quilós, hubieran emitido una respuesta formal frente a aquélla.

Teniendo en cuenta que las obras de pavimentación cuestionadas habían sido realizadas por el Ayuntamiento de Cacabelos y se trataba además de un servicio de competencia municipal, esta institución consideró que debía éste resolver la reclamación presentada y notificar la resolución al afectado, previa realización de los actos de instrucción que permitieran acreditar si había habido, o no, invasión del camino particular indicado, a cuyo efecto resultaba relevante la emisión del informe de los servicios técnicos municipales.

A partir de los antecedentes expuestos se estimó oportuno dirigir una resolución al Ayuntamiento de Cacabelos para que, previa emisión de un informe técnico por los servicios municipales, resolviera expresamente la solicitud interpuesta sobre la presunta invasión de parte de un camino de titularidad privada.

Al cierre de este Informe no se conocía la postura del Ayuntamiento frente a dicha resolución.



### **1.1.3. Ejercicio del derecho de información sobre expediente**

La ejecución de una obra que incluía el acondicionamiento de un camino y la presunta titularidad privada del mismo con la oposición de uno de los afectados también se planteaba en el expediente **20090213**.

La obra en cuestión había sido financiada, al menos en parte, con una subvención concedida por la Administración autonómica. El afectado pretendía examinar el expediente tramitado para la concesión de la ayuda, concretamente, la certificación que debía haber aportado el Consorcio Intermunicipal Castro Bergidum (del que formaban parte el Ayuntamiento de Cacabelos y de Villafranca del Bierzo) sobre la disponibilidad pública de los terrenos para llevar a cabo la obra, sin embargo su petición había sido denegada mediante Resolución de la Dirección General de Administración Territorial de la Consejería de Interior y Justicia, por entender que el solicitante no podía ser considerado como interesado en el expediente.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre las cuestiones planteadas, nos dirigimos a la Administración Autonómica y también al Consorcio Intermunicipal Castro Bergidum en solicitud de información correspondiente a la problemática denunciada.

Al respecto la Consejería de Interior nos informó que reiteraba los motivos que ya se habían expuesto al ciudadano, es decir, se trataba de un expediente de concesión de una subvención en el que participaban dos Administraciones Públicas, la Junta de Castilla y León, a través de la Consejería de Interior y Justicia, y el Consorcio Intermunicipal Castro Bergidum, que era el único beneficiario de la ayuda y, por tanto, eran éstas las únicas interesadas en dicho expediente, de manera que no se daban los requisitos necesarios para atender la solicitud.

Esta respuesta llevó a formular una resolución a la Consejería de Interior y Justicia partiendo de la regulación del derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos.

El art. 105 b) de la Constitución Española dispone que la Ley regulará 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 verdadero desarrollo legal del acceso a los archivos y registros se contiene en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), que tras recoger en el art. 35 h) el derecho de los ciudadanos al acceso de los archivos y registros en los términos previstos por la Constitución y en ésta u otras leyes, lo desarrolla en el art. 37.



El art. 37.1 de la citada norma establece que 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 y, en relación a los que no lo estuvieren, el derecho a la información corresponde a quienes ostentaren un interés directo o el contenido de la misma pudiera afectar de manera inmediata a la esfera de sus intereses. Derecho que se complementa con el de obtener copias o certificados de los documentos cuyo examen sea autorizado (apartado 8 del art. 37 LRJPAC).

En caso de que procediera la denegación del ejercicio de este derecho, debe llevarse a cabo mediante resolución expresa debidamente motivada y personalmente notificada, con expresión de los recursos que frente a tal eventual decisión resultasen procedentes.

El expediente al que pretendía acceder el ciudadano no se encontraba entre los supuestos que justifican una denegación o limitación, de acuerdo con lo establecido en los preceptos antes citados.

En efecto, no se trataba de acceder a documentos en los que figuraran datos relativos a la seguridad y defensa del Estado, ni referentes a la averiguación de un delito, ni tampoco a la intimidad de las personas (en cuyo caso estaría reservado a éstas).

También debía reconocerse que el solicitante había acreditado un interés legítimo y directo, pues si bien no era la persona afectada de manera directa y principal por el expediente, no cabía duda sobre su interés, ya que solicitaba conocer el documento presentado por el beneficiario de la subvención sobre la disponibilidad pública de un terreno que, según él, era propiedad privada suya.

A efectos de este derecho los tribunales reconocen una noción amplia de interesado, así el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León ha reconocido que la Constitución impone una noción de interesado más amplia que la que en principio se infiere del art. 31 de la Ley 30/1992. Dichas limitaciones resultan sólo de aplicación a la noción de interesado referida a un procedimiento concreto ya iniciado y pendiente de resolución o resuelto por la Administración, art. 35 a) Ley 30/1992, y no a los particulares que se hayan en el trance previo de reunir o recopilar toda la información necesaria para formar un adecuado conocimiento de su situación y derechos frente a los poderes públicos, pues en este sentido ha de tenerse en cuenta que el art. 37 de dicha Ley, a los efectos legitimadores para la obtención de información, sólo exige ostentar la cualidad de ciudadano. (STSJ Castilla y León 10-10-2003).





Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores se instó a la Consejería de Interior y Justicia a anular la resolución denegatoria del derecho a examinar el documento solicitado por el ciudadano y a reconocer su derecho a examinar el documento pedido.

La Consejería, a la fecha de cierre de este Informe, no había dado a conocer su respuesta frente a dicha resolución.

#### **1.1.4. Demora en pago de justiprecio**

Al igual que en años anteriores se tuvo conocimiento de algún supuesto relativo al retraso en el abono de una indemnización por ocupación de una finca.

Este era el caso del expediente **20081123** que citamos por haber sido necesario reanudar nuestras investigaciones frente al Ayuntamiento de Congosto, al haber acudido a esta institución el interesado para manifestar que el municipio no había cumplido los términos de una resolución anteriormente formulada por esta Procuraduría del Común, pese a haberla aceptado en su día.

El Ayuntamiento había instalado en la finca un depósito de agua y otras infraestructuras para la adecuada prestación del servicio de abastecimiento de agua potable, sin que su propietario hubiera percibido ninguna indemnización, situación que se había prolongado hasta el momento de presentar su reclamación.

La resolución cuyo incumplimiento se denunciaba en este expediente había puesto de manifiesto que las dificultades de tesorería, alegadas en aquel momento, no justificaban ni podían servir de excusa para retrasar el pago de una obligación reconocida. La falta de pago de una obligación reconocida ponía de manifiesto un incumplimiento de la obligación del Ayuntamiento de dar prioridad en el pago a las obligaciones contraídas en ejercicios anteriores, bien porque se hubiera incurrido en un incumplimiento en el establecimiento del plan de disposición de fondos, obligación que correspondía al Presidente de la Corporación, o bien porque el plan hubiera sido incumplido por la Tesorería Municipal sin que la Corporación hubiera tomado las medidas adecuadas ante tal irregularidad.

Ya entonces se había advertido al Ayuntamiento de Congosto que el excesivo retraso en el abono de la indemnización viene a gravar innecesariamente a la Hacienda Pública, puesto que, una mayor demora en el pago del precio supone una mayor cuantía de los intereses.

Todo ello se había tenido en cuenta a la hora de formular la resolución cuyo incumplimiento se denunciaba, en la que se había instado al Ayuntamiento a tramitar el expediente que permitiera incluir formalmente en el presupuesto del ejercicio corriente el crédito correspondiente a la obligación reconocida y pendiente de pago a favor del afectado.



La resolución fue aceptada indicando que se incluiría en el presupuesto de 2007, que se encontraba en aquel momento en fase de elaboración.

En el último informe remitido a esta institución reconocía el Ayuntamiento de Congosto que, aunque era intención del Ayuntamiento la compra de la finca, habían surgido problemas a efectos de la valoración de la posible indemnización.

La resolución emitida anteriormente había tenido en cuenta que el Ayuntamiento reconocía la existencia de la deuda y que no se había satisfecho por razones de tesorería. Sin embargo, de la información últimamente remitida se deducía que las negociaciones con la propietaria para satisfacer la indemnización no habían llegado a formalizarse en ningún acuerdo, lo cual no podía suponer en ningún caso la paralización de la solución; en un primer momento se podía intentar llegar a un acuerdo con el propietario, pero en caso de no alcanzarse, lógicamente, sería preciso acudir al procedimiento formal de expropiación.

Es evidente que si la Administración ocupa una porción de terreno de propiedad privada para instalar en ella la infraestructura precisa para prestar un servicio público, aunque sea temporalmente, debe cumplir lo dispuesto en la Ley de Expropiación Forzosa y su Reglamento.

Por lo tanto, se estimó que debían realizarse las actuaciones precisas para compensar al interesado por la privación del bien en cuestión, aunque en la actualidad la ocupación hubiera cesado, previos los trámites legales oportunos.

En relación con la cantidad pecuniaria que, finalmente, debe ser abonada al sujeto o sujetos expropiados cabe realizar dos precisiones. La primera de ellas, que debía reconocer el derecho a percibir una indemnización por los daños y perjuicios ocasionados por el proceder ilegal del Ayuntamiento. De no ser así, y contemplarse solamente la indemnización compensatoria del valor de la finca ocupada, se estaría equiparando la actuación ilegal con la ajustada a la legalidad, habiendo reconocido la jurisprudencia la compatibilidad de la indemnización correspondiente a la privación o limitación de la propiedad privada, con la referida a los daños y perjuicios por la actuación irregular de la Administración (así lo ha reconocido el Tribunal Supremo, entre otras, en sus sentencias de 21 de mayo y 7 octubre de 1985, de 10 de marzo de 1992 y de 11 de marzo de 1996).

En definitiva, al justiprecio por la privación del terreno ilegalmente adquirido por la Administración, debía añadirse la indemnización por una actuación contraria a derecho, puesto que, de no reconocerse ésta, resultarían equivalentes los actos legales a los ilegales, en contra de la doctrina jurisprudencial.



En segundo lugar, ambas cantidades (justiprecio e indemnización por una actuación ilegal) deberán incrementarse con los intereses moratorios generados por los retrasos temporales en que se hubiera incurrido.

En virtud de lo expuesto se formuló al Ayuntamiento de Congosto la siguiente resolución:

*“Que se proceda a incoar el correspondiente expediente expropiatorio y a pagar el justiprecio que corresponda así como los intereses de demora, garantizando que el sujeto expropiado reciba también una indemnización por los daños y perjuicios ocasionados por la ocupación ilegal de la finca indicada”.*

La resolución fue aceptada por el Ayuntamiento de Congosto que se mostró dispuesto a incoar el correspondiente expediente expropiatorio de la zona utilizada en su día por el Ayuntamiento y, en cuanto a la indemnización por los daños, a estudiar la oferta que se presentara.

## **1.2. Responsabilidad patrimonial**

Las quejas presentadas por los ciudadanos a lo largo del ejercicio 2009 referentes a daños de los que responsabilizaban a las administraciones locales dieron lugar a la apertura de treinta y cinco expedientes, lo que supone un incremento respecto al pasado año en el cual se registraron veintitrés quejas por estos motivos.

Cabe destacar, como se ha puesto de manifiesto en anteriores informes anuales, que algunas administraciones no incoan los procedimientos de responsabilidad patrimonial cuando reciben la solicitud de los afectados, en ocasiones solamente después de la petición de información que dirige esta institución se inician las actuaciones. Por otro lado, la duración de la tramitación llega a superar los seis meses previstos en la normativa.

En otro orden de cosas, algunas quejas no pueden ser admitidas a trámite en el estado en que son recibidas, pues aunque solicitan la intervención de esta institución para obtener un reconocimiento de responsabilidad favorable a sus intereses, lo cierto es que requieren un pronunciamiento previo de la Administración que o bien no se ha solicitado, o bien no ha transcurrido el plazo previsto para que pueda ser emitido.

Entre los motivos que fundamentaron el archivo de los expedientes destacaremos que sólo en un caso no se consideró oportuno formular resolución después de haber examinado el informe emitido por la Administración y, por otro lado, que ninguno de los tramitados a lo largo del año pudo concluir por haberse solucionado el problema por intervención directa de la Administración local, sin que fuera preciso dirigir una resolución por esta Procuraduría del Común.



La investigación de los supuestos de responsabilidad patrimonial ha culminado con la formulación de siete resoluciones, si bien algunas de ellas corresponden a reclamaciones iniciadas en el ejercicio anterior, de las cuales únicamente dos fueron aceptadas, tres se rechazaron y en otros dos casos, a fecha de cierre del Informe, no se había recibido respuesta posterior.

A continuación se recogen algunos supuestos en los cuales esta institución formuló diversas resoluciones a partir de la documentación obrante en los expedientes.

#### **1.2.1. Daños producidos en bodegas**

No es infrecuente que los ciudadanos se dirijan a esta Procuraduría del Común para exponer las consecuencias negativas que les pueden haber producido las obras de pavimentación en vías próximas a sus propiedades.

Este fue el caso del expediente **20090024**, en el que un vecino de Cevico de la Torre (Palencia) denunciaba las filtraciones de agua y derrumbamientos que se producían en una bodega, desde que habían finalizado las obras de pavimentación de la calle en cuyo subsuelo se encontraba aquella excavada.

Admitida a trámite la queja, se requirió del Ayuntamiento de Cevico de la Torre un informe aclaratorio de las actuaciones realizadas en el procedimiento de responsabilidad patrimonial instado por esta causa.

El Ayuntamiento remitió una copia de los documentos que obraban en el expediente y que, además de la reclamación, consistían en dos informes, uno, emitido por un técnico que había realizado una visita de inspección al lugar y, otro, de la empresa concesionaria del servicio de abastecimiento de agua después de haber realizado una búsqueda de fugas en la red municipal. Del resultado de estos informes se había dado traslado al afectado, si bien la comunicación concluía que no existía ninguna petición concreta a resolver por el Ayuntamiento.

Sin embargo, de la lectura del escrito interpuesto por el afectado ante el Ayuntamiento se deducía que éste había planteado un supuesto de responsabilidad patrimonial municipal, por lo que entendimos que el Ayuntamiento de Cevico de la Torre debía resolver dicha petición partiendo para su análisis del régimen establecido para que aquella fuera reconocida y así se hizo saber en la resolución que se formuló a dicho Ayuntamiento.

La responsabilidad patrimonial de la Administración local queda configurada por la concurrencia de una serie de requisitos: la existencia de una actividad administrativa (por acción u omisión), la producción de unos daños y perjuicios a terceros y la relación de causa a efecto entre ambos.



La concurrencia o no de tales requisitos debe determinarse mediante la tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, cuyo cauce se encuentra regulado por el RD 429/1993, de 26 de marzo, que aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial.

El propietario de la bodega había interpuesto un escrito en el que enumeraba una serie de daños en su propiedad: los desprendimientos de terreno de la calle hacia el interior de la bodega, la aparición de humedades y el desmoronamiento del terreno con riesgo de hundimiento.

La jurisprudencia tiene declarado que la Administración está obligada a iniciar el expediente de reclamación de tales daños y perjuicios, acomodándose a las específicas normas contenidas en la Ley 30/1992 y en el RD 429/1993; y ello independientemente de que se acrediten o no las realidades de los alegados daños y perjuicios (entre otras, STS 30-04-1990) e igual criterio se sigue por algún Tribunal Superior de Justicia (por ejemplo, STSJ del País Vasco de 18-01-2002).

Quiere ello decir que la admisión a trámite de la reclamación formulada ante la Administración es un acto administrativo debido siempre que la solicitud se dirija al órgano competente, se ajuste a los requisitos formales previstos en el art. 70 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (identificación de los interesados, concreción de los hechos razones y petición, expresión del lugar y de la fecha, firma o acreditación de la voluntad de los solicitantes y órgano, centro o unidad administrativa al que se dirige); y siempre que en la reclamación, se especifiquen las lesiones producidas, la presunta relación de causalidad entre éstas y el funcionamiento del servicio público, la evaluación económica de la responsabilidad patrimonial, si fuera posible, y el momento en que la lesión efectivamente se produjo, acompañándose de las alegaciones, documentos e informaciones que estimen oportunos y de la proposición de prueba de la que pretendan valerse (art. 6.1 del RD 429/1993).

En caso contrario, es decir, si la Administración estima que la solicitud de iniciación del procedimiento formulada por los particulares no reúne los requisitos señalados, sin otra salvedad que la referida a la competencia administrativa municipal para resolver la cuestión, debe requerir a los interesados para la subsanación y eventual mejora de la reclamación en los términos establecidos en el art. 71.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. En el caso examinado en este expediente, contrariamente a lo expuesto por el Ayuntamiento, sí existía una petición, pues solicitaba el administrado que se realizaran las obras necesarias para que cesaran los daños y se repararan los desperfectos causados.

Además, de haberse estimado que la solicitud era incompleta o faltaba algún dato esencial para su tramitación, pudo, y debió, requerirse al interesado para su subsanación,



haciendo uso de la posibilidad establecida en el art. 71 de la Ley 30/1992; aunque nada de esto se hizo, es más, después de la recepción de la reclamación se habían iniciado los actos de instrucción recabando los dos informes citados.

Por eso se estimó que debía el Ayuntamiento de Cevico de la Torre emitir una resolución, sin que pudiera escudarse para no hacerlo en la existencia de algún defecto en la elaboración del escrito inicial, pues no se había requerido su subsanación en el momento oportuno y, además, la resolución debía dictarse como conclusión al procedimiento de responsabilidad patrimonial, pues no ofrecía duda que el administrado fundamentaba su pretensión sobre la institución de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, alegando haber sufrido una serie de daños que imputaba al funcionamiento de un servicio público.

La potencial concurrencia de los requisitos se analizaban también en la resolución de esta Procuraduría del Común a partir de los documentos facilitados por el Ayuntamiento.

La lectura del informe pericial permitía afirmar la existencia de los daños alegados sobre desprendimiento de materiales, humedades y deterioro progresivo del terreno en el que estaba excavada la bodega.

Resultaba indiscutible la competencia de los municipios para el suministro de agua, alcantarillado y pavimentación de vías públicas según lo dispuesto en los arts. 25 y 26 de la referida Ley 7/1985, de 2 de abril.

En cuanto al nexo causal entre el daño y su imputación al funcionamiento de esos servicios, el propio informe pericial elaborado a instancia del Ayuntamiento señalaba como posible origen de las humedades la desviación de las corrientes naturales de las aguas por efecto de la pavimentación y mencionaban una serie de obras que podrían reducir las filtraciones.

Precisamente los extremos reflejados en el informe pericial emitido a instancia del Ayuntamiento permitían deducir la existencia de una relación causal entre el actuar de la Administración y el efecto lesivo producido, puesto que los servicios municipales debían prever la canalización de las aguas.

En un caso examinado por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León sobre las filtraciones de agua en una bodega se había condenado al Ayuntamiento a que indemnizara al perjudicado los daños acreditados por el hundimiento de la bodega así como a realizar las obras necesarias para que no se siguieran produciendo los daños en la bodega de la actora. (STSJ 26 de julio de 2005).



Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores esta Procuraduría formuló al Ayuntamiento de Cevico de la Torre una resolución en la que se indicaba que debía continuar la tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial y emitir un pronunciamiento sobre su reconocimiento o no y, sin perjuicio del resultado que pudiera derivarse de algún trámite del cual no se tenía conocimiento, debían adoptarse algunas medidas, bien las descritas en el informe pericial emitido a instancia de ese Ayuntamiento, o bien, las que resultaran procedentes, con el fin de corregir las inundaciones de la bodega y los defectos señalados en la vía pública.

A la fecha de conclusión de este Informe se desconocía la postura adoptada por el Ayuntamiento de Cevico de la Torre sobre dicha resolución.

### **1.2.2. Daños por caídas en la vía pública**

Los daños que sufrió un ciudadano de Ponferrada (León) derivados de una caída en la vía pública y la potencial concurrencia de responsabilidad municipal se analizaron en el expediente **20080881**.

El promotor del mismo manifestaba que no se había resuelto su reclamación ni tenía conocimiento de ningún trámite que pudiera haber realizado el Ayuntamiento, salvo el requerimiento de subsanación de su solicitud que había cumplimentado.

En atención a la petición de información que esta Procuraduría del Común dirigió al Ayuntamiento de Ponferrada pudieron conocerse los trámites realizados desde la interposición de la reclamación, siendo la compañía aseguradora la que había mantenido alguna comunicación telefónica con el interesado.

Efectivamente habían transcurrido casi tres años desde la presentación de la reclamación, los trámites realizados consistían únicamente en el requerimiento de subsanación de la solicitud y, un año más tarde, se había solicitado informe al servicio de obras del propio Ayuntamiento y se había dado traslado de la reclamación a la compañía de seguros, según el propio informe, a efectos de que se pronunciara sobre la reclamación.

Reconocía también el Ayuntamiento que el informe de los servicios técnicos municipales constataba que en la arqueta sumidero faltaba alguna baldosa, aunque concluía que no podía determinarse que el accidente se hubiera producido tal y como lo relataba el reclamante, toda vez que no existía un informe de la policía local.

Esta institución dirigió una resolución en la que recordaba al Ayuntamiento de Ponferrada que el haber concertado una póliza de responsabilidad civil con una entidad aseguradora privada no podía alterar el marco legal de su responsabilidad patrimonial, ni los principios constitucionales que lo inspiran.



Para la determinación de los presupuestos indispensables para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial, el órgano que tramite el procedimiento debe observar las reglas previstas en la Ley 30/1992 (arts. 78 a 86) y las específicas previsiones del Reglamento, RD 429/1993, de 26 de marzo, que aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial.

La demora en la tramitación del procedimiento excedía con mucho el plazo de seis meses que establece la normativa para su resolución, es más aún no se había emitido cuando se había enviado la respuesta, aunque se vislumbraba la desestimación de la solicitud indemnizatoria del afectado por falta de prueba.

Esta institución consideró sin embargo, después de examinar la documentación obrante en el expediente, que podían concurrir los presupuestos que configuran esta responsabilidad.

El hecho de que el lesionado no hubiera avisado a la policía local y, por tanto, no existiera informe policial en el expediente, no podía determinar la ausencia de prueba de la caída, cuando se habían aportado otras pruebas de este hecho.

Es cierto que la carga de la prueba pesaba sobre la parte reclamante, pero no es menos cierto que no se puede obligar al reclamante a articular una *probatio diabolica*, en el sentido de cargarle con la obligación de contar con la presencia de un agente de policía local en el momento de la caída.

El afectado había presentado los partes de lesiones emitidos por los servicios de urgencia hospitalarios el mismo día en el que habían sucedido los hechos y los posteriores sobre su evolución, ambos especificaban las lesiones padecidas, que eran compatibles con dicha caída. También había aportado fotografías del lugar del accidente y facturas de los daños.

Por tanto, sí se había aportado prueba sobre la existencia de las lesiones y también sobre el defecto en la acera, por más que el informe del servicio municipal de obras, emitido un año más tarde, indicara que había sido reparado.

Restaba entonces por examinar el nexo causal que debería existir entre las lesiones y el funcionamiento del servicio público para que procediera el reconocimiento de la responsabilidad.

Las aceras son el espacio reservado para los peatones, por tanto el que circula por una vía destinada a él lo hace con la confianza de que puede efectuarlo sin ningún peligro, sin que pueda serle exigida la excesiva diligencia de ir verificando que no existen desperfectos que salvar.





El Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León ha reconocido en ocasiones la obligación de indemnizar los daños ocasionados a los viandantes que han sufrido alguna caída en la vía pública como consecuencia de la existencia de alguna baldosa rota, que estaba mal adherida al suelo y basculaba al soportar la pisada (STSJ de Castilla y León 23-7-2004), tropiezo con baldosa suelta (SSTSJ Castilla y León 17-10-2003, 31-01-03) o baldosa en mal estado (SSTSJ de Castilla y León 23-10-2001 y 25-4-2002).

La conclusión, según el criterio de esta Procuraduría, debía ser la imputación a la Administración municipal del hecho causante del daño, por enmarcarse en el funcionamiento de un servicio público que le es propio, con la consiguiente relación de causalidad en este caso.

Por estas razones se consideró oportuno instar al Ayuntamiento de Ponferrada a que emitiera una resolución y asumiera la responsabilidad patrimonial por los hechos producidos, abonando al perjudicado la indemnización de los daños y perjuicios debidamente acreditados.

El Ayuntamiento de Ponferrada no compartía los argumentos expuestos en dicha resolución, habiendo comunicado a esta institución el rechazo de la misma.

Otro accidente por una caída en la vía pública fue examinado en el expediente **20090021**, esta vez en el municipio de León. El afectado atribuía su producción a la ausencia de una rejilla de protección de aguas pluviales en la acera y afirmaba haber sufrido daños físicos y materiales cuya reparación demandaba, aunque el procedimiento de responsabilidad patrimonial no se había resuelto.

Admitida a trámite la queja e iniciada la investigación oportuna, se requirió del Ayuntamiento la remisión de un informe que permitió comprobar que, un año después de la recepción de la reclamación del particular, no se había realizado ningún trámite.

La insuficiencia de personal adscrito a la unidad que tramitaba los expedientes, alegada por el Ayuntamiento de León, no podía justificar la demora en la tramitación de los procedimientos, es más dicha deficiencia debía ser subsanada a la mayor brevedad, como se expuso en la resolución dirigida a este Ayuntamiento.

También quería subrayarse que el retraso conlleva unas consecuencias en la fijación de la indemnización, si procede el reconocimiento de responsabilidad, consecuencias establecidas en el art. 141.3 de la Ley 30/1992. La cuantía de la indemnización se calcula con referencia al día en que la lesión efectivamente se produjo, sin perjuicio de su actualización a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad con arreglo al índice de precios al consumo y de los intereses por demora en el pago de la indemnización, los cuales se exigen con arreglo a lo establecido en la Ley General Presupuestaria.



De ahí que se formulara una resolución al Ayuntamiento de León para que agilizará los trámites para la finalización del procedimiento de responsabilidad patrimonial que había sido objeto de esta reclamación, teniendo en cuenta que se había sobrepasado el plazo legalmente establecido para su resolución, sin perjuicio de continuar su tramitación con arreglo a las previsiones legales y reglamentarias.

El Ayuntamiento de León aceptó la resolución.

También se formuló otra resolución al Ayuntamiento de León en el expediente **20090327**, después de comprobar que un ciudadano había interpuesto una reclamación por los daños derivados de una caída en la vía pública que atribuía al mal estado del pavimento.

Según exponía el afectado, lo cual se comprobó a partir de la información facilitada por el Ayuntamiento, no había recibido ninguna comunicación después de la interposición de su reclamación.

El plazo para resolver esta solicitud no había transcurrido, sin embargo restaba un tiempo reducido para que pudiera ser resuelto y, además, no es el único plazo que debe observarse en la tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, también deben tenerse en cuenta durante la instrucción otros que se habían infringido.

Dentro de los diez días siguientes desde la recepción de la solicitud debe remitirse al interesado una comunicación con expresión de las circunstancias enumeradas en el art. 42.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (LRJ-PAC), tales como el plazo para dictar y notificar la resolución y los efectos del silencio administrativo.

No existía constancia de que el interesado hubiera recibido siquiera esta comunicación, no ya en el plazo indicado, sino después, estando próximo a expirar el plazo de resolución, por lo que se instaba a comprobar este extremo y a agilizar los trámites pendientes.

También se indicaba que debía notificar, en el futuro, a cualquier ciudadano que interpusiera una solicitud de reconocimiento de responsabilidad patrimonial, la comunicación exigida por el art. 42.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y el acto de admisión a trámite de su solicitud, siguiendo su tramitación por el cauce procedimental establecido.

El Ayuntamiento de León aceptó la resolución.

### **1.2.3. Daños por filtraciones de agua procedentes de la red de abastecimiento**

El promotor de la queja **20080691** se refería a los daños causados en una vivienda en el municipio de Valverde de Campos (Palencia) derivados de las filtraciones de agua procedentes de la red municipal de suministro.



El propietario había formulado una reclamación, que hubo de reiterar ante la falta de respuesta, sin que hubiera tenido noticias después de transcurrido un año y medio desde aquel escrito inicial.

El informe que el Ayuntamiento de Valverde de Campos nos remitió argumentaba que había enviado a un empleado municipal al lugar, pero no había podido éste determinar la causa de las filtraciones, careciendo de recursos económicos para llevar a cabo otras actuaciones.

Exponía también que tenía previsto renovar la red de abastecimiento de agua mediante una subvención obtenida con cargo a los planes provinciales, con lo cual, de existir cualquier problema, quedaría solucionado.

Esta información fue comunicada al reclamante, quien manifestó no tener conocimiento de ninguna actuación de indagación de la procedencia de las filtraciones, ni de ninguna otra sobre la posible solución del problema.

Ciertamente, desde el punto de vista formal, no constaba ninguna comunicación al afectado después de la interposición de su reclamación, por lo que se recordó al Ayuntamiento de Valverde de Campos los principios de impulso de oficio y celeridad de la tramitación que deben regir los procedimientos administrativos, así como la obligación de llevar a cabo los actos de instrucción que permitieran la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución, que deben realizarse por el órgano que tramite el procedimiento. (Artículos 6 y 7 del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial).

No existía discusión sobre la existencia de los daños, pues las filtraciones alegadas por el reclamante no habían sido negadas por el Ayuntamiento, como tampoco sobre la competencia municipal en materia de abastecimiento de agua potable, cuyo ejercicio incluye el mantenimiento de los servicios empleados para satisfacerla y el deber de vigilancia y mantenimiento de las conducciones municipales.

En cuanto al nexo causal entre el daño y su imputación al funcionamiento del servicio municipal de abastecimiento de agua, su determinación dependía de la valoración de la prueba que se hubiera realizado en el expediente.

Como se ha indicado, la Administración no había realizado una correcta instrucción del procedimiento, no existía ningún informe técnico de la Administración para situar el origen de los daños, por el contrario el administrado aportaba -y también había presentado junto con la reclamación interpuesta en ese Ayuntamiento- un informe elaborado por el perito de la compañía aseguradora, que determinaba que el origen de las humedades podía provenir de la red de distribución de agua.



Se tuvo en cuenta el tiempo transcurrido desde que se había solicitado la intervención de la Administración sin que hubiera ésta comunicado nada al afectado, la falta de constancia de un informe emitido por un técnico de la Administración sobre el funcionamiento del servicio y la existencia de un informe pericial aportado por el interesado; circunstancias de las cuales resultaba que no parecía razonable exigir una mayor carga probatoria al afectado, cuando no se había realizado esfuerzo alguno por la Administración para desvirtuar lo alegado.

En los supuestos planteados ante los tribunales del orden contencioso administrativo no es infrecuente que se estimen las pretensiones indemnizatorias que se ejercitan cuando se acredita en base a las pruebas periciales el nexo causal entre las deficiencias del servicio público de traída de aguas y los daños sufridos por los demandantes; puede citarse como ejemplo la sentencia del Tribunal Supremo de 03-05-1991, según la cual es lógico concluir que debido al funcionamiento anormal de esa red de abastecimiento, sin que la Administración se hubiere preocupado de su control, se originaron en relación de causa a efecto los daños; o también la dictada con fecha 18-05-1992, en la cual, tras una valoración en conjunto de la prueba practicada, efectivamente, la causa de los daños se encuentra en la avería de una red general de abastecimiento de aguas, por lo que existiendo nexo causal entre el mal funcionamiento del servicio municipal de abastecimiento de aguas y los daños sufridos por el edificio del demandante, deben ser reparados a costa del Ayuntamiento.

También el Tribunal de Justicia de Castilla y León ha declarado la responsabilidad patrimonial municipal por daños producidos en inmuebles a consecuencia de filtraciones, debido a la mala conservación de conducciones municipales de agua llegando a producir la ruina del inmueble (STSJ Castilla y León 13-11-2007) o también a causa de fugas de agua de las tuberías de titularidad municipal, imputación suficientemente basada en la titularidad pública del servicio de abastecimiento y evacuación de aguas (STSJ Castilla y León 27-09-2001).

En virtud de todo lo expuesto se consideró oportuno indicar al Ayuntamiento de Valverde de Campos que debía resolver el expediente de responsabilidad patrimonial y considerar la posibilidad de asumir los daños causados y reclamados en su día, así como la realización de las obras necesarias para localizar y reparar la fuga de agua de la red municipal de suministro de agua.

El Ayuntamiento de Valverde de Campos rechazó la resolución reiterando los argumentos que había expuesto en el informe que había dado lugar a la misma.

#### **1.2.4. Daños por funcionamiento del servicio de piscinas municipales**

Inicialmente el motivo de la queja **20081685** se refería también a la demora en la resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por un ciudadano que



había sufrido daños como consecuencia del desprendimiento de la rama de un árbol mientras hacía uso de las instalaciones de una piscina municipal en Miranda de Ebro (Burgos).

Cuando se recibió el informe el Ayuntamiento de Miranda de Ebro, se encontraba a la espera de recibir el dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Castilla y León, estimando esta institución que debía tener a la vista la totalidad del expediente para adoptar una decisión al respecto, por lo que se requirió su envío del Ayuntamiento de Miranda de Ebro.

A la fecha de recepción de este último informe se había emitido ya una resolución desestimatoria de la petición indemnizatoria del afectado, en virtud de un acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno Local notificado también al reclamante, todo lo cual llevaba a examinar la cuestión de fondo que suscitaba la reclamación.

La resolución que esta Procuraduría del Común dirigió al Ayuntamiento de Miranda de Ebro no podía obviar el exceso en el tiempo transcurrido desde que se había interpuesto la reclamación por el particular hasta su resolución, pues habían transcurrido casi dos años desde aquella fecha, lo cual resulta contrario a los principios de celeridad y eficacia que deben caracterizar los procedimientos administrativos y a los principios de buena administración, buena fe y confianza legítima que imponen, a su vez, la obligación de dar una respuesta sin dilaciones indebidas.

En cuanto a la cuestión de fondo, esta institución disenta de las razones por las cuales se había adoptado una resolución desestimatoria de la solicitud del afectado, una vez analizada la concurrencia de los requisitos determinantes de la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento.

Tratándose de unas instalaciones de titularidad municipal era lógico que debiera la Administración local mantenerlas en condiciones de seguridad para las personas que las utilizan.

El art. 4 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por RD 1372/1986, de 13 de junio, establece que son bienes de servicio público los destinados directamente al cumplimiento de fines públicos de responsabilidad de las Entidades locales, tales como las piscinas y campos de deporte y, en general, cualesquiera otros bienes directamente destinados a la prestación de servicios públicos o administrativos. Y el art. 25.2.m) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, atribuye al municipio competencias en materia de actividades o instalaciones deportivas y ocupación del tiempo libre.

Por tanto la Administración estaba obligada a mantener en condiciones objetivas de seguridad las instalaciones y el desprendimiento de la rama de un árbol situado en una zona



verde destinada al esparcimiento de los usuarios excede de las cargas que, según la conciencia social, están los ciudadanos obligados a soportar.

Comprobadas la realidad de las lesiones sufridas por el interesado y la existencia de un servicio público municipal, era preciso analizar si el daño había sido o no consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio público, es decir si existía un nexo causal entre el funcionamiento del servicio y el resultado dañoso ocasionado.

La resolución municipal excluía la responsabilidad basándose en que las lesiones padecidas por el afectado no habían sido consecuencia del desprendimiento de la rama del árbol, teniendo en cuenta la declaración testifical realizada por el personal del servicio de atención médica de la piscina.

En cualquier caso constaba en el expediente una copia del parte médico del servicio de urgencias del hospital donde había sido atendido el afectado y las declaraciones testificales de cinco personas que habían presenciado el accidente.

Esta Procuraduría estimó que la prueba presentada debía valorarse en conjunto, sin conceder prevalencia a una declaración realizada por el responsable del servicio de atención médica de las instalaciones deportivas, no ya sobre la asistencia que había prestado, sino sobre la inexistencia de otros afectados, afirmación en la que se apoyaba la resolución desestimatoria y que resultaba contradicha por las demás pruebas practicadas en el expediente.

Por estas razones, se estimó oportuno instar al Ayuntamiento de Miranda de Ebro a revocar la resolución desestimatoria de responsabilidad patrimonial y asumir la obligación de indemnizar al reclamante por las lesiones sufridas en la cuantía correspondiente, actualizada a la fecha de la resolución e incrementada con intereses debidos.

El Ayuntamiento de Miranda de Ebro no envió su respuesta frente a dicha resolución antes de la fecha de cierre del ejercicio anual.

#### **1.2.5. Daños causados en ejecución de los contratos administrativos**

La presunta demora del Ayuntamiento de Ponferrada en la resolución de un expediente de responsabilidad patrimonial se encontraba también en el origen de la queja **20081406**, cuyo autor manifestaba haber sufrido daños materiales a consecuencia de una fuga de agua en la vía pública.

Según ponía de manifiesto el informe municipal, el servicio de aguas y alcantarillado estaba gestionado en régimen de concesión administrativa por una empresa, por lo que planteaba la potencial concurrencia de responsabilidad de la concesionaria del servicio, por aplicación de los títulos de imputación de responsabilidad a que se refería el art. 97 del RDLeg



2/2000, de 16 de junio, y en la actualidad el art. 198 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.

Sin embargo la titularidad del servicio correspondía al Ayuntamiento de Ponferrada y, por tanto, la pretensión que había deducido el afectado ante éste le obligaba a pronunciarse, previa audiencia del concesionario, sobre a cuál de las partes correspondía asumir la responsabilidad de los daños.

La concesionaria del suministro de agua se oponía a asumir responsabilidad por entender que no existían pruebas de que los daños fueran consecuencia de un deficiente mantenimiento de las redes de abastecimiento y de saneamiento.

El afectado situaba el origen de los daños en la rotura de una conducción de saneamiento, sin que los argumentos aducidos por la concesionaria pudieran excluir su responsabilidad, cuando era la encargada del mantenimiento del servicio de suministro municipal de agua, lo que conllevaba la necesidad de analizar el estado de las conducciones.

Pese al tiempo transcurrido desde la interposición de la reclamación, la Administración no había resuelto sobre los extremos señalados. En aquellos casos en que la Administración se limita a declinar su responsabilidad en los hechos, sin indicar al perjudicado cuál de las partes contratantes debe responder por los daños causados, esta omisión constituye motivo suficiente para atribuir la responsabilidad por daños a la propia Administración, sin que pueda verse exonerada por la aplicación de la norma que, con carácter general, atribuye la obligación de indemnizar a la empresa contratista.

En este caso, habiéndose formulado la reclamación al Ayuntamiento de Ponferrada, la Administración se había limitado a ponerlo en conocimiento de Aquagest, sin hacer declaración alguna sobre a quien correspondía la responsabilidad de los daños, ni fijar su cuantía, por lo que, de resultar acreditados los daños, debían ser indemnizados por el Ayuntamiento, sin perjuicio de la repercusión posterior contra quien hubiera sido el verdadero causante.

En virtud del principio sobre la carga de la prueba (que en cuanto carga procesal comporta la necesidad de actuar de determinada manera para obtener un beneficio o evitar un perjuicio) cada parte soporta la de acreditar los datos que no siendo notorios ni negativos y teniéndose por controvertidos, constituyen el supuesto de hecho de la norma cuyas consecuencias jurídicas invoca a su favor.

Ello, sin perjuicio de que la regla pueda intensificarse o invertirse, según los casos, en aplicación del principio de la buena fe en su vertiente procesal, mediante el criterio de la facilidad, cuando hay datos de hecho que resultan de clara facilidad probatoria para una de las



partes y de difícil acreditación para la otra (SSTS de 29 de enero y 19 de febrero de 1990 y de 2 de noviembre de 1992, etc.).

En consecuencia, en los supuestos de responsabilidad patrimonial, es a la parte que reclama a quien corresponde, en principio, la carga de la prueba sobre las cuestiones de hecho determinantes de la existencia, de la antijuridicidad, del alcance y de la valoración económica de la lesión, así como del sustrato fáctico de la relación de causalidad que permita la imputación de la responsabilidad a la Administración. Por el contrario corresponde a la Administración titular del servicio la prueba, como circunstancia de exención de su responsabilidad, de la fuerza mayor, según reiterada jurisprudencia, y también le correspondería la prueba sobre la incidencia, como causa eficiente, de la acción de terceros, salvo que se trate de hechos notorios, y la acreditación de las circunstancias de hecho que definan el estándar de rendimiento ofrecido por el servicio público para evitar las situaciones de riesgo de lesión patrimonial a los usuarios del servicio.

El reclamante había aportado fotografías que correspondían a las obras realizadas en la calle para corregir las deficiencias en las conducciones; no constaba en el expediente ningún dato aportado por los servicios municipales sobre el correcto funcionamiento de la red de saneamiento municipal, ni la emisión de ningún informe por los servicios técnicos municipales. Teniendo en cuenta las circunstancias del suceso no parecía razonable exigir una mayor carga probatoria al afectado, cuando no se había realizado esfuerzo alguno por la Administración para desvirtuar lo alegado.

Los antecedentes expuestos llevaron a indicar al Ayuntamiento de Ponferrada que debía dictar la resolución del expediente de responsabilidad patrimonial iniciado por el perjudicado, considerando la posibilidad de asumir la reparación de los daños que reclamaba.

El Ayuntamiento de Ponferrada rechazó la anterior resolución.

### **1.3. Contratación administrativa local**

En el año 2009 se recibieron veinticinco quejas sobre contratación administrativa lo que supone un incremento notable de las recibidas en esta materia con relación al pasado año, en el cual se contabilizaron once quejas.

Algunas de ellas no pudieron ser admitidas a trámite después de comprobar que se referían a adjudicaciones de contratos o presuntos incumplimientos que habían tenido lugar después de transcurrido el plazo de un año previsto en la Ley para investigar los hechos susceptibles de motivar una queja.

También se han recibido en este ejercicio algunas quejas que denotan preocupación por la influencia que pueda ejercer la relación de parentesco en la adjudicación de un contrato,





aunque es necesario recordar a los reclamantes que no toda relación de parentesco del contratista con algún miembro de la corporación local es susceptible de invalidar el contrato.

En otros casos los ciudadanos han cuestionado la práctica administrativa consistente en acudir a las prórrogas de los contratos, en algún caso al margen de las posibilidades que ofrece la legislación de la contratación administrativa, por ejemplo con relación a contratos de consultoría y asistencia.

En materia de contratación se han formulado tres resoluciones de las cuales ninguna ha sido aceptada, una fue rechazada expresamente y las otras dos no habían obtenido respuesta a la fecha de conclusión de este Informe anual. A continuación se exponen más detalladamente los supuestos cuyo examen dio lugar a la formulación de dichas resoluciones.

#### **1.3.1. Adjudicación de contrato de gestión de guardería infantil**

En el expediente **20090195** se cuestionaba el acuerdo de adjudicación del contrato de gestión del servicio público de la guardería municipal infantil de Las Navas del Marqués que se había adjudicado mediante procedimiento abierto.

La valoración de las proposiciones y la determinación de la oferta más ventajosa debía efectuarse con arreglo a los criterios directamente vinculados al objeto del contrato, tal y como establece el art. 134 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (LCSP) y el pliego de cláusulas administrativas particulares aprobado en su día.

La jurisprudencia ha señalado la necesidad de establecer con carácter previo y jerarquizado los criterios objetivos en base a los cuales se debe producir la adjudicación a la oferta más ventajosa; criterios que deben ser aplicados por igual a todas las ofertas y que deben estar estrictamente ligados con el objeto del contrato.

Tras el análisis de la documentación se estimó oportuno emitir una resolución en la que se abordaban diversos aspectos: la valoración de la oferta económica, criterios de adjudicación relacionados con aspectos organizativos de los concursantes y la valoración de los criterios de adjudicación.

El pliego de cláusulas administrativas del contrato fijaba un precio máximo que incluía el impuesto sobre el valor añadido, sin embargo la prestación de un servicio de guardería infantil está exenta de este impuesto, según establece la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, reguladora del IVA.

El autor de la queja exponía que la propuesta efectuada por la empresa adjudicataria no era la más ventajosa, porque la contraprestación económica ofertada por otra incluía el IVA,



por lo que una vez restada la cantidad correspondiente al impuesto (que no debía devengarse) la tarifa propuesta sería inferior a la del adjudicatario.

Partiendo del informe facilitado por el Ayuntamiento de las Navas del Marqués no pudo determinar esta institución si las propuestas efectuadas por las distintas empresas que acudieron a este concurso habían incluido todas ellas la cantidad correspondiente al IVA, o no, por lo que se desconocía si la valoración de las ofertas ha tenido en cuenta que el servicio estaba exento del pago de este tributo, debiendo descontar dicha cantidad en todos los casos en que se hubiera incluido.

En definitiva en el caso examinado debía comprobarse que ninguna de las propuestas económicas formuladas por las empresas había incluido el IVA, cuya mención se había recogido incorrectamente en el pliego y, en tal caso, debía restarse dicha cantidad para evitar la posible desigualdad entre licitadores.

En segundo lugar se examinaron los criterios para la valoración de las proposiciones partiendo de la exigencia establecida por la Ley de Contratos del Sector Público de que tales criterios estén directamente vinculados al objeto del contrato (art. 134 LCSP).

La Ley de Contratos del Sector Público, al igual que la anterior Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, diferencia la fase de selección de contratistas, en la que se toman en consideración las características de las empresas, de la fase de adjudicación del contrato, en la que en el concurso, han de establecerse criterios objetivos de las propias ofertas o del objeto del contrato.

En este sentido se pronunciaba ya la Junta Consultiva de Contratación con arreglo a los preceptos de la Ley de Contratos, condicionando la utilización de los criterios de adjudicación a que no hiciesen referencia a las características de la empresa, sino a la propia oferta y al objeto del contrato. (Informe 44/1998).

La solvencia técnica o profesional de los empresarios en los contratos de servicios debe apreciarse teniendo en cuenta sus conocimientos técnicos, eficacia, experiencia y fiabilidad, según se desprende del art. 67 de la LCSP, que establece también los medios a través de los cuales puede acreditarse dicha solvencia. Por tanto estos aspectos no pueden ser tenidos en cuenta como criterios de adjudicación, sino como requisitos de solvencia.

En la cláusula décima del pliego de cláusulas administrativas particulares del contrato se establecían como criterios para la adjudicación del contrato la organización y estructura y la formación del personal.



Habría sido más correcto que estos aspectos se hubieran tenido en cuenta a efectos de acreditar la solvencia técnica o profesional de las empresas, motivo por el cual no debían incluirse como criterios de valoración.

Estos criterios de adjudicación no se encontraban ligados al objeto del contrato, se trataba más bien de criterios referentes a la estructura y al personal de las empresas que concursaban, no al proyecto, por lo que estas cláusulas del pliego podían vulnerar el art. 134 de la Ley de Contratos del Sector Público.

Además, la Ley de Contratos del Sector Público establece, en el art. 134, una preferencia por los criterios que hagan referencia a características del objeto del contrato que puedan valorarse mediante cifras o porcentajes obtenidos a través de la mera aplicación de las fórmulas establecidas en los pliegos y, en caso de que dichos criterios tengan una ponderación inferior a la correspondiente a los criterios cuya cuantificación dependa de un juicio de valor, deberá constituirse un comité que cuente con un mínimo de tres miembros, formado por expertos no integrados en el órgano proponente del contrato y con cualificación apropiada, al que corresponderá realizar la evaluación de las ofertas, o encomendar esta evaluación a un organismo técnico especializado, debidamente identificado en los pliegos.

Esta misma exigencia se recuerda en el Informe 35/08, de 25 de abril de 2008, que contiene las recomendaciones de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa sobre contenido básico de los pliegos de cláusulas administrativas particulares comunes para todo tipo de contratos administrativos; cuando existan dos o más criterios de adjudicación para determinar la oferta económicamente más ventajosa deberá incluirse en el pliego la designación de una comisión de expertos o un organismo independiente para la valoración de los criterios en los casos previstos en el art. 134.2 de la Ley.

En el supuesto examinado, además de la valoración de la oferta económica hasta 40 puntos, se establecían otros criterios cuya suma alcanzaba el umbral de 60 puntos, por tanto la cuantificación de los criterios que dependían de un juicio de valor, era superior a la del criterio económico que podía aplicarse de forma automática.

No se optaba sin embargo por ninguna de las posibilidades que otorga la Ley de Contratos del Sector Público, bien el nombramiento de un comité de tres miembros, bien encomendar la evaluación a un organismo técnico especializado debidamente especificado en el pliego; el informe se había emitido por dos técnicos sin que este aspecto se hubiera determinado en el pliego.

Por tanto el informe que había servido al órgano competente para decidir la concesión no se había emitido dentro de los límites exigidos por la Ley de Contratos del Sector Público.



Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores se formuló una resolución al Ayuntamiento de las Navas del Marqués a fin de que examinara la infracción de las normas expuestas en el procedimiento de adjudicación del contrato y valorara la conveniencia de iniciar los trámites oportunos para declarar la invalidez de la adjudicación del contrato por el procedimiento que corresponda.

El Ayuntamiento rechazó la resolución.

### **1.3.2. Extinción del contrato de mantenimiento de parques y jardines y acceso a expediente**

El interesado de la queja **20081121** cuestionaba la duración del contrato suscrito por el Ayuntamiento de El Espinar con la empresa concesionaria del servicio municipal de mantenimiento de parques y jardines desde el año 2004.

El reclamante denunciaba que el contrato debía haberse extinguido, si bien continuaba la prestación de servicios y también se mostraba disconforme con la negativa a permitir el acceso al expediente de contratación de uno de los trabajadores de la empresa concesionaria, quien había presentado varias solicitudes con este fin.

Admitida a trámite la queja solicitamos del Ayuntamiento de El Espinar que nos informara sobre las cuestiones planteadas; sin embargo, únicamente remitió copia de documentación perteneciente al expediente de contratación tramitado para adjudicar el contrato de gestión del servicio de parques y jardines en el año 2004.

A la vista de la documentación remitida, se comprobó que el periodo de vigencia del contrato de mantenimiento de parques y jardines, incluidas sus prórrogas, había concluido aunque no se informaba, como se había requerido por esta Procuraduría del Común, si continuaba prestándose dicho servicio por la empresa sin haberse tramitado un nuevo expediente de contratación.

El art. 23 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (LCSP), en concordancia con el 26.1.g), exige para todos los contratos que en el pliego se haga constar con precisión el plazo de duración y, cuando estuviese prevista, la de su prórroga y alcance de la misma, que, en todo caso habrá de ser expresa, sin que pueda prorrogarse el contrato por consentimiento tácito de las partes.

El art. 254 del LCSP, en relación al contrato de gestión de servicios, establece que no podrá tener carácter perpetuo o indefinido, fijándose necesariamente en el pliego de cláusulas administrativas-particulares su duración y la de las prórrogas de que pueda ser objeto. Al emplear la Ley el término necesariamente otorga a la determinación de la duración del contrato



y las posibles prórrogas el carácter de requisito esencial del contrato, por lo que no era jurídicamente admisible introducirlas o acudir a las prórrogas tácitas.

La jurisprudencia sobre el tema es reiterada en el sentido de declarar que la concesión de prórrogas corresponde a una actividad reglada y no a la discrecionalidad de la administración, lo que comporta estar estrictamente a lo dispuesto en la Ley y en el pliego de condiciones.

La jurisprudencia y la Junta Consultiva de Contratación han venido interpretando que si bien en los contratos de servicios públicos es admisible la prórroga del plazo de duración, es necesario que la misma y el plazo estén previstos expresamente en el pliego, pues caracterizado éste como ley del contrato, al ser definidor de los derechos y obligaciones de las partes, la falta de previsión en el mismo impide su aplicación (STS 2-04-1996 y JCC informe 18/97).

La sentencia del Tribunal Supremo de 23-01-1979 mantiene que la concesión de prórrogas de un contrato de gestión de servicios sin estar previstas en el pliego de condiciones, implica la existencia de una nueva adjudicación prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido al efecto.

En conclusión, no era posible ni admisible acudir a las prórrogas tácitas, en tanto en cuanto que no habían sido previstas en el pliego de condiciones.

La Junta Consultiva de Contratación también ha tenido oportunidad de informar acerca de las modificaciones del contrato de gestión de servicios públicos, y en especial en aras de garantizar la correcta interpretación del concepto modificar, para evitar, al amparo de la pretendida modificación del contrato, sustraerlo de los principios de igualdad, objetividad, publicidad y concurrencia, que encubrirían una nueva adjudicación. Así, podemos traer a colación el Informe 18/1997, de 14-07 y el 47/1998, de 17-03-1999, en el que se excluye la posibilidad de ampliar o prorrogar el plazo de una concesión otorgada por un Ayuntamiento a una empresa, por cuanto que encubre realmente una nueva contratación y no una modificación. En el mismo sentido, el Informe 9/1999, de 30-06, o los más recientes como el 47/2004, de 12-11-04 ó el de 12-03-2004, 52/2001.

La otra cuestión planteada en la reclamación se refería a la petición de consulta del expediente de contratación por parte de un interesado, petición que había sido desestimada. Frente a dicha resolución había interpuesto el interesado un recurso de reposición y también había formulado nuevas peticiones para obtener autorización de acceso a éste y otros expedientes de contratación, aunque ninguna de ellas fue resuelta.



La única resolución sobre estas solicitudes denegaba la copia del contrato por no tratarse de un expediente archivado, sino de un expediente que continuaba surtiendo efectos. Por tal razón, entendía el Ayuntamiento que no era invocable la legislación indicada por el interesado, ya que el propio art. 37.1 de la Ley 30/1992 se refiere a expedientes terminados, siendo necesario tener reconocida la condición de interesado en un expediente en tramitación para tener acceso al mismo.

Las objeciones opuestas por el Ayuntamiento a la consulta del expediente no eran atendibles, toda vez que resultaba evidente que el solicitante de la información, un trabajador de la empresa concesionaria, tenía interés evidente en conocer si se había extinguido el plazo de vigencia del contrato y, de ser así, si se había iniciado un nuevo procedimiento de contratación.

Por tanto ostentaba un razonable interés en conocer con detalle los antecedentes de la extinción del contrato y si subsistía o se había creado alguna nueva relación contractual con la empresa de la que formaba parte, por lo que el supuesto se incardina dentro de la posibilidad de acceso a la información, sin que se observe causa de restricción alguna de la misma.

A efectos del derecho de acceso a los archivos y registros se considera interesado a aquellas personas que legítimamente justifican una razonable expectativa de obtener provecho en la consulta de los antecedentes cuyo examen puede serle útil para decidir la presentación de una solicitud o el ejercicio de un derecho. No cabe duda que a estos efectos se impone una condición de interesado más amplia que la que se deduce del art. 31 de la Ley 30 /1992, que vincula el reconocimiento de este carácter a la titularidad de un derecho o la personación en el procedimiento de los titulares de intereses directos afectados. Dichas limitaciones no son aplicables al particular que se halla en el trance previo de reunir información necesaria para tomar conocimiento de su situación y derechos frente a los poderes públicos.

En consecuencia la resolución se dirigió al Ayuntamiento de El Espinar en los siguientes términos:

*“Que debe tenerse en cuenta que una vez transcurrido el plazo de vigencia de un contrato de gestión de servicios públicos no puede prorrogarse el mismo tácitamente, debiendo tramitarse un nuevo procedimiento para adjudicar el contrato con los requisitos y garantías previstos en la Ley de Contratos del Sector Público.*

*Que se proceda a notificar al interesado la contestación formal a la denuncia presentada sobre el cumplimiento de la vigencia del contrato suscrito con la empresa concesionaria del servicio municipal de mantenimiento de parques y jardines desde el año 2004 y la continuación de la prestación del servicio.*



*Que se proceda a la revocación del Decreto y se declare el derecho de (...) a acceder al contenido de los expedientes de contratación en la forma en que fue solicitada en su momento”.*

El expediente hubo de cerrarse sin haber obtenido respuesta del Ayuntamiento de El Espinar a dicha resolución.

### **1.3.3. Incumplimiento de obligaciones contractuales: pago del precio**

El incumplimiento de la prestación económica a la que se había obligado la Administración se planteaba en el expediente **20090333**, cuyos autores no habían recibido la cantidad acordada con el Ayuntamiento de León por la impartición de unos cursos.

La relación establecida con estos profesionales quedaba comprendida dentro de los contratos para actividades docentes en centros del sector público desarrolladas en forma de cursos, previstos en el art. 200 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por RDLeg 2/2000, de 16 de junio, bajo cuya vigencia se había celebrado el contrato.

Las cantidades que debían abonarse se habían fijado por medio de un decreto de Alcaldía y se ordenaba su pago a la finalización de los cursos.

La ejecución de los cursos había finalizado en el mes de junio de 2006, sin embargo los profesionales contratados no habían recibido la compensación económica que, tres años más tarde, continuaba pendiente de pago, por lo que habían reclamado su abono en varias ocasiones.

Admitida a trámite la queja y en atención a la petición de información dirigida a esa Corporación, se remitió informe en el cual se indicaba que la deuda no había podido ser satisfecha debido a la falta de liquidez por la que atravesaba la Tesorería, existiendo deudas anteriores de otros proveedores y prestadores de servicios todavía pendientes de pago. Se informaba, asimismo, de la inexistencia de un plan de disposición de fondos aprobado por el Ayuntamiento.

El art. 99 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas disponía que el contratista tenía derecho al abono de la prestación realizada en los términos establecidos en la ley y en el contrato con arreglo al precio convenido, debiendo abonar el precio la Administración dentro de los dos meses siguientes a la fecha de la expedición de los documentos que acreditaran la realización total o parcial del contrato, incrementado, en caso de demora, con los intereses correspondientes.



En la actualidad, el art. 200 de la Ley de Contratos del Sector Público, Ley 30/2007, de 30 de octubre, recoge la regulación del pago del precio, que constituye el principal derecho del contratista y la más importante obligación contractual de la Administración.

El apartado 4 de este precepto dispone que la Administración tendrá la obligación de abonar el precio dentro de los sesenta días siguientes a la fecha de la expedición de las certificaciones de obras o de los correspondientes documentos que acrediten la realización total o parcial del contrato, sin perjuicio del plazo especial establecido en el apartado 4 del art. 205, y, si se demorase, deberá abonar al contratista, a partir del cumplimiento de dicho plazo de sesenta días, los intereses de demora y la indemnización por los costes de cobro en los términos previstos en la Ley por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.

De conformidad con dicho precepto legal, el Ayuntamiento de León debía abonar el precio con el interés correspondiente buscando para ello los medios financieros que considere necesarios.

El art. 187 del RDLeg 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, dispone que la expedición de las órdenes de pago habrá de acomodarse al plan de disposición de fondos de la Tesorería que se establezca por el Presidente que, en todo caso, deberá recoger la prioridad de los gastos de personal y de las obligaciones contraídas en ejercicios anteriores.

El citado art. 187 del TR LRHL establece claramente la prioridad en la ordenación del pago de las obligaciones contraídas en ejercicios cerrados y de él se desprende que, cuanto más antigua sea la deuda, más preferente es su pago.

El excesivo retraso en el abono de la indemnización viene a gravar innecesariamente a la Hacienda Pública, puesto que, un mayor retraso en el pago del precio supone una mayor cuantía de los intereses.

Estas consideraciones llevaron a formular una resolución al Ayuntamiento de León, para que incluyera formalmente, previos los trámites oportunos, en el presupuesto del ejercicio corriente el crédito correspondiente a favor de los interesados y los demás que se hallen pendientes de pago. Además se indicaba que debía la Alcaldía aprobar el correspondiente Plan de disposición de fondos de la tesorería.

En la fecha de cierre de este Informe, el Ayuntamiento de León no había emitido su respuesta a dicha resolución.





#### **1.4. Proyectos y ejecución de obras**

Durante este ejercicio se ha tenido conocimiento de diversos supuestos de realización de obras públicas por administraciones locales que motivaron las críticas de algunos ciudadanos que no estaban de acuerdo, bien con la obra proyectada, bien con el resultado de aquella, alegando que se había incurrido en deficiencias o defectos en su ejecución.

En algunos de estos casos los ciudadanos no habían formulado ninguna reclamación en el periodo de exposición pública del proyecto la obra, manifestando su oposición a la misma cuando se estaba realizando o había finalizado, todo lo cual merma las posibilidades de intervención de esta institución.

Aún así, el hecho de no haber impugnado el proyecto de una obra en periodo de exposición pública, no impide a un interesado la posibilidad de reclamar contra la ejecución material y el resultado de las obras que le han producido unos daños, todo lo cual remite al régimen de la responsabilidad patrimonial.

El número de reclamaciones asciende a treinta y seis, que supone un 15% del total de quejas que se refieren a cuestiones sobre el régimen jurídico de las corporaciones locales, pudiendo apreciarse un aumento con respecto a las recibidas en el año anterior, en el cual se habían contabilizado diecisiete quejas.

El incremento de las quejas puede venir motivado por el aumento de las obras públicas que las administraciones locales han acometido durante el pasado año, gracias en buena medida, a la financiación con cargo al Fondo Estatal de Inversión Local, creado en virtud del RDL 9/2008, de 28 de noviembre.

La investigación de los supuestos que se examinaron el pasado año, algunos procedentes de quejas planteadas en el ejercicio anterior, llevó a formular diez resoluciones, de las cuales fueron aceptadas cinco -una de ellas sólo de forma parcial- otra fue rechazada, en tres ocasiones no se recibió respuesta y en un caso hubo de suspenderse la tramitación después de haberse emitido la resolución, al tenerse conocimiento de la interposición de un recurso contencioso administrativo por parte del interesado.

Como regla general la defensa del interés general que representa la ejecución de una obra pública no puede conllevar un perjuicio directo para un ciudadano, si puede ser evitado mediante una solución distinta a la adoptada por la Administración y compatible con la realización de la obra pública; por otro lado, si algún ciudadano ha de sacrificar alguno de sus derechos en beneficio de la colectividad debe ser indemnizado por ello.



#### **1.4.1. Disconformidad con obra pública por obstaculización de acceso a garaje**

En el expediente **20090968** un ciudadano lamentaba la imposibilidad de acceder con su vehículo al garaje a partir de las obras de remodelación llevadas a cabo en el municipio de Becerril de Campos (Palencia), ya que se habían colocado un banco y un árbol que impedían el uso del garaje. Añadía el reclamante que se habían observado algunas filtraciones de agua en la bodega, que atribuía a la falta de bordillo del alcorque del árbol plantado frente a la edificación.

Los hechos habían sido denunciados por parte del propietario de la vivienda mediante escritos dirigidos a ese Ayuntamiento y también había presentado un informe pericial.

En atención a la petición de información dirigida al Ayuntamiento de Becerril de Campos éste nos indicó que se había dado traslado al Servicio Territorial de Fomento de Palencia, toda vez que había sido el órgano contratante. Añadía que se había emitido un informe técnico a partir del cual estimaba el Ayuntamiento que la actuación llevada a cabo por la Junta de Castilla y León había sido correcta.

Por tratarse de una reclamación planteada con motivo de hipotéticos perjuicios sufridos al amparo de la legítima construcción de obras públicas, era imprescindible analizar si se había producido un funcionamiento anormal de los servicios públicos como consecuencia de actos legítimos (realización de obras públicas) que el particular estaba o no obligado a soportar. Dependía, pues, del grado de tolerabilidad ante las cargas públicas a que se tenga que someter el particular el que exista o no el deber de reparar el daño.

El procedimiento de responsabilidad patrimonial no se había instruido con arreglo a lo establecido en los arts. 139 a 144 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, desarrollados por el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial aprobado por RD 429/1993, de 26 de marzo.

Frente a la primera solicitud formulada por el afectado la Junta de Gobierno Local había adoptado un acuerdo según el cual quedaba enterada del problema denunciado y comunicaba al reclamante que el acceso a las cocheras no se había visto impedido por la rehabilitación de la plaza, con expresión de los recursos que podía interponer frente al mismo.

El interesado se había opuesto a esta resolución por medio de un escrito en el que reiteraba su petición al Ayuntamiento para que llevara a cabo las obras que permitieran utilizar el garaje como venía haciendo hasta el momento, a la vez que hacía constar la falta de motivación del acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno Local y proponía la realización de pruebas para verificar el problema denunciado. Después había presentado un nuevo escrito en el que exponía el problema de las filtraciones de agua en su bodega.



En respuesta a estas peticiones se notifica al solicitante otro acuerdo de la Junta de Gobierno Local, en el cual únicamente se hace constar que la Corporación quedaba enterada de lo solicitado, ofreciendo también al ciudadano la posibilidad de interponer los recursos procedentes frente a aquél.

En el informe que remitió a esta Procuraduría del Común declinaba el Ayuntamiento de Becerril la competencia para resolver la posible responsabilidad en favor de la administración que había contratado las obras, la Administración autonómica, lo cual se contradecía con las actuaciones anteriores, pues primero había dictado resolución desestimatoria de las peticiones del ciudadano y, después de su notificación y transcurridos cuatro meses desde la solicitud inicial, había decidido dar traslado de los escritos del interesado al Servicio Territorial de Fomento de Palencia.

Resultaba contrario a los propios actos, negar la competencia para la resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial después de haber resuelto y denegado las solicitudes del afectado.

Si la colocación del banco y del árbol que impedían el acceso al garaje obedecían a un defecto de ejecución del proyecto, debió ponerlo en conocimiento de la Administración contratante en el momento en que fue conocido, circunstancia que no se produjo. Según el informe enviado a esta institución elaborado por el Servicio Territorial de Fomento y remitido por éste al Ayuntamiento, la obra se había ejecutado de acuerdo con el proyecto aprobado por el Ayuntamiento y tampoco se había recibido queja alguna directamente por parte del interesado o a través del Ayuntamiento.

Por tanto se tuvo en cuenta que el daño se había ocasionado en el ámbito de organización del propio Ayuntamiento como consecuencia del funcionamiento de sus servicios, pues debieron adoptarse las medidas oportunas para que las obras de remodelación de la plaza, que es un bien municipal, no perjudicaran a ninguna propiedad.

Por lo que se refiere a la ausencia de licencia de obras cuando se construyó la vivienda o el garaje veinte años antes, alegada por el Ayuntamiento de Becerril de Campos, resultaba ajena a la cuestión, pues el Ayuntamiento nunca había negado ni la existencia del garaje ni el uso que se hacía del mismo con anterioridad a las obras, prueba de ello era que sí se había realizado en la acera el rebaje del bordillo frente a la entrada al garaje, como se apreciaba en las fotografías enviadas.

En este caso la pretensión del afectado va encaminada a obtener la ejecución de unas obras que posibilitaran el acceso de vehículos a su garaje, desplazando el banco y árbol que obstaculizaban la entrada, y a la realización de bordillo de contención de agua alrededor del árbol.



Esta Procuraduría del Común estimó oportuno resolver que, previos los informes técnicos oportunos, debían llevarse a cabo las medidas que posibilitaran el acceso al garaje de la vivienda y corregir las demás deficiencias detectadas.

#### **1.4.2. Disconformidad con obra pública de pavimentación por instalación de escaleras**

En el expediente **20092279** un vecino de Becedas (Ávila) se mostraba disconforme con la instalación de unas escaleras en la vía pública que no existían antes de la realización de la obra, ni figuraban en el proyecto inicial, basando además su oposición en la dificultad que suponían para el tránsito peatonal y más concretamente para acceder a una de las viviendas, añadiendo que, a partir de su instalación, habían aparecido humedades en el interior del inmueble.

Estas deficiencias habían sido denunciadas ante el organismo contratante de las obras, la Diputación Provincial de Ávila y también ante el Ayuntamiento de Becedas.

La queja fue admitida a trámite habiendo solicitado esta Procuraduría del Común información de ambos organismos.

Sin perjuicio de la resolución que se estimó oportuno dirigir al Ayuntamiento de Becedas sobre los daños que los interesados alegaban como consecuencia del funcionamiento del servicio de pavimentación, de competencia municipal y la necesidad de tramitar el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado por el afectado, resolución que no fue aceptada, también se consideró oportuno trasladar a la Diputación Provincial de Ávila algunas consideraciones con base en los preceptos que a continuación se señalan.

Con carácter general, los proyectos de obras deben contener como requisito mínimo un documento que defina con precisión las obras y sus características técnicas, de modo que éstas se realicen con sujeción al proyecto técnico redactado y siguiendo las determinaciones de los informes técnicos.

El art. 105 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (LCSP) establece que, en los términos previstos en esta Ley, la adjudicación de un contrato de obras requiere la previa elaboración, supervisión y replanteo del correspondiente proyecto que debe definir con precisión el objeto del contrato. La aprobación del proyecto corresponde al órgano de contratación, salvo que tal competencia esté específicamente atribuida a otro órgano por una norma jurídica. En el supuesto de adjudicación conjunta de proyecto y obra, la ejecución de ésta queda condicionada a la supervisión, aprobación y replanteo por el órgano de contratación.



Es decir, el proyecto de obras puede elaborarse por la propia Administración o por el mismo contratista que ha de ejecutar la obra o puede encargarse su redacción a otro contratista, mediante la realización de un contrato de servicios.

En este caso el proyecto había sido redactado por el mismo contratista que había ejecutado la obra, pero en cualquier caso el órgano de contratación debía aprobar, supervisar y efectuar el replanteo del proyecto.

El autor de la queja manifestaba que la implantación de la escalera no se contemplaba en el proyecto de la obra, pero también cuestionaba que no se hubieran tenido en cuenta en su redacción las normas sobre accesibilidad y supresión de barreras.

El informe que la Diputación Provincial de Ávila nos envió indicaba que las obras se habían realizado conforme al proyecto, pero no se aclaraba si el tramo de escaleras se contemplaba en la memoria y si se trataba de la única solución técnica posible para salvar la pendiente de ese tramo de la calle, ni las razones que habían determinado su realización y si se cumplían las normas sobre accesibilidad.

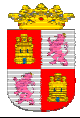
Las oficinas o unidades de supervisión de proyectos tiene encomendadas como funciones verificar que se han tenido en cuenta las disposiciones generales de carácter legal o reglamentario, así como la normativa técnica que resulten de aplicación para cada tipo de proyecto.

Una elaboración cuidada de los proyectos, y el ejercicio de las facultades de vigilancia sobre los mismos por parte de la Administración cuando su redacción se encomienda a terceros, evitaría importantes costes económicos y situaciones indeseables, según la doctrina del Consejo de Estado expuesta en el Dictamen de 20-01-94 y 29-03-01.

En este caso no se había acreditado el cumplimiento de las normas sobre accesibilidad previstas en la Ley 3/1998, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras y su Reglamento de aplicación, aprobado por Decreto 217/2001, de 30 de agosto, pues el reclamante hacía hincapié en el riesgo que constituían las escaleras para personas de edad avanzada o con movilidad reducida.

El art. 13 de la Ley 3/1998 prevé que los proyectos de obras deben contener los elementos mínimos para garantizar la accesibilidad a todas las personas a las vías y espacios públicos, dejando al posterior desarrollo reglamentario el establecimiento de las características y condiciones de trazado que deben respetar los itinerarios peatonales y los elementos de urbanización, entre ellos, las escaleras.

La instalación de escaleras en los espacios urbanos, según el art. 29 del Reglamento de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León, está sujeta al cumplimiento de unas



condiciones especificadas en el nivel de accesibilidad adaptado previsto para los itinerarios verticales (art. 8) con algunas modificaciones.

Como se ha indicado, no se concretaba si en la redacción del proyecto se habían tenido en cuenta las normas de accesibilidad y supresión de barreras y, por otro lado, y aunque así fuera, tampoco se había aclarado si la obra se había ejecutado con estricta sujeción al proyecto en la cuestión debatida, si había sido formalmente recibida y si se había observado alguno de los defectos señalados por los interesados.

Tampoco constaba que la solicitud de los interesados hubiera sido resuelta por la Diputación Provincial de Ávila, no siendo suficiente a estos efectos con dar traslado del informe del director de la obra en el que se manifestaba que se habían seguido las instrucciones del Ayuntamiento.

Por tanto, con independencia de los daños que pudieran reclamar los afectados del Ayuntamiento de Becedas, se consideró oportuno formular a la Diputación Provincial de Ávila la siguiente resolución:

*“Que, se proceda a comprobar el cumplimiento de las normas sobre accesibilidad previstas en la Ley 3/1998, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León y su Reglamento de aplicación, aprobado por Decreto 217/2001, de 30 de agosto, en el proyecto de la obra de pavimentación realizada en el municipio de Becedas.*

*Que por parte de personal técnico de esa Diputación Provincial se verifique que la instalación de la escalera ha sido ejecutada conforme a las especificaciones técnicas previstas en el proyecto de la obra y a las normas sobre accesibilidad; de apreciarse alguna deficiencia deberán adoptarse las medidas oportunas para su corrección.*

*Que se dicte resolución sobre la solicitud dirigida a esa Diputación Provincial y se notifique la misma a los interesados”.*

La Diputación Provincial de Ávila aceptó parcialmente la resolución encargando a los servicios técnicos que emitieran informe sobre el cumplimiento de las normas de accesibilidad.

#### **1.4.3. Disconformidad con obra pública por modificación de conducción de aguas pluviales**

El objeto del expediente **20090313** se refería a la defectuosa ejecución de las obras de urbanización en el municipio de Los Santos (Salamanca) y a la modificación del sistema de evacuación de aguas pluviales y de acceso a un inmueble situado en la calle en la que se habían realizado las obras.



El propietario de la vivienda había solicitado una copia del proyecto de la obra, pero no le había sido facilitada por el Ayuntamiento de los Santos, motivo por el cual no había podido constatar si la ejecución de la obra se había ajustado a las determinaciones del proyecto.

El Ayuntamiento informó a esta institución que la obra se adecuaba al proyecto técnico que había servido de base al contrato, sin embargo nada indicaba sobre la negativa a facilitar al interesado una copia del proyecto de la obra.

Obraba en el expediente la comunicación al solicitante en la que se manifestaba que la copia de todo el documento se consideraba desmesurada para sus pretensiones; en todo caso, debería indicar qué partes o documentos concretos del proyecto necesitaba para comprobar el problema que planteaba.

El solicitante había concretado por escrito que interesaba la parte del proyecto relacionada con su finca, pero después no había recibido ninguna otra noticia.

Lo cierto es que si la Administración municipal había impedido al interesado el acceso a la documentación, no podía aquél saber si la obra que se había ejecutado se adecuaba o no al proyecto, por lo que en la resolución remitida al Ayuntamiento se hizo constar la procedencia de autorizar la entrega de la copia pedida.

Por lo que se refería a los aspectos modificados, concluía el Ayuntamiento que se habían convenido con el propietario de una finca colindante y además consistían en mejoras, no en perjuicios, lo cual resultaba contradicho con los informes periciales que se enviaban.

Esta institución estimó, por tanto, en la resolución que dirigió al Ayuntamiento que debía estudiar la solución técnica más adecuada para ejecutar las obras que deban llevarse a cabo con la finalidad de asegurar el debido funcionamiento de las conducciones de aguas pluviales y el acceso a la vivienda, notificando al administrado la decisión que se adoptara al respecto.

A la fecha de cierre de este Informe el Ayuntamiento de Los Santos no había dado a conocer su respuesta frente a la resolución.

#### **1.4.4. Necesidad de ejecución de obras en pequeños núcleos de población**

El motivo de la queja **20081310** se refería a la situación de abandono de algunos bienes de diversa naturaleza situados en la localidad de Busdongo, en la provincia de León, que atribuían los reclamantes a la falta de obras de mantenimiento y conservación y, de cuya omisión, responsabilizaban a la Junta Vecinal.



En la queja se hacía referencia a desperfectos menores (deterioro de muros y cerramientos), así como a la conservación y limpieza de vías urbanas y caminos vecinales, y a anomalías en la prestación del servicio de abastecimiento de agua.

Iniciada la investigación oportuna, se solicitó información tanto a la Junta Vecinal de Busdongo como al Ayuntamiento de Villamanín.

Tras el análisis de la información procedente de ambas entidades se estimó oportuno dirigir una resolución a cada una de ellas. En concreto, a la Junta Vecinal de Busdongo para que ejerciera las competencias que la legislación le atribuía con respecto a la conservación y mantenimiento de sus bienes y a la conservación y limpieza de las vías urbanas y caminos rurales dentro de su territorio.

Se tuvo en cuenta para ello el régimen jurídico de las entidades de ámbito territorial inferior al municipal establecido en los arts. 3.2 y 45 de la Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, en los arts. 38 a 45 del RDLeg 781/86, de 18 de abril, Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local y en el art. 50 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local, cuyo art. 50 define las competencias de las entidades locales menores, propias y las que pueden adquirir por delegación.

En relación con la prestación del servicio de agua potable y el estado de conservación de algunas edificaciones en el núcleo de Busdongo se trasladaron al Ayuntamiento de Villamanín algunas consideraciones, partiendo de las competencias que correspondían al municipio.

Por lo que se refería al suministro de agua potable, no se había informado sobre la adopción de ningún acuerdo de delegación expresa, como exige el art. 50. 2 de la Ley 1/1998, tampoco constaba que se hubiera producido su aceptación por la entidad local menor y, en cualquier caso, de haberse adoptado un acuerdo de delegación debían haberse previsto las fórmulas de control que se reservara el Ayuntamiento delegante y los medios que se hubieran puesto a disposición de la entidad de Busdongo.

Tampoco constaba que se hubiera suscrito ningún convenio de delegación, en el plazo de un año posterior a la entrada en vigor de la Ley 1/1998, entre el Ayuntamiento y la entidad local menor, en los términos previstos en la disposición transitoria segunda y los arts. 69.2 y 3 de la misma ley, por lo que no se había aportado ningún dato que permitiera concluir que la competencia fuera exclusivamente de la entidad local menor de Busdongo.

Además, el art. 21 de la Ley de Régimen Local de Castilla y León, considera de interés general y esencial para la comunidad autónoma, que todos los municipios integrados en la misma, solos o asociados, presten a sus vecinos, en condiciones de calidad adecuada los





servicios mínimos establecidos en la LBRL, debiendo realizar la prestación de estos servicios en condiciones de igualdad, con independencia del núcleo en que residan, art. 21.2, añadiendo el art. 21.4 de la misma norma que la prestación homogénea de los servicios mínimos constituye un objetivo a cuya consecución se dirigirán preferentemente las funciones asistenciales y de cooperación municipal de las Diputaciones Provinciales, así como la coordinación y ayudas de la Comunidad Autónoma.

La inexistencia de habilitación presupuestaria no dispensa a los ayuntamientos de la obligación de cumplir y prestar los servicios previstos en el art. 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

No cabe excusar a la administración de adoptar ciertas medidas a causa de la inexistencia de créditos presupuestarios, pues la habilitación de los mismos no es condición para la inexistencia del derecho, sino que, por el contrario, será una consecuencia de su declaración.

En cuanto a las competencias urbanísticas no resulta posible que las entidades locales menores actúen incluso por delegación del municipio, lo cual supone negar cualquier posibilidad de ejercicio de las mismas por las entidades locales menores.

La resolución dirigida al Ayuntamiento instaba a éste a prestar el servicio de abastecimiento de agua potable en todo el territorio de la entidad menor en igualdad de condiciones con el resto de vecinos del municipio y a ejercitar las competencias en materia urbanística para garantizar que los propietarios cumplen el deber de conservación de los inmuebles.

Ninguna de las entidades, ni el Ayuntamiento de Villamanín, ni la Junta Vecinal de Busdongo, comunicó a esta Procuraduría del Común su postura frente a las resoluciones que fueron formuladas a cada una de ellas.

#### **1.4.5. Exclusión de proyectos de obras de las actividades subvencionadas por otras administraciones**

El interesado en la queja **20081550** manifestaba su malestar por la exclusión de las obras realizadas en Arroyo de Valdivielso (Burgos) de las ayudas concedidas por el municipio al que pertenecía, el Ayuntamiento de Merindad de Valdivielso, a las entidades locales menores que realizaran obras de competencia municipal.

En concreto, el motivo de la reclamación se refería a la negativa de ese Ayuntamiento a reintegrar una parte de la cantidad invertida por la Junta Vecinal de Arroyo de Valdivielso en la realización de algunas obras, necesarias para la prestación de servicios mínimos en el



territorio de esa entidad durante el ejercicio 2007, que dicha Junta Vecinal había venido reclamando desde entonces.

Las obras que se mencionaban como realizadas por la Junta Vecinal sin recibir ninguna aportación del Ayuntamiento, ni de ninguna otra Administración, habían consistido en la canalización de aguas pluviales, ampliación de capacidad y contador del depósito de aguas, funcionamiento de clorador y arreglo de pavimentación.

El reclamante manifestaba que a partir del ejercicio 2008 se había aprobado un Reglamento Municipal que regulaba la concesión de este tipo de ayudas; sin embargo, antes de su entrada en vigor, momento al cual se referían las obras que eran objeto de este expediente, se venía aplicando un criterio según el cual el Ayuntamiento financiaba una parte de las obras que debían realizar las Juntas Vecinales en cada anualidad, una vez que presentaban las facturas.

El Ayuntamiento no había satisfecho la parte correspondiente a las obras realizadas por la Junta Vecinal de Arroyo de Valdivielso en el año 2007, aunque habían sido presentadas las facturas y reclamado su importe por medio de diversos escritos.

La queja fue admitida a trámite solicitándose del Ayuntamiento de Merindad de Valdivieso la remisión de un informe aclaratorio de los extremos que se consideraban necesarios para adoptar una decisión en el supuesto planteado, más específicamente los siguientes:

- Criterios aplicados para la financiación de las obras realizadas durante el año 2007 en el territorio de las Entidades Locales Menores existentes en ese término municipal.

- Si existía algún convenio suscrito por ese Ayuntamiento con las Entidades Locales Menores sobre posibles aportaciones económicas municipales o bien sobre delegación de competencias en dichas Entidades, en cuyo caso debía remitir una copia de aquél.

- Motivos por los cuales se había denegado, en su caso, la solicitud de participación municipal en la financiación de las obras realizadas durante el año 2007 en Arroyo de Valdivielso.

- Razones que habían llevado a ese municipio a modificar los criterios aplicados en anualidades anteriores al año 2008, indicando cuál fuera el régimen posterior.

El análisis de la información remitida por el Ayuntamiento permitía conocer el régimen vigente a partir de la entrada en vigor del Reglamento regulador de la Concesión de Ayudas y Subvenciones a las Juntas Vecinales de la Merindad de Valdivieso (Burgos), publicado en el BOP de Burgos de 24 de octubre de 2008, cuya entrada en vigor se había producido quince días después de dicha publicación, por tanto no resultaba de aplicación al supuesto planteado.



Más problemático resultaba establecer cuál era el régimen jurídico de las ayudas que el Ayuntamiento venía concediendo a las Juntas Vecinales con anterioridad a la entrada en vigor del Reglamento, que sería el aplicable al supuesto de las inversiones que constituyen el objeto de esta queja.

De la propia exposición de motivos del Reglamento resultaba que las Juntas Vecinales venían realizando obras y prestando servicios de competencia municipal dentro del ámbito de su territorio, aunque no se había formalizado un convenio otorgando el Ayuntamiento venía todos los años diversas ayudas y subvenciones a las Juntas Vecinales para su financiación.

Sin duda a dichas subvenciones resultaban de aplicación las disposiciones contenidas en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS), que tiene por objeto (art. 1) la regulación del régimen jurídico general de las subvenciones otorgadas por las Administraciones públicas, e incluye en su ámbito de aplicación (art. 3) las entidades que integran la Administración Local, y los preceptos del Reglamento dictado en desarrollo de la Ley (RGS), aprobado por RD 887/2006, de 21 de julio, vigente a partir del 25 de octubre de 2006.

La concesión de estas subvenciones se podría encuadrar en lo establecido en el art. 22.2 de la Ley 38/2003, pues aunque el procedimiento ordinario que la Ley prevé es el régimen de concurrencia competitiva, establece tres supuestos en los cuales se pueden conceder subvenciones directas, precisamente en el apartado a): Las previstas nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado, de las comunidades autónomas o de las entidades locales, en los términos recogidos en los convenios y en la normativa reguladora de estas subvenciones.

En cualquier caso, con anterioridad al Reglamento municipal existían unos acuerdos plenarios, cuya fecha de aprobación se desconocía, al haberse enviado únicamente una copia parcial de aquéllos, en los que se contenían los presupuestos para la concesión de estas ayudas:

- El primero se refería a ayudas a Juntas Vecinales y en él se indicaba que, con el fin de que todas las Juntas Vecinales fueran tratadas equitativamente por ese Ayuntamiento con independencia de los ingresos que obtengan, se acuerda su concesión, el importe, las obras que se subvencionan (alumbrado público, pavimentación y accesos, abastecimiento de agua o saneamiento, casas concejo), plazo para ejecución de la obra (hasta el 31 de diciembre del año correspondiente) y documentación que debe presentarse.

- El segundo se refería al acuerdo en virtud del cual el importe de la ayuda se limitaba al 55% del presupuesto de ejecución material, exceptuando siempre las subvencionadas, el IVA, honorarios y beneficio industrial, hasta un máximo de 500.000 pesetas por pueblo, obra y año.



El núcleo esencial del problema planteado era conocer los motivos que habían llevado a denegar la subvención a la entidad local menor de Arroyo de Valdivielso en el ejercicio 2007, sobre el cual el informe municipal no arrojaba ninguna luz.

Se limitaba el Ayuntamiento a indicar que no respondían a los criterios establecidos por el Pleno, afirmación de carácter tan amplio que impedía conocer qué requisito o requisitos habían sido incumplidos, pues en principio las inversiones realizadas respondían al objeto de las ayudas -es decir, servicios mínimos de competencia municipal respecto a los que existía acuerdo para que fueran prestados por las Entidades locales menores- habían sido realizadas en el periodo anual mencionado y la documentación presentada dentro del plazo establecido, todo ello según la documentación y alegaciones presentadas por el promotor del expediente y que no habían sido contradichas en el informe municipal, salvo la alusión genérica a la que se ha hecho referencia.

La Ley 38/2003 establece entre los principios que deben regir la gestión de las subvenciones, aplicables también a las de concesión directa, (salvo en lo que afecte a la publicidad y concurrencia), los de transparencia, objetividad, igualdad y no discriminación (art. 8.3.a. LGS).

Aunque el art. 28 de la LGS establece el convenio como forma para canalizar las subvenciones previstas nominativamente en los presupuestos, del art. 65.3 del RGS se desprende que se podrá prescindir del convenio cuando se estime que la mera resolución administrativa garantiza la necesaria seguridad jurídica, aunque en este caso no existe o al menos desconocemos dicha resolución.

Debía añadirse que los acuerdos que limiten derechos o intereses legítimos deben estar motivados conforme establece el art. 54 de la Ley 30/1992, motivación que se exige con el fin de que los afectados puedan conocerlos y articular en base a ello, en su caso, los medios de defensa.

En este caso no se había aclarado la ausencia de cuál de aquellas condiciones establecidas para conceder la ayuda había impedido su otorgamiento, extremo que manifestaba también desconocer el reclamante, quien además no había cesado de solicitar por escrito al Ayuntamiento que le informara sobre este aspecto.

Por tanto, debería al menos facilitar una respuesta a la Junta Vecinal, en cumplimiento del deber de la Administración Pública de resolver todas las solicitudes y reclamaciones que reciban, máxime teniendo en cuenta la normativa de aplicación expuesta sobre la necesidad de poner en conocimiento de los interesados los fundamentos de la resolución adoptada sobre la denegación de una subvención de estas características.



En virtud de lo expuesto se formuló al Ayuntamiento de Merindad de Valdivielso la siguiente resolución:

*“Que se proceda a examinar la concurrencia, o no, de todos y cada uno de los requisitos exigidos para la concesión de la ayuda solicitada por la Junta Vecinal de Arroyo de Valdivielso en el ejercicio 2007, según las normas y acuerdos aplicables en aquella fecha, y se notifique el resultado de dicho análisis a la entidad local interesada en respuesta a sus reclamaciones.*

*En caso de estimar el reconocimiento de la ayuda a favor de la entidad local menor citada, deberán adoptarse las medidas oportunas de carácter presupuestario que permitan hacer efectivo el abono de la cantidad que hubiera resultado de dicha comprobación”.*

El Ayuntamiento de Merindad de Valdivielso comunicó esta institución el acuerdo adoptado por el Pleno una vez examinada la petición de la Junta Vecinal, si bien desestimaba el reintegro de las cantidades invertidas.

Otro supuesto en el que se demandaba la necesidad de acometer obras en una entidad local menor se planteaba en el expediente **20081835**, esta vez se trataba de la entidad de Prado de la Guzpeña, perteneciente al municipio de Villafranca del Bierzo (León), la cual había solicitado diversas ayudas económicas al Consejo Comarcal del Bierzo que sin embargo no había aprobado su concesión.

En la reclamación se ponían de manifiesto también otras carencias en la prestación de servicios mínimos municipales, motivo por el cual se solicitó informe tanto al Ayuntamiento de Villafranca del Bierzo como al Consejo Comarcal del Bierzo.

Las carencias manifestadas se referían a la prestación de servicios mínimos del municipio: las calles no estaban pavimentadas, no existía servicio de alcantarillado, ni alumbrado público, la infraestructura del suministro de agua potable era obsoleta y carecía de una vía de comunicación con el núcleo más próximo.

El Ayuntamiento de Villafranca del Bierzo informó sobre algunas medidas cuya adopción estaba prevista acudiendo a financiación de otras administraciones, sin embargo se hizo necesario formular una resolución en la que se destacaba el derecho de los vecinos a exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público (art. 18.1.g de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local), excluyendo la diferenciación entre residentes ocasionales y permanentes, como pretendía el Ayuntamiento, no contemplada en la normativa local.



En cuanto al Consejo Comarcal del Bierzo, se cuestionaba la distribución de ayudas dirigidas a municipios y entidades locales dentro del Plan de Pequeñas Obras, pues según se indicaba en el escrito de queja, la entidad local menor de Prado de la Somoza no había resultado beneficiaria de ninguna subvención con cargo al citado Plan desde el año 2003, si bien había solicitado la concesión de una ayuda para la reparación de la fuente pública, dentro del Programa de ayudas aprobado para los años 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008.

Añadía el autor de la queja que no se habían resuelto algunas peticiones formuladas ante el Consejo Comarcal por la Junta Vecinal de Prado de la Somoza, además de una solicitud de cooperación para presentar una memoria de las obras que debía adjuntarse a la solicitud de la subvención, también una reclamación contra la desestimación de la ayuda correspondiente al Plan de Pequeñas Obras de 2008.

Iniciada la fase de investigación de la queja, la información recibida permitió obtener algunas conclusiones que sirvieron de base a la resolución que se dirigió al Consejo Comarcal del Bierzo.

El derecho a la tramitación regular del procedimiento subvencional es plenamente exigible cuando la Administración ejerce sus funciones en materia de subvenciones, porque la observancia estricta y rigurosa de las reglas procedimentales es presupuesto indispensable para que la decisión administrativa se adopte de acuerdo con los criterios de racionalidad, objetividad, transparencia y no discriminación.

La Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS) establece entre los principios que deben regir la gestión de las subvenciones, los de publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación (art. 8.3.a LGS) y recoge como una de las previsiones que debe contener la norma reguladora de la concesión de la subvención, los criterios objetivos de otorgamiento de la subvención y, en su caso, la ponderación de los mismos (art. 17.3 LGS).

Por tanto, el principio de legalidad financiera y la aplicación del régimen de concurrencia competitiva supone, conforme dispone el art. 22 de la Ley General de Subvenciones, que la concesión de las ayudas se realice mediante la comparación de solicitudes, a fin de establecer una prelación entre las mismas de acuerdo con los criterios de valoración previamente fijados en las bases reguladoras y en la convocatoria, y adjudicar, dentro del crédito disponible, aquellas que hayan obtenido mayor valoración en aplicación de los citados criterios.

Es reiterada la jurisprudencia que declara que el establecimiento de las subvenciones puede ser discrecional para la Administración, pero una vez reguladas por la correspondiente



norma y anunciadas, termina la discrecionalidad y comienza la regla y el reparto concreto escapa del puro voluntarismo de la Administración.

A esto debía añadirse que los acuerdos denegatorios de la subvención deben estar motivados conforme establece el art. 54.2 de la Ley 30/1992, precepto que exige que la motivación en los actos de concurrencia competitiva se efectúe conforme a las bases de la convocatoria, debiendo, en todo caso, quedar acreditados en el procedimiento los fundamentos de la resolución que se adopte.

En el mismo sentido, la Ley General de Subvenciones prevé, en el art. 25.2, que la resolución se motive de acuerdo con lo que dispongan las bases reguladoras de la subvención debiendo, en todo caso, quedar acreditados en el procedimiento los fundamentos de la resolución que se adopte.

También la jurisprudencia se ha pronunciado a favor de la motivación de este tipo de actos, los relativos a la negación de subvenciones, declarando que podrá debatirse sobre el mayor o menor grado de suficiencia de la motivación, en concreto, pero nunca se ha dudado de la exigencia de ésta, puesto que el componente discrecional de la actividad administrativa de fomento en modo alguno impide que la decisión deba ser también motivada si limita derechos subjetivos o intereses legítimos.

Esta Procuraduría solicitó información sobre los criterios por los que se regía la concesión de ayudas por parte de ese Consejo Comarcal correspondientes al Plan de pequeñas obras de Juntas Vecinales y Ayuntamientos, a fin de llegar a una conclusión sobre la aplicación de los mismos a este caso.

En el supuesto planteado en la reclamación, a la luz de los criterios legales y jurisprudenciales que se exponían, no se hallaba debidamente motivada la exclusión de las solicitudes formuladas por la Entidad local menor de Prado de la Somoza para obtener una subvención en las sucesivas convocatorias del Plan de Pequeñas Obras desde el año 2004, examen que debía partir de los criterios por los que se regía la concesión de las ayudas.

Las bases establecían en todas las anualidades citadas una regulación que comprendía aspectos relativos al objeto, beneficiarios, cuantía y crédito presupuestario, procedimiento para la concesión, modificaciones de obras, justificación y cobro; pero en ninguno de los apartados de las bases se hacía alusión a los criterios objetivos de otorgamiento de la subvención, ni a su ponderación.

No se había acreditado la motivación suficiente expresiva de los criterios de asignación de las subvenciones -o de la no asignación de las mismas- no sólo a esta entidad local, sino a las demás Juntas Vecinales y Ayuntamientos que las habían solicitado.



Esto no quería decir que, necesariamente, los acuerdos hubieran sido arbitrarios, pero sí que no se había justificado lo contrario y esta falta de motivación podría implicar, bien indefensión -si es que se habían seguido unos criterios y no se habían explicitado, por lo que no se había permitido la eficaz defensa de los que se han visto perjudicados-, o bien arbitrariedad, si es que ni siquiera habían existido unos criterios objetivos para la adjudicación de las subvenciones.

Se reconocía, no obstante, que de apreciarse la existencia de un vicio de invalidez de los acuerdos, la revisión de los mismos conllevaría el reintegro de las subvenciones para realizar un nuevo reparto y dichas subvenciones en su inmensa mayoría ya habían sido aplicadas a las obras para cuya ejecución se solicitaron, todo lo cual podía atentar contra el principio de buena fe y confianza legítima de sus perceptores; aunque no podía dejar de señalarse que, en futuras convocatorias de las ayudas que realizara el Consejo Comarcal, las bases debían incluir los criterios objetivos que vayan a utilizarse para su adjudicación.

Además debía determinarse si el escrito interpuesto por la Junta Vecinal de Prado de Somoza había sido presentado en plazo para ser considerado como un recurso frente al acuerdo, y en cualquier caso, debería al menos facilitarse una respuesta al interesado, en cumplimiento del deber de la Administración Pública de resolver todas las solicitudes y reclamaciones que reciba, máxime teniendo en cuenta la normativa de aplicación que se exponía sobre la necesidad de poner en conocimiento de los interesados los fundamentos de la resolución adoptada sobre la denegación de subvenciones.

La resolución que se formuló al Consejo Comarcal del Bierzo contenía las siguientes indicaciones:

*“Que en las próximas convocatorias de ayudas correspondientes al Plan de Pequeñas Obras, u otras subvenciones que ese Consejo Comarcal realice, deberá hacerse constar en las bases los criterios objetivos de distribución de las mismas y su ponderación.*

*Que en el futuro, en todos los procedimientos de concurrencia competitiva que tramite ese Consejo Comarcal, deberá motivarse la resolución de los mismos con la amplitud necesaria para que los participantes puedan utilizar los cauces de reclamación legalmente establecidos, conociendo los fundamentos de la resolución adoptada.*

*Que se notifique a la Junta Vecinal de Prado de la Somoza la respuesta formal a la reclamación interpuesta (...).”*





Tanto el Ayuntamiento de Villafranca del Bierzo como el Consejo Comarcal del Bierzo mostraron su postura favorable a acoger las recomendaciones que les fueron efectuadas.

### **1.5. Organización y funcionamiento de las entidades locales**

De forma análoga a los anteriores Informes anuales se incluyen las reclamaciones que se refieren a asuntos relacionados con el funcionamiento de los órganos de gobierno de las entidades locales, el cumplimiento del régimen de celebración de sesiones o las dificultades en el ejercicio de algún derecho atribuido a los concejales, principalmente el ejercicio del derecho a la información.

Se mantiene el número de quejas recibidas con una mínima variación respecto al año anterior, pues de las noventa y ocho quejas recibidas en 2008 se ha pasado a noventa y seis quejas en el presente ejercicio, siendo también semejante el número de denuncias formulado sobre el ejercicio del derecho a la información de los concejales, pues si el pasado año se habían contabilizado treinta y dos denuncias, este año se han registrado veintisiete.

La tramitación de las quejas ha dado lugar a la formulación de cuarenta y cinco resoluciones, de las cuales se aceptaron diecisiete, aunque una de ellas de forma parcial y cuatro se rechazaron expresamente, el resto no había obtenido respuesta en el momento de proceder al cierre de este Informe.

Se ha incrementado el número de resoluciones sobre los problemas planteados por los miembros de las corporaciones locales sobre el derecho a la información, si el pasado año se emitieron doce resoluciones, en el presente ejercicio se han dictado diecisiete, de las cuales se aceptaron ocho -una de forma parcial- y no se produjo ningún rechazo, aunque el resto de las resoluciones no habían obtenido respuesta a fecha de cierre del Informe.

#### **1.5.1. Celebración de sesiones ordinarias**

La participación de los concejales en las sesiones plenarias constituye una de las manifestaciones más importantes de la función representativa que tienen encomendada por la ley, de ahí que las normas jurídicas reguladoras de la materia sean especialmente rigurosas en su ordenación.

El apartado 2 a) del art. 46 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, el art. 47.1 del RDLeg 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprobó el Texto Refundido de Disposiciones vigentes en materia de Régimen Local y el art. 78.1 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el RD 2568/1986, de 28 de noviembre, disponen que el Pleno celebrará sesión ordinaria como mínimo cada tres meses en los municipios con un número de habitantes igual o inferior a 5.000,



debiendo ser fijados previamente los días de celebración de tales reuniones ordinarias por acuerdo de la Corporación, adoptado en sesión extraordinaria que habrá de convocar el Alcalde dentro de los treinta días siguientes al de la sesión constitutiva de la Corporación.

La obligatoriedad de la convocatoria sirve a la doble finalidad de asegurar el ejercicio del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos (art. 23 CE) y, al mismo tiempo, garantizar el funcionamiento democrático de las entidades locales (art. 140 CE).

De nuevo durante el presente ejercicio ha sido objeto de estudio el régimen de celebración de las sesiones ordinarias del pleno en algunas corporaciones locales en las cuales no se cumplía con las fechas establecidas.

Un ejemplo de ello fue la queja **20090302**, en la que pedía su autor que se examinara el cumplimiento del régimen de sesiones ordinarias del Pleno del Ayuntamiento de Riaza (Segovia), el cual debía convocar dichas sesiones todos los meses y después cada dos meses, según la modificación del acuerdo plenario que establecía su funcionamiento.

Después de examinar la información remitida por el Ayuntamiento resultó que, efectivamente, algunas sesiones ordinarias no se habían celebrado en las fechas previstas, alegando la ausencia durante algunos periodos del funcionario que ocupaba el puesto de Secretaría, aunque excusaba la falta de celebración de estas sesiones indicando que se habían celebrado sesiones extraordinarias.

En la resolución que se formuló al Ayuntamiento de Riaza se insistía en la necesidad de convocar las sesiones ordinarias en las fechas previstas y se recordaba el distinto régimen que las separa de las sesiones extraordinarias, como también las posibilidades de actuación en caso de ausencia del Secretario.

La resolución fue aceptada por el Ayuntamiento.

En algún otro caso de los que tuvo conocimiento esta institución resultó que el acuerdo que establecía el régimen de las sesiones ordinarias plenarias no fijaba una fecha y horario concretos para su celebración.

Este fue el caso del Ayuntamiento de Valdelosa (Salamanca), examinado en el expediente **20090344**, en el cual se dictó una resolución en la que se instaba a convocar una sesión extraordinaria del Pleno para adoptar el acuerdo que correspondiera sobre la periodicidad de las sesiones ordinarias, estableciendo un día y hora concretos en que deberían celebrarse, con respeto del límite legal establecido.

Esta resolución fue aceptada por el Ayuntamiento de Valdelosa.



### **1.5.2. Convocatoria y celebración de sesiones extraordinarias**

Algunos miembros de la Asamblea Vecinal del municipio de Roturas (Valladolid), que funciona en régimen de concejo abierto, mostraban su preocupación en la queja **20090730** por algunos defectos que habían observado en la convocatoria de las sesiones y que, según afirmaban, les impedían participar en las mismas.

En concreto se referían a una sesión respecto de la cual tenían dudas sobre el carácter con el que se había celebrado, es decir si era ordinaria o extraordinaria, pero aludían principalmente a que no se había celebrado en la fecha prevista en la convocatoria, sino dos días más tarde sin previo aviso.

Aunque se observó algún error en la convocatoria sobre la mención de la naturaleza de la sesión, estos defectos carecían de trascendencia, pues quedaba aclarado que se trataba de una sesión extraordinaria y el error había sido subsanado, así todo se advertía al Ayuntamiento de Roturas que debía extremarse la diligencia en la práctica de las convocatorias para evitar cualquier confusión sobre el carácter de la sesión.

En cuanto a la otra cuestión planteada, a partir de la información aportada por el Ayuntamiento con motivo de la admisión a trámite de la queja se dedujo que no existía ningún uso o costumbre directamente aplicable a la convocatoria y celebración de las sesiones extraordinarias, por lo que nos remitimos al régimen establecido en la legislación general y autonómica y, en defecto, de ambas al ROF.

El informe municipal reconocía que la sesión no se había celebrado en la fecha prevista por falta de quórum en primera convocatoria, habiéndose efectuado una segunda convocatoria para que fuera celebrada dos días más tarde.

El art. 90.2 del ROF establece que si en primera convocatoria no existe el quórum necesario se entenderá convocada la sesión automáticamente a la misma hora dos días después. Si tampoco entonces se alcanza quórum necesario, la presidencia dejará sin efecto la convocatoria posponiendo el estudio de los asuntos incluidos en el orden del día para la primera sesión que se celebre con posterioridad, sea ordinaria o extraordinaria.

Es decir, la norma citada prevé la convocatoria automática de una sesión cuando no exista quórum suficiente para su celebración, dos días más tarde y a la misma hora, mención que fue interpretada teniendo en cuenta que debían transcurrir cuarenta y ocho horas entre la primera y la segunda convocatoria. Todo ello sin olvidar que entre la primera convocatoria y la celebración de la sesión han de transcurrir dos días hábiles completos, plazo que sí se había cumplido en este caso.



Sin embargo no se había respetado la hora, sí el día, en que debió celebrarse la sesión en segunda convocatoria, es decir, se había realizado una segunda convocatoria que no coincidía con los términos de la convocatoria automática legalmente prevista.

En cuanto a la trascendencia que estos defectos pudieran tener en los acuerdos adoptados en la sesión, debía partirse de la regulación del art. 62.1 e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que circunscribe la nulidad de pleno derecho a los casos en que el acto administrativo se hubiera dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.

La jurisprudencia ha venido afirmando que la simple inobservancia de las formalidades legales en la notificación de la convocatoria a los concejales no desemboca necesariamente en la nulidad de la celebración de la sesión ni de los acuerdos adoptados; siempre que la asistencia de aquel que no fue debidamente notificado no fuese trascendente para la aprobación de alguno de los acuerdos. (SSTS 23-11-1990, 26-11-1997).

Aplicando estos criterios al caso concreto se llegó a la conclusión de que tampoco se había prescindido de las reglas esenciales para la formación de voluntad de la Asamblea Vecinal, porque hubo convocatoria, una primera, correctamente notificada mediante su publicación en el tablón de anuncios y otra segunda, que se notificó del mismo modo con el defecto indicado -sin haber transcurrido como mínimo cuarenta y ocho horas-, pero a la cual, según el acta de la sesión, habían asistido vecinos de la localidad suficientes para la celebración de esta Asamblea en segunda convocatoria, habiendo adoptado además los acuerdos por unanimidad. Por tanto no se apreció nulidad de pleno derecho de los acuerdos adoptados.

Pudo haber, sin embargo un vicio de anulabilidad en la convocatoria de la Asamblea por infracción del art. 80 del ROF que también se había infringido al no haberse motivado su convocatoria, sin embargo las circunstancias concurrentes conducían a calificar este vicio como independiente de los acuerdos, al haber sido adoptados por unanimidad.

Estas conclusiones no impidieron dirigir una resolución al Ayuntamiento de Roturas en la que se consideraba que, en sucesivas ocasiones, debería mejorar la práctica de las convocatorias de la Asamblea Vecinal evitando las infracciones señaladas, a cuyo fin lo más correcto era que en la primera convocatoria se hiciera mención a la convocatoria automática de la sesión en segunda convocatoria para el caso de falta de quórum, a la misma hora, cuarenta y ocho horas después. También se indicaba que, en lo sucesivo, las convocatorias de las sesiones extraordinarias de la Asamblea Vecinal debían motivarse en todo caso.

Esta resolución fue aceptada con posterioridad a la fecha de cierre del Informe.



Algunos vecinos de Valdecasa (Ávila), municipio que también funciona en régimen de concejo abierto, se dirigieron a esta institución para exponer los problemas que sufrían en la prestación del servicio de agua en el anejo de Pasarilla del Rebollar, dando lugar al inicio del expediente **20081559**.

En la reclamación se hacía referencia a que los vecinos que representaban más de la cuarta parte de los integrantes de la Asamblea vecinal habían solicitado la convocatoria de una sesión extraordinaria para abordar la solución del problema, sin embargo dicha sesión ni se había convocado, ni se había celebrado.

Según el régimen general aplicable en defecto de uso o costumbre en ese municipio, el supuesto de sesiones extraordinarias solicitadas por los miembros de la corporación requiere la solicitud, al menos, de la cuarta parte del número legal de aquéllos, mediante escrito razonado en el que deben enumerarse los puntos a incluir en el orden del día. (Artículo 46.2.a LBRL).

Solicitada la celebración de una sesión extraordinaria cumpliendo los requisitos legales, el Alcalde estaría obligado a convocarla en el plazo señalado en el art. 46.2 a) de la Ley 7/1985, sin que pueda alegarse excusa alguna para no hacerlo.

La jurisprudencia se ha pronunciado reiteradamente en este sentido señalando que una vez solicitada la celebración de un Pleno cumpliendo los requisitos legales señalados por el art. 46.2 LBRL, éste ha de ser necesariamente convocado y celebrado; cuestión distinta es que los acuerdos propuestos puedan ser adoptados. (SSTS 5-4-2000, 28-3-2001, 22-10-2002).

Esta institución requirió del Ayuntamiento información sobre los motivos por los cuales no se había convocado la sesión extraordinaria de la Asamblea Vecinal solicitada por una parte de sus miembros.

Según se hacía constar en el informe enviado, al carecer de funcionario que ocupara el puesto de Secretaría, la petición se había remitido a la Diputación Provincial de Ávila para que enviara un Secretario destinado en el Servicio de Asistencia y Asesoramiento a Municipios.

No se indicaba la fecha en la que se había cursado la solicitud desde ese Ayuntamiento a la Diputación Provincial de Ávila, pero la celebración de la sesión en la que se habían adoptado diferentes medidas para solucionar el problema se había celebrado dos meses más tarde.

En cuanto a los plazos a tener en cuenta, el art. 46 LBRL establece que la celebración de la sesión no podrá demorarse por más de quince días hábiles desde que fuera solicitada, no pudiendo incorporarse el asunto al orden del día de un Pleno ordinario o de otro extraordinario con más asuntos si no lo autorizan expresamente los solicitantes de la convocatoria.



Pues bien, no constaba que se hubiera convocado una sesión extraordinaria de la Asamblea Vecinal ni dentro del plazo señalado ni con el orden del día solicitado, más bien se había incluido en el orden del día de una sesión ordinaria.

En consecuencia esta actuación contradice la prohibición expresa contenida en el art. 46.2. a), según el cual no puede incorporarse el asunto al orden del día de un Pleno ordinario ni de otro extraordinario con más asuntos, salvo autorización de los peticionarios, que en este caso no constaba.

La propia Ley establece que si el Alcalde no convoca el Pleno extraordinario en dicho plazo de quince días hábiles queda convocado automáticamente para el décimo día hábil posterior al de finalización de dicho plazo, a las 12 horas, lo que implica una auténtica garantía para el ejercicio del derecho de los miembros de la Corporación, frente a la falta de convocatoria.

En este caso ni se había convocado la Asamblea vecinal extraordinaria ni se había celebrado de acuerdo con la convocatoria automática, por lo que, teniendo en cuenta que se había infringido la prohibición expresa de incorporar el asunto al orden del día de otra sesión ordinaria y que existe una limitación temporal que rige para la convocatoria de sesiones extraordinarias a petición de los miembros de la Corporación (no pueden solicitar más de tres anualmente) se dirigió una resolución al Ayuntamiento de Valdecasa para que la Alcaldía valorara la conveniencia de convocar una sesión extraordinaria para tratar este asunto, como pedían los reclamantes.

A ello se añadía que la cuestión que pretendía debatirse en la sesión extraordinaria se refería a las posibles deficiencias en la prestación del servicio de agua potable a los vecinos del anejo de Pasarilla del Rebollar, por lo que no podía dejar de señalarse la conexión entre el derecho a abastecimiento de agua potable y los derechos constitucionales básicos.

Estamos ante un servicio esencial, que debe ser prestado en condiciones de universalidad, igualdad, regularidad y calidad sanitaria, siendo lo anterior inherente al derecho a una vivienda digna -art. 47 CE-; en su vertiente sanitaria el abastecimiento de agua potable en condiciones adecuadas está directamente conectado con el derecho a la integridad física, art. 15 CE, así como con el derecho a la protección a la salud del art. 43 CE, sin olvidar la relación que existe, con el derecho a un medio ambiente adecuado recogido en el art. 45 CE.

Todo ello justificaba las consideraciones que se realizaron en la resolución que se envió al Ayuntamiento y que contenía las recomendaciones siguientes:

*“Que en el futuro deberá convocar y deben celebrarse las sesiones extraordinarias de la Asamblea Vecinal cuando lo soliciten una cuarta parte al menos de miembros de*



*misma, siempre y cuando dicha solicitud reúna los requisitos exigidos legalmente, no pudiendo incluir el asunto en el orden del día de una sesión ordinaria o extraordinaria con más asuntos si no lo autorizan expresamente los solicitantes.*

*Que valore V.I. la posibilidad de convocar una sesión extraordinaria de la Asamblea Vecinal para tratar el asunto de la prestación del servicio de agua potable en ese municipio, incluido el anejo de Pasarilla del Rebollar.*

*Que se proceda a valorar la adopción de las medidas necesarias para garantizar la normalización del suministro de agua potable y la calidad del mismo, articulando los mecanismos pertinentes para que la misma se ajuste a los parámetros contenidos en el Real Decreto por el que se establecen los criterios sanitarios de la calidad del agua de consumo humano, -RD 140/2003, de 7 de febrero-.*

*Que solicite, en caso de carecer de medios para ello, la colaboración de la Diputación Provincial de Ávila y/o de la Junta de Castilla y León a través del Fondo de Cooperación Local.*

*Que se considere la posibilidad de aprobar una ordenanza reguladora de la prestación del servicio de agua potable en el municipio.”*

La resolución fue aceptada.

### **1.5.3. Derecho a la información de los concejales**

El derecho de los miembros de las Corporaciones Locales a la información necesaria para el desempeño de sus cargos se reconoce con carácter básico en el art. 77 de la Ley 7/1985, de 2 abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), derecho que entronca con el derecho fundamental de participación en los asuntos públicos que dimana del art. 23 de la Constitución española.

La jurisprudencia ha declarado que el art. 23.2 de la Constitución, en cuanto que reconoce a todos los ciudadanos el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalan las Leyes, garantiza no sólo el acceso igualitario a las funciones y cargos públicos, sino también que quienes han accedido a los mismos se mantengan en ellos sin perturbaciones ilegítimas y los desempeñen de conformidad con lo que la Ley disponga.

Es cierto que los municipios de menor tamaño con frecuencia exponen ante esta Procuraduría con ocasión de la tramitación de este tipo de reclamaciones la escasez de medios con que cuentan para atender las peticiones de los concejales de consultar la documentación



municipal, sobre todo cuando ésta es copiosa, lo que en ocasiones les lleva a incumplir el régimen legal.

Citaremos como ejemplo el expediente **20081394** en el cual se planteaba además de la posible vulneración del derecho a la información de un concejal, también la ausencia de representación de este mismo concejal en las Comisiones informativas, concretamente en la Comisión Especial de Cuentas.

Admitida la queja a trámite, se requirió del Ayuntamiento de Hontoria de la Cantera (Burgos) información sobre ambas cuestiones y, tras el análisis de la enviada, se consideró preciso trasladar algunas consideraciones que se exponen a continuación.

El reclamante exponía en su escrito las dificultades del único concejal perteneciente al grupo político minoritario en ese Ayuntamiento para ejercer su derecho a la información, dificultades que se derivaban del horario de apertura de la oficina de secretaría, sólo se le permitía consultar documentación el último lunes de cada mes a primera hora. También indicaba que las dificultades eran aún mayores cuando el mismo concejal trataba de consultar los expedientes de los asuntos incluidos en el orden del día de las sesiones plenarios, muchas veces sin conseguirlo, ni poder hacer copia de ningún documento.

La resolución que se dirigió al Ayuntamiento de Hontoria de la Cantera partía de la distinción, de acuerdo con la regulación que efectúa el ROF de unos supuestos de acceso directo a la información, sin necesidad de que el concejal formule por escrito su petición, ni sea necesaria autorización de la Alcaldía, de los demás casos, en que debe solicitarse por escrito y obtener la correlativa autorización.

Aunque por regla general el acceso a los documentos deba solicitarse por escrito, el art. 15 del ROF establece varios supuestos de acceso directo, debiendo facilitarse la información por los servicios administrativos sin necesidad de autorización:

1) Acceso de los miembros de la Corporación que ostenten delegaciones o responsabilidades de gestión respecto a la información propia de las mismas; ya que para la gestión y toma de decisiones en el área o materia de su responsabilidad, el concejal precisa la información.

2) Cuando se trate del acceso de cualquier miembro de la Corporación a la documentación relativa a los asuntos que hayan de ser tratados por los órganos colegiados de que formen parte.

3) Resoluciones y acuerdos adoptados por cualquier órgano municipal.

4) Acceso a la documentación que sea de libre acceso a los ciudadanos. Lógicamente si los miembros de la Corporación tienen un derecho especial privilegiado de información, no





pueden tener restricciones a la documentación de libre acceso al público en general por ser documentos públicos, (copia del presupuesto y sus modificaciones, planes de urbanismo, expedientes sometidos a información pública, etc).

Aunque el Alcalde al resolver las solicitudes del concejal puede establecer una hora para que el concejal acuda a consultar la documentación que solicita, en los casos mencionados de acceso directo no es lícito limitar la consulta de documentación a una hora al mes, precisamente porque el concejal en cualquier momento, dentro del horario de la oficina, puede personarse para realizar la consulta, debiendo el personal de secretaría poner la documentación a su disposición. Además en los casos de libre acceso a la información, se reconoce también el derecho a obtener copias, art. 16 a) ROF (STS 27-12-1994).

En concreto el supuesto contemplado en el apartado 2 es el que ofrecía los mayores problemas, ya que debe conectarse con el art. 46.2 b) de la Ley 7/1985.

El citado precepto establece una norma esencial para el funcionamiento del pleno, al prever que la documentación íntegra de los asuntos incluidos en el orden del día que deba servir de base al debate y, en su caso, votación deberá figurar a disposición de los concejales desde el mismo día de la convocatoria en la secretaría de la corporación.

La finalidad de dicha norma es asegurar la formación libre de la voluntad en un órgano colegiado, democrático y representativo. Así lo ha declarado el Tribunal Supremo en varias ocasiones (Sentencias de 15-9-89, 19-7-89, 24-11-93, 5-2-95, 3-7-95).

Como se ha indicado el art. 15 del ROF establece el acceso directo a la documentación en determinados supuestos en los que los servicios administrativos deben facilitar la información requerida, sin que sea necesario que el miembro de la Corporación acredite poseer una autorización, además puede obtener una copia.

De lo expuesto cabía concluir que la consulta de los expedientes que fueran a tratarse en un Pleno debía estar a disposición de todos los miembros de la Corporación, incluidos los pertenecientes a grupos minoritarios, con la antelación y extensión especificada en la norma, por lo que no podía limitarse ese derecho a realizar las consultas durante una hora al mes.

Las dificultades derivadas del horario de secretaría no pueden interferir este derecho y por ello deberá buscarse alguna fórmula que permita cumplir con el fin de obviar las dificultades derivadas de la escasez de medios de la entidad para poner a disposición de los concejales la documentación durante dos días hábiles completos antes de la celebración de la sesión.

Esta fórmula podía consistir en la remisión a los concejales de una copia de los expedientes que fueran a ser tratados por el Pleno en cada sesión. Desde luego de elegir este sistema debía asegurarse que siempre y en todo caso la documentación íntegra de los asuntos



incluidos en el orden del día se hiciera llegar a los concejales con la antelación requerida, lo cual tampoco estaba exento de dificultades. Además no podía omitirse ningún documento, precisamente porque la norma exige que el expediente completo debe hallarse a disposición del miembro del órgano colegiado que va a decidir sobre él, sin excepción de ningún tipo.

Otra posibilidad sería convocar la sesión con una antelación superior a dos días hábiles para su celebración, de modo que durante al menos dos días se permitiera el acceso a los expedientes, aunque ciertamente podría no ser viable en algunas ocasiones.

También podía habilitarse a un funcionario que se encargara de la apertura de las dependencias municipales y permitiera el acceso de los concejales a los documentos cuando entre la convocatoria de la sesión y su celebración mediaran dos días hábiles y uno de ellos, o los dos, la oficina estuviera cerrada; de esta manera se impediría que durante un día completo los concejales no pudieran acceder a los documentos, de lo contrario se podrían lesionar los derechos fundamentales de los miembros de la Corporación a participar en las funciones públicas.

Por último se hacía mención a los efectos que podría tener el incumplimiento de la puesta a disposición de la documentación con la antelación necesaria, la nulidad de pleno derecho en base al art. 62.2.e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, por haberse prescindido de una regla esencial para la formación de la voluntad de los órganos colegiados (SSTS 5-1-1988 y 24-11-1993), sin que quepa alegar en contra que ello no hubiera variado el resultado de la votación, porque el art. 46.2.b LBRL no sólo asegura una adecuada información para las votaciones, sino también para el debate que las precede, siendo claro que en el funcionamiento de un órgano colegiado, democrático y representativo aquéllas dependen de éste (STS 24-11-1993).

En cuanto a la falta de representación en las Comisiones informativas existentes, incluida la Comisión Especial de Cuentas, indicaba el informe municipal que existían Concejalías y que este concejal no había aceptado la que se le había propuesto. Sin embargo las comisiones informativas son órganos diferentes de las concejalías.

La normativa vigente en la materia, constituida en lo esencial por la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen Local (LBRL) y el RD 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF), no deja lugar a dudas acerca de cuál sea la auténtica naturaleza de esas comisiones y su composición.

Estas son órganos de funcionamiento interno de los ayuntamientos de las que se pueden dotar en el ejercicio de la potestad de autoorganización complementaria; sin atribuciones resolutorias, tienen por objeto el estudio, asesoramiento, consulta, propuesta y



seguimiento de la gestión municipal sobre aquellos asuntos que hayan de ser sometidos a la decisión del pleno.

En los municipios de menos de cinco mil habitantes no es obligatoria su existencia, salvo que así lo disponga su reglamento orgánico o lo acuerde el pleno, con la única salvedad de la comisión especial de cuentas, que debe existir en todos los municipios (art. 20. 1 LBRL).

Puesto que el municipio de Hontoria de la Cantera tenía una población de 125 habitantes, únicamente sería obligatoria la existencia de la Comisión Especial de Cuentas, sin perjuicio de que pudieran haberse creado otras Comisiones Informativas, aunque de la información remitida se desprendía que no había sido así.

En orden a su composición, la LBRL dispone, con carácter general para las comisiones informativas, por tanto también para la comisión especial de cuentas, que todos los grupos políticos integrantes de la Corporación tendrán derecho a participar en dichos órganos, mediante la presencia de concejales pertenecientes a los mismos en proporción al número de concejales que tengan en el Pleno; previsión que se concreta al establecer el art. 125 ROF que la adscripción concreta a cada comisión de los miembros de la Corporación que deban de formar parte de la misma en representación de cada grupo se realizará mediante escrito del portavoz del mismo dirigido al Alcalde o Presidente.

El problema de compatibilizar la proporcionalidad en las comisiones con la exigencia de que todos los grupos políticos estén representados en las comisiones, por minúsculos que sean, ha generado bastantes conflictos ante los Tribunales.

Es necesario tener presente al respecto una doctrina jurisprudencial consolidada, conforme a la cual se recuerda que una proporcionalidad estricta es algo difícil de alcanzar en toda representación, tanto más cuanto más reducido sea el número de representantes a elegir.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 30/1993 reconoció el derecho del recurrente, único concejal que formaba parte del grupo mixto, a ser miembro de cada una de las referidas comisiones informativas existentes en la Corporación. (STC 5-01-1993).

Esta misma doctrina se reitera por el Tribunal Supremo en la sentencia de 17 de diciembre de 2001, cuando afirma que tanto las normas jurídicas aplicables como la doctrina constitucional refieren a todos los grupos municipales el derecho a participar en las comisiones, derecho que se funda en el fin de facilitarles el conocimiento y reflexión sobre las materias en que han de intervenir con posterioridad con carácter decisorio, lo que nos indica que no existe argumentación de suficiente relevancia como para privar a cualquier grupo, por mínimo que sea, de formar parte de una comisión informativa, si este es su deseo, porque afirmar otra cosa



sería condenarlo a que en determinadas materias, -las de competencia de la comisión de que se trate- no pudiese participar con plena eficacia en su estudio.

Concluye el Tribunal que todo grupo, por el mero hecho de serlo, puede pedir y tiene el derecho a que al menos uno de sus concejales forme parte de todas las comisiones, por lo que no se le puede obligar a tomar su opción de voto en la decisión final sin haber podido acceder a su fase de preparación y estudio en comisión. De ahí que en el supuesto de que un grupo tenga un solo concejal y por eso no pueda alcanzarse una proporcionalidad matemática exacta en la formación de las comisiones, ha de ser ese principio el que ceda a favor de la participación en la fase de estudio y preparación de las decisiones, aspecto perfectamente incardinado en la doctrina constitucional que señala que la proporcionalidad no implica de ningún modo que cada una de las comisiones sea reproducción exacta, a escala menor, del pleno municipal, sino sólo la de que al fijar la composición de las comisiones se procure dotar de presencia en ellas a las fuerzas políticas presentes en el pleno.

En cuanto a las funciones de la Comisión Especial de Cuentas, a ésta le corresponde el examen, estudio e informe de las cuentas de la entidad local, debiendo someterse a su informe antes del 1 de junio, para que puedan ser objeto de información pública antes de la aprobación por el Pleno y puedan presentarse reclamaciones, reparos u observaciones contra las mismas (arts. 116 LBRL y 127 ROF).

En este caso no se había acreditado la existencia de la Comisión Especial de Cuentas, por lo que, si no se hubiera constituido hasta el momento, siendo competencia del Pleno, debía convocarse a estos efectos, permitiendo la participación en ella del único concejal del grupo municipal de la oposición.

Por último debía también tener en cuenta, que la no convocatoria del Pleno para la constitución de la Comisión Especial de Cuentas vulnera el derecho de los concejales a participar en los asuntos públicos. (STS 17-9-1991).

Estas consideraciones llevaron a formular al Ayuntamiento de Hontoria de la Cantera la siguiente resolución:

*“Que se proceda a acordar las medidas oportunas para asegurar que los expedientes, en su integridad, referentes a los puntos del orden del día de las sesiones ordinarias y extraordinarias que celebre el Pleno del Ayuntamiento puedan encontrarse a disposición de todos sus miembros durante, al menos, dos días hábiles completos antes de la celebración de la sesión.*

*Que se proceda a convocar una sesión plenaria para la constitución de la Comisión Especial de Cuentas, en caso de no haberse constituido hasta el momento.*



*Que las cuentas anuales deben someterse a informe de la Comisión Especial de Cuentas antes del 1 de junio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 116 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local y en el artículo 212.2 del RDLeg 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Haciendas Locales”.*

La resolución fue aceptada, sin embargo, con posterioridad esta Procuraduría ha debido reanudar las actuaciones ante el Ayuntamiento de Hontoria de la Cantera, al haber manifestado el interesado que persistían los problemas denunciados, sin que se hubieran adoptado ninguna de estas medidas.

Se ha observado en la tramitación de las quejas presentadas que no es infrecuente que se dejen de resolver las peticiones que formulan los concejales en ejercicio del derecho a la información, siendo uno de estos casos el examinado en el expediente **20090138**.

Un vocal perteneciente a la Junta Vecinal de Torre de los Molinos nos enviaba tres peticiones que había realizado para consultar documentación sobre las cuales afirmaba no haber obtenido respuesta.

El informe remitido por el Presidente de la Junta Vecinal llamaba la atención sobre los defectos formales de la petición, no se había dirigido a la Presidencia, si no a otro vocal y, además, se había presentado en el Registro general del Ayuntamiento al que pertenecía, el cual no disponía de ventanilla única.

Efectivamente los escritos habían sido presentados en el Registro general del Ayuntamiento, el cual los había enviado a esa entidad local y, sin perjuicio de que no resultara exigible para el Ayuntamiento dar traslado de los mismos, tampoco resultaba extraño, ni censurable, este proceder tratándose de una entidad integrada en el municipio.

Por lo demás no se negaba la recepción de los escritos y, siendo cierto que correspondía al Presidente resolver las peticiones que los miembros de la Junta Vecinal formulan para acceder a la información y documentación, tampoco se había enviado ninguna comunicación al vocal solicitante, siquiera para indicarle la necesidad de dirigir sus peticiones al órgano competente para su resolución o la falta de cualquier requisito sobre la regularidad formal de las peticiones.

También exponía el informe de la Junta Vecinal de Torre de los Molinos que el vocal ya había solicitado antes la misma documentación, de lo cual deducía el propósito de entorpecer la labor de gobierno de su Presidente.

Esta institución decidió formular una resolución teniendo en cuenta que no se acreditaba que se hubieran resuelto las peticiones del vocal. Además la petición de volver a



examinar unos documentos concretos no podía interpretarse sin más como un entorpecimiento de la labor del Presidente de la Junta Vecinal, puesto que al Presidente le corresponde resolver las peticiones, incluso fijar las condiciones para que las consultas se realicen sin menoscabo de las tareas administrativas de la oficina de esa entidad, pero no tiene que estar presente cuando la consulta se lleve cabo por el Vocal.

Por lo demás se llamaba la atención sobre el efecto que produce la falta de resolución de las peticiones, ya que estas se entienden concedidas por silencio administrativo positivo, en el caso de que el Presidente no dicte resolución o acuerdo denegatorio en un plazo de cinco días a contar desde la fecha de la solicitud.

No obstante, pese a los efectos estimatorios del silencio, era conveniente que en el futuro se resolvieran este tipo de solicitudes en el plazo fijado de cinco días.

Teniendo en cuenta lo anterior se estimó oportuno dirigir a la Junta Vecinal de Torre de los Molinos la resolución siguiente:

*“Que se comunique al Vocal solicitante la resolución de cada una de las peticiones que formuló y se autorice la exhibición de la documentación que solicita, de no existir otro motivo que lo impida distinto de los aquí indicados.*

*Que en el futuro se proceda en todos los casos a emitir la contestación formal expresa en el plazo de cinco días a contar desde la fecha de las solicitudes, concediendo o denegando de forma motivada las peticiones de acceso a las informaciones realizadas por los miembros de la entidad”.*

La Junta Vecinal de Torre de los Molinos aceptó la segunda parte de la resolución, no así la primera, reiterando los argumentos expuestos en la anterior comunicación.

#### **1.5.4. Derecho a la formulación de mociones, ruegos y preguntas**

El art. 46.2.e) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, dispone que en los Plenos ordinarios la parte dedicada al control de los demás órganos de la Corporación debe presentar sustantividad propia y diferenciada de la parte resolutive, debiéndose garantizar de forma efectiva en su funcionamiento y, en su caso, en su regulación, la participación de todos los grupos municipales en la formulación de ruegos, preguntas y mociones.

El motivo de la queja **20090284** se refería a la ausencia de inclusión de las mociones presentadas por escrito por el portavoz de un grupo minoritario en el Ayuntamiento de Paredes de Nava, aunque se habían tratado en las sesiones de las comisiones informativas.



La respuesta del Ayuntamiento confirmaba que las mociones no se había incluido en ningún Pleno ya que habían sido dictaminadas desfavorablemente por las distintas comisiones informativas y rechazadas. Añadía también que la competencia para la formación del orden del día del Pleno correspondía a la Alcaldía, no a los grupos municipales.

A los efectos del desarrollo de las sesiones y para definir el carácter de las intervenciones de los miembros de la Corporación, el art. 97 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades locales, aprobado por RD 2568/1986, de 28 de noviembre (ROF) distingue, entre otras posibilidades, las proposiciones, mociones y ruegos.

A diferencia de las mociones contempladas en el art. 97.3 del ROF, que deben figurar en la parte resolutive del desarrollo del Pleno, existen otras mociones, introducidas en el art. 46.3 de la LBRL por la modificación operada por la Ley 11/1999, de 21 de abril, que se incardinan en la parte no resolutive del Pleno y que se integran o acompañan en el apartado correspondiente a los ruegos y preguntas.

Desde luego la calificación que merezcan las intervenciones de los miembros de las Corporación corresponde realizarla al Alcalde, como Presidente y director del desarrollo de la sesión, según los arts. 21.1.c) de la Ley 7/1985, 24 a) del Texto Refundido de Régimen Local, aprobado por RDLeg 781/1986, de 18 de abril y 41.4 del Reglamento citado, con arreglo a las normas citadas y con independencia de la denominación concreta que le otorguen los concejales, y en función de esta calificación se efectuará la tramitación o votación correspondiente.

Lo que no puede hacerse, a juicio de esta Procuraduría, es sustraer al conocimiento del Pleno los escritos que hayan sido presentados por los concejales precisamente para que sea el Pleno el que tenga conocimiento de las actuaciones o iniciativas que proponen, con independencia de que deba adoptar alguna medida de las propuestas.

El concejal proponía en su escrito el cambio de denominación de algunas calles, la creación de un punto limpio, la inclusión de determinadas obras en el fondo de inversión pública y la modificación de algunas partidas presupuestarias.

El escrito del concejal denominaba mociones a esas iniciativas, aunque entrañaban más bien propuestas de actuación dirigidas al Pleno como órgano de gobierno del Ayuntamiento, propias de la categoría de las mociones próxima a los ruegos.

La calificación de moción por la que había optado el concejal en su escrito no encajaba en la definición que de ellas realiza el art. 97.3 ROF, pues este término se reserva



para algún asunto no incluido en el orden del día, que algún concejal estima oportuno plantear por razones de urgencia y que no tiene cabida en el apartado de ruegos y preguntas.

Sin embargo podían haberse introducido en el apartado de ruegos y preguntas, como ruego dirigido al equipo de gobierno para que éste recogiese la propuesta formulada.

Ahora bien, ninguna de las mociones había sido tratada ni en la sesión ordinaria siguiente del Pleno ni en ninguna otra, sino únicamente en las comisiones informativas, de las cuales ni forman parte todos los concejales, ni tienen carácter público.

La resolución que se dirigió al Ayuntamiento de Paredes de Nava estimaba que la Alcaldía debía llevar a cabo las siguientes actuaciones:

*“Que por parte de V.I. se proceda a incluir en las sesiones ordinarias del Pleno las iniciativas que los concejales formulen por escrito con arreglo a la calificación y tratamiento que les corresponda.*

*Que proceda a incluir en la próxima sesión ordinaria que celebre el Pleno de ese Ayuntamiento, en el punto del orden del día correspondiente, las sugerencias de actuación (mociones) presentadas por escrito”.*

En la fecha de finalización del ejercicio al que se refiere este Informe no se había recibido respuesta del Ayuntamiento de Paredes de Nava sobre la anterior resolución.

El motivo de la queja **20091158** se refería a la posible falta de respuesta a unas preguntas que habían sido formuladas al Alcalde por los concejales del Ayuntamiento de Cantimpalos mediante un escrito presentado con veinticuatro horas de antelación a la sesión ordinaria plenaria en la que debían ser contestadas.

El art. 97.7 del RD 2568/1986, de 28 de noviembre, del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades locales (ROF), en su último párrafo, prevé que las preguntas formuladas por escrito con veinticuatro horas de antelación serán contestadas ordinariamente en la sesión o, por causas debidamente motivadas, en la siguiente.

La jurisprudencia tiene reconocido que el derecho de los miembros de las Corporaciones a formular preguntas y a obtener una respuesta puede incardinarse en el derecho a participar en los asuntos públicos reconocido en el art. 23 de la Constitución. (STS 16-9-2002).

La información procedente del Ayuntamiento indicaba que para contestar las preguntas, previamente la Alcaldía había de recabar información de los servicios municipales, normalmente sobrecargados de trabajo.





Las preguntas habían sido respondidas, aunque no en la sesión celebrada veinticuatro horas más tarde, sino mediante el envío de un escrito a los concejales que luego se había leído en otra sesión posterior, por lo que se estimó preciso realizar algunas consideraciones.

Se comprobó, a partir de la documentación enviada, que se había cumplido el requisito temporal para la presentación de las preguntas, es decir se habían presentado con veinticuatro horas de antelación a la sesión, sin embargo no se había ofrecido ninguna explicación sobre los motivos por los cuales no resultaba posible contestar en el momento.

Es cierto que se había indicado que la contestación se efectuaría después por escrito, pero esto difería del régimen previsto en el art. 97.7 del ROF según el cual, no era necesario que la contestación se enviara por escrito, pero en todo caso sí debía justificar la demora y también contestar en la sesión plenaria siguiente.

El informe remitido a esta Procuraduría explicaba que, como regla general, era necesario recabar información de los servicios municipales para dar respuesta a las preguntas de los concejales, razón que hubiera sido suficiente para desplazar la respuesta hasta la siguiente sesión, pero debía ofrecerse en el momento en el que procedía la contestación y, por otro lado, tampoco podía recurrirse sin más a este argumento para eludir la respuesta a todas las preguntas que se formularan por escrito con veinticuatro horas de antelación, pues no en todos los casos sería necesario recabar esos datos para su contestación.

Teniendo en cuenta lo anterior se indicó al Ayuntamiento de Cantimpalos que, en el futuro, la respuesta a las preguntas que los concejales formularan por escrito con veinticuatro horas de antelación al inicio de la sesión debían ser contestadas en ésta o, por causas debidamente motivadas, en la siguiente.

A fecha de cierre de este Informe no se había recibido la respuesta del Ayuntamiento sobre la resolución anterior.

#### **1.5.5. Uso de locales por los grupos municipales**

El art. 27 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por RD 2568/1986, de 28 noviembre exige que los diversos grupos políticos dispongan de un despacho o local para reunirse de manera independiente y recibir visitas de los ciudadanos, así como de una infraestructura mínima de medios materiales y personales, siempre en la medida de las posibilidades funcionales de la organización administrativa de la entidad local.

Cierto que este derecho de todos los grupos políticos viene limitado o condicionado, como dice el precepto, en la medida de las posibilidades funcionales de la organización administrativa de la entidad, por lo que no se pueden dar reglas generales para su efectividad.



En definitiva no se trata de un derecho absoluto, sino que viene condicionado por el espacio físico del que disponga el Ayuntamiento para ubicar sus dependencias y servicios, sólo exigible cuando en la sede exista espacio disponible para estos despachos. Es decir, la subordinación del derecho de los grupos políticos al uso de un despacho a las posibilidades funcionales de la organización administrativa remite a una cuestión de orden práctico que debe examinarse en el caso concreto.

Se trata de un derecho fundamental consagrado en el art. 23 de la Constitución que comparte con los demás derechos fundamentales un especial valor que exige interpretar los preceptos que regulan su ejercicio de la forma más favorable a su efectividad. (STS 6-11-2006).

La presunta infracción del derecho de los grupos políticos a obtener el uso de un despacho o local fue objeto del expediente **20090878**.

Las diversas peticiones que había formulado un grupo minoritario del Ayuntamiento de Villoria (Salamanca) se habían denegado indicando que no existía espacio disponible para la ubicación de un nuevo despacho; sin embargo los concejales habían formulado alguna propuesta de utilización de despachos de forma compartida que no había obtenido un pronunciamiento concreto sobre su viabilidad.

Por otro lado algunos de los despachos de la Casa Consistorial eran utilizados para ubicar servicios que no tenían porqué prestarse en la sede del Ayuntamiento, como ocurría con el Juzgado de Paz o el Servicio de Correos.

El Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, en su sentencia de fecha 23 de junio de 2008, resolvió un caso en el que un Ayuntamiento invocaba que tenía comprometidas las dependencias para uso de la Policía Local indicando que no era motivo suficiente para enervar el derecho fundamental esgrimido por los concejales.

En cuanto a la posibilidad de compartir despachos entendía esta institución que siempre podrían adoptarse medidas de índole técnica y organizativas necesarias para garantizar la seguridad de los documentos y evitar su alteración, pérdida, tratamiento o acceso no autorizado.

Por último, es cierto que a la vista del art. 27 del ROF no es lógico que unos grupos tengan locales a su disposición y otros no los tengan, ya que el ROF alude a los distintos grupos, y no sólo al grupo mayoritario o minoritario. Otra cosa es que, en caso de que los medios sean tan escasos que deban ser compartidos entre los distintos grupos, el reparto se haga atendiendo a criterios como la proporcionalidad del número de miembros de cada uno.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones se consideró oportuno formular la siguiente resolución formal al Ayuntamiento de Villoria:



*“Que proceda a valorar la posibilidad de reorganizar el espacio físico existente en la sede del Ayuntamiento o bien compatibilizar el uso de alguna de sus dependencias, de modo que se permita el ejercicio del derecho de los grupos políticos al uso de un despacho en la sede municipal”.*

El Ayuntamiento no se había pronunciado frente a la anterior resolución al cierre del ejercicio.

Otro caso relacionado con el ejercicio de este derecho fue el planteado en el expediente **20090128** por los concejales de un grupo político minoritario en el Ayuntamiento de Moraleja del Vino (Zamora), quienes manifestaban su desacuerdo con la postura municipal de retirar el cartel indicativo de la ubicación del despacho utilizado por este grupo.

Según se exponía en la reclamación, el cartel había estado colocado durante meses en el exterior del edificio aunque después había sido retirado, lo que había llevado a los interesados a solicitar por escrito la autorización para su instalación. Esta fue después otorgada, pero sólo para fijar el cartel a la puerta del despacho, nunca en el exterior del inmueble, siendo un edificio de las antiguas escuelas en el que en la actualidad se realizaban varias actividades.

La cuestión se centraba en determinar cuál podía ser el lugar idóneo para colocar el cartel indicativo del local utilizado por el grupo municipal, si la fachada del edificio, como mantenían los reclamantes o, únicamente, la puerta del despacho utilizado por el grupo municipal.

Con independencia de que el cartel pudiera ubicarse en el interior del edificio al lado de la puerta del despacho, también parecía lógico que se permitiera su colocación en el exterior, cuando otras actividades que se realizaban en el mismo lugar y que, según las fotografías aportadas al expediente por los reclamantes, la guardería infantil y el equipo de fútbol, sí se anunciaban en la fachada.

Desde el Ayuntamiento se indicaba que no se veía adecuada la colocación de un cartel en la entrada de un edificio destinado a centro escolar, sin embargo tampoco se explicaba por qué el hecho de tratarse del edificio de las antiguas escuelas excluía la colocación de un cartel, además sólo en un caso y no en los otros dos, siendo también un uso actual y permitido por la Alcaldía.

Estas razones llevaron a resolver que el Ayuntamiento de Moraleja del Vino debía valorar la posibilidad de revisar la resolución denegatoria del permiso para colocar el cartel informativo en el exterior del edificio en el que se ubicaba el despacho cedido para uso del grupo municipal.



El Ayuntamiento no varió su postura inicial habiendo rechazado la resolución que le dirigió esta Procuraduría.

### **1.6. Información y participación ciudadana**

Los ciudadanos, en algunos casos de forma individual o en representación de alguna asociación de la que forman parte, se han dirigido a esta Procuraduría para plantear cuestiones relacionadas con su derecho a intervenir en la gestión pública local dando lugar a la apertura de veintitrés expedientes.

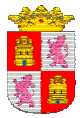
A continuación se recoge el resultado del examen de algunos supuestos que fueron examinados durante esta anualidad relacionados con la información y participación ciudadana en los que se reivindicaba el derecho a consultar la documentación municipal, a conocer los acuerdos adoptados por los órganos de gobierno municipales, a personarse en el trámite de información pública de algún procedimiento administrativo, a utilizar medios públicos municipales o a acceder a subvenciones municipales.

#### **1.6.1. Derecho de acceso a la información municipal**

En el ámbito local, el art. 18.1 e) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), reconoce a los vecinos el derecho a ser informado previa petición razonada, y dirigir solicitudes a la Administración municipal en relación a todos los expedientes y documentación municipal, de acuerdo con lo previsto en el art. 105 de la Constitución y los arts. 69.1 y 70, apartados 1 y 3 de la misma LRBRL recogen este derecho con mayor amplitud de legitimación aludiendo a los ciudadanos. En el mismo sentido se pronuncian los arts. 207, 227 y 230 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por RD 2568/1986, de 28 de noviembre.

El art. 69 de la Ley 7/1985 dispone que las Corporaciones locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local, estableciéndose, en el apartado 3 del art. 70, que todos los ciudadanos tienen derecho a obtener copias o certificaciones acreditativas de los acuerdos de las Corporaciones locales y sus antecedentes, así como a consultar los archivos y registros en los términos que disponga la legislación de desarrollo del art. 105, b), de la Constitución. La denegación o limitación de este derecho, en todo cuanto afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos o la intimidad de las personas, deberá verificarse mediante resolución motivada.

El verdadero desarrollo legal del acceso a los archivos y registros se contiene en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), que tras recoger en el art. 35 h) el derecho de



los ciudadanos al acceso de los archivos y registros en los términos previstos por la Constitución y en ésta u otras leyes, lo desarrolla en el art. 37.

El art. 37.1 de la citada norma establece que “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”, y en relación a los que no lo estuvieren, el derecho a la información corresponde a quienes ostentaren un interés directo o el contenido de la misma pudiera afectar de manera inmediata a la esfera de sus intereses. Derecho que se complementa con el derecho a obtener copias o certificados de los documentos cuyo examen sea autorizado (apartado 8 del art. 37 LRJPAC).

#### **1.6.1.1. Acceso a expedientes administrativos**

Un vecino del municipio de Peral de Arlanza (Burgos) exponía su malestar ante la falta de respuesta del Ayuntamiento a una petición que había cursado para consultar determinada documentación municipal, que se había visto obligado a reiterar, dando lugar a la apertura del expediente **20081604**.

Esta institución inició ante el Ayuntamiento las gestiones de información que permitieran conocer si se había notificado al presentador de los escritos alguna respuesta a su solicitud y si se había permitido la consulta de algún documento.

El informe remitido por el Ayuntamiento de Peral de Arlanza exponía una serie de motivos que trataban de justificar tanto la ausencia de respuesta como la falta de exhibición de la documentación pedida, refiriéndose a los escasos medios personales con que contaba la entidad y a otras consideraciones sobre el volumen de la documentación solicitada, la amplitud de la petición -que incluía la entrega de copia- y la falta de acreditación de un interés legítimo por parte del solicitante.

Por esta razón se había optado por convocar una sesión pública para que todas aquellas personas que quisieran pudieran consultar la documentación, sin que pudieran obtener copia de forma indiscriminada.

Esta institución, aún comprendiendo los argumentos expuestos en el informe, estimó oportuno realizar algunas precisiones, partiendo de la regulación del derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos.

En la resolución enviada al Ayuntamiento de Peral de Arlanza se insistía en el deber de la Administración de dar contestación formal a las pretensiones formuladas y, en caso de que procediera la denegación del ejercicio del derecho, debía dictarse resolución expresa



debidamente motivada y personalmente notificada, con expresión de los recursos que resultaran procedentes.

Respecto de los argumentos expuestos en el informe municipal, eran aceptables en lo que se refería a la necesidad de que las peticiones que dirijan los ciudadanos a la Administración para ejercitar su derecho de acceso a la documentación obrante en sus archivos deban estar debidamente individualizadas, no siendo éste el caso.

No compartíamos, en términos de generalidad, que el examen de un Libro de actas o el proyecto de una obra pública pudiera afectar al derecho a la intimidad o contener datos sensibles especialmente protegidos, tratándose de asuntos tratados en sesiones de carácter público; por otro lado, este obstáculo se salvaría si se concretara el objeto de la consulta, incluso podría adoptarse alguna medida para evitar la exposición de datos o documentos que debieran salvaguardarse.

Con independencia de la mayor o menor dificultad que su individualización pudiera suponer para el administrado, reconocía esta institución que las peticiones que constituían el objeto de esta reclamación podían considerarse genéricas, abstractas y no concretas o determinadas, dado que suponía un evidente esfuerzo para el Ayuntamiento, capaz de entorpecer su normal funcionamiento, el permitir la consulta de una documentación tan amplia.

Si no era obligatorio permitir el acceso en los términos en que se había pedido, mucho menos existía obligación de facilitar copia de los documentos con la misma amplitud, pues ciertamente, ni el peticionario alegaba cuál era el interés perseguido, ni existía un derecho a obtener copia indiscriminada de actas que recogían las sesiones celebradas por los órganos de gobierno de dos entidades locales -Ayuntamiento y Mancomunidad- durante los quince años anteriores, ni siquiera a que le fuera facilitada la copia de un expediente íntegro de un proyecto de obras que podía contener documentos de cierta complejidad (planos, memorias...).

Por tanto, no estando obligado, podía haberse autorizado un examen de los Libros de Actas aunque fuera somero, o bien podía haber desestimado la pretensión exponiendo en la resolución, de forma motivada, los argumentos por los cuales no se permitía la consulta ni la obtención de las copias pedidas; aunque la solución más proporcionada, según el criterio de esta Procuraduría, hubiera sido ofrecer al interesado la posibilidad de concretar la petición y manifestar el interés perseguido antes de rechazar su solicitud, mediante el envío de un requerimiento de subsanación o mejora previsto en el art. 71 de la Ley 30/1992.

En cualquier caso lo que no resultaba conforme a derecho, y así se expuso en la resolución formulada, era guardar silencio sobre una petición de un ciudadano, ni podía considerarse una respuesta formal a su petición la apertura de un plazo -anunciada en el tablón de anuncios- para que todos los vecinos que lo desearan acudieran a la Oficina de Secretaría



con el fin de consultar la documentación que sólo uno había pedido y con el fin de fijar un solo día para todos ellos.

Además de que ninguna resolución se le notificaba personalmente al petionario, si la puesta a disposición de toda la documentación a un ciudadano ya podía causar un entorpecimiento del funcionamiento de la oficina municipal, mucho más grave sería este efecto si acudían más ciudadanos a consultar una documentación que no habían pedido.

En virtud de lo expuesto se envió una resolución al Ayuntamiento de Peral de Arlanza en la que se recomendaba lo siguiente:

*“Que se proceda a resolver las peticiones formuladas por parte de D. X para acceder a los archivos municipales y obtener copia de la documentación obrante en los mismos, adoptando alguna de las posturas legalmente admitidas.*

*Que, en el futuro, deberá dictarse resolución motivada en todos los casos en que se deniegue una petición sobre el ejercicio del derecho de acceso a los archivos y registros municipales”.*

El expediente hubo de ser archivado sin que el Ayuntamiento diera a conocer su postura frente a la resolución efectuada, pese a haber requerido su respuesta en tres ocasiones.

#### **1.6.1.2. Incumplimientos de la obligación de resolver**

También en este ejercicio se tuvo conocimiento de peticiones que no habían sido contestadas después de haber esperado el reclamante, sin éxito, a que alguna Administración local se pronunciara así como de supuestos en que la respuesta obtenida no era congruente con la petición. Este fue el caso del Ayuntamiento de Segovia en el expediente **20090300** o del Ayuntamiento de San Leonardo de Yagüe en la queja **20082176**; ambos aceptaron las resoluciones que les fueron enviadas para que se pronunciaran sobre las peticiones que les habían dirigido los interesados.

#### **1.6.1.3. Procedimiento de aprobación de la cuenta general de las entidades locales**

También durante el año 2009, como había ocurrido en años anteriores, se dirigieron a esta Procuraduría ciudadanos que manifestaban desconocer los gastos realizados e ingresos obtenidos por alguna entidad local en anteriores ejercicios contables.

Esto ocurría por ejemplo en el expediente **20082169**, en el cual manifestaba un ciudadano que la Junta Vecinal de Portilla de la Reina no había aprobado el presupuesto general de la entidad, ni tampoco su presidente rendía cuentas de los gastos e ingresos producidos durante el ejercicio.



Los presupuestos generales de las entidades locales constituyen una expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer la entidad y de los derechos que se prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio.

La Ley prevé unas fechas de elaboración y aprobación del presupuesto que, si se cumplen, propiciarán que esté definitivamente aprobado y pueda entrar en vigor, previa su publicación en el Boletín Oficial de la Provincia, al comienzo del ejercicio al que corresponde; si por cualquier circunstancia no sucede así, arbitra los medios que permitan el funcionamiento de la entidad, habida cuenta de la prohibición absoluta de acordar gastos sin crédito presupuestario suficiente.

Aunque pudiera hablarse de aprobación extemporánea, en cuanto ésta se había efectuado fuera del período ordinario fijado normativamente, no suponía la nulidad de los acuerdos, ya que la aprobación con posterioridad al 31 diciembre del año anterior al que deba regir el presupuesto está prevista por el ordenamiento jurídico de las administraciones locales. De todas formas, se consideró oportuno recordar a la Junta Vecinal de Portilla de la Reina que debía aprobar el presupuesto en el plazo legal establecido.

En cuanto al procedimiento de aprobación de la cuenta general, se regula en los arts. 208 y siguientes del Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por RDLeg 2/2004, de 5 de marzo, en concreto en el art. 212, según el cual, los estados y cuentas de la entidad local deben rendirse por su Presidente antes del día 15 de mayo del ejercicio siguiente al que correspondan.

Según el mismo precepto, la cuenta general será expuesta al público por plazo de 15 días, durante los cuales y ocho más los interesados pueden presentar reclamaciones, reparos u observaciones, que darán lugar a las comprobaciones e informes oportunos para que la cuenta pueda ser aprobada por la Junta Vecinal antes del día 1 de octubre.

No es suficiente que el Presidente de la Junta Vecinal rinda cuentas de los ingresos y gastos realizados durante el ejercicio; además dichas cuentas han de ser aprobadas definitivamente por la Junta Vecinal no sin antes permitir la formulación de reclamaciones, reparos u observaciones de los ciudadanos durante el plazo de exposición pública, con los informes a que dieran lugar antes de ser aprobadas.

Por tanto se estimó que la Junta Vecinal debía comprobar que se había aprobado la cuenta general correspondiente al ejercicio 2007 de conformidad con la tramitación expuesta y, en caso contrario, debería regularizar esta situación.

La resolución fue aceptada por la Junta Vecinal.





## **1.6.2. Derecho de participación**

### **1.6.2.1. Cesión de locales a asociaciones**

No es infrecuente que las asociaciones disfruten del uso de un local de titularidad municipal bien en virtud de un contrato o bien mediante simples actos de tolerancia, el problema se plantea cuando el Ayuntamiento decide recuperar el local para destinarlo a otros usos, recuperación que en ocasiones no se produce de forma pacífica, sino que da lugar a distintas tensiones entre los usuarios y el Ayuntamiento, especialmente cuando no se facilita el uso de otro local.

En el caso examinado en el expediente número **20081543** una asociación de personas mayores del municipio de Horcajo de Montemayor (Salamanca) venía disfrutando de un local cedido por el Ayuntamiento para realizar diversas actividades y, sobre todo, servía de punto de encuentro de los vecinos.

El uso del local había sido cedido de forma gratuita a la asociación en virtud de un contrato, cuyo clausulado recogía la posibilidad de su extinción, siempre que el local fuera estrictamente necesario para el cumplimiento de fines de interés público a que el Ayuntamiento estuviera obligado por ley, así como en situaciones de emergencia o calamidad pública.

El problema había surgido en el momento en que se había acordado por el Pleno requerir a la asociación para que abandonara el local, pues los miembros de ésta no estaban dispuestos a ello, alegando que no se cumplían las condiciones previstas para la extinción del contrato.

Admitida la queja a trámite y recibida la información del Ayuntamiento de Horcajo de Montemayor se analizó la cuestión partiendo de la determinación de la figura jurídica aplicable a la situación en que se encuentra la asociación de vecinos en relación con el local cedido por el Ayuntamiento (el local era un bien de carácter patrimonial).

En la jerarquía normativa en materia de bienes, son aplicables en primer lugar los preceptos de general aplicación de la Ley del Patrimonio de las Administraciones, Ley 33/2003, de 3 de noviembre y, a continuación, los preceptos básicos, sean de régimen local, sean los contenidos en la propia Ley del Patrimonio, todo ello según lo dispuesto en la Disposición Final 2ª de la misma Ley. Tienen carácter básico, dentro de la Ley 33/2003, los arts. 106.1 y 107.1; dispone el art. 107.1 que los contratos para la explotación de los bienes y derechos patrimoniales se adjudicarán por concurso salvo que, por las peculiaridades del bien, la limitación de la demanda, la urgencia resultante de acontecimientos imprevisibles o la singularidad de la operación, proceda la adjudicación directa. Las circunstancias determinantes de la adjudicación directa deberán justificarse suficientemente en el expediente.



No se hacía referencia a la forma de adjudicación del uso del local a la asociación, aunque no se había utilizado el concurso. Por el contrario el disfrute o uso del local por parte de la asociación se había realizado en virtud de una cesión de uso gratuita de un bien inmueble patrimonial, a la que serían aplicables las normas del Código Civil, pues de conformidad con el art. 4.3 del Código Civil las disposiciones de este Código se aplicarán como supletorias en las materias regidas por otras leyes.

La resolución que se formuló al Ayuntamiento partía de considerar que la relación existente entre las partes podría calificarse de precario contractual, si bien constando la voluntad contraria del cesionario a abandonar el local, debería acudir a la jurisdicción civil, planteando la demanda ante los tribunales de este orden.

Las anteriores conclusiones se entendían, sin perjuicio de lo que, respecto a los derechos subjetivos privados o posiciones jurídico-civiles de la asociación, pudieran determinar los tribunales del orden jurisdiccional civil, cuya resolución vincularía a la Administración.

El Ayuntamiento aceptó la resolución y comunicó a esta institución que se había previsto acudir a la jurisdicción civil para proceder al desahucio.

En otras ocasiones esta Procuraduría se ha interesado por las peticiones que las asociaciones dirigen a los municipios para obtener el uso de un local en el que puedan desarrollar sus actividades; aunque ciertamente no es un derecho que los Ayuntamientos deban satisfacer sin más, pueden haber dispuesto la forma de atender estas peticiones, o bien haber previsto subvenciones para estos fines o, cuando menos, deben facilitar una respuesta a los solicitantes.

Este fue, por ejemplo, el caso del expediente **20091854** en el cual se hacía referencia a una solicitud a la Junta Vecinal de Santa Olaja de Eslonza para que se permitiera a los vecinos utilizar un local para celebrar reuniones, después del cierre del que venían utilizando como "casa del pueblo", encontrándonos pendientes de recibir el informe solicitado en la fecha de cierre del Informe.

#### **1.6.2.2. Uso de medios e instalaciones municipales por las asociaciones**

Las asociaciones que existan en el municipio para la defensa de los intereses generales o sectoriales de los vecinos pueden acceder al uso de medios públicos municipales con las limitaciones que impongan la coincidencia del uso por parte de varias de ellas o del propio Ayuntamiento, debiendo cursar su solicitud por escrito.

Una asociación con sede en León se dirigió a esta Procuraduría del Común para mostrar su malestar ante la negativa del Ayuntamiento de León a permitir la celebración de una reunión en el salón de actos de la Corporación, todo lo cual dio lugar al expediente **20090867**.



Consultado el Ayuntamiento de León sobre el caso expuesto, informó a esta Procuraduría que el procedimiento establecido para la autorización de uso del salón de actos no se había seguido por la asociación, aunque de forma informal había solicitado su utilización en una fecha que coincidía con una actividad prevista por el propio Ayuntamiento; examinadas otras posibilidades, la asociación finalmente había desistido de su petición o al menos no había formulado su solicitud por escrito, como se le había indicado que debería hacer, por lo que no se había denegado la petición.

Habiendo especificado el informe municipal el procedimiento que debía seguirse para la solicitud y concesión del uso del salón de actos y medios de megafonía y no haberse realizado por escrito la solicitud, como establece también el art. 233 del ROF, no se había dictado una resolución denegatoria que pudiera ser supervisada por esta Procuraduría, procediéndose al archivo del expediente, informando al reclamante de las gestiones realizadas.

#### **1.6.2.3. Funcionamiento de Consejo municipal de participación ciudadana**

El motivo de la queja **20090718** se refería a la falta de funcionamiento del Consejo Municipal, órgano de participación ciudadana previsto en el Reglamento de participación ciudadana aprobado por el Ayuntamiento de Trescasas, el cual aunque se había constituido, nunca había sido convocado, ni por tanto se había celebrado ninguna reunión.

Admitida a trámite la queja, se solicitó del Ayuntamiento de Trescasas información sobre la cuestión planteada, habiendo remitido informe en el cual se hacía constar que su constitución era de carácter voluntario y no obligatorio, por lo que el equipo de gobierno no había considerado al día de la fecha su posible puesta en funcionamiento. A ello añadía que las asociaciones canalizaban su relación con este Ayuntamiento vía escritos y reuniones con la Alcaldía.

El art. 70 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, con carácter imperativo dispone que todos los ayuntamientos deberán establecer y regular mediante normas de carácter orgánico procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local, tanto del municipio como de los distritos si existieren.

A la vista de este precepto no basta con regular en términos generales el marco en el que debía desenvolverse la participación sino que se debe concretar cada mecanismo y órgano especificando cuándo, cómo, y en qué supuestos se podía participar, si bien limitado al ámbito municipal. Son en consecuencia los Reglamentos Orgánicos los que han de concretar esta participación, respetando el art. 20 de la LBRL y legislación autonómica.

Para la aprobación de estos aspectos que han de integrarse en normas orgánicas, se exige mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación, según los arts.



47.2.f), mayoría requerida para la aprobación y modificación del reglamento orgánico y 123.2 de la LBRL, la regulación de los órganos complementarios y de los procedimientos de participación ciudadana es competencia del Pleno para lo cual se exige la mayoría indicada.

Una vez que esa regulación ha sido aprobada no puede dejar de ser aplicada argumentando que no se trata de un órgano necesario, pues lo único facultativo es la concreción de los aspectos citados; es decir, habiéndose creado un órgano de participación por el Reglamento Orgánico aprobado por el Pleno, no podía dejarse después la conveniencia sobre su funcionamiento a criterio de la Alcaldía, ni del equipo de gobierno.

Aunque en ese municipio la participación de las asociaciones en la vida local pudiera complementarse con otros mecanismos, ello no justificaba la falta de funcionamiento de un órgano definido por el Reglamento Orgánico Municipal, con unas funciones que excedían de la posibilidad de las asociaciones de canalizar su relación con ese Ayuntamiento vía escritos y reuniones con la Alcaldía y que eran especificadas en el propio Reglamento (art. 49): debatir e informar preceptivamente el Plan de actuación municipal, los presupuestos, consultas populares; debatir estudios y trabajos, proyectos relevantes para el municipio y de interés general; todo ello de acuerdo con las competencias que a continuación le atribuía el mismo precepto: facilitar y promover la participación de la ciudadanía en las distintas áreas de gestión del Ayuntamiento, promover y fomentar el asociacionismo, impulsar la creación de estructuras participativas, impulsar y participar en la organización de las fiestas locales, presentar iniciativas, ser informados respecto de temas de interés para el Consejo, etc.

Además, en la composición de dicho órgano estaba prevista la participación no sólo de los representantes de las asociaciones vecinales, también de un representante de cada grupo político.

La resolución que se dirigió al Ayuntamiento de Trescasas instaba a éste a designar a los representantes que debían formar el Consejo Municipal, según la regulación prevista en el Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana aprobado por ese Ayuntamiento, y a convocar y celebrar las sesiones que el mismo establece, procediendo también a la aprobación de un Reglamento Interno de funcionamiento de dicho Consejo.

En la fecha de cierre del Informe anal se desconocía si la postura del Ayuntamiento de Trescasas era favorable o no a aceptar la resolución.



## **2. BIENES Y SERVICIOS MUNICIPALES**

### **2.1. Bienes de las entidades locales**

Las reclamaciones que plantean los ciudadanos se dirigen fundamentalmente a denunciar la inactividad de las administraciones locales ante las usurpaciones que se realizan, en mayor medida de bienes de dominio público (camino y calles), pero también de bienes patrimoniales o comunales que son aprovechados sin que la administración titular obtenga rendimiento alguno.

Este año se mantiene el número de quejas presentadas, tramitándose un total de 80 expedientes, de las cuales 39 hacen referencia a bienes de dominio público, 16 a bienes patrimoniales, 16 a bienes comunales. En otros 6 expedientes se han planteado por los ciudadanos cuestiones relacionadas con el nombre, rotulación o numeración de las vías públicas.

Se han dictado 41 resoluciones (6 más que en 2008). En la fecha de cierre del Informe, 12 habían sido aceptadas, en 2 expedientes la aceptación fue parcial, 5 fueron rechazadas y 21 no fueron contestadas o se encuentran pendientes de la oportuna respuesta de la administración.

El incremento más significativo se ha producido en materia de bienes de dominio público con un total de 28 resoluciones. Sobre bienes patrimoniales se han efectuado cinco y en materia de bienes comunales se han dictado un total de 7.

El nivel de colaboración de las administraciones es aceptable, tanto respecto a la petición de información como en cuanto a la respuesta que facilitan a nuestras resoluciones, si bien se encuentra en función de los medios personales y materiales con los que cuenta la administración a la que se dirige la institución. Esto resulta más evidente en los supuestos de entidades locales menores, que están implicadas en la mayoría de los expedientes que hacen referencia al aprovechamiento de bienes comunales, pero también en cuanto a bienes patrimoniales y a ocupaciones de dominio público, en estos casos las respuestas suelen ser más incompletas, fundamentalmente porque no se tramitan los expedientes administrativos al carecer de personal que realice estas labores.

Debemos destacar que en el año 2009 varios expedientes sólo han podido concluirse tras solicitar la colaboración de la Diputación Provincial de Zamora y la Diputación Provincial de León respectivamente, a las que agradecemos su eficaz ayuda. En ambos casos tras visitar los técnicos del SAM las localidades de Brandilanes de Aliste (Zamora) y Molinaseca (León) y emitir los correspondientes informes se pudo dar la oportuna respuesta a las quejas presentadas por los ciudadanos. En otro expediente la colaboración la prestó la Mancomunidad de Tierra del



Vino (Zamora) que en su momento había remitido un informe técnico al Ayuntamiento de El Perdigón, informe que resultaba básico para la resolución del expediente pero que no se envió a esta institución por parte de dicho Ayuntamiento, que no dio respuesta a ninguna de nuestras peticiones de información.

En la fecha de cierre de este Informe, permanecen sin respuesta de las administraciones locales, en este apartado en concreto, un total de cinco expedientes, que corresponden a quejas presentadas en el año 2008. Las administraciones incumplidoras de sus obligaciones legales respecto de la institución son, por orden de antigüedad del expediente, el Ayuntamiento de Santibáñez de Tera (Zamora) expediente **20081571**, el Ayuntamiento de Borobia (Soria) expediente **20081705**, el Ayuntamiento de Fonfría (Zamora) expediente **20081958** y la Junta vecinal de Tabladillo (Segovia) expediente **20082113**.

#### **2.1.1. Bienes de dominio público**

##### **2.1.1.1. Afectación, desafectación y mutación demanial**

En el expediente **20081713** se hacía referencia a la posible existencia de irregularidades en el procedimiento de desafectación de dos caminos históricos que transcurren por el interior de una finca en la que se conservan los restos del Convento de San Pelayo, en la localidad de Cevico Navero (Palencia).

Se solicitó información tanto al Ayuntamiento implicado, como a la Confederación Hidrográfica del Duero y a la Junta de Castilla y León (Consejería de Cultura). El Ayuntamiento negó la veracidad de las afirmaciones que contenía la queja, señalando que los caminos en cuestión se encuentran en desuso, habiendo perdido su finalidad por la existencia de una carretera. Se añadía que dichos caminos no tienen continuidad, y que había sido aprobada su desafectación atendiendo a razones de oportunidad y siguiendo los trámites establecidos en el RBEL.

Esta institución examinó respecto de esta desafectación dos cuestiones, primero, si la administración municipal se atuvo a los trámites procedimentales previstos en la legislación aplicable y, en segundo lugar, si el ente local actuó conforme al interés público.

El art. 81.1 LBRL preceptúa que la alteración de la calificación jurídica de los bienes de las entidades locales requiere la tramitación de un expediente en que se acredite la oportunidad y la legalidad de la alteración pretendida. En este caso se habían cumplido todos los trámites legales y entendimos que concurría el interés público en el cambio proyectado, ya que la pervivencia de los caminos solo podía interesar a la propiedad de la finca por la que transcurrían íntegramente, para realizar los desplazamientos interiores por la misma.



Resultaba evidente, a la vista de los planos, que los caminos carecen de continuidad y que son, según se pone de manifiesto por el Ayuntamiento, intransitables en algunos puntos.

Se abordó, en segundo lugar, la enajenación que se pretendía realizar mediante permuta, una vez consumado el cambio de calificación jurídica de los terrenos ocupados por estos caminos, puesto que para que la misma sea viable se exige que el ente local justifique la necesidad y conveniencia de utilizar esta forma de enajenación.

La justificación a la que hace referencia el art. 112.2 del RBEL se hallará principalmente en la necesidad de adquirir terrenos del particular por parte de la entidad local y que al mismo tiempo carezca ésta de liquidez para hacer frente a la adquisición, pero cuente en su patrimonio con bienes que puede cambiar por el que necesita.

De la información obtenida, concluíamos que no se justificaba suficientemente la necesidad de la adquisición mediante permuta, recordando al Ayuntamiento que no constaban en el expediente remitido los informes técnicos ni jurídicos que acrediten que esta opción es la única viable para la adquisición de los bienes que son de interés de la administración local.

Si los particulares pudieron adquirir la parcela a permutar en fechas próximas al inicio de la desafectación, también lo pudo hacer el Ayuntamiento, y no constan ni negociaciones, ni intentos de ningún tipo en este sentido por parte de la Corporación. Se formuló la siguiente resolución, que resultó aceptada por el Ayuntamiento de Cevico-Navero (Palencia):

*“Que por parte de la Corporación local que VI preside, y en adelante, se justifique suficientemente el interés público cuando se pretenda la desafectación de bienes de dominio público, como los caminos objeto de este expediente de queja.*

*Respecto de la permuta, que en el expediente administrativo que se tramite, se ajuste esa administración estrictamente a los trámites y a los requisitos señalados en esta resolución”.*

#### **2.1.1.2. Protección de los bienes de dominio público**

##### **2.1.1.2.1. Inventario de bienes**

En la reclamación que se tramitó con el número **20081298** se aludía a la existencia de irregularidades en la elaboración del Inventario de bienes de la localidad de Masa (Burgos) y en la tramitación de al menos un expediente de recuperación de oficio.

Al parecer, la Junta vecinal de Masa habría iniciado un procedimiento de recuperación de oficio sobre un terreno de propiedad privada, que estaría inscrito en el Registro de la Propiedad. Dicho procedimiento no concluyó, pese a lo cual, se habría incluido en el Inventario



de bienes un callejón inexistente por el terreno cuestionado, sin que la entidad local haya accedido a la rectificación del Inventario, que fue solicitada por la parte interesada.

Tras requerir la correspondiente información se remitió un escueto escrito en el cual se hace constar que no cuenta la entidad local con Inventario de Bienes anterior al mencionado en la reclamación y que la Junta vecinal de Masa no ha acudido a los Tribunales en ejercicio de acciones. Se adjunta copia del expediente de recuperación de oficio tramitado y no concluido.

El art. 82 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, prevé que las entidades locales gozan, respecto de sus bienes, de la prerrogativa de recuperar por sí mismas su posesión en cualquier momento cuando se trate de los de dominio público.

El Tribunal Supremo se ha pronunciado con reiteración sobre el procedimiento a seguir para la recuperación de oficio; y también lo ha hecho nuestro Tribunal Superior de Justicia en varias sentencias. Esta doctrina jurisprudencial señala que el ejercicio de esta potestad recuperatoria de los bienes demaniales está sujeto a dos requisitos fundamentales: 1) demostrar que los bienes usurpados son del dominio de la administración que ejerce esta facultad, y 2) el uso público debe haber sido obstaculizado por la persona contra la que se dirige la potestad recuperatoria.

En este supuesto no se daban todos los requisitos y circunstancias que legal y jurisprudencialmente se vienen exigiendo y existían dudas en torno a la condición demanial del bien que se trataba de recuperar ya que aparece registrado y catastrado a nombre de los reclamantes y no de la entidad local. Además, la titularidad registral y catastral no es ocasional sino que viene precedida de sucesivas titularidades catastrales acreditadas documentalmente, en las que la descripción de la finca en cuestión siempre es la misma.

Nada supone frente a dicha titularidad el hecho de haber incluido el bien en el Inventario de bienes, toda vez que tal inclusión se realiza sin que conste el título de adquisición.

No resulta acreditada la existencia de una posesión pública anterior del citado terreno y su uso público; por tanto, entendimos que los acuerdos adoptados para la recuperación de oficio, así como la inclusión del terreno en el Inventario de bienes no resultaban conformes a derecho, ya que se carecía de los datos suficientes para resolver de oficio la condición de bien municipal de uso público de la mencionada porción de terreno.

Se formuló la siguiente resolución:

*“Que por parte de la Entidad Local que VI preside y en supuestos como el analizado, se incoen los expedientes de investigación que correspondan, actuando según lo expuesto en el cuerpo del presente escrito, ajustándose estrictamente a los trámites previstos en el RBEL.*





*Que se valore la posibilidad revisar de oficio el acuerdo de recuperación de bienes de la Junta vecinal de Masa de fecha 30 de julio de 2003, por estar incurso en causa de nulidad del art. 62.1 e) Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992).*

*Que se excluya la finca objeto de este expediente de queja del Inventario de bienes realizado y, en adelante, para realizar las rectificaciones, comprobaciones e inclusiones de bienes en dicho Inventario se sigan los trámites previstos en el RBEL-arts. 17 y ss.-".*

La Junta vecinal de Masa (Burgos) aceptó parcialmente nuestra resolución.

#### **2.1.1.2.2. Potestad de investigación**

En el expediente **20090221** se hacía alusión a la ocupación por parte de un vecino de la localidad de Cernégula (Burgos) de un espacio o terreno de dominio público que había sido cerrado al realizar un vallado.

Según se ponía de manifiesto en la queja, pese a que se comunicó esta circunstancia tanto al Ayuntamiento como a la Junta vecinal, ninguna de las entidades locales había tomado medida alguna para recuperar el uso público del terreno. Solicitada la información oportuna, la Entidad local menor nos indica que carece de documentación para determinar si la parte ocupada por el muro es de dominio público y por ello se está valorando la posibilidad de iniciar un expediente de investigación.

Se realizaron una serie de consideraciones a la Junta vecinal respecto al cierre o vallado de fincas, recordando que no es el procedimiento de concesión de una licencia de obras el adecuado para resolver temas anejos de dominio, posesión, etc. La licencia es un simple acto de autorización en cuanto remueve los obstáculos que se oponen al libre ejercicio de un derecho del que ya es titular el administrado, y además es de carácter reglado, sin que su concesión a un particular le otorgue mayores derechos que los que ya ostentaba respecto del terreno.

En este supuesto existían indicios más que suficientes para que la Junta vecinal iniciara un expediente de investigación, y ello a la vista de los planos catastrales y de los títulos aportados por las partes implicadas.

Además sobre el "patio" cuestionado se encuentran abiertas cuatro ventanas de la finca colindante. El art. 582 del Código Civil señala que no se pueden abrir ventanas con vistas rectas, ni balcones u otros voladizos, sobre las fincas del vecino salvo que haya dos metros de distancia entre la pared en que se construyan y dicha propiedad. Lo dispuesto en este artículo no resulta aplicable a los edificios separados por una vía pública, conforme establece el art. 584



Código Civil, ya que no existe razón alguna para impedir que un propietario inspeccione la vía pública. La existencia de estas ventanas supone una presunción de que el espacio discutido es público.

No existe constancia de que el terreno vallado haya accedido al Registro de la Propiedad, pero si esto fuera así, indicamos a la Junta vecinal que cuando una persona tiene reconocido el derecho de propiedad de un determinado bien no es que la administración no pueda llevar a cabo un expediente de investigación, sino que el mismo no podrá tener las consecuencias favorables que señala el art. 53 RBEL, por lo que deberá acudir al orden jurisdiccional civil en declaración de su derecho.

Se consideró oportuno formular la siguiente resolución:

*"Que por parte de la Entidad Local que VI. preside se valore la posibilidad de incoar un expediente de investigación según lo señalado, sobre la porción de terreno que es objeto del presente expediente de queja y una vez concluido, si procede, inicie un procedimiento de recuperación de oficio o en su caso valore el ejercicio de las acciones civiles correspondientes".*

En la fecha de cierre del presente Informe, la Junta vecinal de Cernégula (Burgos) no había dado respuesta aún a nuestra resolución.

#### **2.1.1.2.3. Potestad de recuperación de oficio**

En la queja **20081703** se planteaba que el Ayuntamiento de Villalcampo (Zamora) había iniciado diferentes expedientes de recuperación de oficio sobre un terreno de propiedad privada. Solicitada la oportuna información se remitió por el Ayuntamiento copia íntegra de dichos expedientes.

Tras analizar la documentación remitida, se constata que no parece muy clara la clase de expediente que ha tramitado el Ayuntamiento, pues si en un primer momento se alude a que estamos ante una recuperación de oficio, consta solicitud de asesoramiento al SAM de la Diputación de Zamora para que se informe sobre el procedimiento a seguir.

En todo caso y tras analizar toda la documentación entendimos que se había omitido el procedimiento previsto -art. 71 RBEL-, causando una evidente indefensión a la parte interesada, ya que no existía acuerdo de la Corporación para iniciar procedimiento alguno, por lo que todas las actuaciones realizadas se habrían llevado a cabo al margen de un expediente concreto que les diera cobertura jurídica.



Consta un Informe de la Diputación en el que se insiste en afirmar que el espacio en cuestión no es sino una servidumbre de paso, no debiendo proceder el Ayuntamiento a realizar actuación alguna sobre el mismo hasta que los Tribunales ordinarios de justicia se pronuncien.

No está acreditado que a la persona que había realizado la supuesta ocupación se le haya dado vista de todo el expediente y parece por la documentación remitida, que se tomó en el mismo acto el acuerdo de iniciación y el definitivo, esto es, el acuerdo de Pleno, en el sentido de que procede la recuperación de la posesión.

El resto de actuaciones, con reflejo documental en el expediente, no son sino actos estrictos de ejecución del acuerdo de recuperación de la posesión, que creemos se ha dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido (art. 102 LRJAP y PAC).

Añadir que a nuestro modo de ver no se daban las condiciones exigidas legalmente para que el Ayuntamiento pudiera acudir al expediente de recuperación de oficio, ya que existía una duda razonable sobre la naturaleza demanial del bien, la cual no permite estimar acreditada la existencia de una posesión pública anterior con destino a uso público de esta franja de terreno.

Y ello por dos argumentos principales, el primero es que la vía pública a la que daría salida esta calleja, excluye en su representación gráfica este callejón, al menos en el que nos ha remitido aparecen marcados otros entrantes, la vía pública y las aceras, pero no está incluido el entrante en disputa.

En segundo lugar, están los Informes del SAM de la Diputación de Zamora, que suponemos habrá manejado Planos Catastrales o fichas de contribución antiguas y, además, parece que ha visitado el lugar en el que se ubica el callejón y es tremendamente contundente al indicar que se trata de una servidumbre de paso.

Tal configuración como servidumbre tiene sentido, ya que sirve únicamente para dar acceso a inmuebles particulares, en concreto a uno ubicado al fondo de esta vía, que de otra manera quedaría enclavado. Además se trata de un espacio muy pequeño para considerarlo vial y por las manifestaciones que obran en el expediente siempre ha sido utilizado por las personas que han presentado la reclamación y sus familiares, pues no da acceso más que a sus fincas. Más que una posesión pública, existiría una posesión continuada realizada por los particulares, por lo que no se cumplirían los requisitos reseñados.

Se formuló la siguiente resolución:

*“Que por parte de la Corporación Municipal que VI preside se valore la posibilidad de revisar de oficio los acuerdos de recuperación de oficio llevados a cabo para la recuperación del entrante ubicado en (...), frente a (...) de su localidad, por estar*



*incurso en causa de nulidad del art. 62.1 e) Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992)".*

El Ayuntamiento de Villalcampo (Zamora) aceptó nuestra resolución e inició el correspondiente expediente de revisión de oficio de actos nulos, informando favorablemente el Consejo Consultivo de Castilla y León en Dictamen de fecha 27 de agosto de 2009 (Dictamen 719/2009).

#### **2.1.1.2.4. Deslinde administrativo**

En el expediente **20081884** se ponía de manifiesto la pasividad mostrada por la Junta vecinal de Santa Marina de la Torre (León) ante la solicitud de un particular para la realización de un deslinde de un inmueble con un camino de titularidad de la entidad local menor.

Solicitada la oportuna información, la Junta vecinal implicada señala que entiende que no existe necesidad de deslindar, si bien queda a disposición del reclamante si persiste en su deseo. Recordamos lo establecido en el art. 56.2 del RBEL respecto de la posibilidad que tienen los particulares de instar el deslinde y en el art. 58 del mismo texto legal, en cuanto al procedimiento a utilizar.

El deslinde se puede iniciar de oficio o a instancia de parte, si bien la administración local está obligada a tramitar el expediente de deslinde si la petición la formula persona legitimada con base en la facultad que a los propietarios otorga el art. 56.2 del RBEL.

Como en este caso constaba la existencia de un escrito en este sentido dirigido a la Entidad local menor, creemos que debió esa administración responder al particular reclamante, con el fin de que supliera las deficiencias que el escrito referido presentaba y pudiera resolverse la iniciación o no del expediente.

Añadimos en nuestra argumentación que, previamente al acuerdo que resuelva iniciar el expediente de deslinde, debe examinarse la Memoria, en la que debe justificarse la concurrencia de alguna de las causas que la Ley establece para habilitar a la administración a acordar el deslinde, esto es descripción amplia y detallada de las fincas a deslindar, títulos de propiedad, certificaciones del Registro de la propiedad y especialmente las informaciones posesorias que se hubieren practicado.

La elaboración de esta Memoria tiene la finalidad de concretar la existencia de una imprecisión en los límites de las fincas, ya que si dicha imprecisión no existe, no tiene sentido iniciar este expediente.



Ha de elaborarse un presupuesto en congruencia con la Memoria presentada, que debe comprender todos los gastos materiales y personales que puedan derivarse del expediente. Si el deslinde se inicia a instancia de parte, como parece ser el caso, a los particulares corresponderá su abono, de manera que deben prestar conformidad por escrito, debiendo levantarse la correspondiente diligencia.

Se formuló la siguiente resolución:

*“Que por parte de la entidad local que VI preside, y respecto del deslinde pretendido, se recabe del particular interesado los datos necesarios para realizar la Memoria justificativa previa a la que alude el art. 58 RBEL y que sirva de base para elaborar el presupuesto de gastos del deslinde, al que deberá prestar expresa conformidad por escrito el particular promotor del expediente de deslinde, conforme establece el art. 59 RBEL”.*

La Junta vecinal de Santa Marina de la Torre (León) aceptó dicha resolución.

## **2.1.2. Utilización de los bienes de las entidades locales**

### **2.1.2.1. Bienes de dominio público**

#### **2.1.2.1.1. Uso común general**

En el expediente al que se le asignó el número de referencia **20090549** se aludía a la indebida tramitación de un expediente sancionador en el Ayuntamiento de Villarramiel (Palencia) por una supuesta vulneración de la Ordenanza Municipal para la protección de los espacios públicos. Al parecer, se había procedido a tramitar un expediente sancionador a unos menores por jugar al balón en una plaza pública, señalando la reclamación que la administración no había concretado los hechos en los que se basaba dicho expediente, limitando la capacidad de defensa de los interesados.

Iniciada la investigación oportuna, el Ayuntamiento aludido remitió copia íntegra del expediente administrativo tramitado al efecto.

Tras recordar la normativa aplicable y los principios que rigen la actividad de la administración desde el punto de vista de la potestad sancionadora, se constata que, en este caso, el expediente se inicia por denuncia de un particular, a la que sigue el acuerdo de iniciación, que contiene los datos mínimos a los que alude el art. 7 del Decreto 189/1994, de 25 de agosto.



Respecto del acuerdo de iniciación consideramos que los hechos que motivan la incoación del expediente no aparecen concretados suficientemente y si no puede el supuesto infractor identificar cuál es la conducta que se le imputa se le causa una evidente indefensión.

El art. 80 de la Ley 30/92 señala que los hechos relevantes para la decisión de un procedimiento podrán acreditarse por cualquier medio de prueba, lo cual demuestra que el testimonio de un particular es una prueba legítima que puede tener eficacia probatoria, pero no goza de la presunción de veracidad reconocida a las denuncias de las autoridades o sus agentes. En este caso, las manifestaciones de la persona que presenta la denuncia no se ratifican por ésta, ni se practica ninguna prueba tendente a la acreditación de los hechos.

El acto administrativo sancionador ha de atender al análisis del hecho concreto para apreciar si existe el ilícito administrativo perseguido, y si es o no subsumible en alguno de los supuestos tipo de infracción previstos por la ley, y esto mal puede hacerse sin una concreción de los hechos (juego o deporte practicado, lugar en el que se hacía y circunstancias que concurrían en esa conducta-peligro, daños, interrupción de la circulación, etc.) y de la norma que lo contempla (ordenanza o edicto de la alcaldía).

Indicamos igualmente que la calificación de una infracción no es una facultad discrecional de la administración, sino una actividad jurídica, que exige como presupuesto objetivo, el encuadre de la falta incriminada en el tipo predeterminado legalmente (Cfr.STS 10 de octubre de 1983); es más, la coincidencia del hecho infractor con las previsiones fácticas del precepto debe ser plena, de manera que la indeterminación en cuanto a los hechos típicamente infractores impide declarar probada la infracción en cuanto a su aspecto fáctico.

La administración no tiene la facultad de sancionar referenciando de forma genérica el mandato normativo por cuya vulneración se dice cometida la infracción, sino que es imprescindible la cita exacta del precepto infringido, como garantía procedimental (Cfr. STSJ Andalucía, Granada 23 de noviembre de 1998), y con él, el deber que se ha incumplido ( STS 24 de octubre de 1995), cosa que en este expediente, a nuestro juicio, no se ha realizado por parte de la administración.

Además de las infracciones de procedimiento en la fase de instrucción entiende esta institución que la resolución efectuada tampoco contiene una valoración de las pruebas practicadas, suponemos que porque estas pruebas no han existido, ni de los fundamentos básicos de la decisión.

Se formuló por tanto la siguiente resolución:

*“Que por parte de la Corporación Local que VI preside se valore la posibilidad de ejercitar las facultades revisoras de sus propios actos de conformidad con lo*



*establecido en la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de RJAP-PAC, revocando la resolución adoptada en el procedimiento sancionador que es objeto de este expediente de queja; y decidiendo posteriormente con libertad de criterio sobre la conveniencia y posibilidad de iniciar un nuevo expediente sancionador, ajustándose a lo establecido en la doctrina legal y jurisprudencial citada en esta resolución”.*

El Ayuntamiento de Villarramiel decidió, motivadamente, rechazar nuestra resolución.

#### **2.1.2.1.2. Aprovechamiento especial**

El motivo de la queja **20082256** era la ocupación de una calle de Burgos por la terraza de una heladería.

Al parecer esta terraza se extralimitaba en los espacios concedidos, colocando elementos ajenos a la misma, dificultando el paso de peatones e impidiendo el acceso a un portal y a los establecimientos comerciales ubicados en dicha dirección.

Solicitada la información oportuna se remitió por el Ayuntamiento de Burgos copia del expediente administrativo tramitado.

En la resolución dictada se recordó que la ocupación del dominio público con mesas y sillas por parte del propietario de un bar u otro establecimiento comercial constituye un ejemplo de uso especial de dominio público y está sujeto a autorización por parte del ayuntamiento.

Esta autorización o licencia municipal se otorga de modo discrecional y a precario y es revocable por razones de interés público en general, sin derecho a indemnización, ya que no es más que un acto unilateral de tolerancia.

En este caso, la licencia concedida especifica horarios, situación de las mesas y sillas etc., pero la actividad cuestionada causa graves trastornos a los vecinos y a los comerciantes de la zona que han puesto de manifiesto reiteradamente estas circunstancias al Ayuntamiento. El informe técnico municipal señala que se debe habilitar un espacio perpendicular entre la terraza marcada y los colindantes de al menos 1,20 metros e, igualmente, la ordenanza municipal que se está tramitando, y que se encuentra en fase de alegaciones, recoge unos criterios estrictos en cuanto a la situación en la que deben quedar los accesos a edificios, portales y comercios, limitando la instalación de terrazas en los soportales (como en este caso), no permitiéndose la instalación en el interior de los mismos y obligando a su alineación con la línea exterior de manera que quede libre el tránsito peatonal por debajo de los soportales.

Creemos que aunque la ordenanza no se haya aprobado, debía esa Corporación vigilar que no se impide o limita el uso común de las vías públicas y, por supuesto, que no se perjudica a los vecinos ni a los comerciantes instalados en una determinada zona peatonal.



Asimismo consideramos que debía vigilar el cumplimiento de la normativa vigente en cuanto a la extralimitación en los espacios y a la imposibilidad real (según se pone de manifiesto en la reclamación) de acceso al portal objeto de la presente queja.

Se formuló al Ayuntamiento de Burgos la siguiente resolución:

*“Que por parte de la Corporación Municipal que VI preside se tomen las medidas oportunas para vigilar, no sólo la ocupación de suelo público con mesas y sillas por parte de (...), sino también las molestias que dicha instalación provoca, interviniendo siempre que sea necesario.*

*Que, en adelante, se facilite, la respuesta, lo más clara y precisa posible, a las solicitudes que dirijan los vecinos en petición de información o aclaración sobre actuaciones municipales”.*

El Ayuntamiento de Burgos aceptó expresamente nuestra resolución.

#### **2.1.2.1.3. Concesiones de dominio público**

Cuestiones conexas y dirigidas contra la misma administración municipal (Ayuntamiento de León) se plantearon en los expedientes tramitados con los números de referencia **20090868** y **20091490**.

En el primero de ellos se denunciaba la existencia de obstáculos para la instalación de mesas de recogida de firmas por parte de dos asociaciones cívicas, a las que se denegaba por el Ayuntamiento, entendían que de manera arbitraria y poco motivada, los permisos para la ocupación de la vía pública.

Solicitada la oportuna información se remitió copia íntegra del Informe técnico realizado, así como copia del expediente en el que constan todas las actuaciones relativas a las solicitudes aludidas. Se recogen las cursadas por estas asociaciones, especificando los lugares y las autorizaciones concedidas y respecto de las denegadas, se informa sobre los motivos.

Las utilizaciones de carácter especial requieren licencia o autorización. El tipo de uso al que se alude en el supuesto planteado en la queja (instalación de mesas petitorias o de firmas) sería una utilización de la vía pública, que al no requerir obras ni instalaciones permanentes, puede ser permitida por los ayuntamientos mediante licencia o autorización.

Tras señalar los rasgos típicos de este tipo de licencias demaniales, indicamos que de los mismos se infiere que los ciudadanos carecen del derecho a exigir el uso especial, del dominio público y que cada ayuntamiento puede regular ese uso en el ejercicio de sus potestades discrecionales, salvo que incurra en desviación de poder o arbitrariedad. En este





punto resulta especialmente relevante garantizar el principio constitucional de igualdad de todos los ciudadanos, plasmado en el art. 14 CE 1978.

Las ciudades son un espacio de convivencia y por ello en sus calles y plazas encontramos habitualmente mesas, puestos u otro tipo de instalaciones que persiguen los fines más diversos. Estas ocupaciones son consentidas y en ocasiones auspiciadas por las administraciones en la consideración de que las mismas aportan a los ciudadanos diversidad, conocimientos, distracciones, información, etc.

Como señala la STC 66/1995, el espacio urbano no es sólo un ámbito de circulación, sino también de participación, y en esa medida las vías públicas no sirven sólo para el desplazamiento viario, sino también, por lo que aquí nos afecta, para que las organizaciones ciudadanas puedan dar a conocer sus alternativas y busquen la adhesión vecinal.

Creemos que el Ayuntamiento, en el ejercicio de sus facultades discrecionales, debe facilitar este uso de los espacios públicos, siempre que se garantice la convivencia ciudadana.

En este supuesto y respecto de la negativa para la instalación indicamos al Ayuntamiento de León que se trata de un espacio que habitualmente se utiliza para instalación de mesas de todo tipo, para concentraciones ciudadanas, para instalaciones fijas, exposiciones, etc. y lo es, precisamente, en atención al gran tránsito peatonal que presenta sobre todo los fines de semana y esta resulta ser la razón esgrimida por el Ayuntamiento para denegar la solicitud.

Si en la mayoría de los casos se autoriza por esa administración, incluso la instalación de numerosas terrazas en una calle aledaña en la que existe un cierto tránsito de vehículos particulares y de un microbús urbano, la negativa no se justifica ni se comprende y no parece conforme al principio constitucional de igualdad.

Se formuló la siguiente resolución:

*“ Que por parte de la Corporación municipal que VI preside se facilite el uso de las vías públicas a las organizaciones ciudadanas que quieran dar a conocer sus alternativas, informando sobre las cuestiones que son de su interés y buscando la adhesión de los vecinos, garantizando así la igualdad entre todos los ciudadanos”.*

En la fecha de cierre del Informe el Ayuntamiento de León aún no había dado respuesta a nuestra resolución.

En la queja **20091490** se hacía alusión a los criterios adoptados por este mismo Ayuntamiento para la concesión de permisos para tocar música en una vía pública de la localidad, dada la ocupación que realizan los músicos callejeros y las molestias que soportan los vecinos y comerciantes de la zona.



Solicitada la información oportuna, se remitió un completo informe reseñando las actuaciones llevadas a cabo en relación con un acordeonista que se ubica habitualmente en la misma y cuya situación había motivado las quejas ante esta institución.

A la vista de lo informado y, con carácter general, recordamos nuevamente al Ayuntamiento de León que el destino propio de los bienes de uso público es su uso común por todos los ciudadanos indistintamente. Sin embargo, las utilizaciones de carácter especial, requieren licencia o autorización.

Tras citar diversas ordenanzas de otras ciudades se constata que, con carácter general, las actuaciones de músicos en la vía pública requieren la obtención de licencia, debiendo someterse a una serie de condiciones. En este supuesto, además señalamos que el art. 41 de la Ley 5/2009, de 4 de junio, del Ruido de Castilla y León, establece que en la vía pública no se permitirán actuaciones de grupos musicales, sistemas de megafonía, emisiones musicales o vocalistas que utilicen equipos de reproducción, amplificación sonora o elementos de percusión, salvo en los casos autorizados por el ayuntamiento. En las autorizaciones, que serán temporales, se especificará el lugar, el horario, duración y período de actuación, así como los equipos a utilizar.

El art. 29 de la Ordenanza municipal sobre la protección del medio ambiente contra la emisión de ruidos y vibraciones establece que las actuaciones de orquestas, grupos musicales y espectáculos deberán contar con la preceptiva autorización municipal.

Igualmente, el art. 14 de la Ordenanza municipal de la Convivencia Ciudadana y Prevención de las Conductas Antisociales indica que las emisiones acústicas, provenientes de actuaciones empleando instrumentos musicales, aparatos de radio, televisores, objetos, tocadiscos y otros aparatos análogos, quedan sometidas a la previa autorización municipal y a las condiciones que en su caso en esta se fijen. Las autorizaciones se otorgarán en períodos o fechas tradicionales y conmemorativas o limitadas a días y horarios en zonas comerciales o análogas a nivel colectivo o singular.

Por tanto, las actuaciones musicales requieren la obtención de licencia municipal y deben respetar los límites establecidos en la ordenanza municipal vigente.

Sin embargo, esta Procuraduría ha constatado la disparidad de criterios utilizados en las autorizaciones otorgadas por el Ayuntamiento de León en este caso en concreto, ya que, si bien en un principio estas se otorgaban por un período de quince días (años 2005 y 2006), posteriormente el plazo pasó a ser de seis meses (años 2007 a 2009), para luego, a partir de determinado momento, variar de nuevo y limitarlo a quince días, obligando, además, al músico a cambiar de calle, sin mediar justificación alguna.



El cambio de las condiciones fijadas -fundamentalmente la obligación de tocar en distintas calles- podría ser debido a la posible vulneración de los niveles fijados en la normativa de ruido. Sin embargo, en el informe remitido, la propia Policía local reconoce que no se han vulnerado en este caso los límites de la contaminación acústica vigentes.

Además consideramos que no se puede tratar igual a los músicos que celebran estas actuaciones de manera esporádica y a aquellos que habitualmente tocan en esta ciudad, debiendo facilitar una cierta estabilidad a estos últimos, eso sí, garantizando el cumplimiento de los límites de los niveles de ruido fijados en la normativa vigente con el fin de evitar a los vecinos residentes y a los comerciantes molestias que les impidan desarrollar sus actividades.

Se formuló la siguiente resolución:

*“ 1. Que por parte del Ayuntamiento de León se adopten las medidas pertinentes para garantizar que, con carácter general, las actuaciones musicales en las vías públicas no superan los límites de los niveles de ruidos fijados en la Ordenanza municipal sobre la protección del medio ambiente contra la emisión de ruidos y vibraciones.*

*2. Que, en las autorizaciones que esta Administración otorga para celebrar conciertos musicales en las vías públicas, se tengan en cuenta las condiciones fijadas en las Ordenanzas municipales vigentes, sin que se impongan otras que puedan incurrir en arbitrariedad en el sentido que ha fijado la Jurisprudencia del Tribunal Supremo.*

*3. Que las autorizaciones que se otorguen a (...) fijen un período temporal más amplio, tal como se ha hecho en los municipios de Gijón y Oviedo, ya que se trata de un músico que habitualmente toca en la ciudad de León.*

*4. Que en las autorizaciones municipales que se otorguen a (...) para la realización de actuaciones musicales en las vías públicas se fijen una serie de calles para que este pueda elegir el lugar donde tocar el acordeón, respetando en todo caso las disposiciones vigentes en la ciudad de León”.*

El Ayuntamiento de León, con posterioridad a la fecha de cierre de este Informe, ha decidido aceptar esta resolución.

En el expediente **20081402** se ponía de manifiesto la posible existencia de irregularidades en el aprovechamiento de un inmueble propiedad del Ayuntamiento de Hontoria de la Cantera (Burgos), en concreto de la casa-taberna, ya que se manifestaba que estaba siendo explotada por familiares de miembros de la Corporación sin que se hubiera realizado subasta, ni existieran contratos de arrendamiento, cesión, etc.

Se solicitó la información oportuna, remitiendo el Ayuntamiento informe sobre el trámite seguido para esta adjudicación.



Lo primero que se constata es que la casa-taberna a la que se refiere la queja se encuentra en el edificio de la Casa Consistorial. Conforme a lo dispuesto en los arts. 74.2 (TRRL) y 4 del RBEL, las casas consistoriales tienen la consideración de bienes de dominio público afectos a un servicio público y, como tales, conforme a lo previsto en el art. 84.1 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, tienen que ser destinados a la prestación del servicio público que tienen encomendado.

La posibilidad de alquilar un bien de dominio público, como la Casa Consistorial, o parte de la misma, no está prevista en la legislación de régimen local que sólo permite el arrendamiento de bienes patrimoniales.

Debe acudir a las formas de uso de los bienes de dominio público y en concreto a la concesión demanial, siendo factible mediante el acuerdo del Pleno la utilización para otros usos compatibles con su afectación principal.

Así, los arts. 84 y 93 de la LPAP señalan que nadie puede sin título que lo autorice otorgado por la autoridad competente ocupar bienes de dominio público o utilizarlos en forma que exceda el derecho de uso que, en su caso, corresponde a todos.

El otorgamiento de concesiones sobre bienes de dominio público se efectuará en régimen de concurrencia. No obstante, podrá acordarse el otorgamiento directo en los supuestos previstos en el art. 137.4 LPAP cuando se den circunstancias excepcionales, debidamente justificadas, o en otros supuestos establecidos por las leyes.

Examinada la legislación aplicable y a la vista de la información remitida, debemos afirmar que el contrato celebrado entre las partes no es un arrendamiento, aunque en el Pliego se realicen alusiones al “arriendo” o se aluda a “prórroga tácita”. Se trata de un contrato administrativo, de una concesión sobre un bien demanial, fuera de los regímenes de la LAU y de sus posibles prórrogas.

El transcurso del plazo de la concesión, aunque exista una especie de consentimiento tácito en la administración local, no crea derecho alguno a favor de la persona que explota en la actualidad el bar-cantina. El contrato no ha podido ser prorrogado ya que no está sujeto a la LAU y además el art. 67 LCAP, exigía que el Pliego fijara la posibilidad de prórroga y sus términos, prohibiendo las prórrogas tácitas.

La Junta Consultiva de Contratación Administrativa en reiterados informes (59/2000 de 5 de marzo y 50/2004 de 12 de noviembre) ha sostenido una interpretación restrictiva del art. 67 LCAP, fundamentándolo en la necesidad de asegurar la concurrencia y la buena fe que presiden la contratación, ya que licitadores distintos del adjudicatario podían haber fijado sus posiciones en términos diferentes si hubiesen conocido la duración real que podía tener el



contrato. En este caso, se fija un periodo de duración de un año, prorrogable anualmente tres más, hasta un máximo de cuatro años completos contados a partir del uno de abril de 2002.

No puede sostenerse con éxito que existió un nuevo procedimiento de adjudicación, ya que no existe más que una intención de realizar una nueva adjudicación, y así se refleja en el tablón de anuncios, pero no consta la existencia de expediente alguno.

Si esa administración entendiera que existió acuerdo del Pleno para realizar una nueva concesión, la misma se habría realizado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido, por lo que sin duda sería un acuerdo nulo de pleno derecho -art. 62.1 e)-LRJAP y PAC.

Además, se da la circunstancia de que el adjudicatario es alcalde de la localidad. Este hecho, que supone una incompatibilidad para contratar, se produce con posterioridad a la firma del primer contrato, cuando resultó elegido concejal en el año 2003, pero incluso prescindiendo del dato, en el año 2006, cuando finalizó la concesión y se procede a la supuesta “prorroga” o a la celebración del nuevo contrato, era evidente que no podía de contratar con la administración por su condición, por lo que no podía ser admitida su proposición ni podía negociar con el Ayuntamiento que presidía.

Destacar además que el contrato celebrado se financia por la administración local, ya que el adjudicatario no paga canon alguno por la utilización del bien de dominio público y recibe, según los términos del contrato, más de 400 litros de gas-oil anuales para el uso del bar.

Se formuló la siguiente la siguiente resolución:

*“ Que por parte de la Corporación que VI preside se realicen los trámites necesarios para recuperar la posesión de los bienes públicos a los que se hace alusión en esta resolución, acudiendo al correspondiente procedimiento de desahucio administrativo (art. 120 y ss RBEL).*

*Que con posterioridad, se valore la posibilidad de realizar una nueva concesión, ajustándose para ello estrictamente al procedimiento previsto y teniendo en cuenta las posibles incompatibilidades para contratar del art. 49.1f) LCSP”.*

El Ayuntamiento de Hontoria de la Cantera (Burgos) decidió aceptar nuestra resolución.



### **2.1.2.2. Bienes patrimoniales**

#### **2.1.2.2.1. Cesión gratuita y enajenación**

En el expediente **20090504** se denunciaba que se había producido la cesión de una majada, bien patrimonial propiedad de la Junta vecinal de Benamarías (León), sin que se abonara por dicha utilización renta alguna. Se solicitó la oportuna información, manifestando la Junta vecinal que efectivamente la majada está ocupada y que el ganadero a cambio realiza labores de reparación en la misma.

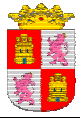
Bajo la rúbrica “utilización de los bienes patrimoniales” el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales se ocupa del régimen de las cesiones de los bienes patrimoniales. Parece que el único destino posible de los bienes patrimoniales es cederlos a terceros mediante precio o de forma gratuita. Sin embargo la cesión es una forma de utilización de estos bienes, pero no la única, ya que el bien patrimonial puede ser utilizado por el propio ente local o por alguno de sus organismos.

Lo habitual, no obstante, es realizar estas cesiones a terceros (art. 92 RBEL); precisando el art. 106.1 de la Ley 33/2003 LPAP que la explotación de los bienes y derechos patrimoniales podrá efectuarse a través de cualquier negocio jurídico, típico o atípico; si bien siempre debe tenerse en cuenta a la hora de utilizar estos bienes el criterio de la rentabilidad.

Habitualmente las cesiones de bienes patrimoniales se articulan a través de un contrato, sea este un arrendamiento, cesión de uso, préstamo, etc., por ello, a juicio de esta institución, esa Junta vecinal debía indagar la clase de relación jurídica que la une (si es que existe) con la persona que está explotando y aprovechando este bien en concreto, ya que sólo conociendo la clase de contrato o relación que une a las partes es posible conocer los derechos y obligaciones de cada una de ellas y por tanto concretar si existe o no incumplimiento de lo pactado.

Siempre debe constar en los contratos el precio o renta a satisfacer, además de otras menciones a las que alude el art. 26 f. de la Ley de Contratos del Sector Público (Ley 30/2007, de 30 de octubre). En este caso la cesión realizada no parece un arrendamiento, tampoco puede tratarse de un precario ni de un comodato o préstamo (art. 1740 CC), ya que no es legalmente posible la cesión de bienes patrimoniales locales a título gratuito fuera del supuesto de cesión a entidades públicas o privadas de interés público sin ánimo de lucro, prevista en el art. 109.2 RBEL (Cfr. STS de fecha 18 de noviembre de 1993).

En resumen, no existe a nuestro juicio constancia de que se haya realizado ninguna contratación cuyo objeto fuera este concreto bien inmueble y si finalmente se tomó algún acuerdo, debía esa Junta vecinal cerciorarse de que se ha observado el procedimiento



administrativo pertinente, ya que en caso contrario los acuerdos referidos serían nulos de pleno derecho, conforme establecen los arts. 62.1 e) LRJAP y PAC.

Se formuló la siguiente resolución a la Junta vecinal de Benamariás (León):

*“Que por parte de la Entidad Local que Ud. preside se determine si existe o no una cesión de uso del bien inmueble patrimonial al que se hace referencia en la reclamación, valorando la posibilidad de revisar de oficio los actos que en su caso se hayan dictado en el expediente, ya que podrían estar incursos en la causa de nulidad a que se refiere el art. 62.1 e) de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.*

*Que en lo sucesivo se ajuste estrictamente esa Entidad local a lo establecido en los arts. 92 RBEL y 107 LPAP para el aprovechamiento de sus bienes patrimoniales”.*

La entidad local menor ha aceptado nuestra recomendación.

En el expediente **20080581** se plantearon varias cuestiones, pero vamos a destacar en este momento únicamente la posible existencia de irregularidades en el procedimiento seguido para la enajenación de unas parcelas patrimoniales de la Junta vecinal de Santillán de la Vega (Palencia).

Ante la queja presentada se solicitó información tanto a la Junta vecinal como al Ayuntamiento de Renedo de la Vega.

La Entidad local menor nos remite un somero informe con copia de diversos acuerdos, informaciones registrales de las fincas a enajenar, valoraciones periciales y escritos remitidos por el Ayuntamiento de Renedo de la Vega. El Ayuntamiento remitió copia de diversos escritos y acuerdos.

Señalar en primer lugar que la enajenación pretendida, finalmente, no se ha producido y por ello solamente efectuamos unas breves consideraciones sobre la forma en la que se deben tramitar las mismas y sobre el control municipal ejercitable, trasladando estas consideraciones al Ayuntamiento de Renedo de la Vega.

El art. 3.2 a) LBRL señala que las entidades locales menores son entidades locales y no meros órganos desconcentrados del municipio en el que radican, tienen territorio, población y una organización; y actúan como personas jurídicas públicas independientes, con plena capacidad para el ejercicio de sus atribuciones. Sin embargo, no pueden calificarse como autónomas, pues su individualidad no es total al no existir una separación plena del municipio que les sirve de cobertura.



De todo ello se desprende la existencia de un marco restringido de competencias con una serie de limitaciones constituidas por el hecho de que las mismas son subsidiarias de las municipales en lo referente a ejecución de obras y prestación de servicios, así como, por lo que aquí resulta de interés, por la necesidad de ratificación por el ayuntamiento de los acuerdos sobre disposición de bienes, operaciones de crédito y expropiación forzosa.

Esta ratificación no supone una mera toma de conocimiento, como parece entender el Ayuntamiento de Renedo de la Vega, sino que ha de interpretarse como aprobación por el Pleno municipal, sin cuyo requisito no puede realizarse la pretendida disposición de bienes.

Este papel tutelar del ayuntamiento ha sido reconocido por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional –sentencia 214/1989, de 21 de diciembre- en cuanto justifica la previsión ratificadora municipal de los acuerdos de las entidades locales menores recogida en el art. 41.2 del TRRL.

Para efectuar la enajenación de sus bienes patrimoniales debe la entidad local menor seguir el procedimiento previsto en los arts. 109 y ss del RBEL y, como trámite previo, debe depurarse la situación física y jurídica del inmueble que se pretende enajenar (art. 113 RBEL), depuración que significa que no existirá ningún obstáculo para que el adquirente del bien pueda inscribir el mismo en el Registro de la Propiedad.

Tal circunstancia concurría en este caso, ya que la parcela que se pretendía enajenar, al parecer, no era sino una porción de una parcela mucho mayor, pero cuya segregación no era posible, lo que motivó finalmente que la venta no se llevara a cabo.

Parece que era intención del antiguo Alcalde pedáneo la adquisición de la finca a la que continuamente estamos haciendo alusión, por lo que recordamos a la Junta vecinal que en estos casos serían aplicables las causas de abstención y recusación previstas en la Ley.

A la Junta vecinal de Santillán de la Vega se formuló resolución, si bien el pronunciamiento que afecta a la cuestión aquí expuesta se encuentra en el punto cuarto de la misma en los siguientes términos:

*“Primero: Que por parte de la Entidad Local que Ud. preside se indague sobre la existencia de una posible cesión de uso de este bien inmueble patrimonial, valorando la posibilidad de revisar de oficio los actos dictados en dicho expediente, ya que de existir, pueden estar incursos en causa de nulidad a que se refiere el artículo 62.1 e) de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.*

*Que en lo sucesivo acuda esa Entidad local a lo establecido en el art. 92 RBEL y 107 LPAP para el aprovechamiento de sus bienes patrimoniales.*





*Segundo: Que una vez se concrete la situación jurídica del inmueble en cuestión, si existen indicios suficientes de usurpación debe valorar esa Junta vecinal la iniciación del procedimiento civil correspondiente.*

*Tercero: Que respecto de las servidumbres que gravan la finca a la que estamos haciendo alusión, se valore por esa Junta vecinal la posibilidad de revisar de oficio los acuerdos que dieron lugar a la imposición de estos gravámenes conforme a lo establecido en el art. 102 y ss LRJAP y PAC.*

*En el supuesto que no existan los citados acuerdos de imposición, debe valorar esa Junta vecinal la iniciación de los correspondientes procedimientos civiles en defensa de dicho bien inmueble.*

*Cuarto: Que en el futuro y para realizar enajenaciones de sus bienes patrimoniales, se ajuste estrictamente al procedimiento previsto en los arts. 109 y ss RBEL”.*

En cuanto a la actuación del Ayuntamiento de Renedo de la Vega en este concreto expediente de enajenación le comunicamos que, a nuestro modo de ver, debe esta administración local intensificar el control sobre los acuerdos de disposición de bienes de las entidades locales menores que forman parte de ese municipio.

Consta en la documentación remitida, escrito de la Alcaldía informando al ex presidente de la Junta vecinal sobre los pasos que se debían seguir, y se desprende de dicho documento que conocía el Alcalde que se trataba de varios trozos de terreno, que la finca es en parte rústica y en parte urbana, que tanto el Notario como el Registrador podían poner algún inconveniente por esta circunstancia e, incluso, conocía que la finca en su totalidad mide unas 78 áreas y que sobre ella se encuentran edificados el consultorio médico, un edificio de usos múltiples, la casa del Concejo y otras instalaciones de la Junta vecinal, por tanto, bienes inmuebles afectos a diversos servicios públicos, lo que los convierte en inalienables salvo que se proceda previamente a su desafectación.

Pese a ello la ratificación por el Ayuntamiento se produce, se publican los edictos correspondientes y se anuncia en el BOP. Consideró esta institución que no había cumplido esa Administración local con sus deberes de tutela de la actuación de la entidad local menor, al menos en este expediente en concreto, permitiendo que se avanzara en una tramitación irregular y que de haber concluido, hubiera supuesto un evidente perjuicio para la Junta vecinal, dados los errores y las irregularidades detectadas en la tramitación del procedimiento.

Por ello se formuló al Ayuntamiento de Renedo de la Vega (Palencia) la siguiente resolución:



*“Que por parte de la Corporación municipal que VI preside, y en adelante, se tutelen suficientemente las actuaciones de las Entidades locales menores que forman parte de ese Municipio, cuando pretendan la enajenación de sus bienes, revisando los expedientes administrativos tramitados al efecto y cuidando de que se cumple en dicha tramitación con los requisitos previstos por la ley.*

*Que por parte de esa administración local y ante solicitudes de conexión a los servicios municipales de abastecimiento y saneamiento, cuyas redes deban transcurrir por terrenos privados, o bien solicite la constitución de las correspondientes servidumbres forzosas al amparo de lo establecido en la Ley de Aguas y el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, o bien compruebe que los particulares las han constituido, conforme a lo establecido en el cuerpo del presente escrito y todo ello sin perjuicio de quien realice y abone dichas infraestructuras”.*

Ambas administraciones locales rechazaron nuestras recomendaciones.

#### **2.1.2.2.1. Arrendamiento**

En el expediente **20090576** se denunciaba la existencia de irregularidades en el procedimiento iniciado para el arrendamiento de determinadas fincas rústicas, bienes patrimoniales propiedad de la Junta vecinal de Narayola (León).

Solicitada la información oportuna, por la Junta vecinal referida se remitió copia íntegra del expediente administrativo tramitado.

El art. 92 del RBEL regula con carácter general el arrendamiento de bienes patrimoniales locales e indica que en cuanto a su preparación y adjudicación ha de estarse a la normativa reguladora de la contratación de las entidades locales, imponiendo la subasta siempre que la duración de la cesión fuera superior a cinco años -como es el caso- o el precio estipulado exceda del cinco por ciento de los recursos ordinarios del presupuesto.

Esta previsión reglamentaria debe ceder ante la normativa básica estatal, que en este caso es el art. 107 LPAP ( Ley 33/2003); de suerte que la regla general para la adjudicación de este tipo de contratos es el concurso, salvo supuestos excepcionales previstos en la norma. Por tanto desaparece la subasta como opción al alcance de la administración para el arrendamiento de sus bienes patrimoniales.

En dicha circunstancia se hacía hincapié en la reclamación, indicando que existiría nulidad de pleno derecho del expediente tramitado por haberse acudido, en este caso concreto, a la subasta frente al concurso.



Es cierto que existían ciertas dudas doctrinales respecto de si los preceptos básicos de la LPAP desplazan a los que resultan básicos en la legislación de régimen local, y aunque el principio *lex posterior derogat anterior* así lo hace entender (y así lo ha considerado esta institución en anteriores resoluciones dictadas sobre esta materia), algunos autores habían venido defendiendo que el “principio de especialidad”, hace de aplicación prioritaria la legislación de régimen local (arts. 80 TRRL y 92 RBEL).

Las dudas, creemos, se han despejado definitivamente con la sentencia del Tribunal Constitucional de 29 de junio de 2009 (Sentencia 162/2009) que declara inconstitucional el art. 184.2 de la Ley Aragonesa de Administración Local, Ley 1/2003, que preveía para estos supuestos la subasta, en línea con lo establecido en el art. 92 RBEL.

De manera muy resumida y siguiendo la doctrina del Tribunal Supremo (Cfr. STS 9 de diciembre de 1993, 15 de junio de 1994), del Consejo de Estado (Dictamen 591/1995) y de los Consejos Consultivos, entendemos que procede admitir la concurrencia del motivo de nulidad previsto en el art. 62.1 e) de la LRJAP-PAC cuando se ha omitido total y absolutamente el procedimiento legalmente establecido, cuando el procedimiento utilizado es otro distinto al exigido legalmente o bien cuando, aún existiendo varios actos del procedimiento, se omite aquél que por su carácter esencial o trascendental es imprescindible para asegurar la identidad del procedimiento o garantizar los derechos de los afectados.

La adjudicación por un procedimiento diferente al legalmente establecido -como ocurre en este caso- se ha subsumido por la doctrina en las citadas causas de nulidad radical del art. 62.1e) de la LRJAP-PAC; en este sentido, por ejemplo, la STSJ de Asturias de fecha 28 de octubre de 2002.

La consecuencia, por tanto, es que la entidad local menor debe iniciar el procedimiento de revisión de oficio de sus propios actos (art. 102 LRJAP Y PAC) ya que el acuerdo de adjudicación de las parcelas a las que se hacía referencia en la reclamación vulneraría la normativa de aplicación, que establece el concurso como forma de adjudicación de este tipo de contratos sobre bienes patrimoniales.

No obstante, debe examinarse si concurre alguna circunstancia que impida la facultad revisora de la administración, en atención a los supuestos establecidos en el art. 106 de la LRJAP y PAC, cuestiones que no pueden ser apreciadas por esta institución.

Por otro lado y en cuanto a la preferencia para la adjudicación a los vecinos empadronados, indicar que la Junta Consultiva de Contratación administrativa de Aragón, en su Informe 4/2009 de 15 de abril, entiende que no existe óbice jurídico para que, a través de los Pliegos de condiciones que han de regir la adjudicación de estos contratos patrimoniales, se establezcan de forma motivada previsiones a modo de supuestos de exclusión, equivalentes al



cuadro de disposiciones de la LCSP, siempre que no resulten desproporcionadas, ni tengan por efecto una discriminación no justificada, atendiendo a la concreta naturaleza y características del contrato particular así como a garantizar los principios de igualdad y objetividad en la concurrencia en el procedimiento de adjudicación.

Se formuló la siguiente resolución:

*“Que por parte de la entidad local que preside se valore la posibilidad de iniciar un procedimiento de revisión de oficio de los actos a los que se alude en este expediente de queja, al estar incursos en causa de nulidad del art. 62.1 e) LRJAP –PAC.*

*Que, para futuras contrataciones que realice esa entidad local, tenga en cuenta las consideraciones respecto del plazo de duración de los contratos y de las posibles exclusiones o prioridad en las mismas a las que se hace referencia en el cuerpo de este escrito”.*

En la fecha de cierre del presente Informe, la Junta vecinal de Narayola (León) no había dado respuesta aún a nuestra resolución.

### **2.1.2.3. Bienes comunales**

#### **2.1.2.3.1. Exclusiones. Justificación de ausencias**

En el expediente **20090163** se analizaba la interpretación que del régimen de justificación de ausencias realizaba el Ayuntamiento de Hontoria del Pinar (Burgos) para considerar que los vecinos perdían o conservaban el derecho al aprovechamiento de los bienes comunales, ya que al parecer se había excluido a un vecino por no cumplir el requisito de permanencia.

La ausencia, sin embargo, estaría justificada por causa de enfermedad, tal y como recoge la Ordenanza vigente, pese a lo cual no fue atendida la petición de inclusión en el censo o padrón de aprovechamientos.

Se solicitó información en relación con las cuestiones planteadas y se remitió por el Ayuntamiento implicado copia del expediente tramitado. Entendía esta Administración que la Ordenanza amparaba las ausencias derivadas únicamente de hospitalización y, por ello, desestimaba el recurso planteado por el ciudadano afectado.

La acreditación de la residencia efectiva o, en su caso, de los regímenes de justificación de las ausencias suele generar una abundante conflictividad en este tipo de aprovechamientos por las interpretaciones que, en ocasiones, se realizan por las administraciones locales de los términos recogidos en las ordenanzas.



En el caso de Hontoria del Pinar el art. 6 de la Ordenanza señala que a las personas hospitalizadas se las considera presentes si antes de entrar en esa situación ya percibían aprovechamientos o tenían su residencia fija en este Municipio. Creemos, en primer lugar, que el dato de la ausencia de residencia en el sentido fijado por la norma local y que justifica un acuerdo de denegación del aprovechamiento comunal debe ser acreditado suficientemente, no bastando la simple alegación de su concurrencia.

Consta en este caso la solicitud cursada por el interesado para ausentarse de la localidad con el fin de realizar la rehabilitación prescrita a causa de una caída y cuyas lesiones y secuelas también están justificadas por los correspondientes partes de asistencia médica. Esta solicitud de ausencia deberá entenderse autorizada por la Alcaldía ante la falta de respuesta expresa de la Administración local.

La ausencia examinada se debe a razones de enfermedad, con tratamiento rehabilitador fuera de la localidad. El Ayuntamiento sin embargo sostiene que sólo sirven para justificar las ausencias las enfermedades que requieran hospitalización y no las tan habituales que cursan con alta hospitalaria y posterior tratamiento ambulatorio.

En todo caso se procedió a examinar todos los días que la persona afectada acudió a rehabilitación y aún contando como ausencia los cuatro días que transcurren de martes (primera sesión) hasta el viernes (segunda sesión) y suponiendo que en el peor de los casos para el reclamante no regresara a su municipio y permaneciera toda la semana en Burgos, los días que habría estado ausente no superarían los tres meses, autorizados incluso por la Ordenanza para asuntos particulares sin justificación, y aún podría ausentarse los otros seis meses que se prevén para supuestos de enfermedad, sin hospitalización.

Se formuló al Ayuntamiento de Hontoria del Pinar (Burgos) la siguiente resolución:

*“Que por parte de la Corporación que VI preside se compruebe de manera objetiva si la persona que resultó excluida de los aprovechamientos comunales por acuerdo de 28 de marzo de 2008 cumple o no con los requisitos requeridos por la Ordenanza en la interpretación que se plasma en el cuerpo de la presente resolución, procediéndose en su caso a la revisión de dicha exclusión.*

*Que en adelante, para evitar confusiones, se ajuste a lo señalado en cuanto a la interpretación del régimen de ausencias, o se señale de manera clara la forma en la que debe acreditarse la presencia en la localidad, para las personas que previamente hayan solicitado ausentarse conforme a lo dispuesto en el art. 6º.2 de la Ordenanza”.*

Esta resolución resultó rechazada con base en los mismos argumentos esgrimidos en su informe por el Ayuntamiento de Hontoria del Pinar (Burgos).



Una problemática similar, derivada de la exclusión de un vecino del padrón de leñas por impago de tributos que no tenían que ver con el aprovechamiento comunal, se planteó en la queja **20090683** frente a la Junta vecinal de Quintana de Fuseros (León). Dicho expediente concluyó mediante resolución aceptada por la entidad local menor.

#### **2.1.2.3.2. Defensa de los bienes comunales**

En la reclamación que dio lugar al expediente **20081458** se indicaba que una Junta de Delegados de la Comunidad de Villa y Tierra de Fuentidueña (Segovia), celebrada en septiembre de 2005, había aprobado una propuesta de reversión a la Comunidad de unas fincas que estaban siendo gestionadas no por la Comunidad sino por los Ayuntamientos que forman parte de la misma, y ello con el fin de recuperar la posesión de varios inmuebles y regularizar su situación.

Se añadía que la Comunidad de Villa y Tierra se había comprometido a reordenar el uso y disfrute de los bienes indicados, actualizando las concesiones. Sin embargo, el plazo establecido por dicha Junta de Delegados había transcurrido sin que se hubiera producido ni la reordenación ni las nuevas adjudicaciones, continuando muchas personas en el aprovechamiento de las denominadas “Tierras del Canon” sin ser vecinos, sin pagar cantidad alguna y sin que haya mediado procedimiento de adjudicación.

Solicitada la oportuna información, se constató la realidad de los hechos puestos de manifiesto en la reclamación, informando la Entidad local de las medidas que había adoptado hasta esa fecha.

Se realizaron una serie de puntualizaciones sobre el origen y situación actual de las comunidades de villa y tierra y la importancia de su patrimonio, especialmente los bienes comunales, cuya existencia ha motivado en parte la pervivencia (pese a las leyes desamortizadoras) de estas entidades locales hasta nuestros días.

La Ley de Régimen Local de Castilla y León recoge la regulación de las comunidades de villa y tierra en los arts. 42 a 44, reconociéndolas expresamente y otorgándoles personalidad y capacidad para el cumplimiento de sus fines. Las enmarca dentro de las mancomunidades y, en consecuencia, las califica como entes asociativos que se rigen por sus normas tradicionales o por lo dispuesto en sus estatutos.

Recordamos que estas administraciones, como cualquier otra entidad local, tienen la obligación de defender sus bienes (art. 68 LBRL), pero además se da la circunstancia que, de no hacerlo, no tiene sentido su propia existencia.

Ya esta Procuraduría en una resolución de fecha 2 de agosto de 2005 (expediente **Q/829/05**), dirigida en esa ocasión al Ayuntamiento de Cobos de Fuentidueña y respecto de



estas mismas "Tierras del Canon", le indicó que, puesto que se trataba de bienes comunales, se debía proceder a la adjudicación de las fincas conforme al régimen propio de esta clase de bienes previsto en los arts. 94 y ss del RBEL.

Se sugirió a ese Ayuntamiento la posibilidad de aprobar una Ordenanza reguladora con el fin de garantizar el derecho de todos los vecinos a participar en el aprovechamiento de estas parcelas. La problemática que se producía en aquel momento se reproducía de nuevo de manera idéntica, ya que la titular de los bienes, esto es la Comunidad de Villa y Tierra de Fuentidueña, no ha realizado labor alguna en defensa de las fincas comunales ante las apropiaciones realizadas por los particulares, muchos de los cuales ni siquiera son vecinos.

La principal peculiaridad de los bienes comunales viene dada por la circunstancia de que su aprovechamiento corresponde a los vecinos -arts. 79.3 de la LBRL y 2.3 del RBEL-. La articulación del derecho del vecino como un derecho subjetivo no implica la posibilidad de transmisión libre de este derecho, ni su sometimiento a las reglas de derecho privado. Se trata de un derecho de carácter administrativo y estrictamente personal, ello significa que no se aplican las reglas del derecho hereditario en la sucesión de lotes, situación que parece se está produciendo en este caso, y tampoco la relación de la entidad local con el vecino se regula por las normas de los arrendamientos, sino por la legislación administrativa.

El hecho de que se realice un reparto por lotes para el aprovechamiento de las tierras comunales no determina que los bienes dejen de tener ese carácter, ni tampoco significa que se realice atribución a los vecinos de derecho alguno de propiedad. En consecuencia, los titulares de los lotes no son propietarios del suelo ni ostentan derecho alguno de arrendamiento, es la Ordenanza reguladora del aprovechamiento de los bienes comunales (o la costumbre tradicional) y, en su defecto, lo dispuesto en el RBEL, la normativa a aplicar en todos los aspectos, incluida la cesación y extinción del disfrute y aprovechamiento de los lotes.

Consideramos que de no existir precepto en la Ordenanza o no existir Ordenanza, para el desalojo de las personas que vienen aprovechando estos terrenos debería esa administración acudir a la vía del art. 120 RBEL (si existe un derecho previo a ocupar el bien) o en su caso ejercitar la correspondiente recuperación de oficio si nunca ha existido el derecho.

Una vez recuperada la posesión se debe proceder a la adjudicación y reparto de las tierras entre los vecinos que resulten beneficiarios según sus normas tradicionales.

Por ello se consideró oportuno formular la siguiente resolución:

*«Que por parte de la administración local que VI preside, se proceda con la mayor brevedad posible a la recuperación de la posesión de las llamadas "Tierras del Canon", adjudicando con posterioridad las mismas a los vecinos beneficiarios de estos*



*aprovechamientos conforme a la costumbre tradicional y ajustándose en todo caso a lo establecido en los arts. 94 y ss RBEL».*

La Comunidad de Villa y Tierra de Fuentidueña no dio respuesta a nuestra resolución, pese a que le fue requerida en numerosas ocasiones, lo que motivó el cierre del expediente.

#### **2.1.2.3.3. Aprovechamientos vecinales en bienes particulares**

En el expediente **20091159** se plantea un supuesto bastante excepcional. Según se ponía de manifiesto en el escrito presentado, los vecinos de Juarros de Voltoya (Segovia) tienen una serie de derechos sobre los pinares de dicha localidad, entre ellos una suerte o corta anual de leña; sin embargo, se señalaba que en los últimos años no se han repartido suertes a todos los vecinos que cumplen con las condiciones tradicionalmente observadas, por lo que se han creado agravios entre los mismos, llegando incluso hasta los enfrentamientos.

Se solicitó información en relación con las cuestiones planteadas en la reclamación, remitiendo el Ayuntamiento copia de un acuerdo transaccional fechado en 1726 que fija los derechos de los vecinos de Juarros de Voltoya sobre el aprovechamiento de leñas, pastos y frutos de un pinar privado que se encuentra en dicho término municipal. Parece que la Corporación formula un listado de vecinos con derecho a dichos aprovechamientos y, puesto que existen más vecinos que suertes, distribuye las mismas conforme a determinados criterios que explicita en su informe.

Lo primero que resaltamos es la particular complejidad que presenta el asunto sometido a nuestra consideración, que se deriva de dos circunstancias: la primera es la lejanía del tiempo histórico en el que se fijaron los hechos que hoy deben interpretarse, la segunda es la falta de datos claros sobre la naturaleza de los bienes y sobre el derecho que ostentan los vecinos y la entidad local de Juarros de Voltoya, lo que dificulta el análisis de los derechos de unos y otros y, en consecuencia, la comprobación de la existencia o no de las vulneraciones que se esgrimen en la reclamación, causadas supuestamente por el Ayuntamiento aludido.

Bajo la genérica expresión bienes comunales se sitúan distintos tipos de bienes que se ofrecen con diversas denominaciones y con distintos regímenes jurídicos, no obstante es posible encontrar en ellos una serie de notas comunes, cuales son la existencia de una comunidad de aprovechamiento y disfrute, la circunstancia de que el título de comunero derive de la condición de vecino de algún lugar y, por último, el hecho de que los bienes comunales son un ejemplo de comunidad germánica o en mano común, donde no existen cuotas en que pueda dividirse, lo que supone un régimen jurídico caracterizado por su invisibilidad y su inalienabilidad con un peculiar sistema de aprovechamientos.





Partiendo de estas características genéricas se suele hacer una distinción entre los comunales típicos, es decir, los regulados por la Ley de Régimen Local, cuya titularidad se atribuye a los municipios (u otras entidades locales) y el aprovechamiento a los vecinos; y los comunales atípicos, en los que encontramos una gran variedad de fórmulas comunitarias y cuya regulación se encuentra en ocasiones en las leyes especiales, o es inexistente, y se apoya exclusivamente en la costumbre.

Consideramos que en este caso no estábamos ante un supuesto de comunales típicos, dada la titularidad privada del monte en el que se realizan los aprovechamientos (y ello sin entrar en discusiones doctrinales sobre si existe en los comunales una titularidad compartida, si la entidad local es o no un titular simplemente teórico completado por el derecho de goce de los vecinos, etc.), luego debíamos comprobar si nos encontramos ante comunales atípicos, cuyos ejemplos paradigmáticos son, para la mayoría de los autores, los montes vecinales en mano común (aquellos terrenos de naturaleza especial que, con independencia de su origen y de su destino, pertenecen a agrupaciones vecinales en su calidad de grupos sociales y no como entidades administrativas, cuya titularidad dominical corresponde sin asignación de cuotas a los vecinos integrantes en cada momento del grupo comunitario de que se trate y vienen aprovechándose en mano común por los miembros de aquéllas en su condición de vecinos).

No se trata pues de propiedades públicas, sino estrictamente privadas y colectivas, con un origen compartido con los bienes comunales pero de los que se distinguen por el hecho de que aquí hay una auténtica propiedad colectiva de los integrantes de la comunidad, rigiéndose por sus Estatutos.

En relación directa con los montes vecinales en mano común aparecen otras figuras como los aprovechamientos comunales de pastos y de leñas a los que se refiere el Código Civil en sus arts. 600 y ss en el capítulo dedicado a las servidumbres voluntarias.

Por tanto tenemos, sin perjuicio de que existan más figuras con características especiales y cuyo análisis no puede realizarse en este momento, formas de comunidad de derecho de disfrute sobre cosa ajena (el dominio pertenece a otra persona) y, simplificando mucho, si se trata de un particular estaremos ante unas servidumbres voluntarias del Código Civil; si el dominio es “público” (con las necesarias reservas respecto al uso en este momento del término dominio público) estaríamos hablando de bienes comunales; y si se disfrutaban en común los aprovechamientos y confluye en la misma comunidad la titularidad colectiva del bien, estaríamos en presencia de un monte vecinal en mano común.

En este caso, con la prudencia que requiere la cuestión, consideramos que la figura que mejor encaja en el supuesto analizado sería la de servidumbre de pastos y leñas a la que aluden los arts. 600 a 604 del Código Civil, ya que si examinamos el documento transaccional



se hace referencia a la presencia de una comunidad de pastos, que se hace extensiva al aprovechamiento de leñas y demás productos de los montes de propiedad particular.

Consta que han existido convenios que hacen referencia a partes muy concretas de la transacción aquí presentada; en concreto, parece que en la década de 1960 se redimió la “servidumbre de pastos”, entendemos que conforme a lo establecido en el art. 603 CC, posibilidad que recoge el art. 604 para la servidumbre de aprovechamiento de leñas y demás productos de los montes, dado que para ninguna de las dos existen límites legales en cuanto a su condición de perpetuas. Si se redimió una servidumbre que existía (en virtud del mismo acuerdo transaccional) y gravaba unos terrenos en concreto, los mismos terrenos a los que se refiere la reclamación, en buena lógica podemos pensar que el derecho que ostentaban los vecinos sería el mismo para pastos y para leñas dada la redacción del documento.

Se entendió que debe estarse a las consideraciones que contiene el documento transaccional respecto de los aprovechamientos forestales que tienen relación con el monte en cuestión. A estos acuerdos, siempre que no hayan sido modificadas sus previsiones por otros posteriores o no haya desaparecido el interés que los sustentaban, deberá ceñirse el aprovechamiento que hoy se realice y es en este punto cuando procede examinar el papel que juega el Ayuntamiento en estos aprovechamientos vecinales.

Es evidente que el concepto de vecino de una determinada localidad es un concepto jurídico-administrativo y no puede obviarse la dificultad de organizar cualquier agrupación vecinal prescindiendo por completo de la administración local. El Ayuntamiento de Juarros de Voltoya parece haber asumido la típica función que en otras comunidades germánicas o en mano común desempeñan las juntas de vecinos o las comunidades de vecinos.

La función que le corresponde en cuanto a estos aprovechamientos, creemos que es una función gestora o de mediación y de protección del interés superior del grupo vecinal, por tanto puede elaborar un censo de vecinos con derecho a los aprovechamientos referidos, señalar de acuerdo con los propietarios del monte el terreno o los pinos en los que deba hacerse la corta o, incluso, elaborar los expedientes de reparto, pero no puede inmiscuirse en cuestiones que afectan al contenido del derecho de servidumbre.

Por lo tanto debía tener en cuenta esa administración, dado el papel que asume, que en las llamadas propiedades colectivas, o en mano común, la cosa pertenece a la colectividad, sin ninguna división ideal por cuotas, de manera que no resultaban justificadas decisiones como las adoptadas de impedir o limitar el aprovechamiento a determinados vecinos, so pretexto de la insuficiencia de lotes, ya que todos los aprovechamientos que se obtengan deben repartirse en iguales partes entre todos los titulares del derecho, titulares cuyo número es indeterminado y variable.



Se formuló la siguiente resolución:

*“Que por parte de la Corporación municipal que VI preside se realice, respecto de la servidumbre a la que se hace referencia en el cuerpo del presente escrito, una labor de mediación, en garantía de los derechos de la comunidad vecinal, procurando se cumplan por todas las partes los términos del documento transaccional y se realice un reparto igualitario de los aprovechamientos aludidos”.*

En la fecha de cierre del Informe el Ayuntamiento de Juarros de Voltoya (Segovia) no había dado respuesta a la indicada resolución.

#### **2.1.2.3.4. Bienes patrimoniales que se aprovechan como bienes comunales. Posible afectación tácita**

Son relativamente frecuentes los supuestos en los que se presentan quejas sobre la irregular gestión que de sus bienes inmuebles realizan las entidades locales, aludiendo a la exclusión de vecinos, a la existencia de precios inferiores a los del mercado, a la realización de sorteos o subastas restringidas o, a que la administración se aparta de la costumbre tradicional.

No se concreta en estos casos, normalmente, si nos encontramos ante bienes comunales o patrimoniales, probablemente por ignorarlo el reclamante, pero resulta bastante habitual constatar que se trata de bienes patrimoniales, que sin embargo son aprovechados como comunales, por lo que se invoca tanto por la entidad local como por los reclamantes, en función de sus respectivos intereses, la costumbre o tradición que venía rigiendo estos aprovechamientos.

Como ejemplo de estos conflictos destaca la cuestión que se abordó en el expediente **20090771**. En este caso la reclamación señalaba que determinados inmuebles, bienes patrimoniales del Ayuntamiento de Fresno de la Vega (Palencia), se adjudicaban por lotes o suertes a los vecinos que reúnen unas determinadas condiciones que se fijan en un Pliego y no por subasta o concurso, tal y como establece la legislación de régimen local.

Solicitada la información oportuna, el Ayuntamiento confirma que todos los inmuebles que posee son de carácter patrimonial y que siempre se han repartido por lotes. Respecto de las exclusiones, se indica que las personas excluidas no cumplen las condiciones del Pliego y el precio establecido es de 10 euros por hectárea y año.

En el análisis efectuado confirmamos que efectivamente los bienes cuyos aprovechamientos han motivado esta reclamación son patrimoniales o de propios y, sin embargo, el Pliego de condiciones hace continuas referencias a que se trata de un aprovechamiento vecinal y a que se rige por la costumbre local, a que se adjudican a todos los vecinos que reúnen las condiciones, incluso se alude a algunas condiciones de arraigo o



permanencia (dos años empadronado), y ello como si se tratara de aprovechamiento de bienes comunales.

Recordamos a la Administración local que las diferencias en el tratamiento del aprovechamiento de cada una de estas clases de bienes son muy significativas.

Según su titularidad, los bienes de propios pertenecen privativamente a los entes locales, sin embargo, en los comunales existe una titularidad compartida entre el ente local y la comunidad de los vecinos. Los bienes comunales tienen como destinatarios o usuarios los vecinos, sin embargo los patrimoniales pueden ser usados por terceros a cambio de una renta. Normalmente la utilización de los bienes comunales es gratuita, aunque se puede fijar un canon reducido por su uso y, sin embargo, la principal nota característica del aprovechamiento de los bienes patrimoniales es la rentabilidad económica.

Tanto los bienes comunales como los patrimoniales son administrados por el ayuntamiento, aunque respecto de los bienes de propios los ayuntamientos actúan con libertad absoluta al invertir sus rendimientos en atenciones del presupuesto municipal, en cambio, en relación con los comunales tienen obligación de entregarlos al aprovechamiento exclusivo del común de los vecinos, lo que se traduce en que si existe algún rendimiento debe destinarse al mantenimiento y conservación de los propios bienes. Además, son igualmente distintos los medios de defensa que la administración local puede utilizar para recuperar los bienes patrimoniales y los comunales por la imprescriptibilidad de los últimos.

Puesto que se trata de bienes patrimoniales resulta aplicable lo establecido en el art. 92 RBEL y en los arts. 106 y 107 LPAP, no constatando que se celebrara concurso, simplemente se realizó un sorteo de lotes entre las personas que no habían resultado excluidas por no cumplir alguno de los requisitos del Pliego.

No teníamos ninguna referencia respecto del presupuesto de la Corporación local, en concreto de sus recursos ordinarios, por lo cual no podíamos afirmar que el precio estipulado excedía del previsto en el art. 92.1, a partir del cual ha de acometerse de modo necesario el sistema de concurso tras la LPAP. Por tanto recomendamos a la administración local que comprobara que el canon fijado no es inferior al 6% del valor en venta de los bienes. De otra forma, se produciría un fraude de ley, ya que bastaría fijar un canon aleatorio muy por debajo de lo previsto en la norma para eludir la obligatoriedad del concurso.

Después deben relacionarse las cantidades así obtenidas con los recursos ordinarios del presupuesto, de manera que si se supera el 5% del valor de aquellos la no realización de concurso da lugar a la nulidad de todas las adjudicaciones realizadas, al haberse prescindido total y absolutamente del procedimiento establecido, debiendo proceder la entidad local a la



revisión de oficio del acto de adjudicación. [art. 102 en relación con el 62.e), ambos de la LRJAP y PAC].

Respecto de las condiciones que deben reunir las personas para poder acceder al aprovechamiento de estos bienes, le recordamos que cuando se trata de bienes patrimoniales en principio su aprovechamiento no se puede restringir a los vecinos y ese Ayuntamiento es libre para arrendar los mismos tanto a los vecinos como a los forasteros en virtud del principio de libre autonomía de la voluntad.

No obstante, existen sentencias que consideran que exigir en el Pliego de Condiciones el requisito de ser vecino y profesional de la agricultura no vulnera el principio de igualdad (Cfr. STSJ Castilla-La Mancha 17 de junio de 2002).

Si vulnera dicho principio, a nuestro juicio, la exigencia de llevar más de dos años empadronado, puesto que se trata de una limitación establecida por razón de arraigo en la localidad, que no resulta justificable para el aprovechamiento de los bienes patrimoniales y sólo se justificaría en el caso de encontrarnos ante bienes comunales y siempre que se cumplan una serie de requisitos.

Recomendamos igualmente a la Administración local que comprobara la situación de las citadas fincas patrimoniales, por si se ha producido el supuesto recogido en el art. 8.4 b) RBEL, y estamos en presencia de una modalidad de alteración de la calificación jurídica de los bienes, por su destino a un aprovechamiento comunal durante más de veinticinco años, a la vista de las continuas alusiones que al aprovechamiento vecinal se realizan en el Pliego aportado y puesto que esta clase de alteración no requiere la previa tramitación de un expediente ni la recepción del bien por parte de la entidad local, como cuando un bien pierde la condición de dominio público -art. 8 RBEL-, pues la protección que merecen los bienes patrimoniales no es tan severa y los intereses que sirven éstos son inferiores a los de los bienes de dominio público.

Se formuló la siguiente resolución:

*“Que por parte de la Entidad Local que VI. preside se valore la posibilidad de revisar de oficio los actos dictados en los expedientes de arrendamiento o de cesión de bienes patrimoniales a los que se hace alusión en esta queja, ya que pueden estar incurso en causa de nulidad a que se refiere el artículo 62.1 e) de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.*

*Que en lo sucesivo se ajuste esa entidad local a lo establecido en el art. 92 RBEL y 107 LPAP para la adjudicación de este tipo de contratos.*



*Que en el supuesto en el que se haya producido una alteración automática de la calificación jurídica de estos bienes, pasando a ser comunales-art. 8.4 b RBEL- se ajuste esa entidad local en cuanto a su aprovechamiento a lo establecido en las normas a las que se hace referencia en el cuerpo de este escrito, revisándose las exclusiones que se han realizado, puesto que carecen de amparo legal, y aprobando, si lo considera conveniente, una Ordenanza especial".*

En la fecha de cierre del Informe anual, el Ayuntamiento de Fresno de la Vega (Palencia) no había dado respuesta a nuestra resolución.

## **2.2. Servicios municipales**

La protección de los derechos y garantías de las personas usuarias de los servicios públicos municipales en el presente ejercicio, ha sido objeto de atención prioritaria por esta institución, en especial en lo que se refiere al abastecimiento de agua potable, y siempre de acuerdo con las funciones y cometidos que el Procurador del Común de Castilla y León ostenta.

Situaciones deficitarias en la prestación de determinados servicios públicos básicos pueden afectar sin duda a los derechos constitucionales a disfrutar de una vivienda digna –art. 47 CE- y a la salud –art.43.3 CE.-

En el año 2009 ha disminuido ligeramente el número de quejas, pero aún así se han presentado un total de 132 reclamaciones, frente a las 141 del año 2008. Por su número, los principales problemas que plantean los ciudadanos siguen correspondiendo a los que hacen referencia al abastecimiento de agua potable, sobre todo en su vertiente sanitaria, con un total de 38 reclamaciones, 12 más que en el año 2008; a éstas deben añadirse otras 3 iniciadas de oficio por esta institución.

En segundo lugar, los ciudadanos de Castilla y de León se muestran disconformes con la prestación del servicio de pavimentación de vías públicas, presentándose un total de 28 reclamaciones frente a las 17 del año anterior. A continuación se encuentran las quejas respecto de los servicios de recogida y tratamiento de residuos, con 17 reclamaciones y los servicios funerarios y de cementerio que han dado lugar a 10 expedientes en el año 2009.

Se ha presentado igualmente un número importante de quejas que tienen que ver con la existencia de deficiencias en las zonas de juego infantil y por parte de esta institución se han iniciado de oficio cuatro expedientes sobre concretas áreas cuyas carencias o deficiencias se resaltaban en los medios de comunicación.

Se han dictado 91 resoluciones en materia de servicios públicos que prestan las administraciones locales, frente a las 62 del año 2008, y ello sólo en expedientes iniciados a instancia de parte. En consonancia con el número de expedientes tramitados, el mayor número



de las mismas se refieren al servicio de abastecimiento de agua, un total de 25 resoluciones, 17 hacen referencia a la pavimentación de vías públicas, 9 a servicios funerarios y de cementerio, 6 a limpieza viaria, 4 a recogida de residuos urbanos y, el resto, a otros servicios municipales como alumbrado público, jardines, parques, instalaciones deportivas, etc.

En general, se mantiene el nivel de colaboración de las administraciones. En la medida de las posibilidades de la institución se intenta dar una rápida respuesta a los ciudadanos una vez recibida la información y ello porque, en esta área en concreto, las cuestiones que someten a nuestra consideración son problemas puntuales, pero que al referirse a servicios básicos -alumbrado público, abastecimiento de agua, recogida de residuos, limpieza viaria, etc.-, suponen una alteración de la vida diaria de los reclamantes.

En el momento de cierre de este Informe permanecen, sin respuesta de la administración local a nuestra solicitud de información, un total de ocho expedientes correspondientes al año 2008. Las administraciones incumplidoras de sus obligaciones legales respecto de la institución son, por orden de antigüedad del expediente, el Ayuntamiento de Valle de Zamanzas (Burgos) expediente **20080505**, el Ayuntamiento de León expediente **20080668**, la Mancomunidad de Servicios Funerarios de León, San Andrés y Villaquilambre (Serfunle) expedientes **20080677** y **20082131**, el Ayuntamiento de Fabero (León) expediente **20082020**, el Ayuntamiento de Boca de Huérgano (León) expediente **20082199** y el Ayuntamiento de Bermillo de Sayago (Zamora) expediente **20082309**.

De las 91 resoluciones aludidas, en la fecha de cierre del Informe treinta y siete habían sido aceptadas, en tres la aceptación era parcial, cinco fueron rechazadas y en el resto no existía en esta fecha, respuesta de la administración local.

### **2.2.1. Alumbrado público**

El número de quejas sobre alumbrado público ha disminuido muy notablemente este año, presentándose un total de 4 reclamaciones frente a las 17 del año 2008: La mayor parte de la resoluciones dictadas en esta materia hacen referencia a la existencia de una defectuosa prestación del servicio público como consecuencia de la inexistencia de mantenimiento y la falta de reparaciones.

Como ejemplo de esta problemática podemos mencionar la cuestión que se suscitaba en el expediente **20081079**. En el mismo se aludía al incumplimiento por parte del Ayuntamiento de Almenar de Soria (Soria) de la resolución dictada por esta Procuraduría en enero de 2008 (**Q/1627/07**) y que resultó aceptada por la Entidad local en febrero de ese mismo año. Según manifestaba el autor de la queja, pese al compromiso asumido por la



entidad local, una calle de Castejón de Campo, perteneciente a dicho municipio, sigue sin iluminación y son los propios vecinos los que proporcionan este servicio público a su costa.

Solicitada la información oportuna el Ayuntamiento nos comunica la imposibilidad económica de instalar una farola en la vivienda de cada propietario que lo solicita, aunque añade que esto no significa que no se preste este servicio mínimo obligatorio.

El problema por tanto se circunscribía a que en la reclamación se negaba la existencia del servicio en la calle aludida, mientras que el Ayuntamiento afirmaba que el mismo se prestaba en condiciones adecuadas, si bien no con los niveles de exigencia que se pretendían por el reclamante.

Recordamos al Ayuntamiento que las autoridades locales deben adoptar cuantas medidas resulten necesarias para garantizar que en las calles y espacios públicos de sus localidades la iluminación sea suficiente y no existan áreas oscuras, en especial en zonas con casas habitadas, pudiendo dar prioridad a determinadas vías, pero sin que se produzcan diferencias entre unas localidades y otras y sin que ninguna vía quede sin iluminar, ya que el alumbrado público no se debe prestar para una persona en concreto, sino para la generalidad de usuarios; extremo que debía comprobar la administración cerciorándose, además, de que no son los propios vecinos los que proporcionan el alumbrado público en esta vía en concreto.

Se formuló la siguiente resolución:

*“Que por parte de la Corporación municipal que VI preside se compruebe que se han tomado las medidas adecuadas para que el servicio de alumbrado público se preste, en la (...) de la localidad de Castejón de Campo, perteneciente a su municipio, en condiciones de calidad adecuada e igualdad con el resto de vecinos, cerciorándose que no existen en dicha vía zonas públicas que carezcan totalmente de iluminación”.*

El Ayuntamiento de Almenar de Soria aceptó estas consideraciones.

### **2.2.2. Servicios funerarios**

Siguen acudiendo los ciudadanos a la institución (diez reclamaciones se han presentado este año) para manifestar su disconformidad con los servicios funerarios o de cementerio que se prestan, tanto por las entidades locales como por empresas íntegramente municipales o mixtas, denunciando igualmente el favorecimiento de unas empresas funerarias frente a otras por parte de las administraciones locales vulnerando de este modo la libre competencia.





### **2.2.2.1. Cementerios. Ampliación y mantenimiento**

En el expediente tramitado con el número de referencia **20081421** se cuestionaba la ampliación llevada a cabo en el cementerio de la localidad de Sosas del Cumbrial perteneciente al municipio de Riello (León).

Al parecer, se habría realizado sin las preceptivas autorizaciones de instalación y funcionamiento y sin que hubiera tenido conocimiento la autoridad sanitaria.

Se solicitó la información oportuna al Ayuntamiento señalando que efectivamente las obras se habían realizado, construyéndose un grupo de nichos. Añaden que el cementerio es del Obispado de León pero son los vecinos los que se ocupan de su conservación y sufragan los gastos de mantenimiento de las citadas instalaciones.

Indica el informe que, aunque se incrementó la capacidad de enterramiento con la construcción de nichos, no se realiza una ampliación física significativa del perímetro del mismo, ya que se han construido en el lugar que ocupaba una de las paredes del cementerio. Añade que en estos nichos ya se han realizado varias inhumaciones.

Como señalan los arts. 25.2.j) LBRL y 20.s) LRL Castilla y León -Ley 1/98 de 4 de junio-, los cementerios y la organización de los servicios funerarios es, en principio, una competencia municipal. Si observamos los arts. 50 y 51 de la Ley de Régimen Local de Castilla y León, Ley 1/98, de 4 de junio, las entidades locales menores no tienen competencia propia sobre estos servicios, salvo que se la haya delegado expresamente el ayuntamiento.

El Decreto de Policía Sanitaria y Mortuoria de Castilla y León -Decreto 16/2005, de 10 de febrero-, recoge en su art. 3.4 las competencias que en materia de policía sanitaria mortuoria le corresponden al municipio, entre las que se encuentra la tramitación y resolución de los expedientes de construcción, ampliación, reforma y clausura de los cementerios.

Es cierto que existe una variada problemática jurídica sobre la situación de numerosos cementerios y ello derivado en ocasiones de su titularidad privada, o por los problemas de saturación que presentan dichas instalaciones.

El art. 36 del Decreto 16/2005, de 10 de febrero, de Policía Sanitaria y Mortuoria de Castilla y León (RPSM), indica que todos los cementerios con independencia de cual sea su naturaleza jurídica y su titularidad deberán cumplir con los requisitos sanitarios del Decreto.

Recordamos a la administración municipal que en el supuesto en que el cementerio de esta o de cualquier otra localidad se encuentre en deficientes condiciones y los propietarios no ejecuten las obras de conservación por propia iniciativa, deberán ser compelidos a ello por la administración.



Respecto de la posibilidad de que la Junta vecinal preste este servicio público, consideramos que al tratarse de un servicio de competencia municipal (art. 20.1 s) LRL Castilla y León) sólo podría ser prestado por la entidad local menor en el caso de que el ayuntamiento le delegue esta competencia expresamente (art. 50 LRL Castilla y León).

En cuanto a la situación de agotamiento de los espacios de enterramiento, según señala el art. 36.2 del Decreto 16/2005, RPSM de Castilla y León, cada municipio debe disponer, al menos, de un cementerio municipal con características adecuadas a su población, por tanto debía ese Ayuntamiento revisar el estado de estas infraestructuras y valorar la posibilidad de construir un cementerio municipal si constataba que existía esa necesidad ante el posible agotamiento de los existentes y la imposibilidad de realizar inhumaciones.

Ha quedado acreditado que en el cementerio de la localidad de Sosas del Cumbrial se han realizado obras de ampliación o reforma sin contar con las correspondientes autorizaciones sanitarias y sin cumplir con los trámites del Decreto 16/2005 de RPSM. Este punto resulta ser el más relevante de la queja presentada, puesto que el Ayuntamiento conocía la realización de estas labores, incluso prestaba medios humanos a las mismas, y nunca debió obviar que, con carácter previo, tenía que tramitar el expediente de ampliación o reforma pues resulta una competencia municipal independientemente de la titularidad de la infraestructura (art. 3.4 RPSM). Por tanto, una vez conocida la intención del titular o de la Junta vecinal de realizar esta ampliación/reforma, debió paralizar inmediatamente las obras, si éstas se habían iniciado, hasta no recabar las autorizaciones correspondientes.

Es necesaria la obtención de la autorización sanitaria de instalación de la Dirección General competente por razón de la materia (art. 37.1 RPSM) con carácter previo, autorización que en este caso no se había obtenido, por lo que no se podrían realizar inhumaciones.

En cuanto al problema de las distancias entre esta infraestructura y los inmuebles destinados a viviendas de dicha localidad, señalar que el art. 50 del Decreto 2263/1974, de 20 de julio, por el que se aprobaba el Reglamento de Policía Sanitaria y Mortuoria, señalaba para los cementerios una distancia a zonas pobladas de al menos 500 metros, distancia que podía ser excepcionada si mediaban al respecto razones que justificaran suficientemente la adopción de dicha medida.

El Decreto 16/2005 (RPSM) señala en cuanto a los cementerios de nueva construcción una distancia de 100 metros, medidos desde el perímetro exterior del mismo, distancia que debe ser respetada en todos los cementerios, sin que pueda ser calificada como suelo urbano o urbanizable. El Decreto PSM de Castilla y León establece una distancia inferior a la normativa nacional y por eso, probablemente, no establece ninguna posible excepción al régimen de distancias. La duda podría plantearse en cuanto a los cementerios existentes antes de la



entrada en vigor del RPSM y que no cumplen con el régimen de distancias que la nueva norma prevé puesto que el artículo invocado habla de nueva construcción, en el sentido de si deben respetar o no la distancia aludida.

Esta institución consideró que el espíritu de esta regulación es mantener en todo caso esa distancia, muy inferior -ya hemos dicho- a la fijada por la norma nacional, debiendo equiparse la nueva construcción a la ampliación, ya que en este último caso también se incrementan las posibilidades de realizar nuevos enterramientos.

Se formuló la siguiente resolución al Ayuntamiento de Riello (León):

*“Que por parte de la Corporación municipal que VI preside se defina, de acuerdo con la Junta vecinal de Sosas del Cumbra, la competencia en cuanto a la prestación del servicio público al que se hace alusión en esta queja.*

*Que se requiera al propietario del cementerio para que realice en el mismo las obras de mantenimiento y adecuación que resulten procedentes, valorando la posibilidad de solicitar su cesión, teniendo en cuenta su estado y las cargas que con dicha cesión se deban asumir.*

*Que se valore la posibilidad de construir un nuevo cementerio de ámbito local o municipal, una vez se constate la saturación o el agotamiento de los cementerios existentes, prestando así convenientemente dicho servicio público.*

*Que se tramite por parte de esa entidad local, con la mayor rapidez posible y ajustándose estrictamente a los trámites previstos en el RPSM de Castilla y León, el expediente de ampliación o reforma del cementerio de Sosas del Cumbra, legalizándose las obras hasta la fecha realizadas, si ello resultara posible, e incoando de oficio los pertinentes expedientes de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios que se hayan podido causar a terceros.*

*Que mientras dichos expedientes se tramitan y no se haya obtenido la correspondiente autorización sanitaria de funcionamiento –art. 37.6 RPSM- se impida por parte de esa autoridad municipal la realización de nuevas inhumaciones en la zona que ha sido objeto de las obras de ampliación/reforma, en evitación de mayores responsabilidades”.*

El Ayuntamiento de Riello (León) con posterioridad a la fecha de cierre del Informe ha decidido rechazar nuestra resolución.



### **2.2.2.2. Denegación de enterramiento**

En el expediente **20081830** se planteaba que, solicitado un permiso en el Ayuntamiento de Alcocero de Mola (Burgos) para realizar una inhumación en el cementerio municipal, dicho permiso fue denegado alegándose que no se podían realizar enterramientos de personas no empadronadas.

Solicitada la información oportuna, el Ayuntamiento puso de manifiesto, entre otros extremos, que en el cementerio existe una falta de espacio que se ve agravada por la elevada edad de su población y que por tal motivo en el año 2006 se tomó el acuerdo de que solamente podrán ser enterrados quienes en la fecha de su fallecimiento figurasen empadronados.

Recordamos a la administración local, en primer lugar, que el art. 1 de la Ley 49/1978, de 3 de noviembre, de Enterramientos en Cementerios Municipales, establece una obligación para los ayuntamientos, en concreto, que los enterramientos que se efectúen se realicen sin discriminación alguna por razones de religión, ni por cualesquiera otras. Este último concepto, jurídicamente indeterminado, plantea la duda de si denegar la autorización de sepultura a quienes no estén empadronados es o no una discriminación de las prohibidas por esta norma.

La respuesta, a nuestro juicio, debe ser afirmativa; el art. 30 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales otorga a éstas la plena potestad para constituir, organizar, modificar y suprimir los servicios de su competencia. Esta potestad lógica y necesariamente deberá ejercerse con acomodo a los principios generales del derecho y particularmente al principio de igualdad como dispone el art. 1 del RS.

La cuestión de falta de espacio en los cementerios es común a muchos municipios, pero la solución no pasaba, a nuestro juicio, por imponer restricciones discriminatorias, sino por planificar la construcción de una nueva infraestructura funeraria o la ampliación de las existentes, acomodándose al Decreto 16/2005, de 10 de febrero de 2005, de Policía Sanitaria y Mortuoria de Castilla y León (art. 36 y ss).

Se formuló la siguiente resolución:

*“Que por parte de la Corporación que VI preside se eliminen las restricciones que, como la analizada, suponen una vulneración del principio de igualdad en cuanto a las inhumaciones que se pueden realizar en el Cementerio municipal de su localidad.*

*Que si lo considera necesario, se tomen por esa Administración local las medidas precisas para proceder a la ampliación de dicho cementerio o se construya una nueva infraestructura, siguiendo para ello los trámites previstos en el Decreto de Policía Sanitaria y Mortuoria de Castilla y León (Decreto 16/2005, de 10 de febrero)”.*



El Ayuntamiento de Alcocero de Mola (Burgos) aceptó sólo de manera parcial nuestra resolución.

#### **2.2.2.3. Empresas funerarias**

Los expedientes **200800671** y **20080678** se tramitaron en atención a la reclamación presentada por la posible existencia de irregularidades en la prestación de los servicios funerarios que se realiza por la empresa mixta Serfunle, S.A, cuyo socio mayoritario es la Mancomunidad Serfunle, formada por los Ayuntamientos de León, San Andrés del Rabanedo y Villaquilambre (León).

En el primero de los citados expedientes se aludía al abono, por parte de la Mancomunidad primero y después por parte de la empresa mixta, de importantes cantidades de dinero a una mercantil, al parecer una empresa funeraria, que se según se señalaba en la reclamación no cumplía con los requisitos que exige el Decreto 16/2005, de 10 de febrero (RPSM).

En el segundo se denunciaba la existencia de prolongados tiempos de espera para realizar el velatorio en el Tanatorio que la empresa mixta posee en la ciudad de León.

Se solicitó información a la entidad local sobre ambas cuestiones, remitiendo dos escuetos informes. En el primero indicaba que la mercantil a la que se hacía referencia en la reclamación, como perceptora de fuertes sumas de dinero abonadas por Serfunle, S.A., encarga la prestación de servicios funerarios a Serfunle, S.A, la cual presta estos servicios a los precios y tarifas establecidos por la Mancomunidad.

Añade que, a su vez, aquella factura a Serfunle, S.A. los servicios de agenciado que la misma presta, pero sin que tengan suscrito contrato alguno por cuanto considera el Informe remitido por la administración que cualquier pacto entre ambas empresas podría vulnerar la libre competencia.

Realizó en primer lugar esta institución una serie de consideraciones generales sobre la información requerida y remitida y sobre la prestación de los servicios funerarios tras la liberalización del sector operada por Decreto 7/1996, pues subyace en todas las reclamaciones presentadas y también en las respuestas recibidas desde la Mancomunidad una invocación a la libre competencia y a la liberalización y adaptación al mercado de los servicios funerarios.

La Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia señala que la competencia representa un elemento consustancial al modelo de organización económica de nuestra sociedad y constituye en el plano de las libertades individuales la primera y más importante forma en que se manifiesta el ejercicio de la libertad de empresa.



La defensa de la competencia, por tanto, de acuerdo con las exigencias de la economía general, ha de concebirse como un mandato a los poderes públicos que entronca con el art. 38 CE; por lo tanto, son los poderes públicos los que deben garantizar y proteger su ejercicio.

El art. 25.2.j) de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local, determina que el municipio ejerce la competencia, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en materia de “cementeros y servicios funerarios”, si bien, de conformidad con el art. 26 de esta Ley, únicamente es de prestación obligatoria por los municipios el servicio de cementerio.

Ya hemos dicho que el RDL 7/96 liberalizó la prestación de los servicios funerarios y esto conlleva que el ejercicio de la libertad de empresa sólo pueda ser limitado por los ayuntamientos si poseen regulación específica, ya que, conforme al párrafo segundo del art. 22 del RDL 7/96, éstos son responsables de autorizar la prestación del servicio y, en todo caso, a tenor de lo establecido en los arts. 25.2 j) de la LBRL y 3.4 del Decreto 16/2005 PSM de Castilla y León, de garantizar su existencia y la prestación a toda la colectividad.

La liberalización, entre otras cosas, pretendía que quedaran garantizados por la administración el equilibrio entre los intereses particulares y el interés general, la no discriminación entre empresas operadoras, el mantenimiento de un servicio universal y una oferta de servicios y precios tan variada como fuera posible.

La Mancomunidad de servicios funerarios, que tiene una participación importante y mayoritaria en la empresa mixta, con evidente posición de dominio en el mercado local, podría verse favorecida económicamente por las decisiones regulatorias de los Ayuntamientos que la constituyen por lo que recomendamos a los mismos (a dos de los cuales -León y Villaquilambre- el Tribunal Supremo había anulado sus Ordenanzas funerarias por intervencionistas) que limitaran su regulación al establecimiento de unos estándares objetivos del servicio, garantizando la prestación de los servicios funerarios de un modo universal y con una calidad aceptable, no pudiendo imponer condiciones que dificulten injustificadamente el acceso a esta actividad de otras empresas.

La dualidad que afrontan los Ayuntamientos, que se integran a su vez en la Mancomunidad de servicios funerarios (Serfunle), debe ser superada en favor de una mayor igualdad y libertad de concurrencia en el sector funerario, independientemente de su participación en la empresa mixta. Es cierto que en las sociedades mercantiles, y también lógicamente en Serfunle, S.A., prima la obtención de beneficios, pero no podemos perder de vista el servicio de que se trata y tampoco la circunstancia de que una administración local sea la accionista mayoritaria de la sociedad.



Creemos que la Entidad local debe ejercer sobre la empresa mixta un doble control; por una parte un control externo, en su condición de titular del servicio, coherente con los motivos y fines que la determinan (y en este caso con los propios Estatutos de la Mancomunidad) y, por otro lado, ya al amparo de su condición de socio, puede y debe ejercer un control interno a través de los cauces jurídico-mercantiles, en tanto en cuanto ostenta una posición dominante por pertenecerle la mayoría del capital social.

Tal control, a nuestro modo de ver, no se estaba ejercitando de manera eficaz a la vista de las concretas cuestiones planteadas en los expedientes.

Se formuló la siguiente resolución:

*“Que por parte de la Mancomunidad Serfunle que VI preside se articulen todos los mecanismos previstos para garantizar en su ámbito territorial que, en la prestación de servicios funerarios no se vulneran, por parte de la Empresa Serfunle, S.A., de la que esa Mancomunidad es socio mayoritario, las prescripciones relativas a la libre competencia.*

*Que se ejerza por parte de esa Mancomunidad un efectivo control sobre la actuación de la empresa mixta, en protección del interés público, y en especial, en cuanto a la cuestión que se aborda en este concreto expediente, revise esa Mancomunidad si la empresa a la que se alude en el punto tercero del cuerpo de este escrito es o no una empresa de servicios funerarios, si cumple con lo previsto en el Decreto de Policía Sanitaria y Mortuoria y si está autorizada para realizar estas actividades.*

*Que se comprueben por esa Mancomunidad los abonos realizados por parte de Serfunle, S.A. a dicha empresa, los conceptos con los que se corresponden y, en especial, que la contratación realizada se ajusta a lo previsto en la normativa aplicable, requiriendo de la empresa mixta para que en adelante se ajuste estrictamente a lo establecido en la Ley Contratos Sector Público (Ley 30/2007, de 30 de Octubre) en las contrataciones que realice”.*

En el segundo de los expedientes citados al comienzo de este apartado **(20080678)** se denunciaba la existencia de prolongados tiempos de espera para realizar el velatorio en la ciudad de León, dada la inexistencia de salas disponibles en el Tanatorio de Serfunle, S.A.

El informe que se remitió señalaba que el problema se originó por un repunte temporal en la tasa de mortalidad, siendo el número de salas suficiente para atender a la media de personas fallecidas, sin que se cedan éstas a ninguna empresa funeraria y considerando que, en términos generales y salvo situaciones puntuales, el servicio se presta correctamente.



Tales afirmaciones no se corresponden con la situación que reflejan los medios de comunicación.

Además y, como consecuencia de la tramitación de otros expedientes de queja, hemos tenido conocimiento de que la empresa mixta ha prestado servicios funerarios fuera del ámbito subjetivo que señalan los Estatutos de la Mancomunidad, art. 5.

Finalmente, hemos comprobado, también, que resulta habitual la cesión de las salas de velatorio a otras empresas funerarias, ubicadas tanto dentro como fuera de los términos mancomunados. Tal cesión es negada en el Informe remitido, pero lo afirmado contrasta con los datos aportados en la reclamación y recopilados por esta institución desde que se presentaron las quejas.

Son numerosas las esquelas en las que junto con la reseña de la funeraria que presta el servicio (que no es Serfunle, S.A.) se indica que el velatorio se lleva a cabo en el Tanatorio de la empresa mixta en la ciudad de León. En dos resoluciones del año 2001 del Tribunal de Defensa de la Competencia se enjuiciaron las restricciones impuestas por algunas empresas a la utilización de sus tanatorios por sus competidoras. La importancia actual de estas instalaciones en las ceremonias fúnebres hace que tengan un carácter esencial e imprescindible, máxime las dificultades urbanísticas existentes para construir infraestructuras de este tipo.

El Tribunal de Defensa de la Competencia ha considerado que la negativa injustificada del titular de los tanatorios existentes a permitir el acceso y uso de los mismos a otras empresas competidoras podría considerarse como un abuso de posición dominante, pero claro, la aplicación de esta doctrina se limita a supuestos excepcionales y cuando verdaderamente esté justificado, con el fin de no distorsionar los incentivos del propietario de una instalación como ésta, que es considerada esencial.

Por ello la negativa al acceso estaría justificada en los supuestos en que el uso de la instalación impida al titular de la misma servir adecuadamente a sus clientes, que es justo el supuesto que, creemos, ocurría en este caso.

Se formuló la siguiente resolución:

*“Que por parte de la entidad local que VI preside, y en su condición de socio mayoritario de la empresa mixta Serfunle, S.A., se controle el cumplimiento por parte de ésta de los fines de la Mancomunidad Serfunle y, en concreto, se impida la prestación de toda clase de servicios fúnebres o de pompas fúnebres, la cesión de salas velatorio, la venta de féretros, el amortajamiento, etc. fuera de su ámbito territorial y a los fallecidos que no tuvieran la condición de habitantes de los*





*municipios mancomunados, tal y como señalan los art. 4 y 5 de los Estatutos de la Mancomunidad.*

*Que se impida o se limite la cesión de Salas-velatorio a otras empresas funerarias cuando ello suponga que la titular de la instalación no va a poder prestar adecuadamente el servicio.*

*Que se compruebe que la cesión de Salas-velatorio se produce sólo a favor de empresas funerarias autorizadas, en garantía de los derechos de los usuarios de los servicios funerarios y en evitación de posibles responsabilidades”.*

Ambas resoluciones fueron rechazadas de manera motivada por la Mancomunidad Serfunle.

### **2.2.3. Recogida de residuos**

En el año 2009 se ha producido un incremento de quejas frente a las del año anterior, así se han contabilizado 17 reclamaciones frente a los seis expedientes del año 2008.

En el expediente **20081460** se hacía referencia a la existencia de deficiencias en la prestación del servicio de recogida de residuos urbanos que se realizaba en la localidad de Getino, perteneciente al municipio de Cármenes, y que forma parte de la Mancomunidad de Municipios del Curueño (León).

Se señalaba que los vecinos de una zona concreta de dicha localidad deben desplazarse a más de 600 metros a depositar la basura, considerando que el servicio público no se prestaba debidamente.

La Mancomunidad de Municipios del Curueño remitió un informe reconociendo la situación creada y motivada, al parecer, por la adquisición de un camión de recogida de mayor tamaño que no puede acceder a la zona del pueblo indicada; por ello se buscó como solución que un vecino desplace el contenedor, recibiendo a cambio la correspondiente remuneración y ello con la finalidad de no causar inconvenientes a las personas con problemas de movilidad.

En este supuesto parece que la Mancomunidad ha entendido la problemática específica que se planteaba en la reclamación, puesto que nos encontrábamos ante personas mayores o con problemas de movilidad y ha habilitado un sistema para seguir prestando a todos los vecinos residentes en la zona el servicio referido; así se garantiza la igualdad y se atiende al objetivo de la Ley 3/98, esto es, facilitar el uso de forma autónoma de un servicio de la comunidad a todas las personas y, en particular, a las que tengan algún tipo de discapacidad (arts. 1 y 3 f) de dicha Ley).



Únicamente, sugerimos a la Mancomunidad que compruebe la eficacia del sistema diseñado, y el cumplimiento del convenio suscrito por parte del encargado de la retirada de los contenedores, habilitando en el caso de que no resulte eficaz otras medidas para cumplir con su obligación legal.

Se formuló la siguiente resolución, que resultó aceptada por la administración involucrada:

*“Que por parte de esa administración local, se siga prestando el servicio de recogida de residuos sólidos urbanos en (...) de la localidad de Getino en igualdad de condiciones con el resto de usuarios del servicio, arbitrando en su caso las medidas necesarias, y que considere más adecuadas para facilitar a todos los vecinos el uso autónomo de este servicio público”.*

En la queja **20081595** se denunciaba la inexistencia de contenedores en una zona concreta de la localidad de Amavida (Ávila), que forma parte de la Mancomunidad Valle Amblés.

Solicitada la oportuna información a la Mancomunidad, ésta nos remite un informe en el que consta que en cuanto a la distribución y ubicación de contenedores no existe una norma escrita y que responde a criterios referidos a número de habitantes, industrias y otros aspectos, primando la eficacia en el servicio.

Le recordamos la normativa aplicable así como que nos encontramos ante un servicio público obligatorio para los municipios, cuya prestación pueden exigir los vecinos (art. 18 LBRL) y para cuya regulación y organización las entidades locales tienen plena potestad, tanto a la hora de determinar la ubicación de los contenedores como las características de los mismos, sin que la administración local esté supeditada a la conveniencia de los vecinos, pero claro, siempre intentando la mejor satisfacción del interés general.

Se formulo a la Mancomunidad Valle Amblés la siguiente resolución que resultó aceptada:

*“Primero.- Que por parte de esa Mancomunidad se dote al camino (...) (Amavida) de los contenedores necesarios para atender a las necesidades de la población que reside en el mismo, prestando el servicio en igualdad de condiciones con el resto de vecinos de la localidad y ubicándolos por la prestadora del servicio lo más cerca posible de las viviendas habitadas.*

*Segundo.- Para el caso de que esto no sea posible, se revoquen las liquidaciones giradas en concepto de tasa de basuras a aquellos inmuebles ubicados en áreas en las que el contenedor más cercano se encuentre a una distancia igual o superior a 300 metros de dichos inmuebles”.*



#### **2.2.4. Limpieza de vías públicas**

La queja **20090845** se tramitó como consecuencia de la reclamación presentada por un vecino de Zamora, que planteaba la existencia de deficiencias en la prestación del servicio de limpieza viaria en esta localidad, en concreto en una vía pública y en la zona de la pista de patinaje aledaña.

Solicitada la información oportuna, el Ayuntamiento nos indica la frecuencia en la limpieza de la calle aludida y los medios empleados, señalando respecto de la pista de patinaje que en la misma se acumulan residuos debido a las inclemencias meteorológicas.

Afirma que existen en la zona inmuebles particulares que no se encuentran en óptimas condiciones, por lo que se acuerda dar traslado al departamento de urbanismo para que efectúe los requerimientos correspondientes.

Recordamos al Ayuntamiento que el servicio de limpieza de las vías públicas es, de conformidad con lo establecido en el art. 26.1 a) LBRL, un servicio público mínimo.

La técnica de los servicios mínimos responde al esfuerzo del legislador por hacer llegar a todos los ciudadanos un mínimo común de prestaciones y conecta, por tanto, con los arts. 1, 9.2 y 14 de la Constitución de 1978.

En el caso analizado, y a la vista de las fotografías aportadas por el propio Ayuntamiento, el servicio parece se viene prestando con la calidad adecuada en la vía pública, pero no así en la zona deportiva (pista de patinaje) y en los terrenos que se encuentran en las inmediaciones, pues es evidente la acumulación de desperdicios, latas, botellas, bolsas y otros residuos que pueden suponer un riesgo cierto para las personas que acuden a esta instalación a disfrutar de su tiempo libre.

A juicio de esta institución debía valorarse la inclusión de la pista de patinaje en el itinerario ordinario de limpieza, con las frecuencias asignadas al resto de espacios públicos de esa zona (aunque somos conscientes de la imposibilidad de usar en la misma medios mecánicos), o bien la programación de actuaciones puntuales en la misma, con la periodicidad que se fije por los servicios técnicos en función de los niveles de utilización, manteniendo este espacio público en condiciones de ser usado sin riesgo.

Es igualmente necesaria la concienciación ciudadana a fin de lograr que nuestros espacios públicos gocen de buena salud visual y ambiental, ya que no es posible la realización de tareas de limpieza las 24 horas de cada día; para ello se pueden efectuar campañas concretas de difusión de la Ordenanza de Limpieza y contribuir a la mayor colaboración colocando, por ejemplo, papeleras en lugares en los que, como el analizado, se detectan mayores acumulaciones de residuos.



En cuanto a los solares que se encuentran en las inmediaciones, se indica en el informe remitido que se trata de propiedades particulares, aunque a la vista de las fotografías aparecen abiertas al uso público. En el ámbito urbanístico, la administración local está habilitada para intervenir en la actividad de los administrados, no sólo en la fase de construcción de los edificios sino también a lo largo de toda la vida de éstos y del resto de inmuebles para conseguir que se encuentren en perfectas condiciones de seguridad y salubridad.

En consecuencia, si el Ayuntamiento comprueba que los propietarios no ejecutan las obras de conservación o limpieza por propia iniciativa, debía dictar la correspondiente orden de ejecución, verificar su cumplimiento y, en el caso de que el obligado no atienda a la misma, continuar con el procedimiento hasta la ejecución subsidiaria del acto.

Se formuló la siguiente resolución al Ayuntamiento de Zamora:

*“Primero: Que por parte de la Corporación Municipal que VI preside se articulen los mecanismos legalmente establecidos para que se preste en la zona deportiva a la que se alude en la reclamación un servicio público de limpieza viaria adecuado, valorando la ubicación en sus inmediaciones de papeleras o dispositivos de recogida de residuos.*

*Segundo: Respecto de la existencia de basuras depositadas en las inmediaciones de dicha pista deportiva pero en propiedades privadas, previas las diligencias indagatorias oportunas para concretar quién o quienes son los propietarios de los solares afectados, se requiera a los mismos para mantener estos terrenos en las debidas condiciones de salubridad, seguridad y ornato público.*

*Que en el caso de que los titulares del terreno se nieguen a ello, procedan de acuerdo con los términos de la resolución”.*

En la fecha de cierre de este Informe, el Ayuntamiento de Zamora aún no había dado respuesta a nuestra resolución.

#### **2.2.5. Abastecimiento domiciliario de agua potable**

El abastecimiento de agua continúa siendo el servicio público respecto del cual más reclamaciones se presentan por los ciudadanos de Castilla y León, así en el año 2009 se han tramitado un total de 38 expedientes frente a los 26 del año 2008, y además se han iniciado tres actuaciones de oficio. Se han dictado 25 resoluciones en esta materia, que abarcan numerosos aspectos de la prestación del servicio, problemas en las captaciones, cuestiones sanitarias, mantenimiento de las redes, regularidad en el servicio, etc.



#### **2.2.5.1. Inexistencia. Edificaciones en suelo rústico**

En la queja **20090664** se hacía referencia a la falta de respuesta de la administración municipal (Ayuntamiento de El Cubo de Tierra del Vino, Zamora) a una solicitud de conexión al abastecimiento de agua potable para una finca situada en un camino.

Solicitada la información oportuna, el Ayuntamiento nos indica su obligación de dotar de servicios municipales de abastecimiento y saneamiento únicamente al suelo urbano.

A la vista de lo informado, nos vimos en la obligación de recordar al Ayuntamiento que el art. 42 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, establece el deber inexcusable de la administración de resolver expresamente las peticiones o recursos contra sus actos, resolución que en este caso no se había producido por lo que el ciudadano ignoraba las causas por las que el Ayuntamiento le denegaba la conexión pretendida.

En cuanto a la cuestión de fondo, con citas de sentencias de nuestro Tribunal Superior de Justicia, indicamos a esa administración que si bien es cierto que el Municipio no está positivamente obligado a extender fuera del ámbito delimitado como suelo urbano la red de suministro, ninguna disposición legislativa impide que pueda autorizar los enganches a la red de suministro de agua potable a los inmuebles situados en suelo rústico, cuando ello es técnicamente posible y sin coste alguno para el erario municipal; y, una vez provocada tal mecánica de autorizaciones, la misma ha de expresar igualdad de trato en la concesión de autorizaciones para el suministro de agua, o cuando menos un tratamiento analógico cuando se aprecie identidad de razón entre situaciones autorizadas y las subsiguientes que son objeto de la misma pretensión.

Para esta institución no resulta compatible con el principio de equidad (art. 3.2 Código Civil) el hecho de que en un supuesto de implantación o extensión de un servicio público que tiene carácter esencial, mínimo y básico y que presenta vocación de universalidad por la propia naturaleza de la prestación cubierta, se haga por la administración una interpretación inflexible, al objeto de impedir su prestación, cuando la conexión o acometida no supone que el Ayuntamiento tenga que realizar obras de urbanización, y se afirma por el reclamante que en similares circunstancias se concedieron por el municipio tales autorizaciones.

Si la circunstancia de que estemos hablando de suelo rústico no supone un impedimento físico para la conexión, como se demuestra por el hecho de que otros inmuebles que se sitúan en las inmediaciones cuentan con dicho servicio, y no existen razones probadas, ni siquiera esgrimidas, de interés público por las cuales pueda denegarse, consideramos que debía el Ayuntamiento conceder el enganche y acometida de agua potable solicitada.



Se formuló la siguiente resolución:

*“Primero: Que en adelante, ante los escritos presentados por los ciudadanos en ese Ayuntamiento se dicte resolución expresa, de conformidad con lo dispuesto en el art. 42.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, y, en todo caso, se facilite la oportuna respuesta al escrito al que se alude en esta reclamación.*

*Segundo: Que se valore la posibilidad de conceder la conexión al abastecimiento de agua a la que se hace referencia en este expediente, una vez se cumpla por el solicitante con los requisitos a los que se alude en su informe -construcción autorizada en suelo rústico-”.*

El Ayuntamiento del Cubo de Tierra del Vino (Zamora) no dio respuesta a nuestra resolución, lo que motivó el cierre del expediente.

#### **2.2.5.2. Irregularidades**

El expediente **20091431** se inició como consecuencia de la reclamación presentada por la existencia de deficiencias en la prestación del servicio de abastecimiento de agua potable en la localidad de Becilla de Valderaduey (Valladolid). Al parecer, no existía la suficiente presión por lo que no era posible ni conectar los electrodomésticos ni realizar la higiene básica.

Solicitada la oportuna información el Ayuntamiento nos indica que en época estival puede ocasionarse algún perjuicio de carácter leve por este tema, que en todo caso tiene su justificación en la satisfacción del interés general por la utilización de las Piscinas Municipales.

Recordamos al Ayuntamiento que el servicio de abastecimiento de aguas constituye, de conformidad con el art. 20.1 de la Ley 1/98, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, un servicio público obligatorio que alcanza la categoría de “asistencia vital” y que debe prestarse en condiciones de igualdad real –art. 14 CE 1978-, igualdad que no se produce cuando algún administrado no tiene acceso al servicio o este se presta de manera irregular.

El RD 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas, señala en su art. 60.3, un orden de preferencia en lo que se refiere al uso privativo de las aguas, así: 1º. Abastecimiento de población, incluyendo en su dotación la necesaria para industrias de poco consumo de agua situadas en los núcleos de población y conectadas a la red municipal. 2º. Regadíos y usos agrarios. 3º. Usos industriales para producción de energía eléctrica. 4º. Otros usos industriales no incluidos en los apartados anteriores. 5º. Acuicultura. 6º. Usos recreativos. 7º. Navegación y transporte acuático. 8º. Otros aprovechamientos.



En este sentido de la preferencia también ha incidido el Tribunal Supremo, así la sentencia 13-10-1989 señala que en épocas de sequía están más que justificadas las medidas de carácter excepcional que pueden adoptar las administraciones públicas para el uso racional de este recurso, sólo la abundancia del líquido elemento justificaría que el agua potable alcanzara al riego de huertas y jardines y al llenado de piscinas.

No tenemos constancia de que en dicha localidad exista ordenanza reguladora del servicio de abastecimiento de agua, ya que la que nos remite es una Ordenanza fiscal. Por lo tanto, consideramos conveniente que se elaborara una norma de ese tipo (arts. 49 y ss LBRL) que contenga un listado de infracciones relativas al uso de este recurso, con las sanciones correspondientes, de modo que se controlen las conductas incívicas o que perjudican a un servicio público que la Administración local tiene obligación de garantizar.

Se formuló la siguiente resolución:

*“Que por parte de esa Entidad Local que Ud. preside se proceda a valorar la adopción de las medidas necesarias, de manera que se garantice en circunstancias de incrementos estacionales de población o de mayor consumo -como en los periodos estivales- la igualdad y regularidad en el suministro de agua de consumo humano, regulando si fuera necesario dicho servicio por medio de una ordenanza para prevenir o limitar los comportamientos incívicos.*

*Que se articulen todos los mecanismos pertinentes para que la cantidad del agua destinada a consumo en dicha localidad se ajuste en todo momento a los parámetros contenidos en el Real Decreto por el que se establecen los criterios sanitarios de la calidad del agua de consumo humano, –RD 140/2003, de 7 de febrero-, solicitando, en caso de carencia de medios para ello, la colaboración de la Diputación Provincial de Valladolid o de la Junta de Castilla y León”.*

El Ayuntamiento de Becilla de Valderaduey (Valladolid) aceptó esta resolución.

En el expediente **20091401** se hacía referencia a las deficientes condiciones en las que se prestaba el servicio de abastecimiento de agua potable en la localidad de Quintanilla de Rueda, perteneciente al municipio de Cubillas de Rueda (León). Al parecer, son frecuentes los cortes y la falta de presión en el suministro y el agua presenta unas deficientes condiciones higiénico-sanitarias, afirmándose en la reclamación que no se realizan las preceptivas cloraciones ni los análisis de la suministrada.

Se solicitó la oportuna información, indicando el Ayuntamiento que la competencia correspondía a la Junta vecinal, sin que en los archivos municipales existiese constancia del acuerdo expreso de delegación formal o de la firma del convenio entre ambas administraciones.



Se reconoce que la captación actual no es suficiente para los consumos mínimos habitante/día y que se había solicitado la inclusión de esta localidad en los Planes Urgentes de la sequía de la Diputación Provincial de León.

De los análisis aportados por la propia Junta Vecinal se destaca que en el correspondiente a julio se califica como agua no apta y que el actual depósito no dispone de clorador. En cuanto a los controles sanitarios a realizar, el Ayuntamiento había aprobado la encomienda de gestión en la Diputación Provincial de León para la toma de muestras y realización de los análisis necesarios para el control de la calidad de las aguas de consumo humano, encomienda que ha sido aceptada en abril de 2009.

La Consejería de Sanidad nos remite un escueto informe en el que consta que el Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social de León ha realizado notificaciones al municipio de Cubillas de Rueda, al que pertenece la localidad de Quintanilla de Rueda, comunicando el incumplimiento de los parámetros microbiológicos detectados en los análisis realizados, tanto en los análisis de autocontrol del gestor como por el boletín de ensayo del Laboratorio del Servicio Territorial de León, a partir de muestras recogidas en agosto por los propios Servicios Oficiales.

Se realizaron una serie de consideraciones, algunas de carácter general relativas a la organización del servicio y otras en relación con los problemas sanitarios que ha presentado el agua de consumo en la localidad de Quintanilla de Rueda.

Se reconoce por las administraciones implicadas que la cantidad suministrada no cubre los mínimos habitante/día que recomienda el RD 140/2003 y ello se debe en ocasiones al consumo excesivo por parte de algunos usuarios o a comportamientos incívicos de los mismos, se alude también a la falta de capacidad del depósito y de la captación, cuestiones estas últimas que parecen encontrarse en vías de solución a la vista del informe remitido.

Conforme a lo dispuesto en el art. 57.1 de la Ley 1/1993, de 6 de abril, de Ordenación del Sistema Sanitario de Castilla y León, la LBRL, art. 25.2 h), la Ley de Régimen Local de Castilla y León, art. 20.1 l) y m) y la Ley General de Sanidad, las corporaciones locales tendrán responsabilidad en el control sanitario del abastecimiento de aguas, el cual incluye el control de los mínimos de suministro recomendados; esto es, que el problema que supone la insuficiencia del suministro resulta una cuestión que atañe no sólo a la junta vecinal que asume la gestión del abastecimiento sino también al ayuntamiento, el cual debe velar para que esta entidad local menor realice todos los controles a los que viene obligada y además informe a los consumidores de forma puntual, suficiente, adecuada y actualizada de todas las incidencias que pueda sufrir el agua de consumo humano.





Respecto de los problemas sanitarios que se han presentado, debido probablemente a la falta de cloración, señalamos que el municipio o, en su caso, el gestor del abastecimiento son los responsables de la implantación, verificación, evaluación, corrección y modificación del Protocolo de Autocontrol y Gestión del Abastecimiento (PAG), así como del mantenimiento de los registros asociados del citado protocolo.

El protocolo de autocontrol y de gestión de los abastecimientos, tanto en los grandes como en los pequeños abastecimientos, tiene como objetivo que los gestores de los mismos garanticen, que el agua suministrada es apta para el consumo humano y que, en el caso de producirse alguna irregularidad en el abastecimiento, se adoptarán las medidas correctoras y/o preventivas necesarias para evitar riesgos para la salud de la población abastecida.

Debía comprobar el Ayuntamiento, dadas las posibilidades de fiscalización que respecto de la gestión del servicio se reservó como entidad delegante, que la Junta vecinal en concreto- ante los problemas sanitarios que se han detectado- y el resto de las Juntas vecinales que se encuentren en idéntica situación en su municipio, cumplen escrupulosamente con la realización de los controles mínimos de autocontrol y gestión del abastecimiento, que se realizan los tratamientos de desinfección, que se registran las incidencias, que los análisis se realizan con la frecuencia aconsejada en función de la población abastecida, así como que las personas que realizan las tareas en las zonas de abastecimiento cumplen con los requisitos técnicos y sanitarios que dispone el RD 202/2000, de 11 de febrero, por el que se establecen las normas relativas a los manipuladores de alimentos, procediendo, en el supuesto en el que las entidades locales menores no puedan asegurar, por falta de medios técnicos o personales, la calidad del agua para consumo humano o no puedan adoptar las medidas necesarias para la prevención de los posibles riesgos a lo largo de las etapas del abastecimiento, a la revocación inmediata de la delegación de competencia otorgada.

Se formuló la siguiente resolución:

*“Que por parte de esa Entidad Local que Ud. preside se proceda a valorar la adopción de las medidas oportunas, de manera que se garantice en cualquier circunstancia la igualdad y regularidad en el suministro de agua de consumo humano en la localidad de Quintanilla de Rueda, perteneciente a su municipio, regulando si fuera necesario dicho servicio por medio de una ordenanza para prevenir o limitar los comportamientos incívicos.*

*Que se articulen todos los mecanismos pertinentes para que la calidad sanitaria del agua destinada a consumo en dicha localidad se ajuste, en todo momento, a los parámetros contenidos en el Real Decreto por el que se establecen los criterios sanitarios de la calidad del agua de consumo humano, – RD 140/2003, de 7 de*



*febrero-, y al Programa de vigilancia sanitaria del agua de consumo humano de Castilla y León solicitando, en caso de carencia de medios para ello, la colaboración de la Diputación Provincial de León o de la Junta de Castilla y León y valorando la revocación de la delegación de la competencia en el supuesto en el que la entidad local menor no pueda garantizar la calidad del agua de consumo”.*

En la fecha de cierre de este Informe, el Ayuntamiento de Cubillas de Rueda (León) aún no había dado respuesta a nuestra resolución.

### **2.2.5.3. Mantenimiento de las acometidas**

En el expediente que se tramitó con el número **2009140** se hacía referencia a la existencia de una rotura en la conducción de agua potable en la ciudad de Palencia. Nos indicaba el reclamante que la empresa concesionaria del servicio pese a que la avería se situaba en el exterior de la vivienda, ha efectuado una reclamación de más de 800 euros a los particulares, que además se muestran en desacuerdo, por excesivos, con los conceptos recogidos en la factura reclamada, con las horas facturadas, con el precio de los materiales, etc.

Solicitada la oportuna información al Ayuntamiento de Palencia, nos remite copia del Reglamento de agua potable vigente en esta localidad, informe del Ingeniero municipal y de la Empresa concesionaria del servicio, señalando este último que la avería se había situado en la acometida que abastece de agua a la vivienda en una zona muy próxima a la fachada del citado inmueble y que las causas de la misma se deben a la obsolescencia de la conducción que comprende el tramo de acometida afectado.

Se añade que de acuerdo con el vigente Reglamento del Servicio de Aguas Potables de la Ciudad de Palencia, en su art. 16, todos los trabajos de acometidas serán realizados por el Servicio Técnico de Aguas, habiéndose de pasar el correspondiente cargo al propietario por los materiales y mano de obra empleados, incluidos los gastos de conservación y mantenimiento de la acometida.

A la vista de lo informado, indicamos a la administración local que, a juicio de esta institución, la titularidad del servicio implica la responsabilidad en su correcto funcionamiento, lo que conlleva la realización de un mantenimiento adecuado y periódico en las redes de abastecimiento.

En el caso concreto analizado parece que existe una fuga de agua en un punto de la vía pública por el que transcurre la acometida que enlaza la red general con la llave de paso de la vivienda, lo que motiva la intervención del concesionario del servicio municipal. Para efectuar la reparación, ha sido necesario realizar una excavación de un metro de anchura, por un metro



de longitud, por unos 80 centímetros de profundidad, además de reponer el pavimento de la calle que es de losetas. Esta reparación únicamente puede realizarse por el Ayuntamiento, sin que los vecinos que se sirven de esta acometida tengan acceso al tramo comprendido entre la llave de paso situada en su inmueble y el punto de conexión con la red de distribución general.

El Reglamento del Servicio de Agua potable de la ciudad de Palencia, de abril de 1971, no define qué debe entenderse por acometida, pero del examen conjunto del art. 16 y de los arts. 42 y ss del mismo texto parece extraerse una definición que coincide con la que recogía la derogada Orden del Ministerio de Industria de 9-12-1975 (posterior, por otro lado, a la reglamentación palentina).

El apartado 1.1.1 de las Orden referida establecía que la instalación de la acometida corría a cargo del suministrador, resultando entonces de dicha regulación que el mantenimiento de la acometida era también de su responsabilidad.

Sobre la base de esta regulación, y hasta fecha muy reciente, numerosas sentencias habían recogido esta obligatoriedad del suministrador de hacerse cargo de los gastos que supone el mantenimiento y reparación de las acometidas, incluso aunque la normativa municipal reguladora del servicio atribuyera el coste de la acometida al usuario, como ocurría en Palencia.

Tanto los Tribunales Superiores de Justicia como el Tribunal Supremo recordaron la vigencia y aplicabilidad del citado Reglamento estatal y por tanto de la norma por la que se imponen este tipo de costes al suministrador (STS 25 de febrero de 1981, STS 30 de abril de 1993 y STSJ Comunidad Valenciana 11 de octubre de 2001). Reconocida la vigencia de la norma, los Tribunales no obstante no ponían en cuestión la capacidad normativa de los ayuntamientos en la ordenación del suministro urbano, lo que se deduce de sus potestades generales de reglamentación de un servicio que la LBRL reconoce como de competencia municipal; ahora bien, lo que no puede hacer la reglamentación municipal es desplazar la normativa estatal ni imponer condiciones más restrictivas.

Así las cosas, esta institución, sobre la base de la norma estatal mencionada y de la doctrina jurisprudencial elaborada en aplicación de la misma, ha venido sosteniendo en sus resoluciones que el establecer en las normas municipales que los gastos de reparación y mantenimiento de acometidas corren a cargo del usuario contravenía una norma estatal, por lo que recomendábamos a los ayuntamientos la modificación de las ordenanzas en este punto, ajustándose así a la doctrina legal y jurisprudencial que se exponía.

La situación parece cambiar con la aprobación del Código Técnico de la Edificación (RD 314/2006, de 17 de marzo) que deroga de manera expresa la Orden del Ministerio de Industria de 9 de diciembre de 1975, por lo que algunas Defensorías Autonómicas como el



Síndic de Greuges de la Comunidad Valenciana vienen entendiendo que hay que estar a lo dispuesto en las ordenanzas municipales.

Sin embargo desde esta institución, y otras Defensorías como el Justicia de Aragón, se ha mantenido una posición contraria con base fundamentalmente en la definición que de acometida y de instalación interior se contiene en el RD 140/2003, de 7 de febrero, por el que se establecen los criterios sanitarios del agua de consumo humano (art. 2.2.18).

El art. 4 de esta norma regula la responsabilidad de los municipios en cumplimiento de su obligación de suministrar agua apta para el consumo en el punto de entrega al consumidor. El apartado 7 de este art. 4 dispone que los propietarios de inmuebles que no sean destinados a actividades comerciales o públicas son responsables de mantener la instalación interior, a efectos de evitar modificaciones de la calidad del agua de consumo humano desde la acometida hasta el grifo.

Por tanto, en cuanto a la responsabilidad de garantizar la potabilidad del agua y su garantía sanitaria, distingue la norma entre las instalaciones interiores hasta la llave de paso del inmueble y desde dicha llave de paso hasta la red de distribución general; en dicho tramo la responsabilidad es del ente público o del gestor del abastecimiento. Ahora bien, la potabilidad del agua puede verse afectada por la existencia de una avería en la acometida y entonces tendríamos que, según la ordenanza municipal, la responsabilidad de la reparación de la acometida sería del usuario, pero sin que pueda actuar con sus propios medios; sin embargo la norma estatal señala que la reparación corresponde al ente municipal o a su concesionario.

No tiene sentido el establecimiento de dos regímenes de responsabilidad diferentes, según que la avería afecte o no a la calidad o potabilidad del agua, en pura lógica resulta más adecuado el sistema establecido por el RD 140/2003, que por otra parte recoge la doctrina que de manera constante y pacífica recogían nuestros Tribunales vigente la OM de 1975. Esta solución, además creemos, responde en mayor medida a criterios de justicia material, puesto que de otro modo se exige la conservación y mantenimiento de la acometida en todo su recorrido a quien no tienen posibilidad de acceder a la misma por estar situada en la vía pública y ser el Ayuntamiento, o el concesionario, el único que puede abrir zanjas, revisar tuberías y enlaces así como cambiar según su criterio las que se encuentren en peor estado.

Además la aplicación de la normativa municipal hace recaer sobre el particular, propietario de la acometida según su interpretación, la responsabilidad por los daños que se puedan causar a terceros; sabido es que las fugas causadas por averías pueden originar cuantiosos daños por inundaciones que, según la interpretación dada, se harían recaer en el propietario de la instalación. Se trataría entonces, a nuestro juicio, de un supuesto de



responsabilidad por hechos de otro, que carece de justificación, y así lo entendió la Sentencia de la Audiencia Provincial de Palencia de fecha 30 de enero de 2006.

Se formuló la siguiente resolución:

*“ Que por parte de la Corporación municipal que VI preside se valore la posibilidad de modificar el Reglamento municipal del servicio de abastecimiento de agua potable en cuanto al régimen de responsabilidad en el mantenimiento y reparación de los tramos de las acometidas, y ello conforme a la regulación contenida en el RD 140/2003 de 7 de febrero, por el que se establecen los criterios sanitarios de la calidad del agua de consumo humano y a la doctrina a la que se hace referencia en esta resolución.*

*Que en el supuesto concreto objeto de este expediente de queja, si la avería se localiza en la acometida debe ser reparada por el suministrador y a su costa, por lo que si la reparación ha sido abonada por el usuario, dicho importe deberá ser reintegrado al mismo”.*

El Ayuntamiento de Palencia aceptó, con posterioridad al cierre del Informe, esta resolución.

#### **2.2.5.4. Prestación del servicio por un particular**

En la reclamación tramitada con el número de referencia **20091138** se ponía de manifiesto que los vecinos de una urbanización ubicada en la localidad de Pobladura del Bernesga (León) se abastecen de un pozo y depósito que no cuenta con las mínimas medidas higiénicas y que no cumple con los parámetros establecidos en el RD 140/2003, de 7 de febrero, apareciendo el agua frecuentemente turbia y con sabor característico.

Además dicho servicio mínimo y obligatorio para la administración local es prestado a los habitantes de esta urbanización por un particular, que no realiza en el agua de consumo humano los análisis mínimos necesarios, con el consiguiente peligro sanitario para la población abastecida, sufriendo frecuentemente cortes en el abastecimiento, permaneciendo incluso varios días sin suministro y no cumpliendo en ningún caso con los mínimos previstos en cuanto a la cantidad suministrada por habitante-día (art. 7.1 RD 140/2003).

Se solicitó al Ayuntamiento de Sariegos (León) información en relación con las cuestiones planteadas en la queja. Nos informa, entre otros extremos, de la imposibilidad técnica de que el Ayuntamiento asuma el servicio en la zona por la precariedad de las instalaciones, añadiendo que en esta urbanización nunca ha existido gestión pública del agua.

Se solicitaron informes tanto a la Confederación Hidrográfica del Duero como a la Junta de Castilla y León (Delegación Territorial de Sanidad). Respecto del primero, consta



concesión otorgada por resolución de mayo de 1995, tramitada de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento del Dominio Público Hidráulico y la Ley de Aguas de 1985 vigente en el momento de su otorgamiento.

Del informe remitido por la Consejería de Sanidad destacar que se desconocía la existencia del pozo y del depósito al que se alude en la reclamación, por lo que han informado al Ayuntamiento sobre sus obligaciones. Añaden que este abastecimiento no dispone de ningún sistema de potabilización de agua y, como consecuencia, no utiliza ninguna sustancia química para la desinfección.

No se incidió, por obvio, en el hecho de que el servicio de abastecimiento de agua potable es un servicio mínimo y obligatorio para todos los municipios, tal y como señala la LBRL, configurando un auténtico derecho de los vecinos a exigir el establecimiento del correspondiente servicio público, cuando constituya una competencia municipal propia de carácter obligatorio [art. 18.1 g) LBRL]].

No obstante pueden existir casos en que el suministro de agua para fines domésticos se realice por sujetos privados al margen del servicio municipal, ya considerados individualmente o constituidos en Comunidad. La posibilidad de un suministro privado de agua, surge para la satisfacción de la necesidad vital que el agua representa, aún cuando esto no sea, a nuestro juicio, ni lo más habitual ni lo más aconsejable, dadas las implicaciones económicas, técnicas y sanitarias que suscita el ejercicio de esta actividad.

Las previsiones de la normativa sectorial de aguas se refieren a la posibilidad de obtener la correspondiente concesión demanial para el abastecimiento a urbanizaciones aisladas “que no puedan ser abastecidas desde la red municipal”, con lo que se nos ofrece ya el dato determinante de lo que será un suministro privado.

Los requisitos y trámites a evacuar se contienen en los arts. 124 y 125 RDPH. En este caso no tenemos constancia de que se cumplieran dichos trámites, no aparece ni en la documentación remitida por Confederación ni en la del Ayuntamiento, ni el número de personas abastecidas, ni si se certificó la imposibilidad de abastecer la urbanización desde las instalaciones municipales, ni consta que se acompañaran los informes sanitarios correspondientes y si se hizo, dichos informes no se corresponden con la realidad, ya que no sólo no se cumplen los mínimos sanitarios recomendados por habitante/día, sino que no existe potabilización, el depósito y la captación no están protegidos y ni siquiera aparece en el condicionado de la concesión la responsabilidad del concesionario respecto del cumplimiento de la legislación sanitaria a la que se alude en dichos artículos.

Podría pensarse que la naturaleza del suministro de agua en este supuesto nos conduce a la aplicación de un régimen general de derecho privado, en atención a la naturaleza



de los sujetos entre los que se entabla la relación, ajenos en principio a la condición de administración pública. Sin embargo la naturaleza de la actividad de que se trata y su vinculación con el servicio municipal obligatorio, regulado en el art. 26 LBRL, obligan a adoptar una posición distinta, configurando al municipio como responsable último de la actividad. Pero incluso aunque se entendiera que estamos ante una prestación de carácter privado al margen de la responsabilidad municipal, posición que parece sustentar el Ayuntamiento, el régimen al que debería sujetarse quedaría en todo caso matizado, a nuestro modo de ver, por la necesaria intervención administrativa en relación con dos aspectos (básicos en este caso, puesto que en ellos se centra la queja), tales como la protección sanitaria del suministro y la autorización de las tarifas.

Las corporaciones locales tienen responsabilidad en el control sanitario del abastecimiento, que engloba el control de los mínimos de suministro recomendados y también de la adecuada cloración; ninguno de los dos se estaba realizando en el abastecimiento referido.

El municipio es el responsable último de la calidad sanitaria del agua puesta a disposición del consumidor, debiendo velar en estos casos en los que la gestión corresponde a un particular, para que éste realice todos los controles a los que viene obligado y, además, debe informar a los consumidores de forma puntual, suficiente, adecuada y actualizada de todas las incidencias que pueda sufrir el agua de consumo humano. Por tanto debía comprobar el Ayuntamiento, que este gestor cumplía escrupulosamente con la realización de los controles mínimos de autocontrol y gestión del abastecimiento, que se realizaban los tratamientos de desinfección, que se registraban las incidencias, que los análisis se realizaban con la frecuencia aconsejada en función de la población abastecida y que las personas que realizaban las tareas en las zonas de abastecimiento cumplían con los requisitos técnicos y sanitarios que dispone el RD 202/2000, de 11 de febrero, por el que se establecen las normas relativas a los manipuladores de alimentos, procediendo, en caso contrario, la intervención municipal, imponiendo las medidas oportunas que garanticen unos niveles óptimos de calidad y de cantidad en dicho suministro.

En otro orden de cuestiones, si bien resulta controvertida en la doctrina científica la cuestión de la eventual participación de las Comisiones de Precios de las Comunidades Autónomas (La Comisión Regional de Precios de Castilla y León se encuentra regulada por el Decreto 29/2007, de 22 de marzo), autorizando las tarifas en estos casos de suministros privados, la jurisprudencia es clara señalando, por todas la STS 28 de octubre de 1993, que no nos encontramos con una situación de prestación del servicio público como consecuencia de una previa concesión administrativa al efecto, sino de un suministro de agua potable sin los condicionantes derivados de un contrato concesional, lo que la sitúa en la más amplia esfera de





la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado de que nos habla el art. 38 CE, si bien mediatizada tal economía de mercado por el correspondiente intervencionismo administrativo al venir encuadrado el servicio de abastecimiento de agua en el de precios autorizados. En el mismo sentido, STS 18 de mayo de 1995 y 27 de junio de 1998.

Consideramos que, dado el carácter esencial que adquiere el suministro de agua potable y la obligatoria aplicación de determinadas reglas de carácter jurídico-público, parecía lógico entender que estas tarifas debían someterse a algún tipo de intervención administrativa que fijara límites máximos y evitara la especulación y el enriquecimiento de un particular a costa de un bien que es de dominio público (máxime si los ingresos que recibe por el servicio no se han empleado en mejorar y mantener la prestación del servicio, tal y como se desprende del informe técnico aportado por el Ayuntamiento respecto de la situación de las redes).

Se formuló la siguiente resolución:

*“Que por parte de esa Entidad Local que VI preside se proceda a valorar la adopción de las medidas, precisas para que se garantice en cualquier circunstancia la calidad y la regularidad en el suministro de agua de consumo humano en la Urbanización (...), ubicada en la localidad de Pobladura del Bernesga.*

*Que se articulen todos los mecanismos pertinentes para que la calidad sanitaria de dicho abastecimiento se ajuste en todo momento a los parámetros contenidos en el Real Decreto por el que se establecen los criterios sanitarios de la calidad del agua de consumo humano -RD 140/2003, de 7 de febrero-, y al Programa de vigilancia sanitaria del agua de consumo humano de Castilla y León, requiriendo al gestor privado del servicio al cumplimiento de todos los parámetros a los que se alude en el cuerpo de esta resolución, en especial respecto de la potabilización y de las cantidades suministradas habitante/día, y comprobando la adopción por este de las medidas impuestas ante la gravedad de los incumplimientos previamente detectados, dictando si lo considera necesario las correspondientes órdenes de ejecución.*

*Que por parte de ese Ayuntamiento se dé cuenta a la Comisión de Precios de Castilla y León de las circunstancias que concurren en este supuesto a los efectos que procedan”.*

#### **2.2.5.5. Convenio entre administraciones locales**

En la queja **20082073** se aludía al posible incumplimiento por parte del Ayuntamiento de Garrafe de Torío (León) del Convenio suscrito entre éste y la Junta vecinal de San Feliz de Torío para la gestión y explotación de los servicios de abastecimiento de agua y





saneamiento, dado que dicho Ayuntamiento no se quería hacer cargo de los gastos de reparación de una determinada avería.

Solicitada la oportuna información, nos indican que en los presupuestos municipales para el año 2009 se incluirá una partida para hacer frente a los gastos solicitados por la Junta Vecinal de San Feliz de Torio, ya que los del presente año están agotados aportando copia del convenio suscrito en la localidad de San Feliz de Torio, informe técnico y valoración de daños de la avería en conflicto.

En agosto de 2007 se formularon por parte de esta Procuraduría dos resoluciones tanto al Ayuntamiento como a la Junta vecinal de San Feliz de Torio en el expediente **Q/323/07**. Dicho expediente se inició como consecuencia de las deficientes condiciones higiénico sanitarias que presentaba el agua que se suministraba a los vecinos de la Entidad local menor.

Tras la petición de información realizada a ambas administraciones, se constató que el servicio se venía prestando de hecho y sin delegación formal de competencias, ni suscripción del convenio al que alude la LRL de Castilla y León por parte de la Junta vecinal. Por ello, además de realizar una serie de recomendaciones dirigidas a solucionar la cuestión de la falta de potabilidad del agua de consumo, instamos a las dos entidades locales a que concretaran la competencia en cuanto al servicio público aludido, ajustándose a lo establecido en la Ley de Régimen Local de Castilla y León.

Se aceptó dicha resolución y, en cumplimiento de los compromisos adquiridos, las entidades locales suscribieron un Convenio en mayo de 2008 que pretende regular la colaboración que prestará el Ayuntamiento a las Juntas vecinales para una eficaz gestión y explotación de ambos servicios.

El punto cuarto del Convenio señala que la entidad local menor prestará el servicio de gestión y administración del abastecimiento domiciliario e industrial del agua así como la correspondiente gestión y explotación del saneamiento de la citada localidad. El Ayuntamiento asumirá el coste íntegro de las obras de reparación de abastecimiento y saneamiento realizadas por las Juntas vecinales cuyo importe sea superior a los 600,00 € por obra. A este respecto, cuando una Junta vecinal precisara realizar obras de mantenimiento y conservación superiores, solicitará la oportuna autorización del Ayuntamiento, que se concederá salvo que razones presupuestarias lo impidan.

Consideramos que dicha cláusula establecía una diferencia entre las obras de reparación en las redes de abastecimiento y saneamiento y las obras de mantenimiento y conservación. Así las primeras son asumidas por el Ayuntamiento cuando superen los 600€, y ninguna alusión se realiza respecto a la autorización municipal, y sin embargo para las



segundas, para las obras de mantenimiento y conservación, se prevé la solicitud de previa autorización municipal para acometerlas.

Estas previsiones resultan lógicas, ya que ante la existencia de una avería o rotura en la red de abastecimiento resulta importante que la administración competente realice una rápida intervención, ya que no hacerlo así supone no sólo una pérdida injustificable de un recurso tan valioso como el agua, sino también un incremento injustificado en el gasto de cloración, electricidad etc. Parece que el Ayuntamiento no realizaba la misma interpretación y condicionaba su colaboración económica, tanto para las reparaciones como para las obras de mantenimiento y conservación, a la disponibilidad presupuestaria y a la previa valoración por el técnico competente del importe de las mismas.

A nuestro modo de ver no era ésta la interpretación correcta, puesto que de otra forma hubiera resultado muy fácil para el Ayuntamiento plasmar en el Convenio un mismo régimen para todas las obras que se acometan en las redes de los servicios citados y si no se hizo así, probablemente fue para considerar las distintas situaciones y otorgarles, por su mayor gravedad y posible incidencia en el servicio, un tratamiento diferenciado.

Se formuló por tanto la siguiente resolución al Ayuntamiento de Garrafe de Torío (León):

*“Que por parte de la Entidad local que VI preside, y en el futuro, se realice una interpretación de la cláusula Cuarta del Convenio de Colaboración entre el Ayuntamiento y las Entidades locales del Municipio para la gestión y explotación de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento conforme a lo expuesto en el cuerpo del presente escrito, salvo que por las Entidades locales implicadas se acuerde la modificación de su tenor literal”.*

El citado Ayuntamiento aceptó nuestra resolución.

#### **2.2.6. Saneamiento**

En el expediente **20082003** se planteaba la posible existencia de un defectuoso sistema de evacuación de aguas pluviales en la localidad de Grajalejo de las Matas, perteneciente al municipio de Villamoratiel de las Matas (León).

Según se pone de manifiesto, la falta de capacidad de evacuación del alcantarillado público, o su defectuoso diseño, provoca la existencia de filtraciones en los inmuebles situados en la vía pública.

Se solicitó la oportuna información remitiendo el Ayuntamiento copia de los informes técnicos realizados, añadiendo que se va a proceder a la renovación del abastecimiento y



saneamiento de una calle perpendicular a la vivienda que sufre las humedades y al cambio del trazado actual del saneamiento en esa zona. Añade que si el problema, como se denuncia, es de filtraciones del saneamiento se solucionará, pero si el problema es de filtraciones subterráneas de escorrentía y no del asfaltado de la calle, como se deduce del informe técnico que obra en el expediente, la solución pasará por la impermeabilización de los muros del inmueble referido, actuación que excede de las competencias y responsabilidades municipales.

En este caso y a la vista del informe técnico municipal, parece que las humedades en la vivienda a la que se alude en la reclamación existen y, según la información remitida, se empezaron a producir tras realizarse la pavimentación de la vía pública.

Esto puede deberse a la falta de capacidad de las conducciones de recogida de aguas pluviales o a una avería o rotura en la misma conducción; aunque pueden existir otras concausas (falta de impermeabilización en los muros), tal y como se señala en el informe técnico, sin que esta institución tenga capacidad para definir el tanto por ciento de incidencia que puede presentar en el problema detectado. En todo caso, al tratarse de un servicio público obligatorio, debía comprobar el Ayuntamiento que las filtraciones no se producen por falta de capacidad de las redes de evacuación en momentos puntuales o por la existencia de roturas o fugas en estas mismas redes. En cuanto a las aguas superficiales que transcurren por la vía pública, debía intentar minimizar los efectos de las mismas sobre las construcciones y ello pasaba por una mejora del sistema de alcantarillado.

Por último se señaló que la Constitución establece en su art. 106.2 que “Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”.

Se formuló la siguiente resolución:

*“Que por parte de la administración local que VI preside se lleven a cabo las actuaciones necesarias para revisar el sistema de alcantarillado público y recogida de aguas pluviales de (...) de la localidad de Grajalejo de las Matas, perteneciente a su municipio, al objeto de garantizar la adecuada prestación de dicho servicio público obligatorio y en evitación de posibles responsabilidades”.*

El Ayuntamiento de Villamoratiel de las Matas (León) aceptó nuestra resolución.

#### **2.2.7. Servicios mínimos en anejos o pedanías**

En el expediente **20090823** se denunciaba la situación en la que se encuentra el barrio de La Espina de la localidad de Villacorta, perteneciente al municipio de Valderrueda (León). En concreto, se ponía de manifiesto que todas las vías públicas de dicho barrio carecen



de pavimentación, el alumbrado público es muy pobre, la red de aguas residuales está muy deteriorada a lo que debe añadirse que el servicio de abastecimiento de agua potable se encuentra desatendido y, en ocasiones, la suministrada resulta no potable.

Iniciada la investigación oportuna, se solicitó información en relación con las cuestiones planteadas, remitiendo el Ayuntamiento un completo informe, en el que se reconocen varias de las carencias aludidas, si bien respecto de algunas deficiencias, al parecer, ya se habían tomado medidas correctoras.

No obstante realizamos al Ayuntamiento una serie de consideraciones generales sobre los servicios mínimos cuyas carencias se denunciaban en la reclamación, haciendo igualmente una serie de reflexiones en cuanto a la competencia en la prestación de estos servicios, similares a las realizadas en otros apartados de este Informe, a los que nos remitimos para evitar repeticiones.

Se consideró oportuno formular la siguiente resolución al Ayuntamiento de Valderrueda:

*“Que por parte de la Corporación Municipal que VI. preside se articulen los mecanismos necesarios para pavimentar e iluminar adecuadamente, el Barrio de la Espina, perteneciente a su municipio, pudiendo hacer uso para ello de las ayudas de que dispone de conformidad con lo dispuesto en la presente resolución.*

*Que se concrete la competencia en materia de abastecimiento de agua potable y saneamiento en la localidad de Villacorta, conforme a la normativa expuesta.*

*Que, en todo caso, por parte del Ayuntamiento, en colaboración con la Junta Vecinal, se proceda a valorar la adopción de las medidas para garantizar la calidad en el suministro de agua de consumo humano en dicha localidad, articulando todos los mecanismos pertinentes para que la misma se ajuste a los parámetros contenidos en el Real Decreto por el que se establecen los criterios sanitarios de la calidad del agua de consumo humano, -RD 140/2003, de 7 de febrero-, solicitando, en caso de carencia de medios para ello, la colaboración de la Diputación Provincial de León o de la Junta de Castilla y León a través del Fondo de Cooperación Local.*

*Que se articulen los mecanismos precisos para prestar en esta localidad, y en especial en el Barrio de La Espina, el servicio de saneamiento de aguas residuales en igualdad de condiciones con el resto de vecinos de su municipio, realizando, en caso de que no sea posible la conexión a la red de saneamiento de Villacorta, una limpieza y mantenimiento periódico de la red de saneamiento y de las fosas sépticas a las que vierte el núcleo de La Espina”.*



En la fecha de cierre de este Informe aún no se había recibido la respuesta a nuestra resolución.

#### **2.2.8. Pavimentación de vías públicas**

En el expediente **20091614**, se aludía a deficiencias en la prestación en la localidad de Sotillo de La Adrada (Ávila) del servicio de pavimentación de vías públicas como consecuencia de la inexistencia de pavimentación y aceras en una calle en la que se ubica una escuela infantil.

Solicitada la oportuna información por el Ayuntamiento se reconoce esta situación, si bien se señala que esto no impide el normal tránsito de personas y vehículos añadiendo que la situación de las arcas municipales impide que se pueda acometer esta obra.

La pavimentación de vías públicas, así como el alumbrado público (a cuya inexistencia en otras calles también se hacía referencia en la reclamación) son, conforme señala el art. 26.1 a) de la Ley de Bases de Régimen Local, servicios públicos mínimos.

Tras hacer una enumeración de las líneas de apoyo económico a las que puede acudir la administración local, dada la referencia a la falta de medios materiales que se efectúa, le recordamos que si las calles se encuentran sin pavimentar y sin iluminar suficientemente, es posible que por esta causa se produzcan caídas en la vía pública u otro tipo de incidentes. La jurisprudencia ha señalado con reiteración que puede existir responsabilidad patrimonial de la administración local en un supuesto de caída en la vía pública, al entender que los daños sufridos se debieron en parte al funcionamiento anormal de un servicio público.

Se formuló la siguiente resolución:

*“Que por parte de la Corporación Municipal que VI. preside se articulen los mecanismos necesarios para pavimentar e iluminar adecuadamente las vías públicas a las que se hace referencia en esta resolución, pudiendo hacer uso para ello de las ayudas de que dispone de conformidad con lo dispuesto en la presente resolución.*

*Que en caso de carecer de medios materiales o humanos, se solicite la colaboración de la Excma. Diputación Provincial de Ávila o de la Junta de Castilla y León, con cargo al Fondo de Cooperación Local”.*

El Ayuntamiento de Sotillo de la Adrada (Ávila) aceptó dicha resolución.

En el expediente **20090689**, se aludía a la situación en la que se encuentran los residentes en una vivienda situada en la localidad de Tolbaños de Abajo, perteneciente al municipio de Valdelaguna (Burgos). Este inmueble, según el reclamante, tiene un acceso muy



difícil para las personas e imposible para los vehículos, se encuentra sin pavimentar y existe en el comienzo de dicho acceso un evidente socavón.

Al parecer se había solicitado reiteradamente el acondicionamiento de este espacio, incluso se había intentado que se reconociera por parte de la administración local la propiedad particular del mismo con el fin de proceder a su reparación, sin conseguirlo.

A la vista de lo informado, indicamos al Ayuntamiento en primer lugar que nos habíamos dirigido a la Junta vecinal de Tolbaños de Abajo mediante resolución ya que, a nuestro juicio, por los datos que constaban en el expediente se trataba de un espacio público, y habíamos recomendado a la entidad local menor que iniciara el correspondiente procedimiento de investigación y posterior recuperación de oficio.

Se apreciaba que el acceso aparece claramente abierto al uso público sin ninguna limitación, vallado o puerta que impida el mismo, salvo la evidente barrera física que supone la acera, que en este punto no tiene rebaje alguno, y el socavón tras dicha acera, insalvable para un vehículo particular, sanitario, de transporte, etc. y muy difícil para personas a pie, con riesgo evidente de caída.

Las calles, en principio, son bienes de uso público local (art. 344 Código Civil y 74.1 TRRL) y si bien en este caso concreto pudiera tratarse de un paso privado, lo cierto es que se trata de un acceso a varios inmuebles, y en él la administración local debe ejercer sus funciones de vigilancia y control en evitación de situaciones potencialmente peligrosas para los usuarios del mismo.

Por ello o bien compete a los servicios municipales el mantenimiento y conservación, prestando los servicios correspondientes tales como pavimentación, aceras y alumbrado público; o bien debe ejercer la vigilancia precisa para que este espacio, que está integrado en un espacio público, se conserve en perfecto estado, eliminando las situaciones de peligro que se han creado con la existencia del socavón tras la acera y realizando el rebaje correspondiente.

Si finalmente se constatará que se trata de un espacio privado, se debe requerir a los propietarios del mismo para que lo acondicionen mediante las oportunas órdenes de ejecución.

Se formuló la siguiente resolución:

*“ Que por parte de la Corporación local que VI preside se proceda o bien a mantener la (...) de la localidad de Tolbaños de Abajo, en el espacio que es objeto de este expediente de queja, en condiciones de seguridad para los usuarios de la misma, realizando el rebaje de la acera y adecuando el espacio para facilitar su uso, aunque sea de manera provisional, o bien se requiera a los propietarios del mismo, una vez se*



*determine este extremo, para la realización del mantenimiento de dicho paso privado dictando las correspondientes órdenes de ejecución”.*

En la fecha de cierre de este Informe, el Ayuntamiento de Valdelaguna (Burgos) no había dado respuesta a nuestra resolución.

## **2.2.9. Otros servicios públicos**

### **2.2.9.1. Jardines**

En el expediente que se tramitó con el número de referencia **20090364** se planteaba la situación de abandono en la que se encuentran los jardines de Papalaguinda, de la ciudad de León. Se afirmaba que en los mismos no se realizan las podas habituales, no se siembra ni se realizan labores de mantenimiento de la vegetación. Como ejemplo de esta situación, se alude a la existencia de una pérgola que está cubierta por una planta trepadora que por falta de poda se ha extendido a unos árboles situados en las inmediaciones, con riesgo cierto de rotura de ramas por el peso que soportan y de pérdida de dichos ejemplares.

Por la administración local se remitió un informe en el que constan las inversiones realizadas en esta zona pública, se adjunta la Ordenanza vigente y se contienen indicaciones sobre las labores que se realizan en los elementos vegetales de dicho parque público, entendiendo la administración que presenta un estado adecuado.

En cuanto a la concreta deficiencia por falta de poda, se considera que la afección a los árboles que crecen en la periferia de la pérgola no es en absoluto importante y que presentan un adecuado estado fitosanitario. Añade que las ramas, colonizadas por las plantas trepadoras, no amenazan rotura en absoluto.

Hemos recordado en numerosas ocasiones que los municipios, como administración más próxima a los ciudadanos, deben reaccionar ante todo lo que signifique protección del medio ambiente y el entorno, en cumplimiento del compromiso constitucional plasmado en el art. 45 CE, y esta reacción debe darse no sólo en los grandes retos ambientales, sino también en supuestos como el analizado, en el que se demanda el mantenimiento de jardines públicos.

Los árboles reducen los niveles de contaminación atmosférica y acústica, frenan los procesos de erosión y sin duda, forman parte del patrimonio esencial de los pueblos y de las ciudades como elemento característico de su paisaje, por ello, cada vez en mayor medida se introducen en la gestión de parques y jardines, criterios de cuidado y mantenimiento de arbolado, adoptando medidas que garanticen a largo plazo y bajo óptimas condiciones, la supervivencia de estos vegetales. Los municipios, en orden a dar cumplimiento a su competencia en cuanto al cuidado de parques y jardines, diseñan y gestionan las labores de



reposición, poda y/o mantenimiento del arbolado y otras especies vegetales. Estas labores pueden parecer o no adecuadas a algunos vecinos, pero ello no es razón bastante para justificar la modificación de las medidas adoptadas.

Consideramos que son los técnicos los que deben estudiar, aconsejar e informar lo más conveniente en cada caso e incluso indicar la procedencia o no de realizar una concreta actuación. El responsable político debe analizar estos informes, decidir y facilitar a su vez la información a los ciudadanos, justificando las plantaciones, arranques o eliminación de los árboles en función de las condiciones ecológicas, la posibilidad de recursos, los medios de gestión posteriores y la financiación disponible para los trabajos.

Debemos recordar, no obstante, que el “valor” de un árbol ornamental o de cualquier otra especie vegetal sobrepasa el simple costo de su reposición, al tener en cuenta no sólo su función ecológico-paisajística sino también la histórica o la sociológica, y este valor estimado del árbol o de un conjunto de árboles, como es el caso, debe tenerse en cuenta y servir de ayuda a la toma de decisiones sobre los mismos.

Además, en las inmediaciones de estos ejemplares vegetales se encuentra una zona de juego infantil, que, aunque deteriorada, es utilizada cada día por numerosos menores y es igualmente zona de paso por desembocar en estos jardines una pasarela peatonal sobre el río Bernesga.

Son numerosas las sentencias que reconocen la existencia de responsabilidad patrimonial de la administración por los daños causados a personas y bienes debido a las caídas de ramas y de arbolado urbano a causa de su mal estado de conservación, al estimarse en estos casos que existe un defectuoso funcionamiento del servicio público (Cfr. Por todas STSJ Castilla y León 28-septiembre de 2001).

Por todo ello se consideró oportuno formular la siguiente resolución:

*“Que por parte de la Corporación municipal que VI preside se valore la posibilidad de realizar, en el plazo de tiempo más breve posible, las labores de poda y mantenimiento en el arbolado de la zona a la que se hace alusión en la queja, dejando dicho jardín en condiciones de ser utilizado con seguridad, por los usuarios del mismo.*

*Que valore la posibilidad de tener en cuenta, para futuras actuaciones sobre la materia, las sugerencias efectuadas en el cuerpo de este escrito”.*

En la fecha de cierre del Informe el Ayuntamiento de León no había dado respuesta a nuestra resolución.





### **2.2.9.2. Instalaciones deportivas de uso público**

En el expediente **20090611** se abordó la situación que presentan las zonas deportivas y las áreas de juego infantil en la localidad de Villarramiel (Palencia). Según se ponía de manifiesto en la reclamación, no existen instalaciones deportivas de uso público y las que existen se encuentran en un estado de conservación muy deficiente. Además su uso no es libre, puesto que resulta necesario recoger las llaves en el Ayuntamiento previo abono de la cantidad correspondiente.

Se añade que los parques públicos no reúnen las mínimas condiciones de seguridad, por lo que los niños y jóvenes residentes en este municipio se quejan frecuentemente de que carecen de espacios públicos para jugar o practicar actividades deportivas libremente.

Se solicitó el correspondiente informe que fue remitido por el Ayuntamiento implicado, indicando que esta entidad local cuenta con un Pabellón polideportivo (cubierto) con una pista polideportiva.

Continuaba indicando que la localidad dispone, además, de 3 zonas donde se ubican juegos infantiles, que en principio resultan adecuadas para atender las necesidades de la población infantil contando los juegos existentes con una antigüedad máxima de tres años.

Realizamos al Ayuntamiento de Villarramiel una serie de consideraciones respecto a las zonas de juego infantil, con una argumentación similar a la que se expone en otros apartados de este Informe y a la que nos remitimos para evitar inútiles repeticiones.

En cuanto a las instalaciones deportivas propiamente dichas, recordamos que el fomento de la actividad deportiva y el tiempo libre es, conforme establecen los arts. 20.1.p) y q) de la Ley de Régimen Local de Castilla y León y el art. 25.1.m) de la LBRL, una competencia municipal y que la Constitución reconoce un interés público protegible en las actividades de naturaleza recreativa o lúdica al disponer en el art. 43.3 que “los poderes públicos facilitarán la adecuada utilización del ocio”.

La Exposición de Motivos de la Ley del Deporte de Castilla y León (Ley 2/2003, de 28 de marzo) reconoce el deporte como una de las actividades con mayor arraigo y capacidad de convocatoria en la sociedad, además de subrayar las vinculaciones de la actividad deportiva con los valores que las administraciones públicas han de fomentar como una auténtica obligación: la salud, el desarrollo de la igualdad, la solidaridad, el desarrollo cultural, la integración de todos los ciudadanos, etc., tal y como establece la Constitución Española y se ha reconocido en Textos Internacionales como la Carta Europea de Deporte para Todos.

Los ayuntamientos conforme a la citada Ley del Deporte –art. 7º- ejercen la competencia en la construcción, gestión, ampliación y mantenimiento de las instalaciones



deportivas de titularidad municipal, así como en la gestión y el mantenimiento de las de titularidad autonómica cuyo uso y gestión les sean cedidos, correspondiéndoles también el control e inspección de la adecuación de las instalaciones deportivas a la normativa vigente en materias de su competencia, materias entre las que está la seguridad en los lugares públicos, como sin duda son las zonas deportivas municipales [art. 25.2 a) LBRL].

El equipamiento o material deportivo puede representar un potencial peligro para los usuarios, por ello existen una serie de normas europeas relacionadas con el deporte, normas UNE o UNE-EN, que si bien no son de obligado cumplimiento, sí es posible que la administración competente las haga obligatorias mediante leyes o reglamentos o simplemente exija su cumplimiento en los pliegos de prescripciones técnicas de los Proyectos de Construcción o bien en los Contratos de suministro del material deportivo.

Estas normas UNE recogen fundamentalmente criterios de adecuación a la función para las que han sido diseñados los equipos, por ejemplo, dimensiones, resistencia, durabilidad y criterios de seguridad, tales como estabilidad, resistencia a los componentes, etc.

Respecto a los horarios de las instalaciones deportivas municipales, esta Procuraduría viene manteniendo la conveniencia de que las mismas cuenten con un horario de apertura, ya que ello facilita el control de su utilización y frena notablemente el deterioro producido por actos vandálicos o similares, pero, claro, ello supone la necesidad de contar con personal lo que en localidades pequeñas está lejos de poder lograrse. Nos parecieron adecuadas las medidas previstas por ese Ayuntamiento para la utilización del polideportivo municipal, por lo que ningún reproche se le hizo desde esta institución.

Se formuló la siguiente resolución, que resultó aceptada por el Ayuntamiento de Villarramiel (Palencia):

*“Que por parte de la Corporación municipal que VI preside se adopten las medidas pertinentes para que las zonas deportivas y de juego infantil de titularidad municipal se adecúen a las normas de seguridad expuestas en esta resolución, realizando en ellas un mantenimiento periódico y regular y modernizando las mismas en la medida que sus posibilidades económicas se lo permitan”.*

Respecto de la utilización de instalaciones deportivas municipales, en este caso piscinas, en el expediente **20091424** se abordó una situación que resulta ser bastante habitual y que reproducimos por si resultan de interés las recomendaciones efectuadas para otras entidades locales que afronten supuestos similares.

Se trataba de un menor, al que en la piscina municipal de Fresno de la Vega (León) se le impide la utilización del vaso con una camiseta de baño indicada para una mancha que el



niño presentaba en la piel. Consideraban los reclamantes que habían sufrido un trato discriminatorio y desconsiderado por parte del personal de la instalación, impidiéndoles la presentación de una queja al no existir en la misma Libro de Reclamaciones.

Solicitada la información oportuna, el Ayuntamiento difiere de la versión expuesta por los reclamantes y manifiesta que se limitaron los empleados a hacer cumplir la normativa higiénico-sanitaria expuesta al público en esta instalación.

Después de realizar una serie de consideraciones generales sobre el servicio público referido, indicamos a la administración local que el art. 40 del Decreto 177/1992, de 22 de octubre, que fija con carácter obligatorio las características higiénico-sanitarias de las piscinas de uso público en Castilla y León, señala que toda piscina deberá tener expuestas, tanto a la entrada del recinto como en su interior en lugar bien visible, las normas higiénico sanitarias destinadas a los usuarios.

Las normas recogidas en el Decreto no aluden en punto alguno a la vestimenta que puede utilizarse en las piscinas pero, si lo hacen, las normas expuestas en esta concreta instalación señalando que “en la zona de baño sólo se puede utilizar bañador”.

La experiencia derivada del análisis de otras reclamaciones presentadas ante supuestos similares nos indica que habitualmente los reglamentos de estas instalaciones prohíben expresamente la utilización de otras indumentarias que no sean bañador (traje de neopreno entero o medio, camisetas, aletas, etc., por su carácter antihigiénico y por dificultar la labor de los socorristas así como por el peligro que puede suponer para otros usuarios), salvo que se justifique suficientemente la necesidad de su utilización por prescripción facultativa.

Por ello sugerimos al Ayuntamiento que tuviera en cuenta la posibilidad introducir en la normativa higiénico-sanitaria de esta instalación pública las condiciones para la utilización de este tipo de “indumentarias” (camisetas o calcetines de agua, trajes de neopreno de un determinado grosor o solo de medio cuerpo, lastres de tobillo, manoplas y otros implementos), dado que cada vez son más frecuentes las recomendaciones médicas dirigidas a realizar ejercicio físico en general o rehabilitador en piscinas con este tipo de accesorios.

Consideramos, no obstante, que debe constar siempre la recomendación facultativa por escrito y, dado que no son atuendos muy higiénicos y además resultan peligrosos para el resto de los usuarios e incluso para la persona que los utiliza (pues pueden dificultar la labor del socorrista), deberán extremarse las medidas de control, autorizándose su utilización previamente por el responsable de la instalación, al cual deberá facilitar el interesado las justificaciones correspondientes con el fin de garantizar la plena integridad física de todos los usuarios y la debida calidad sanitaria del agua.



Por otro lado recordamos al Ayuntamiento de Fresno de la Vega que el art. 36.4 del Decreto 177/1992, de 22 de octubre, por el que se aprueba la normativa higiénico-sanitaria para piscinas de uso público, señala que en todas las piscinas deberá existir un Libro de Reclamaciones a disposición de los usuarios, por lo que deberá tenerlo en cuenta cuando reabra esta instalación.

Se formuló la siguiente resolución, que resultó aceptada por el Ayuntamiento:

*“Que, ante la problemática suscitada, valore la posibilidad de recoger en la normativa de la piscina pública de su localidad los requisitos y recomendaciones para la utilización de indumentarias y accesorios como los señalados en el cuerpo de este escrito, dando a la normativa la difusión necesaria y en todo caso facilitando, siempre que no se ponga en peligro la salud y seguridad del resto de usuarios, la utilización de las instalaciones públicas, en las condiciones solicitadas, a las personas que por prescripción facultativa lo necesiten.*

*Que, en todo caso, se facilite a los usuarios de la instalación un Libro de Reclamaciones, en cumplimiento de la normativa mencionada”.*

#### **2.2.9.3. Zonas de juego infantil**

Este año se han dictado seis resoluciones en expedientes que aludían a diversas deficiencias en zonas de juego infantil. Como ejemplo de la problemática que se suscita en estas quejas podemos mencionar la que se tramitó con el número **20091495**.

En la misma se hacía una alusión genérica al estado de la única zona de juego infantil con la que cuenta la localidad de Sorihuela (Salamanca) y al peligro que su utilización representa para los menores.

Solicitada la oportuna información, el Ayuntamiento indica que el parque infantil municipal consta de dos columpios, un tobogán y otro juego para que trepen los niños, que se encuentra cerrado por la parte que tiene acceso directo a la carretera y por la otra suficientemente alejado de la misma. Añade que el suelo es de arena.

Llamamos la atención de la administración local sobre distintas cuestiones, si bien no olvidamos que se trata de un municipio pequeño con pocos recursos tanto económicos como de personal, en un intento de mejorar la prestación de este concreto servicio público. Así, en cuanto a los equipos instalados, parece que cuentan con más de treinta años, por lo que se encuentran completamente obsoletos. Se debía comprobar que las sujeciones de los columpios no se encuentren deterioradas (oxidadas) y que no existen holguras que permitan un atrapamiento de ropa, pelo, etc.



La CE 1978 garantiza el derecho de todos a la vida, a la integridad física y a la salud. Asimismo garantiza a los niños la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos. Uno de los Textos Internacionales suscritos por España en relación con la infancia es la Convención Internacional de Derechos del Niño, que en su art. 31 recoge el derecho de los niños al descanso, al esparcimiento y al juego, así como también a la vida y al más alto nivel posible de salud.

El suelo en el que están instalados los juegos es de arena, grava o similar y aunque puede ser adecuada la instalación de equipamientos infantiles en este tipo de suelos, debe realizarse en ellos el mantenimiento necesario para evitar que se compacten y que en los mismos se encuentren elementos extraños y, desde luego, debe realizarse tanto en la arena como en los equipos una limpieza periódica y regular para evitar que aparezcan excrementos, vidrios y otros elementos peligrosos.

Debe vigilarse, igualmente, que no afloran los anclajes de los equipos, pues normalmente son de cemento y que existe una efectiva protección de la zona infantil frente al tráfico rodado, bien mediante la instalación de un vallado perimetral o bien instalando plantas o seto vivo, de manera que se limiten las posibles irrupciones de menores en la calzada.

Recomendamos igualmente a esta administración local que valore la posibilidad de sustituir los equipos aludidos (columpios, toboganes, elementos de trepar) por otros más modernos que cumplan los requisitos de seguridad en cuanto a materiales que exigen las normas europeas que se citan en la resolución, para evitar posibles accidentes.

Se formuló la siguiente recomendación:

*“Que por parte de la Corporación municipal que VI preside se adopten las medidas necesarias para mantener la zona de juego infantil de su localidad, en condiciones de ser usada por los menores con total seguridad, retirando de la misma los elementos peligrosos y los equipamientos obsoletos.*

*Que, en las próximas actuaciones que se realicen por ese Ayuntamiento para la instalación o remodelación de las zonas de juego infantil se sigan, en la medida de sus posibilidades económicas, las recomendaciones que se contienen en el Informe de Seguridad elaborado por esta Institución y que le adjuntamos en CD para facilitar su consulta”.*

El Ayuntamiento de Sorihuela, en la fecha de cierre del Informe, no había dado respuesta a nuestra recomendación.

## ÁREA C

**ÁREA C****FOMENTO**

<b>Expedientes Área .....</b>	<b>310</b>
<b>Expedientes admitidos.....</b>	<b>158</b>
<b>Expedientes rechazados .....</b>	<b>62</b>
<b>Expedientes remitidos a otros organismos .....</b>	<b>33</b>
<b>Expedientes acumulados .....</b>	<b>6</b>
<b>Expedientes en otras situaciones .....</b>	<b>51</b>

**1. URBANISMO**

El presente epígrafe tiene como objeto reflejar la labor de supervisión desarrollada por el Procurador del Común en el ejercicio 2009 en relación con la Administración Local y Autonómica que tiene atribuidas competencias en materia de urbanismo y ordenación del territorio.

Un año más la exposición de esta actividad, fruto tanto de los expedientes incoados de oficio como de los tramitados a instancia de particulares, se sistematiza en función de los distintos aspectos que definen la actividad urbanística y que, además, justifican la sucesión de títulos tanto de la Ley como del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobados por nuestra Comunidad Autónoma en el ejercicio de la competencia exclusiva que en esta materia le atribuye el art. 26.1 del Estatuto de Autonomía, que desarrolla la previsión contenida en el art. 148.1.3 de la Constitución.

- 1.1.- El planeamiento urbanístico.
- 1.2.- La gestión urbanística.
- 1.3.- La intervención en el uso del suelo.
- 1.4.- La intervención en el mercado del suelo.
- 1.5.- Organización y coordinación administrativa.
- 1.6.- Información urbanística y participación social.



Hemos de iniciar la exposición indicando el número de quejas presentadas en esta materia, sistematizadas de acuerdo con el anterior esquema, haciendo, al igual que en ejercicios anteriores, una comparativa con el año precedente e indicando las causas que, desde nuestro punto de vista, han provocado variaciones tanto en el número como en el contenido de los expedientes, para finalmente hacer referencia al grado de colaboración de las administraciones públicas investigadas en lo que a esta materia se refiere.

Comenzando con el número de quejas presentadas en el ejercicio que es objeto de análisis en el presente Informe se ha producido una leve disminución de las mismas que bien puede ser fruto del estancamiento de la actividad urbanística que ha dado lugar a una reducción del número de expedientes tramitados por las administraciones públicas supervisadas tanto en materia de gestión urbanística como en materia de licencias. Así, si en el ejercicio 2008 se habían presentado 181 quejas, el presente año el número de expedientes incoados a instancia de parte asciende a 162, cifra ligeramente superior al número de denuncias presentadas en el ejercicio 2007.

Si sistematizamos los expedientes en función de su objeto, comenzando con el planeamiento urbanístico, veintitrés han sido las quejas presentadas en esta materia, lo que supone un ligero incremento con respecto al ejercicio anterior, en que se habían presentado diecinueve quejas.

A diferencia de los expedientes incoados en materia de planeamiento urbanístico en los que, como hemos visto, se ha producido una ligera variación al alza, en el resto de las materias el número de procedimientos ha disminuido, lo que ha provocado que en general, como hemos expuesto al inicio, el número de quejas en materia de urbanismo haya sido menor en el año 2009 que en el ejercicio anterior.

Así, en materia de gestión urbanística se han presentado 24 quejas, tres menos que en el año 2008; en materia de intervención en el uso del suelo han sido 102 los expedientes incoados a instancia de parte, mientras que en el ejercicio anterior fueron 118; tres han sido las quejas formuladas en materia de intervención en el mercado del suelo, una menos que el año anterior, y, finalmente, diez las que tienen como objeto cuestiones relativas a información urbanística y participación social, una menos que el año 2008.

En lo que respecta a la organización y coordinación administrativa los expedientes incoados en relación con esta cuestión han sido incluidos un año más en otros apartados del Informe en la medida en que las irregularidades administrativas detectadas muchas veces son el resultado de la falta de la necesaria coordinación administrativa.

Inciendiando una vez más en el número de quejas presentadas y en función de su contenido, hemos de poner de manifiesto que las mismas son el resultado de idénticas





circunstancias geográficas, demográficas y coyunturales que las expuestas en el Informe correspondiente al ejercicio anterior.

Por este motivo, en aras de dotar de mayor brevedad, en la medida de lo posible, a este apartado del Informe y para evitar innecesarias reiteraciones, nos remitimos en lo que respecta a las circunstancias geográficas y demográficas al contenido de Informes de ejercicios anteriores, haciendo referencia únicamente a la fuerte desaceleración del mercado inmobiliario, que, como circunstancia coyuntural, es precisamente uno de los factores que incide directamente en el contenido de varias de las quejas presentadas en la institución en el presente ejercicio y, como hemos expuesto al comienzo, en la reducción del número de las mismas, fruto, a nuestro juicio, del menor número de expedientes tramitados, fundamentalmente por la Administración municipal, tanto en materia de gestión urbanística como en materia de intervención en el uso del suelo, básicamente en lo que respecta a las licencias urbanísticas.

Expuestos aquí los condicionantes que, a nuestro juicio, han incidido tanto en el número como en el contenido de las quejas presentadas durante el año 2009, que como hemos visto son los mismos que en el ejercicio anterior, y antes de entrar en el análisis de la distribución material de los expedientes tramitados en función de la sistemática expuesta al inicio, debemos hacer mención al grado de colaboración de las administraciones públicas supervisadas en lo que a esta materia se refiere.

En primer lugar, hemos de indicar que lamentablemente se ha incrementado el número de administraciones que han incumplido la obligación de facilitar a esta institución la información solicitada en relación con expedientes incoados a instancia de parte que tiene como fin supervisar la actuación de dichos entes públicos en relación con cuestiones relativas a la materia que nos ocupa. Así, a las administraciones relacionadas en los Informes correspondientes a ejercicios anteriores, hay que añadir la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León, únicamente en tres de los expedientes que tienen como objeto la supervisión de la misma, y los Ayuntamientos de Covarrubias, en la provincia de Burgos, León, Chozas de Abajo, Santa María del Páramo, Castrocontrigo, Molinaseca, Pajares de los Oteros y Vega de Infanzones, en la provincia de León, Villanueva de los Infantes, en la provincia de Valladolid, Cabañas de Polendos, en la provincia de Segovia, y finalmente, Borobia, en la provincia de Soria.

En segundo lugar, y en lo que respecta a la contestación de las 85 resoluciones dictadas durante el ejercicio 2009 en materia de urbanismo, tampoco ha sido satisfactorio el grado de colaboración de las administraciones, fundamentalmente municipales, a las que nos hemos dirigido, en la medida en que porcentualmente se ha reducido el número de



resoluciones aceptadas y se ha incrementando ligeramente el número de las rechazadas. Sin embargo, el dato más significativo es el número de expedientes cerrados por falta de contestación de las resoluciones dictadas por esta Defensoría; concretamente, si en el ejercicio 2008 no habían dado respuesta a las resoluciones tres administraciones – la Consejería de Fomento, el Ayuntamiento de Ponferrada en la provincia de León y el Ayuntamiento de Valle de Santibáñez en la provincia de Burgos –, en el ejercicio 2009 diez han sido las entidades locales que no han contestado a esta institución: La Adrada en la provincia de Ávila, Carcedo de Burgos y Valle de Zamanzas en la provincia de Burgos, Pola de Gordón, La Robla, Sariegos, Santovenia de la Valduncina y Villaquejida en la provincia de León, Quintanilla de Trigueros en la provincia de Valladolid y Riaza en la provincia de Segovia.

Para finalizar con el apartado de esta Introducción relativo al grado de colaboración de las administraciones investigadas, consideramos necesario hacer especial referencia al trato dispensado por el Ayuntamiento de Valoria La Buena, en la provincia de Valladolid, al personal de esta institución desplazado al mismo a instancia de la Alcaldía de dicha Entidad local.

En primer lugar es necesario indicar que pese a que la fecha de la visita fue consensuada con dicha Entidad Local en conversación telefónica mantenida entre el personal de la institución y el Secretario del Ayuntamiento, una vez personados en las dependencias municipales, no se encontraban en las mismas ni el citado Secretario ni el Alcalde, limitándose un Teniente de Alcalde a abrir las dependencias municipales y facilitar al personal de esta Procuraduría una serie de documentos para su supervisión con respecto a los cuales manifiesta que no puede hacer ninguna observación.

Y, en segundo lugar, examinada la documentación, se comprueba que únicamente consta parte de la misma.

Como consecuencia de ello consideramos necesario poner de manifiesto en el presente Informe nuestro malestar por la falta de colaboración del Ayuntamiento de Valoria La Buena (Valladolid) con el Procurador del Común, ya que, a nuestro juicio, dicha Entidad local olvida la obligación prevista en el art. 3 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, en orden a auxiliar a esta Defensoría, con carácter preferente y urgente, en las investigaciones desarrolladas como consecuencia de las quejas presentadas por los ciudadanos.

### **1.1. Planeamiento urbanístico**

Integran el planeamiento urbanístico el conjunto de instrumentos establecidos en la normativa para la ordenación del uso del suelo y el establecimiento de las condiciones para su transformación o conservación que, en función de su objeto y ámbito de aplicación, se clasifican



en dos grupos: los instrumentos de planeamiento general y los instrumentos de planeamiento de desarrollo.

En lo que a los instrumentos de planeamiento general se refiere, al igual que en ejercicios anteriores, el número de expedientes es bastante más numeroso que en materia de planeamiento de desarrollo.

No obstante lo anterior, dada la desaceleración del mercado inmobiliario y la ralentización de la actividad económica, entendemos que en ejercicios sucesivos esta situación variará, en la medida en que las quejas presentadas en el presente ejercicio, al igual que ocurría en el ejercicio 2008 en esta materia traen causa de expedientes iniciados en años anteriores fruto, a nuestro juicio, de la complejidad de los documentos y de la prolongación en el tiempo de los trámites para su aprobación, con implicación de distintas administraciones públicas.

Así, tienen como objeto quejas relativas al contenido de instrumentos de planeamiento general los expedientes resueltos durante el presente ejercicio identificados con los números **20080509, 20080845, 20080979, 20081092, 20081259, 20090030, 20090193, 20091411, 20091702, 20091706, 20091759, 20091822, 20091958, 20091959, 20091960, 20091993 y 20092157.**

Examinado el contenido de todos estos expedientes únicamente hemos detectado la concurrencia de las irregularidades denunciadas por los autores de las quejas en tres de ellos, el **20080845** en el que se denunciaba la desestimación por el Ayuntamiento de Merindad del Río Ubierna (Burgos) de una solicitud de Modificación Puntual de las Normas Urbanísticas Municipales, el **20081092** que tenía como objeto los posibles perjuicios que la construcción en un inmueble colindante con el Museo Casa Lis sito en Salamanca pudiera provocar en el Edificio Museo y en la colección de "Art Nouveau y Art Dèco" que alberga, y finalmente el expediente **20090030** fruto de la falta de tramitación de un procedimiento de modificación de las Normas Urbanísticas Municipales de Riaza (Segovia) cuyas actuaciones fueron retrotraídas a la fase de información pública como consecuencia de la estimación por la Consejería de Fomento de un recurso de alzada. Antes de abordar la exposición del contenido de los dos primeros expedientes, que entendemos más significativos, consideramos necesario apuntar que, en ambos casos, las resoluciones dictadas por el Procurador del Común fueron aceptadas por las administraciones municipales investigadas, procediéndose al cierre del expediente **20090030** sin que el Ayuntamiento de Riaza, pese a los reiterados requerimientos al respecto, haya dado respuesta a la resolución dirigida al mismo.



En cuanto al resto de los expedientes, la mayoría de ellos se han archivado porque las quejas tenían como objeto actos de trámite, esto es, acuerdos de aprobación inicial o provisional de los instrumentos de planeamiento.

Seguidamente procedemos a exponer la problemática reflejada en las resoluciones dictadas por esta institución en relación con los citados expedientes **20080845** y **20081092**, no sin antes indicar que en ambas, al igual que ocurre en numerosos procedimientos correspondientes a otros apartados incluidos en el presente epígrafe, se deja constancia del hecho de que el Procurador del Común al carecer de medios y competencias legales para elaborar informes técnicos sobre las cuestiones que son sometidas a su consideración, en el curso de sus investigaciones debe atenerse al contenido de los que le envían los servicios técnicos de la Administración a los que, por otro lado, se les supone veracidad, salvo que puedan aportarse pruebas irrefutables que desvirtúen la información que aquellos contienen.

Comenzando con el expediente **20080845**, como hemos apuntado anteriormente, deriva de una queja formulada como consecuencia de la desestimación de una solicitud de Modificación Puntual de las Normas Urbanísticas Municipales, consistente en la supresión de la Unidad de Actuación Aislada de Normalización de Fincas en una localidad del Término Municipal de la Merindad del Río Ubierna, en la provincia de Burgos, pese a la existencia de un informe favorable emitido por el arquitecto municipal.

Pues bien, solicitada información de la Administración municipal denunciada, comprobamos que efectivamente concurrían las irregularidades apuntadas por el autor de la queja, que en la resolución dictada por esta institución se sistematizan desde una doble perspectiva material y formal, siendo en relación con esta última con respecto a la cual esta Defensoría se pronunció de forma más taxativa en la medida en que desde un punto de vista material nada podíamos añadir al contenido del informe técnico favorable emitido por el Arquitecto municipal.

Así y en lo que a una perspectiva formal se refiere, detectamos en la tramitación del expediente dos irregularidades que, a nuestro juicio, provocaban la invalidez del acuerdo plenario de desestimación de la solicitud de modificación.

Por un lado estaba la falta de motivación del citado acuerdo de denegación, lo que suponía a nuestro juicio una clara vulneración de lo dispuesto en el art. 154.2 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León (RUCyL), aprobado por Decreto 22/2004, de 29 de enero, que no es más que una manifestación de la obligación sancionada en el art. 54 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (LRJyPAC).



Y, por otro, estaba la ausencia del preceptivo informe a emitir por la Secretaría Municipal en el ejercicio de sus funciones de asesoramiento jurídico, ya que, tratándose de un acuerdo que requería el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación, la existencia de dicho informe era necesaria conforme a lo dispuesto en los arts. 173 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF), aprobado por RD 2568/1986, de 28 de noviembre y 3.b del RD 1174/1987, de 18 de septiembre, de Régimen Jurídico de los Funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional.

Como consecuencia de ambas irregularidades por parte de esta Defensoría se propone al Ayuntamiento de Merindad de Río Ubierna que, previa la emisión por la Secretaría del citado informe preceptivo, que lógicamente debería pronunciarse sobre la falta de motivación de los acuerdos municipales, por parte de dicha Administración Municipal se procediese, bien a la convalidación de los mismos si a la vista de lo informado los citados acuerdos eran conformes a derecho, o bien a su revocación en caso contrario y, en consecuencia, a la ulterior tramitación del proyecto de modificación presentado por los interesados.

El segundo expediente a que debemos hacer referencia es el ya mencionado **20081092**.

El problema planteado en el escrito de queja era la preocupación del autor de la misma por los efectos desfavorables que se pudieran ocasionar en el Museo Casa Lis sito en Salamanca, así como en la colección "Art Nouveau y Art Dèco" que contiene, como consecuencia de la construcción de un edificio de viviendas en el inmueble colindante, que inicialmente albergaba el denominado "Colegio Mayor La Asunción". Siendo precisamente de esta preocupación de la que se hace eco esta institución al incoar el expediente de oficio **OF/0025/07** a la vista de varios artículos publicados en la prensa local de Salamanca.

El motivo de incluir el expediente en este apartado del Informe es que la construcción denunciada era consecuencia de la modificación en la calificación urbanística de los terrenos realizada por el Proyecto de Revisión – Adaptación del Plan General de Ordenación Urbana de Salamanca aprobado definitivamente por Orden FOM/59/2007, de 22 de enero.

Iniciada la investigación oportuna, se solicitó información tanto de la Administración Autonómica, competente para la aprobación definitiva del Plan General, como del Ayuntamiento de Salamanca en relación con las cuestiones planteadas en la queja.

Examinado el contenido de los informes remitidos, a la vista de la normativa urbanística, esta institución no detectó en los hechos que en el escrito de queja se exponían el conjunto de irregularidades denunciadas por el autor de la misma, razón por la cual, en



principio, no era necesaria la evacuación de una decisión supervisora del Procurador del Común.

No obstante lo anterior, resultando que el Edificio “Casa Lis” es propiedad del Ayuntamiento de Salamanca y considerando la obligación que corresponde a toda administración pública en orden a la protección y defensa de su patrimonio sancionado en el art. 28 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, llegamos a la conclusión de que era necesario dictar una resolución dada la importancia del inmueble que nos ocupa, de titularidad municipal, y de la colección de “Art Nouveau y Art Dèco” que alberga.

La resolución dictada, que como hemos expuesto al comienzo fue aceptada, no era más que un recordatorio de las obligaciones legales correspondientes al Ayuntamiento en orden a la protección y defensa de su patrimonio. En dicha resolución se recomendaba a la citada Entidad local que desarrollase con la debida diligencia las labores de control de la obra de construcción objeto del expediente que nos ocupa a fin de evitar daños en el edificio de titularidad municipal, ejerciendo, en caso de que desafortunadamente se produjesen, las acciones necesarias para la defensa de dicho bien.

En lo que respecta a los instrumentos de planeamiento de desarrollo, ha sido menor el número de expedientes cerrados durante el presente ejercicio. Concretamente, dos han sido los expedientes archivados durante el año 2009 que tienen como objeto este tipo de instrumentos de planeamiento (**20081321** y **20090592**). En ambos casos se ha detectado la concurrencia de irregularidades en la actuación de las administraciones investigadas, razón por la cual se han dictado sendas resoluciones que, al día de la fecha de cierre del Informe, no habían sido objeto de respuesta por parte de las entidades a las que se dirigen.

Ambos expedientes tienen como común denominador, por un lado, el tipo de instrumento de planeamiento afectado, un Estudio de Detalle, y por otro que, a juicio de esta institución y por distintos motivos, que serán expuestos seguidamente, las modificaciones introducidas por los mismos en el instrumento de planeamiento general que desarrollan no deberían haber revestido la forma de Estudio de Detalle sino de Proyecto de Modificación, en un caso, de Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal y, en el otro, del Plan General de Ordenación Urbana.

En primer lugar y en lo que respecta al expediente **20081321**, es consecuencia de una queja en la que se denunciaba la potencial concurrencia de irregularidades en la actuación del Ayuntamiento de Casarejos (Soria) en la tramitación de distintos expedientes administrativos en relación con dos parcelas sitas en dicha localidad. Entre estos expedientes, se encuentra un Estudio de Detalle redactado con el objeto de modificar la ordenación detallada



contenida en las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal en orden a la apertura del viario previsto en un proyecto de construcción y que provocó la imposibilidad de que los Servicios Técnicos Provinciales informasen favorablemente el mismo.

Pues bien, examinado el contenido tanto del instrumento de planeamiento como de los trámites evacuados por el Ayuntamiento investigado en orden a su aprobación, detectamos la concurrencia de distintas irregularidades que son puestas de manifiesto en la resolución dirigida al mismo y que al día de fecha de cierre del Informe, como hemos expuesto, no había sido objeto de contestación.

Dichas irregularidades son consecuencia, por un lado, de la utilización de un instrumento de planeamiento, a nuestro juicio, inadecuado para realizar la modificación de las Normas Subsidiarias y, por otro, de una deficiente tramitación del procedimiento de aprobación del Estudio de Detalle.

En primer lugar y en lo que respecta al instrumento utilizado para modificar el planeamiento general que desarrolla, a nuestro juicio el Ayuntamiento supervisado olvidó, y así se le pone de manifiesto en la resolución, que, conforme a lo dispuesto en el art. 58.3 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (LUCyL) – en la redacción del mismo vigente en el momento de aprobación del Estudio de Detalle –, en tanto en cuanto no adaptase su instrumento de planeamiento general a la citada Ley, carecía de competencia para la aprobación definitiva de “modificaciones (...) que no afecten a la ordenación general”, como sería el caso; razón por la cual la modificación objeto del Estudio de Detalle debía haber sido realizada a través del correspondiente Proyecto de Modificación de Normas, cuya aprobación definitiva correspondería a la Administración Autonómica.

En segundo lugar y en lo que se refiere al procedimiento tramitado para la aprobación del instrumento de planeamiento de desarrollo que nos ocupa, detectamos numerosas irregularidades, entre ellas, a título de ejemplo estarían demoras en la solicitud de informes preceptivos, acuerdos adoptados por órganos municipales que carecen de competencia para ello, ausencia de publicaciones – en uno de los diarios de mayor difusión –, no remisión del documento aprobado inicialmente al Registro de la Propiedad o insuficiencia en la motivación de la desestimación del recurso de reposición interpuesto contra el acuerdo de aprobación definitiva.

A la vista de todas estas irregularidades, esta institución dicta la resolución ya referida en la que, en lo que al instrumento de planeamiento de desarrollo que nos ocupa se refiere, se dispone lo siguiente:

*“Segundo.- Que, a la mayor brevedad, considerando la incompetencia de ese Ayuntamiento para aprobar el instrumento de planeamiento de desarrollo que nos*



*ocupa, que tiene como objeto la modificación puntual de la ordenación detallada de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal, se remita el Estudio de Detalle a la Administración Autonómica en orden a su aprobación definitiva, convalidando así el acto administrativo de aprobación del mismo en el que concurre, a nuestro juicio, un vicio de anulabilidad que con dicha aprobación por parte de la Administración Autonómica será objeto de subsanación.*

*Tercero.- Que, en lo sucesivo, en la tramitación de instrumentos de planeamiento urbanístico por parte de ese Ayuntamiento se dé cumplimiento estricto a lo dispuesto en los arts. 52 y siguientes de la LUCyL y 153 y siguientes del RUCyL”.*

Dentro de este apartado relativo al planeamiento urbanístico y en lo que respecta a los instrumentos de planeamiento de desarrollo el segundo expediente a que debemos hacer referencia es el ya mencionado **20090592**.

Este expediente, como ya hemos apuntado anteriormente, tiene también como objeto un Estudio de Detalle, en este caso aprobado inicialmente por el Ayuntamiento de León, y como común denominador con el anterior expediente, el hecho de que, a nuestro juicio, el instrumento utilizado para la modificación planteada en el mismo en relación con el instrumento de planeamiento general que desarrolla no es el adecuado en la medida en que debería haber revestido forma de Proyecto de Modificación del Plan General de Ordenación Urbana.

El objeto de la queja que da lugar a este expediente era la potencial concurrencia de irregularidades en la actuación del citado Ayuntamiento derivadas de la tramitación de un Estudio de Detalle promovido por la Dirección Provincial del INSS con el fin de modificar la ordenación detallada contenida en el Plan General de Ordenación Urbana de León para destinar la parcela a la futura sede de la citada Dirección Provincial. Concretamente, de acuerdo con el informe técnico obrante en el expediente, se pretendía *“la modificación de la ordenación detallada fijada por la Ordenanza en los siguientes aspectos: 1.- Altura máxima edificable. 2.- Contorno del volumen de la planta bajo cubierta. 3.- Retranqueo de la edificación respecto de la alineación de vial”*.

El problema que, desde nuestro punto de vista, se daba en este supuesto es que la modificación que se pretendía realizar con el Estudio de Detalle tenía como único fin adaptar la norma urbanística a un proyecto arquitectónico ya redactado; prueba de ello era que en el expediente se pretendía justificar la ausencia de Memoria Vinculante en el documento aprobado inicialmente con la presentación como Anexo del Proyecto de Ejecución.

Partiendo de esta premisa y examinado el contenido de la documentación obrante en el expediente cuya copia remite el Ayuntamiento investigado, incluidos los documentos técnicos, llegamos a la conclusión de que efectivamente concurrían las irregularidades





denunciadas por el autor de la queja referentes tanto a la documentación incorporada a los dos documentos presentados por el INSS como al contenido de ambos, lo que, a nuestro juicio, impedía la aprobación definitiva del Estudio de Detalle por los siguientes motivos:

En primer lugar y desde un punto de vista documental, los Proyectos de Estudio de Detalle presentados no contaban con la documentación necesaria para reflejar adecuadamente sus determinaciones. A título de ejemplo el documento aprobado inicialmente no contiene como documento independiente la denominada "Memoria vinculante" y ninguno de los dos documentos facilitados a esta institución recoge documentación gráfica alguna descriptiva y explicativa de la propuesta de modificación.

En segundo lugar y en cuanto a su contenido, el Estudio de Detalle vulneraba lo dispuesto en las Normas del Plan General en lo que respecta a las denominadas "especialidades de los Estudios de Detalle en suelo urbano consolidado". Como consecuencia de ello entendíamos que las modificaciones planteadas no se podían articular a través de este instrumento de planeamiento sino a través de una modificación del Plan General.

En tercer lugar, a nuestro juicio el Estudio de Detalle, tal y como se presentaba, no se ajustaba a lo dispuesto en el Plan General en lo que respecta a las alturas autorizables, en cuyo articulado se establece literalmente que "la altura de las edificaciones será la que resulte del número de plantas que se regulan en función del ancho de vial", recogiendo que "como ancho de vial a efecto de edificación, regirá, en suelo urbano consolidado, la que expresamente figura en la relación anexa de estas Ordenanzas". En este caso el problema era que, de acuerdo con el informe técnico municipal, debía prevalecer la realidad del ancho de vial sobre la que consta en dicho anexo considerando que de acuerdo con el mismo ambos datos no eran coincidentes. Desde nuestro punto de vista si dicha Entidad local tenía este criterio lo que debía hacer era modificar el correspondiente artículo de las Normas en tal sentido, no siendo ajustado a derecho inaplicar directamente el contenido de un precepto cuya redacción, a nuestro juicio, era bastante clara al respecto, cuestión que además afectaba a la edificabilidad de la parcela teniendo en cuenta que conforme a lo dispuesto las Normas del Plan General los Estudios de Detalle no pueden originar "aumento de la edificabilidad".

En último lugar entendíamos que el Estudio de Detalle, en sus dos redacciones, podría incurrir en un supuesto de "reserva de dispensación", ya que no era aceptable la modificación, o en su caso inaplicación, de tres artículos del PGOU pero sólo con respecto al inmueble objeto del instrumento de planeamiento de desarrollo que nos ocupa. Y es que en el supuesto de establecerse una zona diferenciada, habría que justificar, a través de los distintos documentos que componen el Plan, la conveniencia de su implantación (STSJ Madrid de 22 mayo 2003), cosa que en el presente caso desde nuestro punto de vista no se hacía. Si se considera que



efectivamente existía una falta de coherencia entre la Ordenanza genérica de la zona, de formulación eminentemente residencial, con el uso administrativo a que se pretendía destinar el edificio el Ayuntamiento debería plantearse una modificación del Plan General a este respecto y no limitarse a inaplicar determinados preceptos del mismo en una parcela concreta destinada a dicho uso administrativo.

Como consecuencia de todo ello se remite al Ayuntamiento de León la correspondiente resolución con el siguiente contenido en lo que respecta a la parte dispositiva de la misma:

*“Primero.- Que, por parte de ese Ayuntamiento, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 165.2.b) del RUCyL, no se proceda a la aprobación definitiva del Estudio de Detalle objeto del expediente que nos ocupa, dado que las deficiencias contenidas en el mismo no son subsanables y requieren la tramitación de un nuevo procedimiento.*

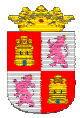
*Segundo.- Que, por parte de ese Ayuntamiento, se inste de los promotores la presentación de un Proyecto de Modificación del Plan General, en el que, además de contener la documentación necesaria para reflejar adecuadamente sus determinaciones, se aborden las cuestiones expuestas a lo largo de la presente resolución.*

*Tercero.- Que, presentado el documento en las condiciones expuestas en el apartado anterior, se inicie la tramitación del mismo procediendo, si su contenido se ajusta a derecho y se han eliminado las posibles reservas de dispensación contenidas en el Estudio de Detalle objeto del expediente que nos ocupa, a su tramitación conforme a lo dispuesto en los arts. 58.3 de la LUCyL y 169.4 del RUCyL”.*

Por último y para finalizar con el apartado correspondiente al planeamiento urbanístico, indicar que se ha incluido en el mismo, por similitud y dado que por su objeto no tenía estricta cabida en ninguno de los siguientes apartados, el expediente identificado con el número de referencia **20091407** que se refiere a un instrumento de ordenación del territorio, concretamente al “Plan Regional de Actuación de Urbanización La Arboleda en Miranda de Ebro (Burgos)”, cuyo procedimiento de aprobación se inicia por Orden FOM/1212/2009, de 1 de junio, publicada en el *BOCYL* núm. 105, de 5 de junio de 2009. Dicho expediente fue archivado en tanto en cuanto la queja presentada se refería a un acto de trámite.

## **1.2. Gestión urbanística**

Podemos definir la gestión urbanística como el conjunto de instrumentos y procedimientos establecidos en la normativa de nuestra Comunidad Autónoma para la transformación del uso del suelo y, en especial, para su urbanización y edificación en ejecución



del planeamiento urbanístico. De acuerdo con dicha normativa, en función de la clasificación del suelo a transformar, podemos hablar de las siguientes modalidades de gestión urbanística:

- En suelo urbano consolidado, la gestión urbanística puede efectuarse mediante actuaciones aisladas, a desarrollar sobre las parcelas existentes o sobre agrupaciones de parcelas denominadas unidades de normalización.

- En suelo urbano no consolidado y en suelo urbanizable, la gestión urbanística se efectúa mediante actuaciones integradas, a desarrollar sobre agrupaciones de parcelas denominadas unidades de actuación.

- Y en cualquier clase de suelo, las administraciones públicas pueden desarrollar actuaciones aisladas para ejecutar los sistemas generales y las demás dotaciones urbanísticas públicas, así como para ampliar los patrimonios públicos de suelo.

Sobre la base de dichas modalidades, esto es, gestión de actuaciones aisladas y de actuaciones integradas, procedemos a realizar un análisis del conjunto de expedientes tramitados en esta institución durante el presente ejercicio relativos a esta materia.

Así tienen como objeto problemas derivados de la gestión urbanística de suelo mediante actuaciones aisladas los expedientes **20080847**, **20081013**, **20081416**, **20091823**, **20082370**, **20090003**, **20090092**, **20090149** y **20091299**.

Y se refieren a cuestiones susceptibles de inclusión en este apartado en relación con la gestión urbanística mediante actuaciones integradas los siguientes expedientes: **20081313**, **20081367**, **20081456**, **20081468**, **20090268**, **20090381**, **20090743**, **20090785**, **20090825**, **20090977**, **20091376** y **20091760**.

Seguidamente procedemos a desarrollar el contenido de aquellos expedientes que, dada su problemática, consideramos más significativos.

En materia de gestión urbanística mediante actuaciones aisladas vamos a analizar el contenido de dos expedientes, el identificado con el número de referencia **20081823**, que tiene como objeto una actuación aislada de expropiación, y el **20090092**, relativo a una actuación aislada de urbanización.

Comenzando con el expediente **20081823**, este procedimiento es consecuencia de una queja planteada en relación con la tramitación por el Ayuntamiento de Salamanca de una actuación aislada de expropiación correspondiente a un ámbito delimitado por el Plan General de Ordenación Urbana de dicha ciudad.

En el escrito de queja el autor de la misma manifestaba su disconformidad, por un lado, con el procedimiento expropiatorio en sí, como consecuencia de la presunta promesa de



una vivienda ofrecida por dicho Ayuntamiento y, por otro, con la valoración contenida en la hoja de aprecio formulada por dicha Administración, comprensiva del justiprecio del inmueble objeto de expropiación.

Examinado el contenido del expediente remitido por el Ayuntamiento de Salamanca a petición de esta Defensoría, así como de los informes remitidos, y considerando lo dispuesto tanto en el instrumento de planeamiento general comprensivo de la ordenación detallada de los terrenos objeto de expropiación como en la normativa urbanística aplicable a las actuaciones aisladas de expropiación, pese a que no concluimos la concurrencia de las irregularidades denunciadas por el autor de la queja, sí observamos que dicha Entidad Local no había tramitado correctamente el procedimiento expropiatorio. A nuestro juicio, considerando que la aprobación definitiva del PGOU, que implica tanto la declaración de utilidad pública e interés social de las obras previstas como la necesidad de ocupación de los bienes y derechos necesarios para su ejecución, no incluía la relación de propietarios y demás titulares afectados por la expropiación y la descripción de bienes y derechos a expropiar, era necesario que, con carácter previo a la determinación del justiprecio, se procediese a la aprobación de la relación de bienes y derechos procediendo, bien a la elaboración y aprobación de un Proyecto de Expropiación, en el supuesto de que se quisiese utilizar el procedimiento de tasación conjunta, bien a la evacuación de los trámites previstos en la legislación de expropiación forzosa en el caso de que el procedimiento que desee utilizarse sea el individual.

Pues bien, en la medida en que, desde nuestro punto de vista, el Ayuntamiento de Salamanca había obviado dicho trámite, procedimos a dictar la correspondiente resolución cuya parte dispositiva se transcribe literalmente a continuación:

*“Único.- Que, por parte de ese Ayuntamiento, se revoquen las resoluciones dictadas en el procedimiento expropiatorio tramitado en relación con la Actuación Aislada de Expropiación AE-7, retrotrayendo las actuaciones al momento de aprobación inicial, bien del proyecto de expropiación previsto en el artículo 224.1.a del RUCyL, en el supuesto de que se tramite un procedimiento de tasación conjunta, bien de la relación de bienes y derechos prevista en el artículo 17 de la LEF, en el caso de que el procedimiento elegido sea el individual previsto en la legislación sobre expropiación forzosa”.*

Remitida la resolución a la Entidad local denunciada, ésta no estimó adecuado aceptar nuestras indicaciones, circunstancia que se puso en conocimiento del autor de la queja indicándole que dicho rechazo se reflejaría en el presente Informe.

El segundo de los expedientes que consideramos conveniente reflejar en este Informe es el identificado con el número de referencia **20090092**.



Este expediente tiene como objeto una actuación aislada de urbanización en suelo urbano consolidado y es consecuencia de la acreditada exención por parte del Ayuntamiento de Astorga, en la provincia de León, de la obligación que corresponde a un propietario de este tipo de suelo de urbanizar los terrenos simultáneamente con la edificación que pretendía ejecutar, dado que en el momento de solicitar la licencia de construcción la parcela objeto de la misma no contaba con los servicios urbanísticos necesarios para poder ser considerada como solar, concretamente, de acuerdo con el informe emitido por el Arquitecto municipal, carecía de *“encintado de aceras y pavimentación de calzada”*.

Dicha Entidad local, sobre la base de un informe técnico obrante en el expediente, justifica tal exención en el hecho de que los terrenos objeto de licencia se encuentran en una localidad perteneciente a dicho Ayuntamiento, denominada Castrillo de los Polvazares, que tiene, históricamente, unas características peculiares en el tratamiento de sus calles. Es más en la contestación que la Administración Municipal investigada da a la resolución remitida por esta institución, en la que se constata además la ausencia del preceptivo informe jurídico, se pone de manifiesto literalmente que *“la Secretaría del Ayuntamiento no emitió informe por no discrepar de lo expuesto en el informe técnico”*.

A la vista de tal justificación por parte de esta Defensoría, en la resolución remitida al Ayuntamiento de Astorga se le recuerda que toda licencia urbanística es un acto reglado, de tal forma que para decidir sobre su otorgamiento o denegación la Administración carece de discrecionalidad, debiendo ceñir su actuación estrictamente a la comprobación de la conformidad o disconformidad de la actividad proyectada por el solicitante a la legalidad y al planeamiento urbanístico.

Asimismo en la citada resolución se traslada a la Administración Municipal investigada el contenido de dos sentencias del Tribunal Supremo en las que se indica que *“el defecto del aseguramiento de la ejecución simultánea de la urbanización y de la edificación (...), es un defecto subsanable”*, siendo especialmente significativo al respecto el contenido de la dictada el día 24.12.1996, dada la similitud del supuesto de hecho en ella expuesto con el que era objeto del expediente tramitado por esta institución.

Dicha resolución judicial revoca una Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León que anulaba el acuerdo de concesión de una licencia de construcción otorgada por el Ayuntamiento de Candelaria, en Salamanca, y declaraba la ilegalidad de las obras realizadas a su amparo. El motivo que conducía al fallo anulatorio se centraba en que si bien la edificación llevada a cabo se encontraba en suelo urbano, y contaba con los servicios exigibles, sin embargo la calzada con la que lindaba no estaba pavimentada ni disponía de aceras, sin que



al solicitarse la licencia se garantizase con el aval correspondiente la realización de tales obras, mediante la prestación de aval suficiente.

Sobre la base de dicha jurisprudencia se remite al Ayuntamiento de Astorga la correspondiente resolución en la que literalmente, y en lo que respecta a la actuación aislada de urbanización, se recomienda a dicha Entidad local lo siguiente: *“que, a la mayor brevedad, (...) se inste de la propiedad del inmueble objeto del expediente que nos ocupa la ejecución de las obras necesarias para que el mismo adquiriera la condición de solar, sin perjuicio de la necesidad de requerir de la misma, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 213.3.c del RUCyL, la constitución de la correspondiente garantía, conforme al artículo 202 del Reglamento, para asegurar ante el Ayuntamiento la total ejecución de la actuación urbanística”*.

La Administración municipal de referencia no ha estimado seguir las indicaciones contenidas en la citada resolución, circunstancia que se ha puesto en conocimiento del autor de la queja.

Tal y como hemos expuesto al comienzo de este apartado, el segundo grupo de expedientes susceptibles de inclusión en el mismo, que un año más es el más numeroso, es el que tiene como objeto cuestiones relativas a la gestión mediante actuaciones integradas.

Dentro de este apartado, consideramos conveniente reflejar el contenido de dos de los expedientes tramitados por esta institución, identificados con los números de referencia **20081313** y **20081367**, en los que se han confirmado las irregularidades denunciadas por los autores de la queja. Siendo, a nuestro juicio, especialmente preocupante la problemática que se plantea en el **20081367**, dado que a los problemas urbanísticos denunciados ya en el año 2005 ante esta institución ahora se añaden problemas sanitarios en relación con el agua de consumo humano de la urbanización.

Comenzando con el primero de los expedientes, el **20081313**, antes de entrar en el fondo de la cuestión consideramos necesario indicar que a dicho expediente, aunque no se recogía su número de identificación, ya se hace referencia en la Introducción correspondiente a este apartado del Informe, en la parte de la misma que tiene como objeto analizar el grado de colaboración de las administraciones públicas. Dicha mención es consecuencia del trato, a nuestro juicio inapropiado, que el Ayuntamiento de Valoria La Buena, en la provincia de Valladolid, dispensó al personal de la institución desplazado al mismo a petición de la propia Entidad Local.

En el presente caso, el autor de la queja denunciaba la potencial concurrencia de irregularidades en la actuación de dicho Ayuntamiento como consecuencia de la situación en que se encontraba una urbanización de la citada localidad que se corresponde con una Unidad de Actuación delimitada por el instrumento de planeamiento general vigente en Valoria La



Buena hasta la entrada en vigor de las actuales Normas Urbanísticas Municipales aprobadas en mayo de 2007 por la Administración Autonómica.

Examinada la insuficiente documentación facilitada por el Ayuntamiento al personal de esta institución que se personó en las dependencias municipales, y sin perjuicio de la imposibilidad de formular propuestas en orden a la subsanación de las irregularidades descubiertas tanto en un instrumento de planeamiento general que ya no estaba en vigor como en unos proyectos de actuación y urbanización aprobados hace más de cuatro años, esta Defensoría detecta la concurrencia de numerosas irregularidades en la actuación del Ayuntamiento en el supuesto que nos ocupa que se trasladan al mismo a través de la correspondiente resolución que es rechazada por dicha Administración municipal.

El problema principal que a nuestro juicio se planteaba y que en la fecha de presentación de la queja seguía manteniéndose, era consecuencia de la aplicación a unos terrenos del régimen urbanístico correspondiente al suelo urbano, cuando a la vista de la normativa y la jurisprudencia aplicable en el momento de aprobación de dicho instrumento de planeamiento urbanístico dichos terrenos no cumplían con los requisitos necesarios para ser clasificados como tal, en la medida en que los servicios urbanísticos necesarios para poder ser considerados como suelo urbano, tales como el acceso rodado o el abastecimiento de agua, estaban a una distancia superior a 100 metros, sin perjuicio del hecho de que la delimitación de la Unidad de Actuación de referencia no era otra cosa que una “isla” cuyos accesos dependían de la ejecución de otras Unidades colindantes con la misma, de tal forma que el proceso urbanizador avanzaba a saltos.

Fruto de la incorrecta clasificación del suelo integrado en la Unidad de Actuación como urbano y de la delimitación del citado ámbito de equidistribución como una isla desconectada del suelo urbano consolidado es, precisamente, el problema principal detectado por esta Defensoría y que constituye, además, el objeto fundamental de la queja, que no es otro que los problemas de acceso a las viviendas sitas en dicha urbanización. Todo ello unido al hecho de que el proyecto de actuación aprobado por el Ayuntamiento, pese a su denominación como tal, no era otra cosa que un proyecto de segregación de dos parcelas integradas parcialmente en la Unidad de Actuación, no constando ninguna de las determinaciones recogidas en los arts. 75 y 79 de la LUCyL y 240 a 249 y 257 del RUCyL.

Como consecuencia de todo ello, tal y como hemos expuesto anteriormente, esta institución remite al Ayuntamiento de Valoria la Buena la pertinente resolución, que no es aceptada por el mismo, en la que literalmente y en lo que a la materia objeto de este apartado se refiere – gestión mediante actuaciones integradas – se propone lo siguiente:



*“Primero.- Que, por parte de ese Ayuntamiento, se tramite el correspondiente procedimiento de expropiación forzosa en orden a la obtención de los terrenos destinados a viario público, garantizando así el acceso a la Urbanización (...).*

*Segundo.- Que, por parte de esa Entidad Local, salvo que tenga constancia de su inscripción a su favor, se compruebe en el Registro de la Propiedad a quien corresponde la titularidad de los terrenos sitos en el ámbito de la denominada por el anterior planeamiento Unidad de Actuación número 6 destinados a viario público, evacuando los trámites necesarios para su obtención en el supuesto de que no consten a nombre del Ayuntamiento de Valoria La Buena”.*

Para finalizar con la exposición de los expedientes tramitados por esta Procuraduría en relación con este apartado relativo a la gestión urbanística, hemos de hacer mención al expediente identificado con el número de referencia **20081367**, en el que la problemática planteada era especialmente grave en la medida en que a las irregularidades urbanísticas denunciadas se añadían problemas sanitarios derivados de graves anomalías en el servicio de abastecimiento de agua a la Urbanización.

En este expediente el motivo de la queja era la situación en que se encontraba la Urbanización “Las Jarillas” – SAU 1 de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal – en el Término Municipal de Zarzuela del Monte en la provincia de Segovia.

Es necesario comenzar indicando que dicha situación ya fue objeto de un expediente tramitado por esta institución identificado con el número de referencia **Q/1254/05** y que concluyó con la evacuación de una resolución en la que, ante el incumplimiento de la obligación de urbanizar por parte del Promotor de las obras, se instaba del Ayuntamiento de Zarzuela del Monte que procediese *“a la evacuación de los trámites legalmente establecidos en orden a la ejecución sustitutoria o subsidiaria de las obras a costa del obligado”* así como a *“la ejecución de los avales que conforme al artículo 46 del RPU hubiera depositado en la Tesorería de esa Administración Municipal y en el supuesto que fueran insuficientes a la utilización de la vía de apremio tal y como se prevé en los mencionados artículos 301 del TRLS de 1992 y 97 del la LRJyPAC”*. Dicha resolución fue aceptada por la Administración municipal investigada, razón por la cual se procedió al archivo del expediente.

En el expediente que ahora se analiza, los autores de la queja ponían de manifiesto que tras la aceptación de la resolución el Ayuntamiento de Zarzuela del Monte, previo inicio del expediente de ejecución del aval depositado como garantía para la correcta ejecución de la misma, había acordado la recepción parcial de la urbanización pese a que las deficiencias existentes en la misma no se habían subsanado.





En relación con dicha recepción parcial, significaban los denunciante que, entre las obras recepcionadas, se encontraban las de captación y tratamiento de agua, cuando, por un lado, existían problemas de abastecimiento y, por otro, constaban sendos informes emitidos por la Administración Autonómica y por la Secretaría de la Corporación en los que respectivamente se ponía de manifiesto que *“a la vista de los parámetros evaluados se significa que la concentración de fluor supera el valor paramétrico (1,5 mgr/l) establecido por la legislación vigente (RD 140/2003, de 7 de Febrero)”* y que la promotora de la Urbanización todavía no tenía concedida la concesión del segundo de los pozos por la Confederación Hidrográfica del Duero.

Iniciada la investigación oportuna, se solicitó información en relación con las cuestiones planteadas en la queja tanto de la Administración Autonómica – Consejerías de Fomento y Sanidad - como del Ayuntamiento denunciado.

Y a la vista de los informes remitidos por cada una de las administraciones públicas implicadas, esta institución, sin perjuicio de las irregularidades apuntadas en la resolución dictada en relación con el expediente **Q/1254/05** que persistían en su mayor parte, llega a la conclusión de que, efectivamente, concurrían las irregularidades denunciadas por los autores de la queja derivadas, por un lado, de una incorrecta, a nuestro juicio, recepción parcial de obras de urbanización y, por otro, de graves anomalías en el servicio de abastecimiento de agua a la Urbanización, que paradójicamente era uno de los servicios incluidos en la recepción parcial acordada por el Ayuntamiento de Zarzuela del Monte. Todo ello sin olvidar el hecho de haber constituido una entidad de conservación con carácter previo a la realización de las obras de urbanización.

Como consecuencia de lo anterior se remiten resoluciones a la Administración Municipal implicada, principal responsable de las irregularidades, a la Consejería de Fomento en relación con la constitución de la entidad de conservación y a la Consejería de Sanidad en relación con los problemas detectados en lo que respecta al servicio de abastecimiento de agua potable. Seguidamente pasamos a reflejar, de forma resumida, el contenido de dichas resoluciones que, con la salvedad de la Consejería de Fomento que la acepta, son rechazadas por las administraciones públicas a las que se dirigen.

En primer lugar y en lo que respecta a la resolución dirigida al Ayuntamiento de Zarzuela del Monte, esta institución, como ya hemos expuesto, detecta la concurrencia de numerosas irregularidades que en la citada resolución se sistematizan siguiendo el siguiente esquema:

1º.- Irregularidades derivadas de la constitución de la Entidad de Conservación con carácter previo a la recepción de las obras.



2º.- Irregularidades derivadas de la recepción parcial de las obras de urbanización.

3º.- Irregularidades derivadas de graves anomalías en el servicio de abastecimiento de agua a la urbanización "Las Jarillas".

En relación con el primer grupo de irregularidades, entendíamos que la constitución de la Entidad de Conservación con carácter previo a la recepción de las obras de urbanización no tenía otro fin que trasladar a los propietarios afectados la obligación de conservar las obras de urbanización parcialmente recibidas, a nuestro juicio, de forma irregular.

En relación con esta constitución, deducíamos que ni el Ayuntamiento ni, por supuesto, la Administración Autonómica – que procedió a la inscripción de la misma en el Registro correspondiente – habían actuado correctamente en la medida en que conforme tiene establecido pacíficamente la jurisprudencia del Tribunal Supremo, siendo al respecto significativa la Sentencia de 17 de mayo de 1994, "(...) las entidades de Conservación requieren la previa realización de una urbanización, pues, como hemos dicho su objeto es precisamente la conservación y mantenimiento de una urbanización ya realizada".

Es más, considerando lo dispuesto en la Disposición Transitoria Octava del RUCyL junto con lo previsto en el art. 208.3 del mismo, considerábamos que si dicho Ayuntamiento pretendía que los propietarios conservasen las obras de urbanización, una vez que estuvieran recibidas en su totalidad, debía evacuar los trámites previstos en el citado art. 208.3, esto es, suscribir el correspondiente convenio urbanístico y constituir nuevamente la Entidad de Conservación que asumiría el compromiso de colaborar en la conservación y mantenimiento de la urbanización dentro de los plazos establecidos en el apartado a) 2º de dicho art. 208.3.

Siguiendo el esquema expuesto al inicio, el segundo grupo de irregularidades detectadas eran consecuencia de la recepción parcial de las obras de urbanización.

Visto el contenido de la documentación facilitada por el Ayuntamiento en relación con esta cuestión llegamos a la conclusión de que la recepción parcial acordada por el mismo no era ajustada a derecho, ya que en contra de lo que se ponía de manifiesto por el Arquitecto Municipal en sus informes entendimos que no se daba el supuesto de hecho previsto en el apartado h) del art. 206 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León en la medida en que, examinada toda la documentación aportada, consideramos que la parte recibida no podía "ser destinada al uso previsto con independencia funcional de las partes aún sin recibir".

En relación con esta cuestión está claro que lo determinante para poder proceder a la recepción parcial de obras es definir que se entiende como "unidad funcional directamente utilizable", o lo que es lo mismo, en sentido negativo, que no podemos entender como tal.



A nuestro juicio, es evidente que tal concepto viene a significar que, en ningún caso, se podrá llevar a efecto la recepción de servicios u obras con carácter aislado, como ocurría en el supuesto que nos ocupa, por ejemplo, con el servicio de abastecimiento de agua. Desde nuestro punto de vista se trata de una unidad territorial que, aunque no constituya la totalidad de la actuación, posee una autonomía propia en cuanto a la prestación de los servicios y su normal funcionamiento.

Finalmente y directamente relacionado con la recepción parcial de las obras de urbanización, en la resolución hacíamos referencia a las irregularidades derivadas de las graves anomalías denunciadas por los autores de la queja en el servicio de abastecimiento de agua a la urbanización.

De la documentación obrante en el expediente se deducían problemas en la potabilidad de la misma como consecuencia, por un lado, de elevados índices de fluoruros en el agua de consumo y, por otro, de la utilización para la eliminación del exceso de arsénico detectado en el agua de una sustancia que no se encontraba incluida en el Anexo II del RD 140/2003, de 7 de febrero, que establece los criterios sanitarios de la calidad del agua de consumo humano.

Ambos motivos serían justificación suficiente para no proceder a una recepción del servicio de abastecimiento de agua que, además, el Ayuntamiento pretendía que fuese asumido por una Entidad de Conservación que, como hemos expuesto, había sido constituida irregularmente y que no podía ejercer sus funciones una vez transcurrido el plazo de un año desde la entrada en vigor del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.

El conjunto de irregularidades expuesto hasta el momento provoca que desde esta Defensoría se inste del Ayuntamiento investigado la adopción de medidas necesarias para subsanar las deficiencias detectadas. Seguidamente se reproduce literalmente el contenido de la parte dispositiva de la resolución:

*“Primero.- Que, por parte de esa Entidad Local, se estime el recurso de reposición interpuesto por (...) contra el acuerdo adoptado por el Pleno Municipal en sesión celebrada el día 30.06.2008<sup>1</sup> por los motivos expuestos en la presente resolución.*

*Segundo.- Que, por parte de esa Administración Municipal, se proceda a la evacuación de los trámites legalmente establecidos en orden a la ejecución sustitutoria o subsidiaria a costa del obligado de las obras que al día de la fecha estén pendientes de realización; a cuyo efecto se procederá a la ejecución de los avales que, conforme*

---

<sup>1</sup> Es el acuerdo de recepción parcial de las obras de urbanización.



*a lo dispuesto en el artículo 46 del RPU, se depositaron en su día y que, de acuerdo con la información facilitada por esa Entidad Local, garantizan la ejecución de obras por importe de 152.241,02 €.*

*Tercero.- Que, considerando lo dispuesto en la Disposición Transitoria Octava del RUCyL en lo que respecta al funcionamiento de Entidades de Conservación, por parte de esa Administración, una vez ejecutada en su totalidad y recibida por ese Ayuntamiento, se evacuen los trámites previstos en el artículo 208.3 del citado Reglamento si lo que pretende es que la conservación corra por cuenta de los propietarios.*

*Cuarto.- Que, sin perjuicio de la anulación del acuerdo de recepción parcial de las obras de urbanización, por parte de ese Ayuntamiento se proceda a valorar la adopción de todas las medidas necesarias para garantizar la normalización y la calidad del suministro, articulando los mecanismos pertinentes para que la misma se ajuste a los parámetros contenidos en el Real Decreto por el que se establecen los criterios sanitarios de la calidad del agua, evitando la utilización de sustancias para el tratamiento de la misma que no figuren en el Anexo II del Real Decreto 140/2003”.*

En relación con las resoluciones dirigidas a la Administración Autonómica, comenzando con la remitida a la Consejería de Fomento, solamente indicar que las consideraciones en ella formuladas son coincidentes con las que anteriormente se han reflejado en la resolución dirigida al Ayuntamiento relativas a la constitución de la Entidad de Conservación con carácter previo a la recepción de las obras, requiriéndose de dicha Consejería que, en lo sucesivo, no se inscriban Entidades de Conservación en el Libro Registro correspondiente en tanto en cuanto se haya procedido por la Administración competente a la recepción de las obras de urbanización del ámbito correspondiente.

Por último hay que hacer mención a la sugerencia dirigida a la Consejería de Sanidad como consecuencia, por un lado, de la existencia de elevados índices de fluoruros en el agua de consumo, y por otro, de la utilización en la Urbanización de una sustancia para la eliminación del exceso de arsénico detectado en el agua – el óxido hidróxido de hierro – que no se encontraba incluida en el Anexo II del RD 140/2003, de 7 de febrero, que establece los criterios sanitarios de la calidad del agua de consumo humano.

En dicha sugerencia, previa exposición de la normativa aplicable en la materia y de los incumplimientos detectados en relación con la actuación del Ayuntamiento de Zarzuela del Monte, se propone a la Consejería de Sanidad la adopción de las siguientes medidas:



*“Primero.- Que por parte de esa Consejería se controle que el Ayuntamiento de Zarzuela del Monte, en su calidad de gestor del abastecimiento de agua potable, realiza en los pozos de captación de agua que suministra a la Urbanización “Las Jarillas” los autocontroles y vigilancias periódicas previstas en el RD 140/2003, de 7 de febrero, con la periodicidad que se señala en el Anexo V de dicha disposición.*

*Segundo.- Que, a la mayor brevedad posible, previa comprobación de que el óxido hidróxido de hierro – sustancia que se está utilizando para la eliminación del exceso de arsénico detectado en el agua – no se encuentra incluida entre las sustancias relacionadas en el Anexo II del Real Decreto 140/2003, se comuniquen tal circunstancia al Ayuntamiento de Zarzuela del Monte, adoptando las medidas a su alcance para evitar su utilización.*

*Tercero.- Que, por parte de esa Consejería, en el ejercicio de las competencias atribuidas en el RD 140/2003, se adopten las medidas a su alcance para corregir las deficiencias a que alude el cuerpo de la presente resolución, realizando el mayor esfuerzo de colaboración posible con el Ayuntamiento de Zarzuela del Monte (Segovia) al respecto.*

*Cuarto.- Que, en caso de que no se haya tomado esta medida con anterioridad, se elabore un programa de vigilancia sanitaria del agua de consumo humano para el territorio afectado y se recojan todos los datos en el sistema de registro que en cada caso debe crearse”.*

### **1.3. Intervención en el uso del suelo**

El presente epígrafe, junto con los tres siguientes, tiene como objeto las diferentes formas de intervención administrativa en la actividad urbanística, que se articula a través de tres mecanismos: la licencia urbanística, los instrumentos de fomento de la edificación, conservación y rehabilitación y, finalmente, los mecanismos de protección de la legalidad urbanística.

#### **1.3.1. Licencias urbanísticas**

De acuerdo con lo dispuesto en la normativa urbanística mediante la licencia los ayuntamientos realizan un control preventivo sobre los actos de uso del suelo para verificar su conformidad con la normativa urbanística, a cuyo efecto deben evacuar los trámites previstos en los arts. 9 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, 99 de la Ley de Urbanismo y 293 y 294 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León. Un año más y como veremos seguidamente, es la vulneración de lo dispuesto en estos preceptos el objeto fundamental de las quejas presentadas en lo que a la materia que nos ocupa se refiere.



Seguidamente pasamos a analizar el contenido de los expedientes tramitados por esta institución al respecto, sistematizando los mismos en función del objeto de los usos de suelo para cuyo ejercicio se solicita autorización: obra, obra y actividad y primera ocupación.

Tienen como objeto quejas referidas a la concesión de licencias de obra los siguientes expedientes con respecto a los cuales esta institución, a fecha de cierre del Informe, ha tomado una decisión en relación con el contenido de las mismas: **20080012, 20080787, 20080894, 20081035, 20081201, 20081219, 20081301, 20081308, 20081420, 20081594, 20081600, 20081613, 20081897, 20082264, 20090025, 20090125, 20090423, 20090468, 20090529, 20090536, 20090547, 20090564, 20090602, 20090701, 20090713, 20090741, 20090861, 20090936, 20091040, 20091124, 20091155, 20091592 y 20091632.**

En segundo lugar y en lo que respecta a expedientes tramitados en materia de licencias de obra que tienen como fin el ejercicio de una actividad debemos hacer referencia a los identificados con los números **20081464, 20081694, 20082376 y 20090047.**

Y finalmente, hay que hacer mención a las quejas **20090075 y 2009740** referidas a licencias de primera ocupación.

Seguidamente pasamos a desarrollar el contenido de tres de los expedientes anteriormente citados, uno correspondiente a cada una de las cuestiones referidas.

En primer lugar y en materia de licencia de obras el expediente que consideramos conveniente reflejar en este apartado del Informe es el identificado con el número de referencia **20081201.**

En este expediente el objeto de la queja era la situación en que se encuentra un problema que ya fue objeto de dos expedientes tramitados por esta institución e incoados los años 1999 y 2003 en relación con el garaje de un inmueble sito en la localidad de Burgos, siendo precisamente la existencia de ambos expedientes el motivo por el que hemos considerado conveniente reflejar el identificado con el número **20081201** en este apartado del Informe; teniendo en cuenta, además, que el resto de los expedientes se refieren a cuestiones que reiteradamente se denuncian ante esta institución y que han sido año tras año expuestas en los correspondientes informes, tales como, la falta de resolución de las solicitudes de licencia, el otorgamiento de licencias vulnerando lo dispuesto en la normativa aplicable en relación con el procedimiento de concesión de las mismas o la ausencia en los expedientes de los preceptivos informes técnicos y jurídicos sobre la conformidad de las solicitudes con la normativa aplicable.



El problema denunciado reiteradamente no es otro que la vulneración por parte del Ayuntamiento de Burgos en la concesión de las licencias de la normativa urbanística contenida en el instrumento de planeamiento aplicable en materia de condiciones de localización, funcionamiento y aprovechamiento de garajes. Y es que teniendo el citado garaje una cabida que hacía necesaria la existencia de dos rampas de garaje independientes o diferenciadas sólo se había ejecutado una, de entrada y salida, con la autorización de la Administración Municipal investigada, siendo tal vulneración de la normativa consecuencia de la existencia de tres promociones ejecutadas por mercantiles diferentes en virtud de licencias de obras distintas y en tres parcelas que comparten el garaje de referencia. El problema es que, mientras que la superficie de garaje que corresponde a cada una de las parcelas de forma independiente no generaba la obligación de la doble rampa, la suma de todas ellas, ya que el garaje es común, sí provocaba tal necesidad.

Este problema además se agrava por el hecho de que, pese a que formalmente el Ayuntamiento de Burgos siguiendo indicaciones de esta institución manifiesta su intención de solucionar el mismo, el tiempo pasa y la situación no varía, prueba de ello es la presentación en el año 2008 de una nueva queja que da lugar precisamente al expediente que nos ocupa.

En el presente expediente, previa la correspondiente solicitud de información a la Administración Municipal denunciada y el análisis de la información remitida y de la documentación obrante en lo expedientes incoados en los años 1999 y 2003, se dicta una nueva recomendación en el sentido de que por parte de dicho Ayuntamiento, en contacto con las Comunidades de Propietarios de los inmuebles afectados, se busque una solución técnica a un problema fruto de la irregular actuación del mismo al conceder licencias que autorizan la ejecución de un garaje cuyo sistema de acceso y salida no se ajustaba al planeamiento urbanístico aplicable.

La citada recomendación no ha sido objeto ni de aceptación ni de rechazo por el Ayuntamiento de Burgos en la medida en que el expediente ha sido suspendido, previamente a la contestación, como consecuencia del recurso contencioso-administrativo interpuesto ante la ineficacia de la citada Entidad local en orden a solucionar el problema.

En lo que respecta a expedientes tramitados en materia de licencias de obra que tienen como fin el ejercicio de una actividad, seguidamente procedemos a analizar el contenido del expediente **20082376** en el que se denuncia la irregular concesión por el Ayuntamiento de Ponferrada, en la provincia de León, de una autorización de uso excepcional en suelo rústico para el almacenamiento de palas eólicas, considerando que dicha actividad era susceptible de inclusión en el supuesto previsto en el art. 23.2.g de la LUCyL, desarrollado por el art. 57.g del RUCyL, esto es, como un uso "que puede considerarse de interés público por estar vinculando a



cualquier forma del servicio público, o porque se aprecie la necesidad de su ubicación en suelo rústico, a causa de sus específicos requerimientos o de su incompatibilidad con los usos urbanos”.

En la resolución que se dirige a la Administración Municipal denunciada se llega a la conclusión de que los acuerdos adoptados por la misma no eran ajustados a derecho pudiendo concurrir en los mismos un vicio de nulidad de pleno derecho por cuanto que atribuirían al beneficiario de la autorización facultades o derechos cuando podría carecer de los requisitos esenciales para su adquisición.

De conformidad con lo dispuesto en la normativa aplicable en suelo rústico común, que sería el caso, son usos permitidos las construcciones e instalaciones vinculadas a la explotación agrícola, ganadera, forestal, piscícola y cinegética y las obras públicas e infraestructuras en general, así como las construcciones e instalaciones vinculadas a su ejecución, conservación y servicio, cuando estén previstas en el planeamiento urbanístico o sectorial o en un instrumento de ordenación del territorio, estarán sujetos a autorización los demás usos relacionados en dicha normativa y están prohibidos el resto de usos no citados en la misma.

En el presente caso la autorización objeto del expediente que nos ocupa se concede considerando que la actividad propuesta sería susceptible de inclusión en el supuesto previsto en el citado art. 23.2.g de la LUCyL, desarrollado por el también mencionado art. 57.g del RUCyL, cuyo contenido se ha transcrito anteriormente, siendo precisamente tal consideración el problema que en este supuesto se planteaba y que en cierta medida fue apuntado por los Servicios Jurídicos Municipales en los informes emitidos en relación con el expediente.

En relación con esta cuestión en la resolución de referencia, previo análisis de la jurisprudencia aplicable al supuesto que nos ocupa, llegamos a la conclusión de que el solicitante de la autorización no motivaba suficientemente que la instalación era de utilidad pública o de interés social ni la necesidad de emplazamiento en suelo rústico, ya que, a nuestro juicio la ausencia de espacio de almacenamiento en las actuales instalaciones de la empresa o en las inmediaciones de la fábrica de suelo industrial no era precisamente lo que la jurisprudencia entiende como justificación de la necesidad de emplazamiento en suelo rústico; no constando, además, motivación alguna en cuanto a que el uso solicitado pudiese considerarse de interés público, no siendo aceptable como tal el hecho de que si no se dispone de suelo para este fin la planta podría paralizar su actividad con el consiguiente impacto social.

En relación con la justificación del interés público, trasladamos a la Entidad Local investigada el contenido de la jurisprudencia anteriormente citada en la que se indica que el interés público no puede identificarse, sin más, con cualquier actividad industrial, comercial o





negocial, en general, de la que se derive la satisfacción de una necesidad de los ciudadanos, ya que la extensión de la excepción legal a todo este tipo de instalaciones o actividades, que claro está suponen una mayor creación de empleo y riqueza, supondría la conversión de la excepción en la regla general.

Seguidamente se transcribe el contenido literal de la parte dispositiva de la resolución que es rechazada por el Ayuntamiento de Ponferrada:

*“Que, conforme a lo dispuesto en el artículo 102 de la LRJyPAC, por parte de ese Ayuntamiento se incoe el correspondiente procedimiento de revisión de oficio de los acuerdos adoptados por la Junta de Gobierno Local (...) que tienen como objeto, respectivamente, la autorización de uso excepcional de suelo rústico para almacenamiento de palas eólicas en la parcela (...) y la desestimación del recurso de reposición interpuesto (...) contra el anterior acuerdo, pudiendo concurrir en los mismos un vicio de nulidad de pleno derecho de conformidad con lo dispuesto en el artículo 62.1.f de la LRJyPAC por cuanto que dichos acuerdos atribuirían a la mercantil (...) facultades o derechos cuando, conforme se ha expuesto en el cuerpo de la presente Resolución, podría carecer de los requisitos esenciales para su adquisición”.*

Dentro de este apartado referente a las licencias urbanísticas, el tercer grupo de expedientes es el relativo a las licencias de primera ocupación.

Con respecto a este grupo el único expediente que, a nuestro juicio, es susceptible de mención es el identificado con el número de referencia **20090075**.

Este expediente tiene como objeto la irregular tramitación de una solicitud de licencia de primera ocupación y como Administración investigada al Ayuntamiento de Vilviestre del Pinar, en la provincia de Burgos.

La solicitud de licencia de primera ocupación se refiere a un inmueble cuya construcción comenzó en el año 1984 y finalizó en lo que respecta al exterior en 1989, en 1996 se realizan obras menores en la planta segunda, tales como tabiques separadores o colocación de puertas y contraventanas, y finalmente en los años 2006 y 2007 la nueva propiedad del inmueble, previa solicitud de dos licencias menores, finaliza las obras interiores.

El problema que se plantea es que, sin perjuicio de las obras amparadas en las licencias de obra menor otorgadas por la Administración municipal investigada, se ejecutan distintas obras sin contar con licencia.

Todo ello provoca que por parte del Ayuntamiento de Vilviestre del Pinar se tramite, de forma totalmente incoherente y cambiando de criterio, la solicitud de licencia de primera ocupación formulada por la propiedad.



Por un lado, dicha Entidad local, pese a la comisión de los ilícitos urbanísticos anteriormente citados, otorga irregularmente la licencia de primera ocupación, cuando lo que debería haber hecho es incoar y tramitar los preceptivos procedimientos sancionador y de restauración de la legalidad urbanística previamente a que hubieran transcurrido los plazos de prescripción de las infracciones y de caducidad del procedimiento de restauración de la legalidad; para seguidamente anular el acuerdo de otorgamiento de licencia como consecuencia de la interposición por la propiedad de un recurso de reposición contra la tasa liquidada por dicha Administración Municipal, instando de la misma la presentación de un proyecto técnico de legalización cuando era más que suficiente una Memoria dada la naturaleza menor de las obras ejecutadas sin licencia y cuando, además, las infracciones ya habían prescrito y había transcurrido el plazo de caducidad previsto legalmente para poder proceder a la incoación del procedimiento de restauración.

Como consecuencia de ello desde esta institución se traslada al Ayuntamiento de Vilviestre del Pinar la jurisprudencia del Tribunal Supremo, contenida en una sentencia dictada el día 03.04.2000, en la que se confirma la legalidad de un acuerdo municipal por el que se concedía licencia de primera ocupación a dos viviendas sin licencia de obras e incompatibles con el planeamiento urbanístico. En palabras del Alto Tribunal "si las circunstancias urbanísticas que debieron ser objeto de licencia de obras no pueden revisarse al examinar una petición de licencia de primera utilización, tampoco cabe denegar ésta cuando pese a haberse erigido una edificación sin licencia (...), ha caducado el plazo concedido a la Administración para el ejercicio de su potestad de restablecimiento de la legalidad urbanística y el uso pretendido se encuentra entre los autorizados en la zona".

En virtud de cuanto se ha expuesto, se remite la correspondiente resolución, que en la fecha de cierre del Informe no había sido objeto de respuesta, en la que se insta del Ayuntamiento de Vilviestre del Pinar que *"previa revocación de los Decretos de Alcaldía dictados los días (...), conforme a lo dispuesto en el artículo 105.1 de la LRJyPAC, se proceda (...) a la concesión a Doña (...) y Don (...) de la licencia de primera ocupación solicitada en relación con el inmueble sito en (...), sin perjuicio del abono por los mismos de la tasa correspondiente"*.

### **1.3.2. Fomento de la edificación, conservación y rehabilitación**

Establece la normativa urbanística que todo propietario de terrenos, con independencia de su clasificación, deberá mantener los mismos en condiciones de seguridad, salubridad, ornato público y habitabilidad según su destino, realizando los trabajos precisos para conservar o reponer dichas condiciones, siendo precisamente el objeto de este apartado del Informe las actuaciones desarrolladas por esta institución a instancia de parte en relación con la actuación de las administraciones publicas en el uso de los mecanismos necesarios para



garantizar el cumplimiento del mencionado deber de conservación, esto es, las órdenes de ejecución como manifestación de las facultades de “policía de la edificación” que tienen atribuidas los ayuntamientos y las declaraciones de ruina constitutivas del supuesto normal de cese del citado deber de conservación.

En lo que a este apartado del Informe se refiere conviene indicar que lo fundamental en esta materia es el contenido de los informes técnicos que obran en los expedientes ya que, en función del coste de reposición de los inmuebles y el importe de las obras necesarias para mantener o reponer las condiciones de seguridad o estabilidad de los mismos, los ayuntamientos deben, o bien ordenar la ejecución de obras por los propietarios, o bien declarar la ruina, momento en el que, como se ha expuesto, cesa el citado deber de conservación. El problema es que en muchos casos existe una línea divisoria mínima entre ambas posibilidades.

En primer lugar y en lo que respecta a las órdenes de ejecución, que constituye el grupo más numeroso de expedientes en esta materia, hemos de hacer mención a los siguientes procedimientos clasificados en función del resultado de la investigación realizada por esta institución:

Por un lado, están el conjunto de expedientes que han finalizado con resolución, en la medida en que esta Defensoría ha concluido la concurrencia de irregularidades en la actuación de las administraciones supervisadas. Dentro de este grupo estarían los expedientes identificados con los números de referencia **20080800, 20081166, 20081598, 20081891, 20082006, 20082286, 20082377 y 20091020**.

Y, por otro lado, están los expedientes que han sido archivados sin resolución, en la mayoría de los casos por solución en tramitación del problema planteado en el escrito de queja. Dentro de este grupo hay que hacer mención a los siguientes expedientes: **20080140, 20081719, 20090760 y 20091705**.

Y, en segundo lugar y en lo que se refiere a los procedimientos de declaración de ruina, que como ya hemos dicho, constituye el supuesto normal de cese del deber de conservación de los inmuebles, hemos de hacer mención a los siguientes expedientes, clasificados asimismo conforme al sistema utilizado para las órdenes de ejecución:

Por un lado están los expedientes identificados con los números de referencia **20081512, 20091529 y 20091620**, en los que esta institución ha concluido la concurrencia de irregularidades, razón por la cual ha dirigido la correspondiente resolución a la administración investigada; y, por otro, los identificados con los números **20090679, 20091372 y 20091881**, archivados sin resolución, en el primero de los casos por solución, en el segundo por la extemporaneidad de la queja formulada y, en el último, por la falta de firma de la queja por su autor.



Este año no vamos a desarrollar ninguno de los expedientes anteriormente referidos, ya que ninguno de ellos recoge innovación alguna con respecto de los tramitados en ejercicios anteriores. Como consecuencia de ello nos vamos a limitar a recoger, en resumen, la argumentación jurídica expuesta en la mayor parte de las resoluciones dictadas, no sin antes dejar constancia de la problemática que nos han trasladado, un año más, las administraciones municipales investigadas en lo que a esta materia se refiere, derivada del gran número de inmuebles en deficiente estado de conservación existentes en nuestros pueblos y la insuficiencia de medios materiales y personales de los ayuntamientos para hacer frente a esta situación.

En cuanto a las ordenes de ejecución en las resoluciones remitidas a las distintas entidades locales supervisadas se comienza recordando a las mismas que, en el ámbito urbanístico, la Administración local está habilitada para intervenir en la actividad de los administrados, no sólo en la fase de construcción de los edificios, sino también a lo largo de toda la vida de éstos con la finalidad de garantizar su permanencia en buenas condiciones.

En efecto, tal y como ha puesto de manifiesto reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo nuestro ordenamiento da lugar, en lo que ahora importa, a una definición del contenido normal del derecho de propiedad, del que forman parte auténticos deberes, como son los de mantener los edificios en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público y ello con la finalidad de evitar riesgos a personas y cosas y peligros para la higiene y también para el sostenimiento de lo que se ha llamado la "imagen urbana".

Resulta así claro que dentro del contenido normal del derecho de propiedad inmobiliaria se integra un deber legal, un deber urbanístico del propietario cuyo contenido es el ya mencionado y para cuya exigencia está perfectamente habilitada la administración pública.

Así las cosas, las órdenes de ejecución se configuran como un instrumento que sirve a un fin público, cual es evitar que del estado físico de las construcciones o edificaciones puedan resultar riesgos para las personas y para las cosas y/o peligros para la higiene y para el sostenimiento y mantenimiento de la imagen urbana.

No obstante lo anterior, tal y como hemos puesto de manifiesto al inicio, el deber de conservación, para cuyo cumplimiento se articula el mecanismo de la orden de ejecución, cesa en el supuesto de que el coste de las obras necesarias para mantener o reponer las condiciones de seguridad o estabilidad de los inmuebles supere el límite del deber legal de conservación de los mismos, que la normativa fija en la mitad de su coste de reposición. En este caso no es la orden de ejecución el instrumento a utilizar por las administraciones municipales sino la declaración de ruina que, como potestad administrativa, se enmarca en la intervención administrativa de los actos de uso y edificación del suelo.



En aquellos supuestos planteados en los expedientes de queja en los que el objeto de los mismos no es la orden de ejecución sino la declaración de ruina, por parte de esta Defensoría, en las correspondientes resoluciones, se trasladan a las entidades investigadas las siguientes consideraciones:

Comenzamos recordándoles el doble alcance inherente a la declaración de ruina, por un lado, el meramente declarativo que actúa como presupuesto de la demolición, por el que se comprueba y establece la concurrencia de un estado ruinoso, y, por otro, el alcance constitutivo, consecuencia de la declaración de ruina, esto es, la demolición de la construcción afectada por tal declaración.

Y continuamos, invocando la jurisprudencia del Tribunal Supremo, de la que se deduce que el supuesto de hecho que constituye la causa o presupuesto del acto administrativo de declaración de ruina tiene carácter dinámico y evolutivo, recogiendo parcialmente el contenido de una sentencia dictada por el Alto Tribunal el día 9 de diciembre de 1993 en la que literalmente se establece que “de ello se deriva que el transcurso del tiempo opera acentuando el deterioro del edificio, bien evidenciando una realidad ya existente pero antes oculta...” La ruina es, pues, un estado de hecho progresivo, independientemente de las causas que lo hayan originado y de las responsabilidades que pudieran derivarse de este estado ruinoso.

Una vez expuestas dichas consideraciones, trasladamos a las administraciones supervisadas el contenido de la normativa urbanística de nuestra Comunidad en la que se regula el procedimiento de declaración de ruina.

Para finalmente acabar indicando que, aparte del deber de conservación, desde una perspectiva global hay un aspecto muy singular que se regula de forma paralela a dicho deber y, en su caso, al régimen jurídico de la declaración de ruina, que se refiere a las medidas urgentes que es necesario adoptar para garantizar la seguridad de las personas, las cosas y las condiciones de salubridad de los ocupantes de los inmuebles. En este sentido se pronuncia reiterada jurisprudencia: STS de 3 de noviembre de 1993, entre otras, “...ello sin perjuicio de que la Administración pueda ordenar las reparaciones urgentes y necesarias para mantener provisionalmente el edificio en condiciones de seguridad incluso de salubridad...”

Para finalizar con este apartado del Informe solamente indicar que la mayor parte de las resoluciones dirigidas a las administraciones públicas supervisadas en esta materia han sido aceptadas por las mismas.

**1.3.3. Protección de la legalidad urbanística**

Las administraciones públicas deben velar por el adecuado cumplimiento de la normativa urbanística mediante la actividad administrativa de protección de la legalidad, que comprende las siguientes competencias:

- a) La inspección urbanística.
- b) La adopción de medidas de protección y restauración de la legalidad.
- c) La imposición de sanciones por infracciones urbanísticas.

En relación con el ejercicio de estas competencias hemos de comenzar indicando que, un año más, de entre las distintas formas de intervención administrativa en la actividad urbanística es en esta materia donde el número de quejas es mayor. Seguidamente procedemos a analizar el conjunto de expedientes tramitados en esta institución que tienen como objeto materias susceptibles de encuadrarse en este ámbito.

**1.3.3.1. Inspección urbanística**

En lo que a este apartado se refiere, hemos de poner de manifiesto que el objeto fundamental de las quejas presentadas en esta Procuraduría en lo que respecta a la protección de la legalidad urbanística es consecuencia, al igual que se expuso en el Informe correspondiente al ejercicio 2008, en la mayor parte de los supuestos, de la falta de diligencia o, en su caso, de la ausencia del ejercicio por parte de los ayuntamientos investigados de la competencia que en materia de inspección urbanística les atribuyen los arts. 111 y 336 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León y de su Reglamento de desarrollo, respectivamente.

Por este motivo, al igual que hicimos en los informes precedentes, no vamos a relacionar el conjunto de expedientes en los que detectamos irregularidades en la actuación de las administraciones municipales derivadas de un ineficaz ejercicio de sus competencias en la materia en la medida en que dicha ineficacia es un común denominador de todos los expedientes que vamos a relacionar seguidamente.

**1.3.3.2. Medidas de protección y restauración de la legalidad y procedimientos sancionadores**

Acreditada, previo ejercicio de la competencia de inspección urbanística, la existencia de una vulneración de la legalidad, las administraciones públicas vienen obligadas a reaccionar para corregir la misma, pues no debemos olvidar que las medidas de protección de la legalidad no constituyen solamente una serie de potestades sino que integran también un deber, el cual es a su vez mera consecuencia del obligado cumplimiento de las normas.



El conjunto de expedientes que se incluyen en este apartado es un exponente del incumplimiento por las administraciones públicas de dicho deber de reacción.

Así, si analizamos el contenido de los expedientes tramitados por esta institución durante el año 2009 comprobamos, si hacemos una comparativa con el ejercicio anterior, que se ha elevado el número de casos en los que se ha concluido la existencia de irregularidades en la actuación de las administraciones, así hemos pasado del 35% de los expedientes tramitados en el año 2008 a más del 50% en el presente ejercicio. Asimismo y siguiendo con esta comparativa detectamos que se ha reducido el porcentaje de expedientes archivados por ausencia de irregularidad una vez examinada la documentación facilitada por la administración a la que nos hemos dirigido, así, si en el año 2008 el porcentaje de expedientes cerrados por actuación correcta o por ausencia de irregularidad era del 25%, en el año 2009 dicho porcentaje se ha reducido al 15%.

Dentro de este grupo de expedientes, al igual que en ejercicios anteriores, las quejas tienen como objeto tanto actos de uso del suelo, en ejecución o concluidos, sin licencia urbanística u orden de ejecución, como actos de uso del suelo que no se ajustan a la licencia urbanística concedida o a la orden de ejecución dictada.

Seguidamente se relacionan el conjunto de expedientes tramitados por esta institución en la materia sistematizándolos en función de su resultado:

- Expedientes con resolución: **20080570, 20080928, 20080998, 20081628, 20081790, 20081856, 20081859, 20081842, 20090065, 20090231, 20090477, 20090571, 20090584, 20090682, 2009862, 20090951, 20091300, 20091313, 20091369, 20091408 y 20091703.**

- Expedientes archivados por ausencia de irregularidad: **20082198, 20090070, 20090607, 20090951, 20091054 y 20091320.**

- Expedientes archivados sin resolución por la adopción de medidas en orden a solucionar el problema planteado en el escrito de queja: **20090155, 20090477, 20091178, 20091218 y 20091359.**

- Expedientes archivados por extemporaneidad de la queja: **20090649 y 20091766.**

- Expedientes archivados por falta de fundamento de la queja: **20090714, 20090739 y 20091996.**

- Expedientes archivados por procedimiento judicial: **20090637 y 20090821.**

- Expediente archivado por pronunciamiento anterior: **20082068.**

- Expediente archivado por intervención del Defensor del Pueblo: **20092444.**



Examinada hasta aquí de forma general la actuación de esta institución durante el ejercicio 2009 en la materia objeto de este apartado, a partir de este momento vamos a abordar el contenido de dos de los expedientes tramitados por esta Defensoría que introducen alguna novedad con respecto a las cuestiones objeto de exposición en los informes correspondientes a ejercicios anteriores. El primero de ellos es el identificado con el número de referencia **20080928** en el que la Administración supervisada es el Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo, en la provincia de Salamanca, y que finaliza con la remisión al mismo de una resolución que no fue objeto de contestación ya que nuestro procedimiento se archivó a instancia del autor de la queja, y en segundo lugar, vamos a abordar el contenido del expediente **20091178**. Este último expediente se incluye en el presente Informe no tanto por las irregularidades denunciadas por los autores de la queja en relación con la actuación del Ayuntamiento de Salamanca sino por la especial preocupación que nos causó la problemática expuesta por los mismos, ejemplo de la desprotección de pequeños propietarios frente a promotores inmobiliarios.

El primer expediente, identificado con el número de referencia **20080928**, tiene su origen en un escrito de queja en el que se denunciaba la potencial concurrencia de irregularidades en la actuación del Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo (Salamanca) como consecuencia de su pasividad ante las infracciones urbanísticas cometidas en una parcela sita en dicho término municipal, clasificada como suelo rústico de protección agropecuaria, consistentes en la construcción sin licencia de una vivienda unifamiliar.

Pues bien examinado el contenido del expediente remitido por la Administración Municipal denunciada, a la vista de la normativa aplicable, si desde un punto de vista procedimental no detectábamos la concurrencia de irregularidades sustanciales en la actuación de dicho Ayuntamiento, en la medida en que, a nuestro juicio, se había dado cumplimiento a lo dispuesto en los arts. 25 y 99 de la LUCyL y 293 y siguientes y 306 y siguientes del RUCyL, a diferente conclusión llegábamos al analizar el mismo desde un punto de vista material, ya que el citado Ayuntamiento, pese a disponer la paralización inmediata de las obras y la incoación de procedimiento de restauración de la legalidad, por un lado no había incoado el preceptivo procedimiento sancionador y, por otro, y en el seno del procedimiento de restauración de la legalidad, estaba autorizando "la construcción de una vivienda unifamiliar vinculada al uso agrario", cuando en la solicitud formulada por el solicitante nada se decía con respecto a dicha vinculación y en el expediente no constaba documentación alguna en la que se acreditara la misma.

El problema era que dada la clasificación de la parcela como suelo rústico de protección agropecuaria, el uso solicitado, en principio, no sería autorizable, en la medida en que tanto la LUCyL y el RUCyL, como las Normas del Plan General de Ordenación Urbana de





Ciudad Rodrigo, prohibían expresamente la realización de “construcciones destinadas a vivienda unifamiliar aislada que no forme un nuevo núcleo de población”, salvo que fuesen susceptibles de consideración como una construcción o instalación “vinculada a la explotación agrícola”.

Examinado el expediente, comprobábamos que la referencia a la vinculación, salvo que del proyecto presentado por el solicitante así se dedujese, cosa que desconocíamos ya que no obraba en nuestro poder, tenía su origen en los informes emitidos en relación tanto con la autorización de uso excepcional como con la licencia, ya que de no existir tal vinculación la licencia no podría ser objeto de concesión, de tal forma que la obra efectivamente ejecutada por el infractor no sería susceptible de legalización.

Además de lo expuesto con anterioridad, si en la solicitud nada se establecía en relación con la vinculación, tampoco constaba en el expediente documentación en la que se acreditase tal vinculación ni la necesidad de la construcción “para el cuidado, explotación y la guarda de la actividad”. Es más, ni siquiera se acreditaba la condición de agricultor del solicitante y beneficiario de la licencia a través de las correspondientes declaraciones censales, altas en el régimen especial agrario o a través de la declaración de la renta en la que constase tal carácter.

En relación con esta cuestión, desde nuestro punto de vista olvidaba la Administración supervisada que la posibilidad legal de construir en suelo rústico tiene carácter excepcional y, por ello mismo, los preceptos que la contemplan deben ser objeto de rigurosa y estricta aplicación y de interpretación restrictiva, pues de otro modo podrían verse comprometidos la finalidad y los objetivos perseguidos por la Ley al prohibir la construcción en el referido suelo.

Como consecuencia ello, se remite la correspondiente resolución al Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo, cuya parte dispositiva se transcribe parcialmente a continuación:

*«(...) - Que, a la mayor brevedad, por parte de esa Administración Municipal se incoe el correspondiente procedimiento sancionador de la infracción urbanística cometida por el Sr. (...) consistente en la ejecución sin licencia de “una vivienda unifamiliar, de aproximadamente 90 metros cuadrados” en (...), siempre y cuando, claro está, que no haya transcurrido el plazo de prescripción previsto en los arts. 121 de la LUCyL y 351 del RUCyL.*

*(...) - Que, a la mayor brevedad, se solicite del beneficiario de la autorización de uso excepcional de suelo rústico y de la licencia, la justificación de la exigencia prevista en el artículo 108.24 del Plan General de Ordenación Urbana de Ciudad Rodrigo, esto es, de la vinculación de la construcción con la explotación agrícola y que, a la vista de dicha justificación y previos los correspondientes informes técnico y jurídico, se evacuen los siguientes trámites:*



*- Si lo solicitado es conforme a la legislación y al planeamiento aplicables, se proceda a la convalidación de la licencia.*

*Si lo solicitado no es conforme a la legislación y al planeamiento aplicable, se inicien los correspondientes procedimientos de revisión de actos de conformidad con lo establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común».*

Tal y como hemos expuesto al comienzo, la Administración local a la que se dirige no ha dado contestación a nuestra resolución ya que nuestro expediente se archivó a instancia del autor de la queja.

El segundo de los expedientes que consideramos conveniente desarrollar en este apartado del Informe es el identificado con el número de referencia **20091178** que, como hemos expuesto anteriormente, se incluye en el presente Informe no tanto por las irregularidades denunciadas por los autores de la queja en relación con la actuación del Ayuntamiento de Salamanca sino por la especial preocupación que nos causó la problemática expuesta por los mismos ejemplo de la desprotección de pequeños propietarios frente a promotores inmobiliarios.

Conviene comenzar indicando que este expediente fue cerrado porque considerábamos que el Ayuntamiento de Salamanca estaba adoptando las medidas necesarias en orden a solucionar el problema planteado en el escrito de queja.

El expediente se inicia como consecuencia de una queja relativa a una construcción que se estaba realizando sin ajustarse a la licencia otorgada por dicho Ayuntamiento, entre cuyas obras, se encontraba la ejecución de un muro en la medianera entre la propiedad del denunciado y otra edificación ya existente que, de acuerdo con los autores de la queja, *“levanta más de cuatro plantas, cuando en el proyecto sólo estaba permitido uno de altura de 1,30 metros”*. Seguidamente se reproduce literalmente la parte del escrito de queja en la que se describe el muro en orden a que pueda valorarse la importancia del problema:

*«Con la construcción de este muro, que se eleva por encima de los tejados de los edificios colindantes, los vecinos han quedado encerrados en una especie de gueto, perdiendo toda la luz de los patios y con enormes peligros para su salud, pues las chimeneas de salida de gases quedan por debajo de la altura del muro y los humos quedan en los patios.*

*El motivo por el que el constructor levante ese muro es para aislar ese patio, ya que, aunque tiene una licencia para construir apartamentos (en la que expresamente se le deniega la posibilidad de construir un hotel), es vox populi que lo que está*



*construyendo es un apartotel, y ha llenado el patio de aparatos de aire acondicionado, que provocan un ruido que no sería tolerado si el patio estuviera abierto. Además el muro levantado por el constructor está hecho con unas placas brillantes, que reflejan la luz del sol de una manera cegadora y que, además, producen un ruido insoportable cuando llueve.*

*Durante las obras han ido apareciendo grietas y humedades en muchas de las viviendas, (...). En algunas viviendas, las paredes están totalmente negras, debido a la proliferación de hongos y bacterias por razón de la humedad existente.*

*El muro que se ha levantado está provocando, con la llegada del verano y los calores correspondientes, que la temperatura de las viviendas haga prácticamente insoportable la vida en las mismas, pues no circula el aire, al actuar el muro como barrera».*

Asimismo, según manifestaciones de los autores de la queja, la Administración Municipal no sólo no ejercía sus competencias en materia de protección de la legalidad urbanística con la debida diligencia sino que había legalizado parte de los ilícitos urbanísticos cometidos – entre los que no se encontraba el muro – con la aprobación definitiva de un Estudio de Detalle que tiene como objeto transferir edificabilidad de otra parcela resultante, propiedad de la mercantil, sita en el mismo Sector de Suelo Urbano No Consolidado del Plan General de Ordenación Urbana de Salamanca.

Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en dos ocasiones solicitando información relativa a la problemática planteada en la misma al Ayuntamiento de Salamanca, el cual da traslado a esta institución de copia de las actuaciones evacuadas en relación tanto con el citado Sector de Suelo Urbano No Consolidado, como de las evacuadas en el ejercicio de las competencias que la normativa urbanística le atribuye en materia de protección de la legalidad.

Analizada detenidamente toda la documentación, así como el contenido de la normativa aplicable, llegamos a diferentes conclusiones, que son objeto de traslado a los autores de la queja, en relación con los distintos hechos denunciados en la misma.

Por un lado estaban las cuestiones relativas a la ordenación urbanística de los terrenos contenida en el Plan General de Ordenación Urbana de Salamanca anteriormente en vigor como consecuencia de una modificación introducida en el mismo en 1999, incorporada en la Revisión – Adaptación del citado instrumento de planeamiento general aprobada en 2007 que delimita el Sector de Suelo Urbano No Consolidado que nos ocupa, modificada, en lo que a las determinaciones de ordenación detallada se refiere, en virtud del Estudio de Detalle denunciado por los autores de la queja y aprobado por el Ayuntamiento de Salamanca en el año 2009.



Y, por otro lado, estaban las cuestiones relativas a la comisión de infracciones urbanísticas por la mercantil promotora de las obras.

Pues bien, en lo que al primer grupo de cuestiones se refiere, esto es, las relativas a las determinaciones de ordenación general y detallada establecidas en el planeamiento urbanístico con respecto a los terrenos objeto de la queja, en principio, nada podíamos manifestar al respecto y así se lo trasladamos a los denunciantes, por los siguientes motivos:

En cuanto a la ordenación del Sector contenida en el Documento de Revisión y Adaptación del PGOU de Salamanca aprobado definitivamente en 2007, porque dicho instrumento de planeamiento general se limitaba a incorporar a su ordenación las determinaciones establecidas en el PGOU anteriormente en vigor como consecuencia de la modificación introducida en el mismo en 1999, con respecto a las cuales no había la formulación de pronunciamiento alguno por parte de esta institución a la vista de tres Sentencias dictadas al respecto por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid.

Y en lo que respecta a la ordenación establecida por el Estudio de Detalle aprobado en el año 2009, que modifica las determinaciones de ordenación detallada del PGOU, porque de acuerdo con el contenido de los informes emitidos por los Servicios Técnicos Municipales *“el Estudio de Detalle no produce ninguna variación en las condiciones urbanísticas que determinen un mayor sólido capaz respecto a la ordenación prevista en la ficha nº (...) de suelo urbano no consolidado de la Revisión – Adaptación del P.G.O.U. de Salamanca, razón por la cual ni se aprecia el perjuicio que, según el recurrente, causa el solar (...) sobre la edificación medianera colindante”*. Téngase en cuenta que el Procurador del Común al carecer de medios y competencias legales para elaborar informes técnicos sobre las cuestiones que son sometidas a su consideración, en el curso de sus investigaciones debe atenerse al contenido de los que le envían los servicios técnicos de la administración a los que, por otro lado se les supone veracidad, salvo que puedan aportarse pruebas irrefutables que desvirtúen la información que aquellos contienen.

En segundo lugar y en lo que respecta a las denuncias relativas a la comisión de infracciones urbanísticas por la mercantil promotora de las obras, comprobamos que el Ayuntamiento de Salamanca incoó y estaba tramitando tanto el expediente sancionador como el de restauración de la legalidad urbanística, razón por la cual consideramos conveniente el archivo del expediente por cuanto que, a nuestro juicio, dicha Entidad Local estaba adoptando las medidas legales correspondientes ante los ilícitos urbanísticos presuntamente cometidos por la mercantil denunciada.



No obstante lo anterior, en el documento remitido a los autores de la queja se les da traslado de las obligaciones legales que corresponden al Ayuntamiento en la materia y se les indica que pese al archivo del expediente se había instado de la Administración Municipal investigada la remisión a esta institución de los diferentes trámites que se fuesen evacuando en relación con ambos procedimientos.

#### **1.4. Intervención en el mercado del suelo**

Bajo esta denominación se incluyen una serie de instrumentos recogidos en el Título V tanto de la Ley como del Reglamento y que se concretan en los Patrimonios Públicos de Suelo, la delimitación de áreas en las que las transmisiones están sometidas a los derechos de Tanteo y Retracto y, por último, la regulación de la posibilidad de ceder o enajenar solamente el Derecho de Superficie sobre los terrenos de propiedad municipal.

Hecha esta introducción del tema, pese al incremento de expedientes incluidos en este apartado en el año 2008, durante este ejercicio vuelve a ser significativo – hecho que ya se recogía en el informe del año 2007 – que, pese a la trascendencia de la materia, sólo se haya tramitado un procedimiento susceptible de inclusión en el mismo. Además debemos señalar que dicho expediente – identificado con el número de referencia **20091569** – no tiene como objeto cuestiones relativas a patrimonios públicos de suelo, sino que se refleja en este apartado en la medida en que es el resultado de denuncias formuladas en relación con procedimientos de enajenación de bienes que inciden en aspectos urbanísticos.

Hemos de comenzar el análisis de dicho expediente indicando su objeto e identificando a la Administración supervisada.

En cuanto a su objeto, el motivo de la queja era la situación en que se encontraban varias fincas enajenadas en los años 1976 y 1993 procedentes de una parcela de titularidad municipal. El problema era, de acuerdo con las manifestaciones formuladas por los autores de la queja, que la realidad física de las parcelas no se correspondía con la realidad jurídica.

En cuanto a la Administración supervisada, se trataba del Ayuntamiento de Los Llanos de Tormes, en la provincia de Ávila.

Hemos de comenzar indicando que, examinada la documentación facilitada por la Administración Municipal investigada, comprobamos que el problema de origen era, por un lado, la falta de depuración de la situación física y jurídica de las parcelas enajenadas tanto en 1976 como en 1993 y, por otro y consecuencia de lo anterior, la falta de formalización de los correspondientes contratos de compraventa a través de la pertinente escritura pública.

En cuanto a la primera de las cuestiones, en la resolución dirigida al Ayuntamiento de Los Llanos de Tormes, se recuerda a dicha Entidad local la obligación sancionada en el art. 113



del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, en orden a la necesidad de depurar física y jurídicamente sus bienes inmuebles con carácter previo a la iniciación de los trámites conducentes a la enajenación de los mismos, instando de la misma la evacuación de los trámites necesarios en orden a la citada depuración haciendo coincidir la realidad jurídica con la física.

En el supuesto analizado en el expediente que nos ocupa pese a que parecía que los linderos de las fincas, en principio, estaban claros a la vista de la información facilitada por los autores de la queja, no ocurría lo mismo con la necesaria depuración jurídica de los inmuebles, en la medida en que, por un lado, en el Catastro las parcelas enajenadas seguían constando a nombre del Ayuntamiento formando parte de una finca de mayor cabida, y, por otro, no nos constaba que las mismas hubieran accedido al Registro de la Propiedad.

El problema que en este supuesto se planteaba era que, además, desde la entrada en vigor de las Normas Subsidiarias de Planeamiento de Los Llanos de Tormes, aprobadas definitivamente en el año 2002, con la ordenación detallada de las parcelas en dicho instrumento de planeamiento general, la depuración de referencia no era posible salvo que se modificara dicho instrumento, ya que las citadas Normas establecían una superficie de parcela mínima con la que no contaban. Pretendiendo además el Ayuntamiento que fuesen los adquirentes de las fincas los que promovieran tal modificación por cuanto que, según sus manifestaciones, *“debieron haber instado la legalización en su momento, o en su caso, plantear alegaciones al expediente de aprobación de Normas Subsidiarias Municipales relativas a las condiciones de parcela mínima”*.

En otro orden de cosas y en lo que respecta a la falta de formalización del contrato en escritura pública, en la resolución remitida a la Entidad local denunciada, se recuerda, por un lado, que el contrato de compraventa es un contrato privado de carácter civil, y que si bien estos contratos se rigen en su preparación y adjudicación por la legislación de contratos del Sector Público, en cuanto a sus efectos y extinción se rigen por las normas de derecho privado de cada contrato, y, por otro que, conforme establece la normativa hipotecaria sólo la escritura pública de compraventa o enajenación de bienes patrimoniales tiene acceso al Registro de la Propiedad y a la protección que el mismo otorga; por ello, pueden las partes, en base al art. 1279 CC y en el ámbito de la voluntad contractual, exigirse, incluso judicialmente, el otorgamiento de dicha escritura pública.

Como consecuencia de ello, desde esta institución se recomienda al Ayuntamiento de Los Llanos de Tormes que, previa la necesaria depuración de la situación jurídica de las fincas, realice las gestiones necesarias para otorgar las escrituras públicas correspondientes, recordándole, no obstante, que el retraso en el otorgamiento de la escritura pública puede dar



lugar si se cumplen los requisitos legales, a la existencia de una responsabilidad patrimonial por parte de la administración. (Cfr. Sentencia Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª de 18 de enero de 2006 y STSJ canarias de 31 de marzo de 2003).

Finalmente y en cuanto al resultado de la actuación a fecha de cierre del Informe el Ayuntamiento supervisado no había dado contestación a la resolución.

### **1.5. Organización y coordinación administrativa**

De conformidad con lo dispuesto en el art. 5.3.f del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, la actividad urbanística es una función pública que tiene entre sus objetivos generales "promover en la mayor medida de lo posible la aplicación de los principios de colaboración administrativa (...) y libre acceso a la información urbanística".

Estos principios se positivizan en nuestro ordenamiento jurídico en los arts. 6 y 9 del citado Reglamento, se desarrollan en los Títulos VI y VII, tanto de la Ley como del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, y sirven para sistematizar el análisis de los expedientes susceptibles de inclusión en el apartado que nos ocupa y en el siguiente.

Partiendo de dicha sistemática y en lo que respecta a los expedientes cuyo objeto es susceptible de encuadrarse en materia de "Organización y Coordinación Administrativa", comenzamos poniendo de manifiesto, tal y como reiteradamente se viene haciendo año tras año, que todos ellos ya han sido objeto de examen a lo largo del presente Informe ya que cualquier expediente que incluyéramos en este apartado se referiría en lo esencial a materias propias de otros apartados. Por este motivo no se incluye en el presente una referencia pormenorizada de los expedientes que en mayor o menor medida inciden en esta materia.

No obstante, un año más, debemos significar que todos estos expedientes tendrían como denominador común la denuncia de las administraciones implicadas en relación con la insuficiencia de medios técnicos, jurídicos y económicos para garantizar un adecuado ejercicio de las competencias que en materia de urbanismo les atribuye la normativa. A título de ejemplo debemos remitirnos a las consideraciones formuladas en el apartado relativo a la "intervención en el uso del suelo" y dentro de este al "fomento de la edificación, conservación y rehabilitación".

### **1.6. Información urbanística y participación social**

Para finalizar con este apartado del Informe hay que hacer referencia a la actividad de supervisión desarrollada por esta institución en relación con cuestiones referidas a la denominada "*información urbanística y participación social*". Seguidamente procedemos a analizar el conjunto de expedientes tramitados por esta Defensoría en esta materia durante el



ejercicio 2009 utilizando para ello la sistemática empleada en el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León. Así, por un lado, estarían las quejas relativas a la vulneración del derecho a la información urbanística regulado en el Cap. I del Tít. VII del citado Reglamento y, por otro, aquellos expedientes que tienen como objeto cuestiones susceptibles de encuadrarse en el capítulo II del mencionado Título, denominado “Participación Social”, que, a su vez, se divide en dos secciones, la primera relativa a la información pública y la segunda reguladora de los convenios urbanísticos.

En primer lugar, y en lo que se refiere a los expedientes que tienen como objeto denuncias relativas a la vulneración del mencionado derecho a la información urbanística, desde esta institución, durante el ejercicio 2009, se han tramitado los identificados con los números de referencia **20081488**, **20081659**, **20082007**, **20082310**, **20082325**, **20090010**, **20090803**, **20091607** y **20091869**. Tal y como se hace con el resto de los recogidos en esta parte del Informe, los expedientes que se mencionan son aquellos respecto de los cuales, examinada toda la información, esta Defensoría ha tomado una decisión en relación con el contenido de las quejas planteadas.

En segundo lugar y en lo que respecta a aquellas quejas que han tenido como objeto cuestiones reguladas en el Capítulo II del Título VII, hemos de comenzar indicando, por un lado, que dichas quejas se refieren básicamente a convenios urbanísticos y que únicamente han sido dos los expedientes a que vamos a hacer referencia en este apartado, uno incoado en el año 2008, identificado con el número **20080626**, que ha sido cerrado por ausencia de irregularidades, y otro correspondiente al ejercicio 2009, identificado con el número **20091535**, en el que esta Defensoría ha confirmado la concurrencia de las irregularidades denunciadas por el autor de la queja.

Seguidamente procedemos a analizar el contenido de los dos expedientes correspondientes a este apartado que, dada la problemática que en ellos se plantea, consideramos más interesantes.

El primero de ellos es el identificado con el número de referencia **20091869** en el que el autor de la queja, entre otras cuestiones y en lo que a la materia analizada en el presente apartado se refiere, denuncia la negativa del Ayuntamiento de Robleda – Cervantes, en la provincia de Zamora, a facilitar copias de un proyecto técnico presentado en orden a la obtención de licencia para la construcción de una vivienda en una de las localidades pertenecientes a dicho término municipal.

El motivo por el que consideramos de interés reflejar el contenido de la resolución dictada en este expediente, que al día de la fecha de cierre del Informe aún no había sido contestada por la Administración Municipal supervisada, no es tanto por el alcance de las





irregularidades detectadas sino por la concurrencia de distintas normativas aplicables en este supuesto, abordando en la argumentación jurídica recogida en la resolución cuestiones relativas a procedimiento administrativo, urbanismo, protección de datos de carácter personal y propiedad intelectual.

En el supuesto que nos ocupa el Ayuntamiento de Robleda–Cervantes justificaba la negativa a entregar las copias solicitadas invocando el contenido del apartado 3º de art. 37 de la LRJyPAC, que establece que “el derecho de acceso será ejercido por los particulares de forma que no se vea afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos”, y haciendo asimismo referencia a una posible vulneración de la normativa en materia de protección de datos de carácter personal.

A la vista de tales justificaciones, examinada la copia del expediente remitida por la Administración municipal investigada, esta Defensoría formula la correspondiente resolución en la que se insta de dicha Entidad local, que *“en cumplimiento de lo dispuesto en los arts. 37.8 de la LRJyPAC y 141 de la LUCyL y 423 del RUCyL (...) se facilite al Sr. (...) la información solicitada (...) teniendo en cuenta la necesaria protección de datos de carácter personal que obren en el expediente y con las únicas limitaciones establecidas en la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal. A cuyo efecto deberá proceder a revocar, conforme a lo dispuesto en el artículo 105.1 de la LRJyPAC las resoluciones dictadas (...) en lo que a la denegación de copia del proyecto se refiere”*. Seguidamente se recoge, en resumen, la argumentación jurídica contenida en la resolución sobre la base de la cual se formula el anterior requerimiento al Ayuntamiento de Robleda–Cervantes.

Comenzamos recordando a dicha Entidad local el contenido del art. 37 de la LRJyPAC, sancionador del “derecho de Acceso a Archivos y Registros” y significándole que la negativa a facilitar la copia del proyecto implica una vulneración de dicho precepto, invocando además la normativa aplicable en materia de urbanismo contenida en los arts. 141 de la LUCyL y 423 RUCyL.

La resolución continúa exponiendo por qué, a nuestro juicio, los motivos esgrimidos por el Ayuntamiento investigado para justificar tal decisión no eran aceptables.

En primer lugar y en lo que se refiere al contenido del apartado 3º del art. 37, a juicio de esta institución, por un lado, la petición formulada no era susceptible de consideración como genérica, ya que se trataba de una solicitud totalmente individualizada – copia de un proyecto – y por otro, el tamaño de los folios y la dificultad para su copia, a nuestro entender, no era precisamente el supuesto en el que piensa el legislador a la hora de redactar el precepto al manifestar que no puede verse “afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos”.



Y, en segundo lugar y en lo que respecta a la posible vulneración de la normativa en materia de protección de datos de carácter personal, sobre la base de una resolución de la Agencia Española de Protección de Datos de 08.06.2006, llegamos a la conclusión de que el Ayuntamiento, en principio, estaba habilitado por la ley, en base a la denominada “acción pública” para facilitar la documentación requerida, sin obtener el consentimiento del titular, de acuerdo con lo establecido en el citado art. 11.2.a) de la LO 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

Finalmente, se hace referencia al último escollo con que se podría encontrar el solicitante de las copias en orden a su obtención, que muy a menudo ha sido esgrimido por parte de distintas administraciones públicas, que no es otro que el cumplimiento de la normativa en materia de propiedad intelectual.

A este respecto, al igual que ocurre con la normativa en materia de protección de datos de carácter personal, hay que tener en cuenta que según la normativa aplicable en materia de propiedad intelectual, constituida por lo dispuesto en el RDLeg 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, no es necesaria autorización del autor cuando una obra se reproduce, distribuye o comunica públicamente para el correcto desarrollo de procedimientos administrativos.

De lo expuesto fácilmente podemos deducir que la salvaguarda de los derechos de propiedad intelectual es perfectamente compatible con la obtención, en base al derecho de información urbanística, de copia de proyectos que obren en expedientes administrativos siempre y cuando la consulta y obtención de copias tenga como objeto un proyecto integrado dentro de un expediente o procedimiento administrativo.

El segundo expediente a que debemos hacer referencia en este apartado es el identificado con el número **20091535** que tiene como objeto el incumplimiento por parte del Ayuntamiento de Villaquilambre, en la provincia de León, de un convenio urbanístico suscrito en orden a la obtención de unos terrenos por parte de dicha Entidad local para la ejecución de un vial afecto a dos Unidades de Ejecución delimitadas por las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal.

En el citado convenio, de acuerdo con la información facilitada por el autor de la queja y confirmada por el Ayuntamiento en su informe, la propiedad de los terrenos se comprometía a ceder los mismos para el ejecución del viario y a su urbanización; como contrapartida el Ayuntamiento se comprometía a ceder el 10% del aprovechamiento que legalmente le correspondía en las Unidades de Ejecución a las que estaba afecto el vial y al abono de (...) *“mediante compensación en las liquidaciones del impuesto de construcciones, instalaciones y*



*obras que se realicen como consecuencia de la construcción de viviendas en la unidad de actuación”.*

El problema que planteaban los autores de la queja era que, pese al cumplimiento por parte de la propiedad de los compromisos asumidos en el convenio, el Ayuntamiento se había limitado a ceder el aprovechamiento, sin evacuar acto administrativo alguno en orden al reconocimiento de crédito por el importe de los (...) € reflejados en el escrito de queja y confirmados en los informes emitidos por el Negociado de Urbanismo de dicha Entidad local facilitados a esta institución.

Como consecuencia de ello, confirmadas las irregularidades apuntadas por el autor de la queja, por parte de esa Procuraduría se dicta la correspondiente resolución, que al día de la fecha de cierre del Informe no había sido objeto de contestación, requiriendo del Ayuntamiento de Villaquilambre el “reconocimiento de la deuda objeto del expediente que nos ocupa, necesario para que, conforme a lo dispuesto en los arts. 55 y 56 del RGR, por parte de esa Entidad Local en su momento pueda acordarse la compensación de la misma con el importe resultante del devengo del impuesto de construcciones, instalaciones y obras que se liquiden como consecuencia de la construcción de viviendas en las Unidades de Actuación de referencia”.

A nuestro juicio el interés de esta resolución radica en que en la misma se ha recogido la evolución normativa de los citados arts. 55 y 56 del Reglamento General de Recaudación, así como la jurisprudencia aplicable con respecto a los mismos, que seguidamente se reproduce.

En relación con esta cuestión el art. 55 del RGR sanciona que “las deudas de naturaleza pública a favor de la Hacienda pública, tanto en período voluntario como en ejecutivo, podrán extinguirse total o parcialmente por compensación con los créditos reconocidos por aquélla a favor del deudor en virtud de un acto administrativo”.

Respecto a este punto mucha ha sido la jurisprudencia existente, teniendo que distinguir la regulación que inicialmente contenía el antiguo Reglamento General de Recaudación de 1990, en el que no se hacía mención expresa a la necesidad del documento contable de reconocimiento de crédito, exigiendo únicamente el acto administrativo firme por el que se reconocía el derecho de crédito del sujeto pasivo frente a la hacienda pública, de la cual se derivan sentencias como la STS 08.03.2004, referida a unos hechos encuadrados dentro de la anterior regulación, en la que se manifiesta que “... no puede confundirse el reconocimiento de la obligación que no es otra cosa que un acto interno de Tesorería en el que se refleja la anotación en cuenta de los créditos exigibles, con un acto administrativo firme de reconocimiento de un crédito a favor del sujeto pasivo...”.



Así con anterioridad a la reforma llevada a cabo en el año 1995 el RGR no establecía la necesidad de la existencia del documento contable de la obligación para que operasen los efectos extintivos de la compensación, siendo suficiente para que surta efecto la misma la concurrencia de acto administrativo firme.

No obstante lo anterior, con la reforma del Reglamento operada en el año 1995 se introduce un nuevo requisito que no es otro que la necesidad de acompañar a la solicitud de compensación el certificado de la oficina de contabilidad del centro gestor del gasto o del pago, en el que se reflejase la existencia de crédito reconocido y pendiente de pago. Es decir, ya no sólo era suficiente el soporte administrativo del crédito sino que, además, era necesario el documento contable, para que la compensación surtiera sus efectos, estableciéndose el desistimiento como consecuencia de la no presentación en tiempo y forma o en el plazo de subsanación.

La rigidez de tal procedimiento provocó que la Sentencia del Tribunal Supremo de 10.07.1996 declarase la nulidad de dicho precepto del Reglamento por considerar que el hecho de que “la falta del libramiento de la certificación por la oficina de contabilidad en aquellos plazos (circunstancia ajena a la actividad y voluntad del interesado)” pudiese desembocar en un desistimiento, “hace gravitar sobre un acto ajeno al interesado (libramiento del certificado por la oficina de contabilidad) la declaración del desistimiento del procedimiento de compensación y la apertura de la vía de apremio”.

Como consecuencia de ello, en la actual regulación del Reglamento General de Recaudación, concretamente en su art. 56, se establece la suficiencia de la existencia del acto administrativo del reconocimiento de crédito, unida a la “justificación de haber solicitado certificado de la oficina de contabilidad del órgano u organismo gestor del gasto o del pago, en el que se refleje la existencia del crédito reconocido pendiente de pago, la fecha de su reconocimiento y la suspensión, a instancia del interesado, de los trámites para su abono en tanto no se comunique la resolución del procedimiento de compensación” en orden a la compensación como forma de extinción de deudas tributarias.

## **2. OBRAS PÚBLICAS**

Aunque sea ya un lugar común afirmarlo, es indudable que dos de las características que condicionan de una forma más intensa la vida de muchos ciudadanos castellano y leoneses y la actuación de los poderes públicos dirigida a garantizar su acceso a servicios en condiciones de calidad, son la amplia extensión geográfica de la superficie de esta Comunidad y la fuerte dispersión de su población. En consecuencia, la construcción y conservación de infraestructuras públicas, y, en especial, a los efectos que aquí nos interesan, de una red de carreteras adecuada, debe constituir un objetivo de la acción administrativa dirigida a la satisfacción del



interés general, cuyo cumplimiento tiene una incidencia especial en Castilla y León. En este sentido, en relación con la red de carreteras autonómica es destacable la aprobación en 2009, a través del Decreto 24/2009, de 26 de marzo, del Plan Regional Sectorial de Carreteras 2008-2020, donde se prevén las obras a realizar por la Administración autonómica en aquella red, la más extensa de España.

A lo anterior cabe añadir que, en una situación económica negativa como la que afecta en la actualidad al País y a la Comunidad, la actuación de los poderes públicos dirigida a la construcción de nuevas infraestructuras o a la mejora de las ya existentes, constituye un estímulo, sin duda conveniente, del crecimiento económico y de la generación de empleo. Si bien los objetivos inmediatos de estas obras son otros, sus efectos sobre la economía son indudables y considerando la coyuntura actual no deben ser olvidados.

Ahora bien, la ejecución de obras públicas y las actuaciones dirigidas a garantizar una adecuada conservación de las mismas, no siempre resultan pacíficas para los ciudadanos, quienes pueden mostrar su disconformidad general con la forma de llevar a cabo aquellas o con sus efectos concretos sobre su propio patrimonio privado. En este último sentido, procede señalar que, debido, precisamente, a la relevancia que tienen para la satisfacción del interés general las obras públicas, las administraciones son titulares para llevarlas a cabo de determinadas facultades que pueden incidir directamente en los derechos de los ciudadanos, como es el caso, por ejemplo, de la potestad expropiatoria. Sin embargo, estas facultades especiales no son absolutas y se encuentran sujetas, en cuanto a su ejercicio, a determinados límites que operan como garantías formales y materiales de los derechos de los particulares frente a la actuación administrativa. Un año más, gran parte de las quejas presentadas por los ciudadanos en este ámbito material son una manifestación de los conflictos surgidos entre el ejercicio de aquellas potestades y los derechos reconocidos a los ciudadanos frente a las mismas.

En concreto, en 2009 han sido veintinueve las ocasiones en las que los ciudadanos han trasladado su queja a esta institución en relación con actuaciones de las administraciones públicas relacionadas con la proyección, construcción, reforma o conservación de una obra pública (en concreto, de una carretera). Lo anterior supone la presentación en este ámbito material de siete quejas menos que en 2008, aunque se debe tener en cuenta que el número de quejas presentadas en relación con las obras públicas suele presentar variaciones importantes de un año a otro. Así, por ejemplo, en 2007 únicamente se habían presentado dieciséis quejas, mientras que en el año anterior, al igual que ocurriría en 2008, se habían planteado treinta y seis. Veinte de las veintinueve quejas planteadas en 2009, se refirieron a obras públicas cuya titularidad correspondía a las administraciones autonómica o local.



En cuanto a las problemáticas que dieron lugar a las quejas señaladas, nuevamente la más frecuente fue la relativa al ejercicio por la administración de la potestad expropiatoria con el fin de ocupar los terrenos necesarios para ejecutar la obra correspondiente. En efecto, más de la mitad de las quejas presentadas en relación con las obras públicas (quince) se refirieron al procedimiento expropiatorio, y, más en concreto, diez de ellas se encontraban motivadas por cuestiones relativas a la determinación y pago del justiprecio, como contraprestación económica de la ocupación perseguida con aquel. Por otro lado, al igual que ocurría en 2008, también destacaron, por su número (nueve), las quejas en las que los ciudadanos denunciaron una inadecuada conservación de carreteras.

Así mismo, las resoluciones formuladas por esta institución en relación con las obras públicas en 2009 responden a idéntica distribución material que las quejas planteadas. En efecto, el mayor número de resoluciones (cinco) se formularon en relación con el ejercicio de la facultad expropiatoria, refiriéndose cuatro de ellas al pago del justiprecio debido. En todas ellas, la administración destinataria de aquellas fue la autonómica, dirigiéndose, dentro de ella, a la Consejería de Fomento. En otra de las resoluciones adoptadas se ponía de manifiesto una de las problemáticas que de forma más recurrente está conduciendo a los ciudadanos a acudir a esta Procuraduría en este ámbito, como es la inadecuada conservación de carreteras de titularidad provincial o local.

Respecto a la colaboración prestada por las administraciones afectadas en la tramitación de los expedientes de queja correspondientes a esta materia, procede señalar que, con carácter general, aquellas han contestado diligentemente a las peticiones de información formuladas por esta institución. No obstante, es reseñable que en seis de aquellos expedientes nos hayamos tenido que dirigir en tres ocasiones a la Consejería de Fomento para obtener la información solicitada. Así mismo, en el expediente **20090256** hemos debido reiterar nuestra solicitud de información inicial al Ayuntamiento de Valladolid en tres ocasiones (la última de ellas con posterioridad a la fecha de cierre del presente Informe).

Por último, cabe citar aquí que la resolución formulada a la Consejería de Fomento en el expediente **20080844**, a la que nos referiremos con posterioridad, fue reiterada en tres ocasiones, habiéndose obtenido la contestación a la misma con posterioridad a la fecha de cierre del presente Informe.

## **2.1. Expropiación forzosa**

En todos los informes anuales presentados en los últimos diez años se ha hecho referencia a la frecuente ruptura del equilibrio entre el ejercicio de la potestad expropiatoria, en especial por parte de la administración autonómica, dirigida a garantizar la ocupación de los terrenos necesarios para la ejecución de obras públicas, y los derechos de los propietarios de



los mismos reconocidos en la legislación aplicable, integrada, fundamentalmente, por la Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954, y por su Reglamento de desarrollo, aprobado por Decreto de 26 de abril de 1957. Todos los años también se viene indicando que la principal causa de aquella ruptura, y, en consecuencia, el principal motivo de las resoluciones formuladas por esta institución en este ámbito, son los retrasos temporales en los que incurre la Administración en el momento de abonar las cantidades económicas debidas a los ciudadanos que, como consecuencia de la inversión de la regla del previo pago en el generalizado procedimiento urgente, ya se han visto privados de sus bienes.

El año 2009 no ha sido una excepción. En efecto, aunque se hayan presentado cinco quejas menos que en el año anterior en relación con el ejercicio de la potestad expropiatoria por la Administración con el fin de construir o mejorar carreteras, las cinco resoluciones formuladas a la Administración autonómica (únicamente una menos que en 2008) revelan el mantenimiento de las irregularidades que vienen constatándose en los últimos años por esta institución.

En una de las resoluciones indicadas, se formularon a la Consejería de Fomento recomendaciones en relación con diversos aspectos de un procedimiento expropiatorio que no se limitaban, exclusivamente, a la determinación y abono del justiprecio correspondiente. En efecto, en el expediente **20081057**, el ciudadano manifestaba su disconformidad con la superficie y justiprecio fijados para cinco fincas localizadas en un término municipal de la provincia de León, en el marco de un procedimiento urgente de expropiación forzosa llevado a cabo con motivo de la ejecución de las obras de mejora de una carretera de titularidad autonómica. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos a la Administración autonómica en solicitud de información acerca del citado procedimiento.

De la información obtenida, se desprendía, entre otros aspectos, que en las cinco fincas expropiadas se había producido un aumento entre la superficie que constaba como ocupada en las actas previas a la ocupación y la que se establecía en el acta de ocupación propiamente dicha, excediendo los cambios de superficie señalados de lo que podían considerarse como simples errores numéricos.

A la vista de lo informado, procedía señalar, en primer lugar, que en las expropiaciones urgentes, como había señalado el Tribunal Supremo en numerosas ocasiones (entre otras muchas, Sentencias de 29 de noviembre de 1994, de 27 de junio y de 19 de diciembre de 1996, y de 8 de febrero de 2005), es el acta previa a la ocupación el documento donde deben relacionarse y describirse los bienes y derechos expropiables condicionando su contenido, en consecuencia, el resto de las fases del procedimiento. Por tanto, en el supuesto de las fincas identificadas en la queja, una vez observadas las superficies erróneas que se



habían hecho constar en las actas previas a la ocupación, debió haberse procedido al levantamiento de unas nuevas actas previas con el fin de constatar en las mismas con claridad la superficie que debía ser objeto de expropiación. Sin embargo, considerando que en el supuesto planteado en la queja las actas de ocupación fueron también consentidas por el ciudadano expropiado, así como que la superficie fijada en el acta previa a la ocupación, aun cuando resultase errónea, no debía prevalecer sobre la real (entre otras, Sentencias del TS de 28 de noviembre de 1980 y de 17 de octubre de 1992), se consideró correcto, a pesar de la irregularidad procedimental cometida, considerar como superficie finalmente expropiada la que se había constatado en las actas de ocupación de las fincas antes identificadas.

Ahora bien, considerando adecuadamente, de un lado, las modificaciones que se habían producido en las superficies expropiadas en las fincas en cuestión entre las actas previas a la ocupación y las actas de ocupación de las mismas, y, de otro, las alegaciones realizadas con posterioridad por el ciudadano expropiado en relación con la ausencia de identidad entre las superficies constatadas en las actas de ocupación y las realmente ocupadas con la finalidad de ejecutar la obra en cuestión, esta Procuraduría consideró conveniente que se llevase a cabo una inspección de las fincas expropiadas con la finalidad de determinar con claridad y de una forma definitiva la superficie de cada una de ellas que había sido efectivamente ocupada. En el supuesto de que en la citada inspección se constatará en algún caso la ocupación efectiva de una superficie superior a la reflejada en las actas de ocupación, se debía proceder a indemnizar al ciudadano en una cantidad económica equivalente al justiprecio de la superficie ocupada y no contemplada en el acta de ocupación, incrementada en un 25%, de conformidad con la Jurisprudencia mantenida por el Tribunal Supremo para los casos de *vía de hecho* (entre otras muchas, Sentencias de 11 de noviembre de 1997, de 18 de enero y 14 de diciembre de 2000, y de 31 de enero de 2006). En el caso contrario (ocupación de una superficie inferior a la contemplada en las actas de ocupación), procedía notificar al interesado el exceso de expropiación, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 54 de la Ley de Expropiación Forzosa, y 65 del Decreto de 26 de abril de 1957, por el que se aprobó su Reglamento de desarrollo, con el fin de que aquel solicitase, si así lo estimaba oportuno, la reversión de la superficie expropiada y no ocupada.

En atención a los argumentos expuestos, se formuló una resolución a la Consejería de Fomento con el siguiente tenor literal:

*“En relación con el procedimiento urgente de expropiación forzosa de las fincas (...), adoptar las siguientes medidas:*

*Primero.- Realizar, con participación del ciudadano expropiado, una inspección de las fincas citadas con el fin de determinar con claridad la superficie realmente ocupada de*





*las mismas. Dependiendo del resultado de esta inspección, llevar a cabo alguna de las siguientes acciones:*

*- Si la superficie ocupada fuera superior a la constatada en las actas de ocupación, indemnizar al ciudadano, a través del procedimiento correspondiente, en una cantidad equivalente al justiprecio de la superficie ocupada en exceso incrementada en un 25%.*

*- Si la superficie ocupada fuera inferior a la contemplada en las actas de ocupación, comunicar al ciudadano el exceso de expropiación, con el fin de que éste pueda solicitar la reversión de la diferencia, si así lo estima oportuno.*

*(...)"*

Esta resolución fue aceptada expresamente por la Consejería de Fomento, cuyo personal procedió a llevar a cabo la inspección de las fincas y a iniciar las actuaciones correspondientes de conformidad con lo recomendado por esta institución, circunstancia esta que, una vez comunicada al autor de la queja, motivó el archivo de esta última. No obstante, mostrándose el autor de la queja disconforme con el resultado de la inspección indicada, acudió nuevamente a esta Procuraduría, procediéndose a la apertura de un nuevo expediente (**20092005**), en el marco del cual nos hemos vuelto a dirigir a la Administración autonómica en solicitud de información. En la fecha de cierre del presente Informe, no había sido recibida la contestación a nuestro requerimiento.

A la concreta determinación de las fincas objeto de un procedimiento de expropiación forzosa llevado a cabo por la Consejería de Fomento, se referían también las quejas **20080510** y **20080846**. En estos dos supuestos, a diferencia de lo ocurrido en el anterior, admitidas las quejas a trámite y analizada la información obtenida en cada una de ellas, se llegó a la conclusión de que la Administración autonómica no había incurrido en ninguna irregularidad administrativa. A la vista de esta conclusión, se procedió al archivo de ambos expedientes, no sin antes comunicar el mismo a la Administración afectada y a los autores de las quejas, en este último caso conjuntamente con la fundamentación jurídica de la postura adoptada por esta Procuraduría.

De las cuestiones específicas relacionadas con la determinación y pago del justiprecio en el procedimiento expropiatorio se ocuparon las resoluciones dirigidas a la Consejería de Fomento en los expedientes **20080844**, **20080798**, **20081160** y **20081349**. En los cuatro supuestos planteados se encontraban pendientes de abono las cantidades económicas debidas a los ciudadanos que se habían visto privados de sus bienes y derechos, a pesar de que aquellas ya se encontraban fijadas en todos ellos menos en el primero. Siendo sustancialmente análoga la postura adoptada por esta institución en las cuatro quejas señaladas,



desarrollaremos brevemente el contenido de la actuación llevada a cabo en relación con la última de las citadas.

En la misma, el ciudadano nos puso de manifiesto la presunta ausencia de pago del justiprecio que había sido fijado para una finca ubicada en un término municipal de la provincia de León expropiada con motivo de la ejecución de un proyecto de construcción de una carretera. La queja fue admitida a trámite y, en consecuencia, se dirigió una solicitud de información relativa a la problemática planteada a la Consejería de Fomento.

De la información obtenida se desprendía con claridad que las personas que se habían visto privadas de la titularidad de la finca expropiada, más de cuarenta meses después de que se hubiera fijado su justiprecio por mutuo acuerdo, aún no habían recibido todavía la totalidad de la cantidad económica convenida.

Considerando el tiempo transcurrido desde la fijación del justiprecio correspondiente, sin que el mismo se hubiera abonado, se estimó conveniente instar a la Consejería citada a que procediera, en el plazo de tiempo más breve posible, al abono de las cantidades pendientes de pago, puesto que se había superado con creces el plazo de seis meses para el pago del justiprecio establecido en el art. 48.1 de la Ley de Expropiación Forzosa. Así mismo, una vez que se procediera al abono indicado, la Administración autonómica debía determinar los intereses debidos a los ciudadanos expropiados y pagar la cuantía económica resultante, puesto que no cabían dudas acerca de la obligación legal de pagar tales intereses de demora en el pago del justiprecio aunque el mismo se hubiera fijado de mutuo acuerdo (entre otras, Sentencias del Tribunal Supremo de 28 de febrero de 1986 y 7 de mayo de 2003). Por último, se indicó a la Administración autonómica que, como ya se había puesto de manifiesto en numerosas resoluciones formuladas por esta institución, los intereses de demora devengados en el procedimiento expropiatorio podían generar, a su vez, nuevos intereses, en el supuesto de que el sujeto expropiado procediera, en su momento, a reclamar aquellos por escrito ante la Administración expropiante.

En atención a los argumentos jurídicos expuestos, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Fomento en los siguientes términos:

*“En relación con la expropiación forzosa de la finca (...), adoptar, en el plazo de tiempo más breve posible, las siguientes actuaciones:*

*Primero.- Abonar la totalidad del justiprecio convenido con fecha 17 de mayo de 2005, si no se hubiera procedido aún a ello.*

*Segundo.- Determinar y pagar los intereses de demora generados por el retraso temporal incurrido en el abono del justiprecio señalado”.*



La resolución transcrita, al igual que las formuladas en los tres expedientes antes citados, fueron aceptadas expresamente por la Consejería de Fomento (en el caso de la queja **20080844**, con posterioridad a la fecha de cierre del presente Informe). Una vez comunicada a los autores de las quejas respectivas la aceptación de la resolución formulada en cada una de ellas, se procedió a su archivo.

No obstante, la experiencia nos hace ser escépticos en cuanto a la traducción práctica de las aceptaciones de nuestras resoluciones en este ámbito material concreto. En este sentido, ya se ha hecho referencia en anteriores informes anuales al hecho de que, en no pocas ocasiones, los ciudadanos, pese a haber acudido a esta institución a plantear su queja y a haber obtenido una resolución que resulta aceptada por la Administración destinataria de la misma, se ven obligados a plantear nuevamente su queja ante el incumplimiento por esta de las medidas anunciadas. Esta circunstancia se ha vuelto a dar en el año 2009, al haberse admitido a trámite dos expedientes (**20090169** y **20090657**) en los cuales se reiteran cuestiones relativas a procedimientos expropiatorios acerca de las cuales ya se habían formulado resoluciones por esta institución que habían sido aceptadas por la Consejería de Fomento.

Para finalizar esta referencia a las actuaciones desarrolladas por esta Procuraduría a instancia de los ciudadanos en el año 2009 en relación con el ejercicio de la potestad expropiatoria, procede señalar que en aquellos supuestos donde el procedimiento expropiatorio en el marco del cual había surgido el conflicto objeto de la queja era tramitado por la Administración estatal, se procedió a remitir el expediente al Defensor del Pueblo, como Comisionado parlamentario competente para la supervisión de aquella. Así se procedió, entre otros, en los expedientes **20091520**, **20091751** y **20092511**.

## **2.2. Conservación y mejora**

El cumplimiento de los objetivos para los cuales se proyectan y construyen las infraestructuras públicas, exige que las mismas se conserven en adecuadas condiciones de mantenimiento. En el caso concreto de las carreteras, nos es necesario incidir demasiado en la relevancia que tiene para la seguridad de las personas que las administraciones titulares de aquellas asuman adecuadamente la responsabilidad que les incumbe de mantener las vías en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación. Como en el año anterior, las dificultades para cumplir con esta obligación se manifiestan de una forma más intensa en el caso de las carreteras cuya titularidad corresponde a ayuntamientos de municipios de tamaño reducido, siendo aquí singularmente relevante la labor de apoyo a las funciones propias de los municipios desarrollada por las diputaciones provinciales.



Esta problemática se manifestó con claridad en el expediente **Q/1336/07**, donde el ciudadano señalaba el deficiente estado de conservación en el que se encontraban tres carreteras de la zona de Sayago (Zamora). Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información relacionada con la problemática planteada a la Diputación Provincial de Zamora (en dos ocasiones) y a los ayuntamientos afectados.

A la vista de la información obtenida, se podía afirmar que el estado de las carreteras identificadas en el escrito de queja debía ser objeto de mejora, habiéndose puesto de manifiesto las deficiencias en la conservación de aquellas no solo por el ciudadano sino también por los ayuntamientos por cuyos términos municipales transcurrían. La titularidad de una de las citadas carreteras correspondía a la Diputación Provincial de Zamora y, en relación con la misma, se habían proyectado unas obras de acondicionamiento y refuerzo. Las dos carreteras restantes eran de titularidad municipal.

Considerando lo anterior, respecto a la carretera de titularidad provincial se procedió a instar a la Diputación Provincial de Zamora la adopción de las medidas oportunas para que se agilizase la ejecución de las obras proyectadas, con el fin de mejorar las condiciones de seguridad de la carretera en cuestión. Por su parte, en relación con las dos carreteras restantes, sin perjuicio de la competencia municipal de conservación de las mismas y considerando la escasa capacidad económica de las entidades locales, se consideró procedente indicar que la Diputación Provincial debía cooperar con estas con el fin garantizar el adecuado acceso a los núcleos de población afectados. Así mismo y ante la petición que había sido dirigida a la Diputación Provincial por uno de los ayuntamientos afectados para que aquella asumiera la titularidad de las vías en cuestión, esta institución puso de manifiesto, ante el estado evidente de deterioro de las mismas, la conveniencia de que aquella solicitud fuera, cuando menos, valorada por la Diputación Provincial de Zamora.

Con base en la fundamentación sucintamente expuesta, se procedió a formular una resolución a la Diputación Provincial indicada en los siguientes términos:

*“Con la finalidad de garantizar que las carreteras de la zona de Sayago (Zamora) se encuentren en un adecuado estado de conservación y en las mejores condiciones de seguridad posibles, adoptar las siguientes medidas:*

*Primero.- En relación con la carretera ZA-P-2226: Bermillo de Sayago - Muga de Sayago - Fariza, agilizar, tanto como sea posible dentro de lo previsto en la normativa aplicable, la ejecución de las obras incluidas en el Proyecto de Acondicionamiento y Refuerzo de aquella.*

*Segundo.- Respecto a las carreteras Muga de Sayago - Formariz y Muga de Sayago - Villar del Buey:*



- *Cooperar con los Ayuntamientos de Muga de Sayago y de Villar del Buey con el fin de mantener las mismas en el mejor estado de conservación posible.*
- *Valorar un cambio de su titularidad, considerando adecuadamente el número de vehículos que circulan por las vías citadas y la insuficiencia de recursos de los ayuntamientos señalados para hacer frente a las competencias que les corresponden en relación con aquellas”.*

Esta resolución, que fue comunicada también al autor de la queja y a los ayuntamientos antes indicados, no fue aceptada, en cuanto a su punto segundo por la Diputación Provincial de Zamora, quien nos puso de manifiesto que las cuestiones planteadas en el mismo eran de índole estrictamente municipal, así como que la propia Diputación también se veía afectada por la insuficiencia de recursos a la que había hecho referencia esta institución en su resolución. Sin perjuicio del archivo del expediente de queja, a la vista de la contestación de la Diputación Provincial, sí se procedió a recordar a esta que la resolución en cuestión, como ya se había puesto de manifiesto en la misma, se había formulado con fundamento en las competencias que corresponden a las diputaciones provinciales en virtud de lo dispuesto en los arts. 36.1 b) y 2 b), de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local.

Cabe recordar aquí que no era la primera ocasión en que esta Procuraduría formulaba una resolución a la Diputación Provincial de Zamora en relación con el estado de conservación de una carretera. Sin ir más lejos, en el Informe anual anterior se hizo referencia a la resolución adoptada en el expediente **Q/894/07**, relativa al estado en el que se encontraba la carretera que une las localidades de Vezdemarbán y Pinilla de Toro y a la ejecución de las obras de acondicionamiento y mejora de la misma. Como ya se señalaba en aquel Informe, la citada resolución no fue contestada por la Diputación provincial destinataria de la misma, circunstancia que impidió en aquel caso que el ciudadano conociera la postura de aquella Administración en relación con el problema que le condujo a plantear su queja.

Al deficiente estado de conservación en el que, presuntamente, se encontraba una carretera integrante de una red provincial, en este caso de Salamanca, se refería el ciudadano en el expediente **20082267**. Sin embargo en este supuesto, a diferencia del anterior, a la vista de la información proporcionada por la Diputación provincial, se llegó a la conclusión de que esta Entidad local había adoptado, y tenía previsto adoptar, actuaciones dirigidas a que la circulación por la carretera que unía las localidades de Peñacaballera y Valdelageve se llevase a cabo en las mejores condiciones de seguridad posibles. Esta conclusión y la ausencia de acreditación por el autor de la queja del deficiente estado de la carretera nos condujo a proceder al archivo de la queja, comunicando al ciudadano el contenido de la información obtenida y la fundamentación de la postura adoptada por esta institución.



Las deficiencias presuntamente existentes en un tramo de la carretera SG-205 de la provincia de Segovia eran también el motivo de la queja **20090345**. No obstante, en este supuesto concreto, la titularidad de la vía era autonómica y, en consecuencia, la petición de información subsiguiente a la admisión a trámite de la queja se dirigió a la Consejería de Fomento. En el informe proporcionado a esta institución se señalaba que las obras de modernización del tramo de carretera que había motivado la queja, cuya descripción se incluía en aquel, habían sido adjudicadas y se encontraban en fase de ejecución. En consecuencia, se consideró que la problemática planteada se encontraba en vías de solución, motivo por el cual, una vez comunicada al ciudadano la información que había sido obtenida, se procedió al archivo de la queja.

Directamente relacionados con la conservación de las infraestructuras públicas se encuentran los daños que puedan ser causados a los ciudadanos, bien como consecuencia de las deficiencias que concurran en aquellas, bien debido a la ejecución de las obras necesarias para su mantenimiento y mejora, así como la debida tramitación y resolución de las reclamaciones presentadas por los ciudadanos pidiendo la indemnización de aquellos.

A esta problemática se refería el autor de la queja **20081570**, al poner de manifiesto en la misma la ausencia de resolución expresa de un procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Burgos como consecuencia de una reclamación de daños sufridos en un accidente de tráfico. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información a la Administración autonómica y al Ayuntamiento de Miranda de Ebro, en cuyo término municipal había tenido lugar aquel accidente. De la información obtenida de ambas administraciones, se desprendía que, habiendo sido presentada la correspondiente reclamación de responsabilidad patrimonial tanto ante el Ayuntamiento de Miranda de Ebro como ante la Administración autonómica, el primero había procedido a inadmitirla expresamente, mientras la segunda, más de dos años y cinco meses después de la presentación de la reclamación y a pesar de haber iniciado un procedimiento de responsabilidad patrimonial, aún no había resuelto expresamente aquella.

En consecuencia, se procedió a recomendar a la Administración autonómica la adopción de las actuaciones necesarias, incluida la petición del Dictamen correspondiente al Consejo Consultivo de Castilla y León, para proceder a resolver expresamente el procedimiento de responsabilidad patrimonial que había sido iniciado. Por el contrario, esta institución no pudo realizar un pronunciamiento sobre el fondo de la reclamación presentada, puesto que no se disponía de información suficiente acerca de algunos aspectos determinantes para ello, y, en concreto, de los referidos a la imputabilidad a la Administración de la actividad dañosa y de la existencia de una relación de causalidad entre la actividad administrativa y los daños reclamados.



Con base en lo anterior, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Fomento con el siguiente tenor literal:

*“... adoptar las actuaciones oportunas, incluida la petición del correspondiente Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León, dirigidas a determinar si concurren los requisitos necesarios para poder afirmar la existencia de una responsabilidad patrimonial por los daños reclamados por (...), resolviendo expresamente esta reclamación en el plazo de tiempo más breve posible”.*

Esta resolución fue aceptada expresamente por la Consejería de Fomento, quien nos informó de que había sido emitido el Dictamen del Consejo Consultivo y que el procedimiento se resolvería definitivamente en un plazo breve de tiempo. Una vez comunicada la contestación a nuestra resolución al autor de la queja y al Ayuntamiento en cuyo término municipal había tenido lugar el accidente en cuestión, se procedió al archivo del expediente.

### **3. VIVIENDA**

El contenido de las actuaciones llevadas a cabo por los poderes públicos en cumplimiento de su obligación constitucional y estatutaria de promover las condiciones necesarias para que todos los castellanos y leoneses puedan acceder a una vivienda digna en condiciones de igualdad, se encuentra condicionado de una forma esencial por las circunstancias concretas de la coyuntura económica en general y de la situación del sector inmobiliario en particular. Si, como señalábamos en el informe anual anterior, ambas habían sufrido en 2008 cambios desfavorables que habían afectado profundamente a la construcción y precios de las viviendas, en 2009 estas transformaciones se han acentuado. En efecto, si en 2008 se llamaba la atención sobre el cambio de signo en la evolución del precio de la vivienda, 2009 ha supuesto una continuidad en la escalada descendente de este. Así, de acuerdo con los datos proporcionados por el INE, en el tercer trimestre de 2009 la variación interanual de precios fue de siete puntos porcentuales negativos en España (-5,6% en vivienda nueva y -8,3% en vivienda de segunda mano), y, más moderada, de dos puntos y medio porcentuales en Castilla y León.

Otro fenómeno destacable en este ámbito, cuya aparición ha sido provocada por un desajuste entre oferta y demanda en el mercado de vivienda, es la dimensión alcanzada por el denominado *stock* de viviendas, definido como el número total de viviendas promocionadas terminadas para su venta que no han sido vendidas en un momento concreto. Así, con fecha 31 de diciembre de 2008, eran 613.512 en España, y 40.003 en Castilla y León, las viviendas libres construidas que aún no habían sido vendidas. Si a este grupo, añadimos el integrado por las viviendas de segunda mano que se encuentran vacías, nos encontramos con una cifra elevada de viviendas que están o podrían estar en el mercado inmobiliario, para su venta o alquiler.



En cualquier caso, en el proceso de identificación y puesta en práctica de las políticas públicas dirigidas a promover la efectividad del derecho de todos a acceder una vivienda digna, los poderes públicos deben valorar adecuadamente las circunstancias que, en cada momento, caracterizan la situación económica y el mercado inmobiliario, con el objetivo de lograr que las medidas concretas integrantes de aquellas políticas sean las más adecuadas a la realidad donde se deben implementar.

En el ámbito estatal, un gran número de las medidas indicadas se agrupan dentro del Plan de Vivienda. En este sentido, 2009 ha sido el primer año en el que se ha aplicado el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, aprobado por RD, 2066/2008, de 12 de diciembre, cuyas dos líneas estratégicas fundamentales son el fomento del alquiler y el impulso de la rehabilitación de viviendas. A los efectos que aquí nos interesan, es destacable que ya se haya procedido, con fecha 22 de mayo de 2009, a la celebración del correspondiente Convenio entre el Ministerio de Vivienda y la Comunidad Autónoma de Castilla y León para la aplicación de aquel Plan.

Respecto a las medias adoptadas por las instituciones de esta Comunidad, en el informe correspondiente al año 2008 ya hacíamos referencia al proceso de elaboración de una norma jurídica de gran relevancia para el ámbito material de la vivienda: la futura Ley del Derecho a la Vivienda de Castilla y León. Un año después, en la fecha de cierre del presente informe, esta norma aún no ha sido aprobada, si bien se ha conocido el contenido de su anteproyecto, a través del correspondiente trámite de información pública. Pues bien, cabe reiterar aquí una vez más, y esta Institución lo viene haciendo desde el año 2004, la conveniencia de que se apruebe una norma de rango legal reguladora del derecho de los castellanos y leoneses a acceder a una vivienda digna y adecuada. Respecto al contenido del anteproyecto de ley sometido al trámite de información pública, y sin ánimo de realizar una valoración exhaustiva del mismo, procede señalar que se han incluido en el mismo diversos contenidos que han sido sugeridos por esta Institución en los últimos años a través de las resoluciones dirigidas a la Consejería de Fomento (algunas de ellas, a las que se hará referencia con posterioridad, en 2009). Con fecha 18 de marzo de 2010, es decir, con posterioridad a la fecha de cierre del presente Informe, el Consejo de Gobierno aprobó el correspondiente proyecto de ley del derecho a la vivienda.

Entre los citados contenidos se incluyen los siguientes (entre paréntesis se señala el expediente en el cual se formuló la resolución correspondiente y el informe anual donde se incluyó la referencia a la misma): la garantía de la observancia de los principios de igualdad y transparencia en los procedimientos de selección de los adquirentes y arrendatarios de viviendas de protección pública (**Q/470/04**, informe 2004); la especial consideración, a los efectos de su acceso a la vivienda de protección pública, de determinados colectivos como las





víctimas de violencia de género (**OF/06/06**, informe 2006), los emigrantes (**Q/1579/05**, informe 2006) y los inmigrantes (**OF/21/06**, informe 2007); la conveniencia de regular las condiciones de habitabilidad mínima de las viviendas (**Q/509/04**, informe 2004); la exigencia del cumplimiento de los requisitos previstos para acceder a una vivienda protegida en el momento del visado del contrato de compraventa o arrendamiento (**20080030**, desarrollada en el presente informe); la regulación del registro público de demandantes de viviendas de protección pública (**Q/470/04**, antes citada); el establecimiento de un régimen sancionador específico en materia de vivienda (**OF/23/04**, informe 2004); y, en fin, la tipificación de una infracción administrativa consistente en superar el plazo establecido para finalizar la construcción de las viviendas protegidas y solicitar su calificación definitiva, perjudicando con ello a su adquirentes (**Q/1259/07**, informe 2007).

En realidad, los dos únicos aspectos relacionados con la intervención pública en materia de vivienda cuya regulación ha sugerido esta Procuraduría en los últimos diez años que no han sido incluidos, hasta la fecha, en el citado anteproyecto de ley son los referidos a las oficinas de información de vivienda (**Q/9/06** y **Q/1565/06**, informe 2006) y a la creación y regulación de un servicio de inspección específico en este ámbito (a este segundo contenido nos referiremos con posterioridad al desarrollar una de las resoluciones formuladas en 2009 en materia de viviendas de protección pública).

Por el contrario, sí ha sido aprobada en 2009 la modificación del Plan Director de Vivienda y Suelo en Castilla y León 2002-2009, a través del Decreto 64/2009, de 24 de septiembre. En esta norma también se han incluido referencias sugeridas por esta Institución en relación con el concepto de núcleo rural (artículo cuarto) y con el momento en el cual debe ser verificado el cumplimiento de los requisitos exigidos para acceder a una vivienda de protección pública (artículo cuadragésimo octavo). A ambas cuestiones nos referiremos con mayor detenimiento al desarrollar las actuaciones llevadas a cabo por esta Institución en 2009 en este ámbito material concreto.

Comenzando con el análisis de las quejas presentadas por los ciudadanos en relación con el acceso a una vivienda digna y adecuada, procede indicar, en primer lugar, que en 2009 fueron sesenta y seis las quejas planteadas relativas a este derecho, veinte menos que en 2008 y cuatro menos que en 2007. La mayor parte de ellas (cuarenta y cinco) se han referido a la actuación de la Consejería de Fomento, centro directivo competente en materia de vivienda dentro de la Administración autonómica.

Las problemáticas relacionadas con el acceso a la vivienda que de forma más recurrente han conducido a los ciudadanos a acudir a esta Institución en 2009 han sido, al igual que en años anteriores, las relativas a las viviendas de protección pública (treinta quejas se



refirieron a cuestiones vinculadas a este tipo de viviendas y, dentro de ellas, ocho se encontraban relacionadas con su proceso de promoción y construcción) y a las ayudas económicas dirigidas a subvencionar la adquisición, arrendamiento y rehabilitación de viviendas (veintisiete quejas han sido planteadas en relación con estas subvenciones, diez más que en 2008).

En cuanto a las resoluciones adoptadas, el hecho de que, tanto en 2008 como en 2009, haya sido destacable el número de aquellas formuladas en relación con la promoción de viviendas de protección pública (cuatro en 2008 y cinco en 2009) nos remite directamente a las graves dificultades que atraviesa el sector inmobiliario y a la necesidad de que los poderes públicos garanticen que la construcción de aquellas pueda llegar a buen término y adopten las medidas dirigidas a evitar que aquellas dificultades se traduzcan, en ocasiones vulnerando la normativa aplicable, en perjuicios económicos para los adquirentes finales de las viviendas. En concreto, una de las resoluciones adoptadas en 2009 se adoptó a la vista del resultado de la investigación llevada a cabo en el marco de la tramitación dieciséis quejas que se habían planteado en 2008 en relación con las promociones de viviendas protegidas que se estaban llevando a cabo en parcelas incluidas dentro de un plan parcial de la ciudad de Valladolid.

Respecto al grado de colaboración mantenido con esta Institución por las administraciones, en especial por la autonómica, en la tramitación de los expedientes de queja correspondientes al ámbito material de la vivienda, en 2009 debemos reiterar lo afirmado en nuestro informe anterior, acerca de la mejora considerable de la diligencia con la que la Consejería de Fomento viene llevando a cabo aquella colaboración, en relación con lo observado en los años 2006 y 2007. Sin embargo, debemos mencionar que en un expediente (**20091191**) ha sido necesario reiterar en tres ocasiones nuestra petición de información a aquella Consejería (una de ellas con posterioridad a la fecha de cierre de este informe), y en ocho más nuestra solicitud se repitió en dos ocasiones antes de ser atendida.

Por otra parte, en relación con la contestación a las resoluciones formuladas por esta Institución, cabe indicar que en 2009 nos hemos visto obligados a archivar un expediente de queja (**Q/676/07**) sin conocer la postura del Ayuntamiento y de la Junta Vecinal de Vega de Espinareda (León) ante la resolución dirigida a cada una de estas entidades. En este expediente de queja, al cual se hizo referencia en nuestro informe anterior, también se había formulado una resolución a la Consejería de Fomento que fue expresamente aceptada por la misma. En cualquier caso, se ha procedido a informar al autor de la queja de la contestación obtenida y a poner de manifiesto a las entidades locales indicadas nuestro malestar por no poder comunicar al ciudadano su postura ante la resolución de esta institución.



Para finalizar esta introducción general, únicamente señalar que en el informe de 2008 señalábamos que la resolución formulada al Ayuntamiento de Burgos en el expediente **Q/2269/06**, en la cual se había sugerido el inicio de un procedimiento de responsabilidad patrimonial, no había sido contestada por aquel, viéndonos obligados a archivar aquel expediente sin comunicar al ciudadano la reacción de la citada Entidad local ante la postura de esta Institución. Pues bien, en 2009 hemos conocido que, habiendo acudido el ciudadano con posterioridad a nuestra intervención a la vía judicial, este ha obtenido una sentencia donde, compartiendo parcialmente la argumentación expuesta por esta Institución en la resolución que no fue contestada, se establece la obligación de aquel Ayuntamiento de indemnizar al ciudadano en cuestión los daños y perjuicios causados al mismo (Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 2 de Burgos, de 30 de julio de 2009).

### **3.1. Viviendas de protección pública**

En el informe de 2008 comenzábamos este apartado señalando que en aquel año se habían aprobado dos normas de gran relevancia en relación con la promoción de viviendas de protección pública y con la selección de los adjudicatarios finales de las mismas.

La primera de estas normas era el Decreto 55/2008, de 24 de julio, por el que se regula la promoción, adquisición y arrendamiento protegido de la vivienda de precio limitado para familias de Castilla y León. Pues bien, en 2009 se han aprobado las Órdenes a través de las cuales se han regulado las bases para la concesión de ayudas económicas destinadas a los adquirentes de este tipo de vivienda y se han convocado tales ayudas (Órdenes 450/2009, de 2 de marzo, y 483/2009, de 3 de marzo, respectivamente). Considerando la fuerte desaceleración del sector inmobiliario, esta nueva tipología de vivienda protegida parece especialmente adecuada para promover el acceso a una vivienda en la situación económica actual.

La segunda de las normas antes anunciadas es la Orden FOM/1982/2008, de 14 de diciembre, reguladora del procedimiento para la selección de los adquirentes y arrendatarios de viviendas protegidas. A los contenidos incluidos en la misma que habían sido sugeridos por esta Institución a la Administración autonómica ya se hizo referencia en nuestro anterior informe. Pues bien, a la vista de las quejas que se han presentado en relación con la adjudicación de viviendas protegidas en 2009, primer año de aplicación de aquella norma, cabe señalar que en varios casos los ciudadanos han puesto de manifiesto su desconocimiento acerca de los procedimientos de adjudicación en los que han participado y, en consecuencia, de la oferta de viviendas de protección pública existente en el ámbito territorial para el cual se encontraban inscritos como demandantes de viviendas protegidas.

Precisamente, con el ánimo de recoger las novedades derivadas de las normas antes citadas, así como de adaptar el Plan Director de Vivienda y Suelo de Castilla y León al Plan



Estatut de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, antes citat, en 2009 se ha aprobado, como se ha indicat prviamente, el Decreto 64/2009, de 24 de septiembre, por el que modifica el Decreto 52/2002, de 27 de marzo, de desarrollo y aplicación de aquel. En esta norma, entre otros contenidos, se modifican algunos aspectos de las viviendas de protección pública, así como de las viviendas protegidas destinadas al arrendamiento.

Con todo, no debe ser casualidad que la problemática más frecuente planteada en 2009 en relación con las viviendas de protección pública haya sido la relacionada con el proceso de promoción de tales viviendas y con las consecuencias de las vicisitudes del mismo en su precio final y plazo de entrega a los adquirentes. En efecto, que ocho de las treinta quejas presentadas por los ciudadanos en esta materia, hayan tenido como objeto aquel proceso de promoción debe ser una consecuencia directa de la intensa crisis del sector inmobiliario.

Como en años anteriores, con carácter previo al desarrollo del análisis de las intervenciones de esta Institución en este ámbito, es necesario realizar una precisión terminológica. A los efectos del presente informe, se utilizarán indistintamente los términos viviendas de protección pública o viviendas protegidas, englobando dentro de los mismos tanto a las viviendas promovidas por la Junta de Castilla y León o por las entidades locales, como a las viviendas de protección pública de gestión privada, cuya promoción, por tanto, es asumida, principalmente, por entidades de carácter privado.

### **3.1.1. Promoción de viviendas de protección pública**

Se ha señalado con anterioridad que las diferentes vicisitudes de los procesos de promoción de viviendas protegidas han tenido un papel protagonista, tanto en las quejas planteadas por los ciudadanos en 2009 en materia de vivienda, como en las resoluciones adoptadas por esta institución.

Una manifestación destacada de este protagonismo ha sido el resultado de la investigación llevada a cabo en el marco de la tramitación de dieciséis quejas (**20081177** y quince más) relativas a las promociones de viviendas de protección pública desarrolladas en parcelas afectadas por un plan parcial de la ciudad de Valladolid, que habían sido enajenadas, en su día, por la Sociedad Municipal de Vivienda y Suelo de Valladolid, S.L. (Viva). En concreto, en las citadas quejas los ciudadanos planteaban, esencialmente, tres cuestiones relacionadas con aquellas promociones:

- una presunta imposición a los ciudadanos seleccionados como compradores de las viviendas de la obligación de adquirir una segunda plaza de garaje;
- un incumplimiento de plazos en el desarrollo de las promociones con el consecuente incremento del precio de las viviendas;



- y, en fin, una ausencia de avales de las cantidades entregadas a cuenta por los adquirentes de aquellas.

Admitidas las quejas a trámite, nos dirigimos, en diversas ocasiones, en solicitud de información relacionada con las problemáticas planteadas a la Consejería de Fomento y al Ayuntamiento de Valladolid.

Pues bien, a la vista de la información obtenida y en relación con la primera de las cuestiones controvertidas indicada (imposición de la compra de una segunda plaza de garaje), se podía afirmar que era posible que, con carácter general, algunos promotores hubieran actuado de la forma denunciada por los ciudadanos, aunque no se podía considerar acreditada la exclusión de ninguna persona de la lista de posibles adquirentes de las viviendas por el hecho de haberse negado a adquirir una segunda plaza de garaje. En consecuencia, se consideró oportuno recomendar a ambas administraciones que, con carácter general y en sus respectivos ámbitos competenciales, informasen adecuadamente a los ciudadanos que resulten seleccionados como posibles adquirentes de viviendas de protección pública de sus derechos y obligaciones como tales, con mención expresa a la ausencia de obligatoriedad de adquirir más anejos a la vivienda protegida que los, en su caso, vinculados a la misma.

La segunda de las problemáticas que había sido planteada por los ciudadanos se refería al incumplimiento de plazos en el desarrollo de las promociones en cuestión y al consecuente incremento en el precio de las viviendas. Pues bien, de los informes proporcionados a esta institución, se desprendía con claridad que, a pesar de que todas las parcelas habían sido adjudicadas con la misma fecha y de que el desarrollo de las promociones de viviendas de protección pública edificadas en las mismas se encontraba sujeto a los mismos plazos, los retrasos temporales en los que habían incurrido los promotores habían dado lugar a la aplicación de tres precios máximos de venta diferentes. En concreto, el incremento en una vivienda de 90 m<sup>2</sup>, alcanzaba los 26.000 euros, aproximadamente. Por tanto, considerando lo anterior, se recomendó a las administraciones afectadas que cada una de ellas, en el ejercicio de sus respectivas funciones, adoptara las medidas jurídicas necesarias (que fueron detalladas en las resoluciones formuladas) para garantizar, de un lado, que la ejecución de las viviendas en cuestión finalizara en el plazo que había sido establecido, y, de otro, que las mismas no fueran vendidas a un precio máximo de venta superior al que debía ser aplicado en todas las promociones si se hubieran cumplido los plazos previstos (precio fijado para el año 2007).

En tercer y último lugar, los autores de las quejas habían denunciado la ausencia de garantías suficientes de la devolución, en su caso, de las cantidades percibidas de forma anticipada por varios promotores. En relación con esta tercera cuestión, cabía señalar que, a la vista de la información obtenida, surgía la duda de si todos los promotores habían cumplido con



las exigencias contempladas en el pliego de condiciones de enajenación de las parcelas y en la normativa de viviendas de protección pública para garantizar, si ello fuera necesario, la devolución de las cantidades entregadas por los posibles compradores de las viviendas de forma anticipada a su adquisición efectiva. Por tanto, procedía que, tanto el Ayuntamiento de Valladolid como la Consejería de Fomento, requirieran a aquellos promotores que, en su caso, no hubiesen observado las condiciones exigidas para percibir aquellas cantidades de los posibles compradores de las viviendas, su estricto cumplimiento, procediendo en caso contrario la imposición de las sanciones correspondientes.

En definitiva, la investigación llevada a cabo por esta institución en el marco de la tramitación de las quejas señalada arrojó como resultado la constatación de la existencia de una serie de irregularidades en el desarrollo de las promociones de viviendas protegidas en cuestión que estaban repercutiendo de una forma negativa en los derechos de los posibles adquirentes de aquellas viviendas. Por este motivo, se procedió a formular sendas resoluciones a la Consejería de Fomento y al Ayuntamiento de Valladolid. La dirigida a la Administración autonómica tenía el siguiente tenor literal:

*“Primero.- Con carácter general y para los supuestos de viviendas de protección pública de nueva construcción de gestión privada promovidas en parcelas enajenadas por la Comunidad o que sean objeto de sorteo por haberlo solicitado así el promotor, informar adecuadamente a los ciudadanos que sean seleccionados como posibles adquirentes de aquellas, desde que se tenga conocimiento de su selección, de sus derechos y obligaciones, a través de comunicaciones particulares dirigidas a los mismos y de la página Web de la Junta de Castilla y León, con mención expresa a la ausencia de obligatoriedad de adquirir más anejos a la vivienda protegida que los, en su caso, vinculados a la misma.*

*Segundo.- Con la finalidad de garantizar el respeto de los derechos de los ciudadanos que fueron seleccionados, en su día, como posibles compradores de las viviendas de protección pública promovidas en parcelas afectadas por el Plan Parcial Santos-Pilarica (Valladolid) que fueron enajenadas por la Sociedad Municipal de Suelo y Vivienda de Valladolid, S.L., adoptar las siguientes medidas:*

- Modificar las resoluciones administrativas por las que se otorgó la calificación provisional a las viviendas promovidas por los adjudicatarios (...), estableciendo como precio máximo de venta de aquellas 1.339,52 euros/m<sup>2</sup> de vivienda.*
- Revisar los expedientes administrativos correspondientes a las solicitudes de calificación provisional presentadas por los adjudicatarios (...), con el fin de verificar que no se hayan presentado por estos solicitudes de calificación provisional anteriores*



*a las que han sido resueltas expresamente, respecto a las cuales se haya podido producir una estimación presunta que exija la modificación de la calificación en el sentido indicado en el punto anterior. En todo caso, en relación con la calificación provisional obtenida por (...), si no hubiera presentado solicitudes anteriores a la resuelta expresamente, modificar la calificación obtenida estableciendo, cuando menos, como precio máximo de venta de las viviendas 1.394,72 euros/m<sup>2</sup>.*

*- Requerir a los promotores que, en su caso, no hayan observado las condiciones exigidas por el art. 114 del Decreto 2114/1968, de 24 de julio, o por la autorización concedida al amparo de este precepto, para percibir cantidades de los posibles compradores de las viviendas a cuenta de la futura adquisición de las mismas, para que cumplan aquellas, procediendo, en caso contrario, a la incoación del correspondiente procedimiento sancionador”.*

Por su parte, al Ayuntamiento de Valladolid se dirigió una resolución en los siguientes términos:

*“Primero.- Con carácter general y para los supuestos de viviendas de protección pública de nueva construcción de gestión privada promovidas en parcelas enajenadas por la Sociedad Municipal de Suelo y Vivienda de Valladolid, S.L, informar adecuadamente a los ciudadanos que sean seleccionados como posibles adquirentes de aquéllas, desde que se tenga conocimiento de su selección, de sus derechos y obligaciones, a través de comunicaciones particulares dirigidas a los mismos y de la página Web de la Sociedad citada, con mención expresa a la ausencia de obligatoriedad de adquirir más anejos a la vivienda protegida que los, en su caso, vinculados a la misma.*

*Segundo.- Con la finalidad de garantizar el respeto de los derechos de los ciudadanos que fueron seleccionados, en su día, como posibles compradores de las viviendas de protección pública promovidas en parcelas afectadas por el Plan Parcial Santos-Pilarica (Valladolid), adoptar, a través de la Sociedad Municipal de Suelo y Vivienda de Valladolid, S.L, las siguientes medidas:*

*- Requerir a los adjudicatarios de las mismas, en aplicación de lo dispuesto en la cláusula 12 del Pliego de Condiciones para la enajenación de aquellas parcelas, la presentación de la información relativa al cumplimiento de las obligaciones contenidas en aquel, con especial mención a la relativa a la finalización de las obras en el plazo de veinticuatro meses desde la obtención de la licencia correspondiente.*

*- Imponer a los promotores, si se acreditara el incumplimiento del plazo señalado, las sanciones contempladas en el apartado 6 de la cláusula 13 del Pliego de Condiciones.*





- *Valorar la resolución del contrato de enajenación de la parcela, si hubieran transcurrido treinta meses desde el otorgamiento de la licencia sin que las obras hayan terminado, procediendo a la selección de un nuevo adjudicatario, quien se subrogará en los derechos y obligaciones del anterior.*
- *Proceder de la misma forma indicada en el punto anterior si un promotor adjudicatario manifestase la imposibilidad de llevar a cabo la ejecución de la promoción de las viviendas de protección pública a la que se comprometió en su día.*
- *Adoptar las medidas oportunas para garantizar que las viviendas de protección pública promovidas se enajenen respetando el precio máximo de venta establecido en su calificación provisional, una vez que la misma sea modificada en el sentido recomendado a la Consejería de Fomento, valorando, en caso contrario, la resolución de contrato de enajenación de la parcela y la selección de un nuevo adjudicatario, quien se subrogará en los derechos y obligaciones del anterior.*
- *Valorar la resolución del contrato de enajenación de la parcela, en la misma forma indicada en el punto anterior, en aquellos supuestos en los que el incumplimiento del plazo de presentación de la solicitud de calificación provisional dé lugar a la fijación de un precio de venta superior al establecido para el año 2007.*
- *Requerir a los promotores que, en su caso, no hayan observado las condiciones exigidas por el Pliego de Condiciones, para percibir cantidades de los posibles compradores de las viviendas a cuenta de la futura adquisición de las mismas, para que cumplan aquellas, procediendo, en caso contrario, a la aplicación del régimen sancionador del Pliego”.*

Ambas resoluciones fueron aceptadas por las administraciones destinatarias de las mismas. Así, en primer lugar, la Consejería de Fomento puso en nuestro conocimiento que, a la vista de la resolución formulada, se habían mantenido reuniones con los promotores implicados, habiendo aceptado la mayor parte de ellos aplicar el precio máximo de venta correspondiente al año 2007, así como que, en cualquier caso, en el supuesto de que algún promotor no aceptase este precio, se procedería a modificar la calificación provisional de las viviendas de conformidad con lo recomendado por esta institución. Por su parte, el Ayuntamiento de Valladolid también nos comunicó la aceptación, con carácter general, de nuestra resolución.

Al retraso en la entrega de sesenta viviendas de protección pública concertadas localizadas también en la ciudad de Valladolid se refería el autor del expediente **20081826**. Del mismo modo que en el caso anterior, nos dirigimos a la Consejería de Fomento y al Ayuntamiento de Valladolid en solicitud de información acerca de la promoción de viviendas en cuestión.





De la información obtenida de las dos administraciones citadas se desprendía que, si bien las viviendas en cuestión ya habían sido entregadas a sus adjudicatarios, se habían superado ampliamente los plazos establecidos para finalizar la construcción, para llevar a cabo la selección de los posibles adquirentes, y, en fin, para proceder a la entrega a estos. En efecto, respecto a la ejecución de las viviendas, se habían empleado más de veintinueve meses para finalizar su construcción, plazo superior en más de diez meses a aquel a cuyo cumplimiento se había comprometido la empresa promotora. Por su parte, en cuanto al procedimiento de selección de los adjudicatarios de las viviendas, también se había superado el plazo de veinte meses establecido para su tramitación y resolución, puesto que, se habían empleado treinta meses. En tercer y último lugar, tampoco se había cumplido el plazo de tres meses, contados desde la calificación definitiva de las viviendas, para proceder a la entrega de las mismas.

A la vista de los retrasos temporales identificados, procedía determinar la responsabilidad derivada, en su caso, de los mismos, así como las medidas que debían adoptarse con el fin de evitar que, con carácter general, en las promociones de viviendas de protección pública concertadas se produjeran demoras como las que habían dado lugar a la queja. En este sentido, aunque la superación de los plazos indicados no generara una responsabilidad patrimonial de la Administración autonómica, esto, en modo alguno, podía implicar que esta no debiera adoptar las medidas oportunas para garantizar el cumplimiento de los plazos temporales establecidos. En consecuencia, se consideró oportuno manifestar a la Consejería citada la necesidad de adoptar, con carácter general, medidas como la imposición de penalidades cuando las empresas promotoras de viviendas concertadas incumplan los plazos establecidos en la propia convocatoria o los asumidos por ellas mismas en sus ofertas, o la ampliación de plazos, cuando las circunstancias lo aconsejen, en el procedimiento de adjudicación de las viviendas. Por otro lado, el retraso en la elevación a escritura pública de los contratos de compraventa de las viviendas en cuestión sí era sancionable en el supuesto concreto planteado en la queja, a pesar de que estas ya hubieran sido entregadas, por constituir aquel retraso una infracción administrativa tipificada en el art. 56 del RD 3148/1978, de 10 de noviembre.

Con base en los argumentos enunciados sucintamente, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Fomento en los siguientes términos:

*“Primero.- En relación con la promoción concertada de viviendas de protección pública adoptar, con carácter general, las siguientes medidas:*

*- Imponer las penalidades por demora que procedan en aquellos supuestos en los que las empresas seleccionadas para llevar a cabo la ejecución de las promociones*



*correspondientes incumplan los plazos fijados en la convocatoria o los asumidos por aquellas en sus ofertas.*

*- Únicamente cuando el volumen de solicitudes presentadas en los procedimientos de selección de los adquirentes de aquellas viviendas y las dificultades surgidas en los mismos lo exijan, acordar la ampliación mínima posible del plazo establecido para resolver expresamente aquellos.*

*Segundo.-Respecto a la promoción de 60 viviendas de protección pública concertadas en el Plan Parcial Campo de Tiro (...), de Valladolid, proceder a incoar un procedimiento sancionador por la posible comisión de la infracción administrativa tipificada en el art. 56 del RD 3148/1978, de 10 de noviembre, por el que se desarrolla el RDL 31/1978, de 31 de octubre, sobre Políticas de Viviendas de Protección Oficial, consistente en incumplir el plazo establecido en el art. 15 de la misma norma para elevar los contratos de compraventa a escritura pública”.*

La resolución transcrita que, además de al autor de la queja también fue comunicada al Ayuntamiento de Valladolid, fue aceptada expresamente por la Consejería de Fomento, circunstancia que, una vez puesta en conocimiento del ciudadano, motivó el archivo del expediente.

Sin duda, uno de los efectos más evidentes de las irregularidades que, en ocasiones, concurren en la promoción de viviendas protegidas, es el incremento del precio de venta de las mismas. En ocasiones, esta elevación tiene su origen en errores cometidos por la propia Administración. Un ejemplo de ello lo encontramos en el expediente **20090238**, en el cual dos adquirentes de otras tantas viviendas de protección pública promovidas en Palencia mostraban su disconformidad con el precio máximo de venta establecido para las mismas. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos a la Consejería de Fomento en solicitud de información relativa a la problemática planteada. Del Informe remitido en atención a nuestro requerimiento, se desprendía que en la calificación definitiva del grupo de veinte viviendas concertadas del que formaban parte las dos viviendas referidas en la queja, se había contemplado un precio máximo de venta superior al previsto en la Orden de la Consejería de Fomento aplicable al proceso de selección del promotor. Por tanto, las viviendas en cuestión habían sido vendidas por un precio superior al debido. Considerando lo anterior, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Fomento con base en la argumentación jurídica que a continuación se resume.

La calificación definitiva de las veinte viviendas en cuestión incurría en un vicio de anulabilidad por establecer un precio máximo de venta de las mismas superior al previsto en la Orden aplicable y al ofertado por el promotor en el proceso selectivo convocado mediante esta última. En consecuencia, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 103 de la Ley 30/1992,



de 26 de noviembre, y 64 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, se debía proceder a iniciar el procedimiento para declarar lesiva para el interés público la parte de la calificación definitiva de las viviendas en la cual se había fijado un precio máximo de venta superior al establecido en su día en el proceso selectivo del promotor, con el fin de proceder a su ulterior impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Así mismo, en atención a lo mantenido por el Tribunal Supremo en sus Sentencias de 22 de febrero de 2000 y de 1 de abril de 2003, una vez que fuera anulada aquella parte de la calificación definitiva, se debía ejercer la facultad administrativa de exigir el reintegro de los sobreprecios percibidos a los compradores finales.

Con base en la fundamentación indicada, se procedió a dirigir una resolución a la Consejería de Fomento en los siguientes términos:

*“En relación con el grupo de 20 viviendas concertadas, 20 garajes y 9 trasteros vinculados, promovido por la mercantil (...), adoptar las siguientes actuaciones:*

*Primero.- Al amparo de lo dispuesto en los arts. 103 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y 64 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, iniciar el procedimiento dirigido a declarar lesiva para el interés público la parte de la calificación definitiva en la que se ha fijado su precio máximo de venta, con la finalidad de proceder a su ulterior impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.*

*Segundo.- En el supuesto de que la parte indicada de aquella calificación definitiva sea efectivamente anulada y se fije como precio máximo de venta de las viviendas el efectivamente ofertado por el promotor, exigir a este el reintegro de lo indebidamente recibido de los adquirentes finales de aquellas viviendas, así como la devolución de la parte correspondiente a este exceso de precio de los incentivos recibidos”.*

Esta resolución fue aceptada expresamente por la Consejería de Fomento, quien nos puso de manifiesto, con posterioridad a la fecha de cierre del presente Informe, que se había acordado el inicio del procedimiento de declaración de lesividad recomendado, así como que, una vez que fuera anulada la calificación definitiva se valoraría el reintegro de las cantidades indebidamente percibidas de conformidad con las valoraciones realizadas en la resolución citada.

Por su parte, en el expediente **20082094** se planteaba la presunta existencia de irregularidades en la promoción de ocho viviendas unifamiliares de protección pública, edificadas por una mercantil en otros tantos solares urbanos de titularidad municipal de una localidad de la provincia de Salamanca. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud



de información relacionada con la cuestión señalada al Ayuntamiento titular de aquellos terrenos y a la Consejería de Fomento. De la información remitida por ambas administraciones se desprendía, en primer lugar, que se había superado ampliamente el plazo contemplado para la entrega de las viviendas en el pliego de cláusulas aplicable a la enajenación de las parcelas municipales donde se habían edificado aquellas. Así mismo, se constató también, a la vista de los informes proporcionados, la posible existencia de deficiencias en las obras de urbanización de las viviendas y la asunción por sus compradores finales de los gastos correspondientes al otorgamiento de las escrituras públicas de compraventa de aquellas. Considerando lo anterior, estimamos oportuno formular una resolución al Ayuntamiento afectado con base en los argumentos jurídicos que a continuación se enuncian de forma breve.

En primer lugar, en relación con el retraso en la entrega de las viviendas, cabía señalar que, habiendo sido la causa principal de esta demora la ausencia de ejecución de las obras de urbanización de la cual era responsable último el Ayuntamiento, se podía afirmar que, cuando menos, existían indicios de la posible presencia de los requisitos exigidos para el nacimiento de una responsabilidad patrimonial de la Administración municipal, derivada del retraso en la entrega de las ocho viviendas de protección pública en cuestión. Tales indicios justificaban que se procediera a incoar de oficio, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 142.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre y 5 del RD 429/1993, de 26 de marzo, el correspondiente procedimiento de responsabilidad patrimonial. En cuanto a las posibles deficiencias en las obras de urbanización, consideramos que se debía llevar a cabo una inspección de las mismas, correspondiendo, en su caso, al Ayuntamiento en cuestión garantizar su subsanación, dotando a las viviendas en cuestión de todos los servicios urbanísticos necesarios. Por último, respecto a la negativa del promotor a abonar las cantidades económicas correspondientes a los gastos derivados del otorgamiento e inscripción registral de las escrituras de compraventa, procedía indicar que el pago de estos gastos era una obligación que debía asumir el promotor de las viviendas de conformidad con lo previsto en el pliego de cláusulas administrativas, debiendo, por tanto, la Corporación municipal dirigirse formalmente a aquel para requerirle la devolución de las cantidades económicas que hubieran sido abonadas por los compradores de las viviendas por los conceptos indicados.

En atención a los argumentos expuestos, se procedió a formular una resolución al Ayuntamiento titular de los terrenos en los que se habían edificado las viviendas en los siguientes términos:

*“En relación con la promoción de ocho viviendas unifamiliares de protección pública, edificadas (...), adoptar las siguientes medidas:*



*Primero.- Iniciar de oficio un procedimiento de responsabilidad patrimonial, con el fin de determinar la posible existencia de una obligación de indemnizar los daños sufridos por los compradores de aquellas viviendas como consecuencia del retraso en el que se ha incurrido en su entrega.*

*Segundo.- Inspeccionar las obras de urbanización de las viviendas y, en su caso, adoptar las medidas oportunas para que se subsanen las deficiencias que se constaten en aquellas.*

*Tercero.- Exigir formalmente al promotor la devolución de las cantidades económicas que hayan sido abonadas por los compradores en concepto de gastos de otorgamiento de las escrituras públicas de compraventa y de su inscripción en el Registro de la Propiedad".*

Esta resolución fue comunicada, además de al autor de la queja, a la Consejería de Fomento. A la vista del contenido de la contestación a la misma que nos remitió el Ayuntamiento afectado, no se podían considerar aceptadas todas las recomendaciones realizadas por esta institución. No obstante, se procedió a dar traslado al ciudadano de la respuesta municipal, archivándose con posterioridad el expediente.

En unas circunstancias de crisis económica general y desaceleración del sector inmobiliario como las actuales, esta Procuraduría considera muy relevante que las administraciones, así como los organismos y entidades dependientes de las mismas, ofrezcan a los ciudadanos la mayor información posible en relación con las promociones de viviendas protegidas que se lleven a cabo. Sobre la obligación de proporcionar esta información se ha pronunciado esta institución en el año 2009 en la resolución formulada como consecuencia de la tramitación del expediente **20080783**. En el mismo, su autor nos ponía de manifiesto la ausencia de contestación a un escrito dirigido a la empresa municipal de Valladolid VIVA, en el cual se solicitaba información general acerca de una promoción de viviendas de protección pública llevada a cabo en Valladolid. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos al Ayuntamiento de Valladolid, quien nos confirmó que no se había proporcionado al ciudadano la información que este había solicitado.

Considerando lo anterior, se procedió a formular una resolución al Ayuntamiento indicado, recomendando al mismo que instara al órgano correspondiente de la empresa municipal VIVA para que procediera a contestar expresamente la solicitud de información realizada por el ciudadano. En nuestra opinión, a la obligación de atender la petición realizada no se podía oponer la naturaleza jurídica de la empresa a quien se había dirigido la misma, puesto que debía considerarse, de un lado, que la promoción y gestión de viviendas constituye un servicio público local que puede gestionarse de manera directa a través de una sociedad



mercantil municipal (entre otras, Sentencias del Tribunal Supremo de 29 de septiembre de 1992 y 26 de febrero de 2002); y, de otro, la existencia, a determinados efectos, de una identidad entre la Corporación local creadora y una sociedad municipal constituida por la misma, con órganos de dirección y administración, así como capital, de origen municipal en su totalidad (entre otras, Sentencias del Tribunal Supremo de 31 de julio de 1992 y de 12 de julio de 1996).

La parte dispositiva de la resolución dirigida al Ayuntamiento de Valladolid tenía el siguiente tenor literal:

*«Instar a la Sociedad Municipal de Vivienda y Suelo de Valladolid, S.L. (VIVA) a que proceda a contestar expresamente la solicitud de información registrada de entrada en ese Ayuntamiento de Valladolid con fecha 13 de diciembre de 2006 y número 200600066096, proporcionando al solicitante, dentro de los límites establecidos por la normativa aplicable, los datos requeridos o, en su caso, informando a aquél del sistema utilizado para la asignación de las viviendas promovidas en el Sector 18 “Villa de Prado” del Plan General de Ordenación Urbana, así como de su resultado».*

La resolución señalada fue contestada a través de un informe de VIVA del cual se desprendía que no se había procedido a contestar a la petición de información realizada por el ciudadano, aun cuando fuera poniéndole de manifiesto la imposibilidad de proporcionar la información demandada. Una vez comunicada al autor de la queja la contestación del Ayuntamiento de Valladolid a nuestra resolución, se procedió al archivo del expediente.

Para finalizar la referencia a las actuaciones de esta Procuraduría respecto a la promoción de viviendas de protección pública, procede señalar que, a diferencia de lo ocurrido en los expedientes anteriores, en la queja **20081648**, una vez finalizada la investigación correspondiente, no se observó la concurrencia de una irregularidad en la actuación de la Administración. En aquella, su autor planteaba un incremento del precio de unas viviendas de protección pública, promovidas en la ciudad de León, como consecuencia de los retrasos en los que se había incurrido en la construcción de las mismas. Sin embargo, de la información obtenida de la Consejería de Fomento, una vez admitida a trámite la queja, se desprendía que aquella elevación del precio no se derivaba de ninguna actuación administrativa irregular, sino que era responsabilidad exclusiva de la actuación de la empresa promotora. En consecuencia, se comunicó al ciudadano el archivo de la queja, conjuntamente con la fundamentación de la postura adoptada por esta institución y con la información acerca de la forma en la cual podía exigir, si así lo estimaba oportuno, la reparación de los daños causados por los posibles incumplimientos contractuales en los que hubiera podido incurrir la empresa promotora de las viviendas.



### **3.1.2. Adjudicación de viviendas promovidas con subvención de la Junta de Castilla y León**

En la introducción general de este apartado del Informe, dedicado a las actuaciones llevadas a cabo por esta institución en materia de vivienda, señalábamos que 2009 había sido el primer año de aplicación de la Orden FOM/1982/2008, de 14 de noviembre, por la que se ha regulado un nuevo procedimiento para la selección de los adquirentes y arrendatarios de viviendas protegidas. Sin embargo, las posturas adoptadas por esta Procuraduría en relación con estos procedimientos de adjudicación de viviendas todavía se han referido a supuestos donde la norma aplicada era la Orden FOM/1191/2004, de 19 de julio, ahora derogada por la antes citada.

Así ocurrió en el expediente **20080030**, donde el ciudadano planteaba su oposición a la inclusión en la lista firme de posibles adquirentes, confeccionada por la Administración autonómica en un procedimiento de adjudicación en régimen de compraventa de treinta y cuatro viviendas de protección pública concertadas promovidas en la ciudad de Salamanca, de una persona que había sido seleccionada con anterioridad por el Patronato Municipal de Vivienda y Urbanismo del Ayuntamiento de Salamanca como compradora de otra vivienda protegida. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en varias ocasiones en solicitud de información relacionada con la problemática planteada a la Consejería de Fomento y al Ayuntamiento indicado.

De la información obtenida de ambos organismos, se desprendía con claridad que uno de los solicitantes de las viviendas adjudicadas por la Administración autonómica ya había sido adjudicatario de una vivienda promovida por el Patronato municipal señalado, habiéndose procedido, incluso, a la celebración del contrato de compraventa de esta última vivienda protegida. A pesar de haber sido conocida esta circunstancia por la Consejería de Fomento con anterioridad a la celebración del correspondiente sorteo para la elaboración de la lista firme de adquirentes, el antes indicado fue incluido en la misma, con el compromiso por parte de este de proceder a la renuncia de la vivienda municipal. Finalmente, el solicitante resultó adjudicatario de la vivienda concertada, siendo su solicitud seleccionada en perjuicio de las peticiones de otros ciudadanos que no eran titulares de ninguna vivienda protegida en la fecha en la que se celebró aquel sorteo. Considerando lo anterior, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Fomento con base en la argumentación jurídica que a continuación se expone brevemente.

En relación con el concreto procedimiento de adjudicación de viviendas protegidas referido en la queja, esta Procuraduría consideró que una de las personas incluidas en la lista firme de posibles adquirentes confeccionada por la Administración autonómica en aquel,





incumplía uno de los requisitos que exigía el art. 4.2 de la Orden FOM/1191/2004, de 19 de julio, para poder ser adjudicatario de una de las viviendas concertadas promovidas, puesto que ya era titular de una vivienda protegida. Así mismo, se estimó también que, en el momento en el cual la Administración autonómica había tenido conocimiento de aquella circunstancia, se había podido dejar sin efecto la adjudicación a favor de aquel, sin necesidad de acudir para ello a ningún procedimiento revisor. En consecuencia, se recomendó a la Administración autonómica el inicio de un procedimiento de declaración de lesividad de la parte de la lista firme de posibles adquirentes en la cual se había incluido al solicitante que había resultado adjudicatario con anterioridad de una vivienda protegida municipal, pese a haber renunciado a ella. Del mismo modo, se puso de manifiesto en nuestra resolución que, en el supuesto de que como consecuencia de la anulación de la actuación irregular recomendada por esta institución, se viera privado el antes indicado, finalmente, de la vivienda protegida, aquel no tenía el deber jurídico de soportar los perjuicios económicos sufridos al haber renunciado previamente a la vivienda municipal. En consecuencia, existirían claros indicios de concurrencia de los requisitos exigidos para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración pública, debiendo iniciarse de oficio, por tanto, el correspondiente procedimiento para determinar el alcance concreto de aquella responsabilidad.

Por otra parte, desde una perspectiva general, la tramitación de la queja en cuestión, puso de manifiesto una posible mejora de la regulación del procedimiento para la selección de los adquirentes y arrendatarios de viviendas protegidas en Castilla y León, consistente en la posibilidad de dejar sin efecto la adjudicación de una vivienda protegida en aquellos supuestos en los que, en el momento de la celebración del correspondiente contrato, se verifique el incumplimiento por el adjudicatario de alguno de los requisitos exigidos para acceder a una vivienda protegida. Previsiones análogas a la sugerida se incluían en la normativa reguladora de procedimientos de selección de adjudicatarios de viviendas de protección pública de comunidades autónomas como Extremadura, Galicia o Aragón.

En atención a los argumentos enunciados, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Fomento en los siguientes términos:

*“Primero.- En relación con el procedimiento de adjudicación en régimen de compraventa de 34 viviendas de protección pública de gestión pública, modalidad concertadas, (...), adoptar las siguientes medidas:*

*- Iniciar, al amparo de lo dispuesto en el art. 103 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAPyPAC, un procedimiento de declaración de lesividad de la inclusión en la lista firme de posibles adquirentes (cupo c)) de una persona que había renunciado a una vivienda promovida por el Patronato Municipal de Vivienda y*





*Urbanismo del Ayuntamiento de Salamanca, para su ulterior impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.*

*- En el supuesto de que se produzca la anulación judicial de la adjudicación indicada, otorgar la vivienda que quede disponible a quien corresponda, haciendo uso de la lista de reserva aprobada para el mismo procedimiento.*

*- En el mismo caso indicado en el punto anterior, iniciar un procedimiento de responsabilidad patrimonial con la finalidad de indemnizar los daños y perjuicios causados al ciudadano que, habiendo renunciado en su día a una vivienda promovida por el Patronato Municipal antes indicado, se vea además privado de la vivienda promovida con subvención de la Junta de Castilla y León como consecuencia de aquella anulación.*

*Segundo.- Valorar la inclusión en la Orden FOM/1982/2008, de 14 de noviembre, por la que se regula, en la actualidad, el procedimiento para la selección de los adquirentes y arrendatarios de viviendas protegidas en Castilla y León, de una previsión específica dirigida a dejar sin efecto adjudicaciones de viviendas con posterioridad a la aprobación de la lista definitiva y con anterioridad a la firma del contrato, previa confección de las listas principal, de reserva y general, en el caso de que se verifique, en el período de tiempo que media entre ambos actos, un incumplimiento sobrevenido de alguno de los requisitos exigidos para ser adjudicatario de aquellas viviendas”.*

La resolución señalada, que fue comunicada además de al autor de la queja al Ayuntamiento de Salamanca, fue aceptada por la Consejería de Fomento en su punto segundo. Prueba de esta aceptación es la inclusión en el Decreto 64/2009, de 24 de septiembre, por el que se modifica el Decreto 52/2002, de 27 de marzo, de Desarrollo y Aplicación del Plan Director de Vivienda y Suelo de Castilla y León 2002-2009, de una previsión de acuerdo con la cual, los requisitos, excepción hecha del de edad, para acceder a una vivienda de protección pública deberán verificarse en la fecha en la que se solicite el visado del contrato de compraventa o alquiler (nueva disposición adicional undécima del Decreto 52/2002, de 27 de marzo). Aunque podría ser conveniente también, a estos efectos, la modificación de la Orden señalada en el punto segundo de nuestra resolución, la aplicación de la previsión indicada debe evitar que se repitan supuestos como el que había dado lugar a la queja citada.

Por el contrario, el punto primero de la resolución no fue aceptado por la Consejería de Fomento.

Una vez comunicado al autor de la queja el resultado final de la tramitación de la misma, se procedió a su archivo.



Por su parte, en los expedientes **20080697** y **20080778**, sus autores también planteaban su disconformidad con la exclusión de sus solicitudes de sendos procedimientos de adjudicación de viviendas de protección pública promovidas en la provincia de Ávila. En los dos supuestos, el motivo de la exclusión había sido el incumplimiento del requisito de ingresos económicos exigido por la Orden FOM/1191/2004, de 19 de julio, antes citada.

Admitidas ambas quejas a trámite, se solicitó información correspondiente a la problemática planteada en las mismas a la Consejería de Fomento y, a la vista de los informes obtenidos, se llegó a la conclusión de que las exclusiones controvertidas eran el resultado de una correcta aplicación de la Orden reguladora del procedimiento de adjudicación de viviendas protegidas. En consecuencia, se procedió al archivo de los expedientes de queja, no sin antes comunicar a sus autores la fundamentación de la postura adoptada por esta institución.

Así mismo, en el expediente **20081320** también se planteaba la posible existencia de irregularidades en la tramitación de una solicitud presentada en el marco de una convocatoria para la adjudicación de doscientas ochenta y cinco viviendas de protección pública promovidas por el Patronato Municipal de Vivienda y Urbanismo del Ayuntamiento de Salamanca. Al igual que había sucedido en los dos expedientes anteriores, el examen de la información proporcionada por el Ayuntamiento citado no reveló la existencia de ninguna irregularidad en la actuación de esta Entidad local. En consecuencia, se procedió al archivo del expediente previa comunicación al ciudadano de la fundamentación de la postura de esta institución.

Para finalizar esta referencia a la intervención de esta institución en relación con los procedimientos de selección de los compradores de viviendas protegidas, únicamente reiterar que, de las quejas presentadas en 2009 en relación con los procedimientos regulados por la Orden FOM/1982/2008, de 14 de noviembre, se desprende una nueva problemática relativa a la falta de información acerca de los procedimientos de selección convocados y a la participación en los mismos de los ciudadanos que se encuentran inscritos como demandantes de viviendas protegidas. Sin duda, tendremos ocasión de ocuparnos de esta cuestión concreta en nuestro próximo Informe anual.

### **3.1.3. Deficiencias en viviendas de protección pública**

En 2009 se ha confirmado el descenso en el número de ocasiones en los que los ciudadanos han planteado conflictos relacionados con la existencia de deficiencias en viviendas protegidas y con la ausencia de actuaciones de la Administración ante aquellas. Si en 2008 habían sido tres las quejas presentadas en relación con esta cuestión concreta, en 2009 han sido cinco, lo que puede ser considerado como una cifra baja si consideramos la incidencia que esta problemática ha tenido en años anteriores. Otra de las tendencias que se han confirmado en 2009 en relación con la conservación de las viviendas de protección pública, es el hecho de



que sean los defectos o irregularidades en las obras de urbanización de las mismas las que motiven las resoluciones formuladas por esta institución.

Un ejemplo de lo anterior lo encontramos en el expediente **20080966**, donde varios ciudadanos ponían de manifiesto el deficiente estado de conservación en el que se encontraban las obras de urbanización (vías públicas de tráfico rodado, zonas de aparcamientos, zonas ajardinadas, espacios libres de uso público y zonas de esparcimiento) vinculadas a un grupo de más de trescientas viviendas de protección pública localizadas en la ciudad de Zamora. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información relacionada con la problemática planteada a la Consejería de Fomento y al Ayuntamiento de Zamora. Del contenido de los informes obtenidos se desprendía que los espacios de uso público que habían dado lugar a la queja presentaban deficiencias en su conservación debido, con probabilidad, a la, en cierto modo, indeterminación existente en cuanto a la administración responsable de mantener aquellos en condiciones adecuadas.

Al respecto, esta Procuraduría consideró que, quedando fuera de toda duda la titularidad autonómica de los espacios de uso público que constituían la urbanización interior del grupo de viviendas de protección pública en cuestión, los mismos debían ser cedidos gratuitamente al Ayuntamiento de Zamora por la Consejería de Fomento, siguiendo para ello el procedimiento de entrega y recepción contemplado en los arts. 206 y 207 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León. En este sentido, aunque era cierto que la Consejería indicada había solicitado en varias ocasiones al Ayuntamiento de Zamora que se llevaran a cabo las actuaciones oportunas para que se pudiera formalizar la cesión de los terrenos en cuestión, no se podía afirmar que se hubiera producido una aceptación tácita de las obras de urbanización indicadas, puesto que para que esta tuviera lugar el Tribunal Supremo (entre otras, en sus sentencias de 21 de noviembre de 1989, de 21 de junio de 2001 y de 25 de enero de 2002) había exigido que la existencia de aquella aceptación tácita se pudiera deducir de actos propios y concluyentes de la administración vinculantes para la misma. No constaba, en forma alguna, la existencia de tales actos en el supuesto planteado en la queja.

En atención a la argumentación jurídica que ha sido resumida, se procedió a formular sendas resoluciones a la Consejería de Fomento y al Ayuntamiento de Zamora. En concreto, la dirigida a la Consejería identificada tenía el siguiente tenor literal:

*“Cumplir con lo dispuesto en los arts. 21 del Decreto 2114/1968, de 24 de julio, por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley sobre Viviendas de Protección Oficial, y 206 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, con la finalidad de que el Ayuntamiento de Zamora pueda recibir efectivamente los espacios de uso público*



*(viales, zonas verdes y zonas de esparcimiento) ejecutados con ocasión de la construcción de un edificio de 338 viviendas de protección pública y 14 locales comerciales (...) de la localidad de Zamora”.*

Por su parte, también se formuló una resolución al Ayuntamiento de Zamora en los siguientes términos:

*“Primero.- Cumplir con lo dispuesto en los arts. 206 y 207 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, con la finalidad de que ese Ayuntamiento pueda recibir efectivamente los espacios de uso público (viales, zonas verdes y zonas de esparcimiento) ejecutados con ocasión de la construcción de un edificio de 338 viviendas de protección pública y 14 locales comerciales (...) de la localidad de Zamora*

*Segundo.- Una vez que sean recibidas tales obras, garantizar su adecuada conservación y mantenimiento, de conformidad con lo dispuesto en el art. 208 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León”.*

Las resoluciones señaladas fueron aceptadas expresamente por las administraciones destinatarias de las mismas. En concreto, el Ayuntamiento de Zamora nos comunicó que había procedido a conceder al Servicio Territorial de Fomento la licencia para la ejecución de las obras de reparación de la urbanización del grupo de viviendas en cuestión, la cual una vez finalizada sería entregada a la Entidad local, quien se comprometía a asumir su conservación y mantenimiento una vez que se produjera su entrega.

Una vez comunicada la respuesta de las administraciones implicadas a los ciudadanos que habían acudido a esta institución, se procedió al archivo de la queja. No obstante, aquellos se volvieron a dirigir a esta Procuraduría poniendo de manifiesto su oposición al contenido concreto de las obras que habían sido iniciadas por la Administración autonómica. Por tanto, con posterioridad a la fecha de cierre del presente Informe, se procedió a la apertura de una nueva queja (**20092309**), a su admisión a trámite y a dirigir nuevas solicitudes de información a la Consejería de Fomento y al Ayuntamiento de Zamora. En el Informe correspondiente a 2010 haremos referencia al resultado de la nueva investigación iniciada.

A diferencia de lo ocurrido en la queja anterior, en el expediente **20081373**, tras la investigación llevada a cabo, no se observó la existencia de ninguna irregularidad en la actuación de la Administración. En esta queja los ciudadanos hacían alusión a la presunta existencia de varias deficiencias constructivas en un grupo de viviendas de protección pública de gestión privada localizadas en la ciudad de Palencia. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos a la Consejería de Fomento y al Ayuntamiento de Palencia en solicitud de información relacionada con la problemática planteada. Considerando el contenido de los informes



remitidos, se concluyó que la actuación llevada a cabo por los organismos indicados en relación con el edificio de viviendas de protección pública controvertido había sido correcta, sin perjuicio de la posible existencia de algún tipo de responsabilidad del promotor y constructor del mismo, durante el plazo de un año, respecto a los vicios o defectos de ejecución que pudiesen afectar a los elementos de terminación o acabado de las obras (art. 17.1 c) de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación) que habían sido denunciados.

#### **3.1.4. Infracciones y sanciones**

El cumplimiento de los objetivos para cuyo cumplimiento se promueven y construyen las viviendas de protección pública se puede ver frustrado por determinadas conductas de los adjudicatarios de las mismas. Precisamente, por este motivo, es tan relevante que tales conductas se encuentren debidamente tipificadas por la normativa de rango legal correspondiente, y sean adecuadamente perseguidas y sancionadas por la administración competente en materia de vivienda. A ambos aspectos (regulación de conductas infractoras e inspección y represión de las mismas) se viene refiriendo esta Procuraduría en los últimos años a través de diversas resoluciones dirigidas a la Consejería de Fomento. Sin duda, no destinar estas viviendas a domicilio habitual y permanente de quienes fueron seleccionados en su día para acceder a aquellas, es una de las infracciones que, de forma más frecuente, es denunciada por los ciudadanos ante la administración y ante esta institución.

En nuestro Informe anual anterior, hicimos referencia a una resolución formulada como resultado de una investigación de oficio (**OF/02/07**) llevada a cabo en relación con el destino de unas viviendas de protección pública promovidas por la Consejería de Fomento en la localidad de Sahagún (León). En esta actuación de oficio se había constatado la existencia de serias dudas acerca del destino de quince de las treinta y cinco viviendas en cuestión. Por este motivo, en 2008 se había formulado una resolución a la Consejería de Fomento en la cual, además de recomendar a este organismo que adoptara las medidas oportunas para comprobar fehacientemente el destino de tales viviendas y para, en su caso, sancionar las infracciones que se estuvieran cometiendo por los adjudicatarios de las mismas, se había sugerido también a aquella, por segunda vez, la inclusión en el proyecto de ley del derecho a la vivienda en Castilla y León de una regulación específica de la función inspectora en materia de vivienda. Las recomendaciones contenidas en la citada resolución referidas a las viviendas promovidas en la localidad de Sahagún habían sido aceptadas expresamente, no así la sugerencia normativa general también realizada en aquella.

Pues bien, en 2009 tres ciudadanos acudieron a esta institución manifestando la persistencia de la situación de las viviendas en cuestión que había motivado la resolución anterior. Como consecuencia de ello, se procedió a la apertura de tres expedientes de queja



(**20090706**, **20090707** y **20090745**), a su admisión a trámite y a formular una nueva petición de información a la Consejería de Fomento. Del informe remitido por esta se desprendía el mantenimiento de las dudas acerca del efectivo destino de las viviendas en cuestión a domicilio habitual y permanente de sus adjudicatarios. En efecto, tras la aceptación de esta resolución, únicamente se había dirigido por el Servicio Territorial de Fomento de León una petición de colaboración al Ayuntamiento de Sahagún que, un año después, aún no ha sido atendida. En consecuencia, en 2009 se procedió a formular una nueva resolución, en la cual además de reiterar la recomendación realizada por esta Procuraduría en el mes de junio de 2008 en relación con las viviendas citadas, se realizó una nueva reflexión general acerca de la función inspectora en materia de vivienda llevada a cabo en el ámbito de Castilla y León.

Así, en primer lugar, en relación con las viviendas en cuestión, se continuaba estimando conveniente que se procediera a la apertura formal de un trámite de información previa en el marco del cual se completasen, con las actuaciones sugeridas en la propia resolución o con cualesquiera otras que el órgano competente acordase, las acciones de investigación dirigidas a constatar que las quince viviendas señaladas constituían el domicilio habitual y permanente de sus adjudicatarios.

En segundo lugar, desde una perspectiva general, el supuesto particular planteado en relación con estas viviendas era revelador de una problemática más general relacionada con la ausencia de una regulación legal de la función inspectora en materia de vivienda. En efecto, si la ausencia de colaboración de una entidad local parecía tener como consecuencia agotar la capacidad de investigación de la Administración autonómica, la conclusión no podía ser otra que la necesidad de que la función inspectora en materia de vivienda de protección pública recibiera un decidido impulso, normativo primero, y ejecutivo después. Especialmente relevante nos parecía la inclusión en una norma de rango legal de la obligación de los ayuntamientos de ceder a la administración competente en materia de vivienda los datos relativos al empadronamiento en las viviendas de protección pública, así como la de las compañías suministradoras de agua, energía eléctrica, gas y otros servicios, de facilitar, a la misma administración, los datos relacionados con los contratos de suministro y con los niveles de consumo de tales servicios, con el fin exclusivo, en ambos supuestos, de verificar el cumplimiento de la obligación del titular de una vivienda protegida de destinar la misma a su domicilio habitual y permanente (previsiones análogas a la señalada se habían incluido en las leyes de vivienda de las comunidades autónomas de Cataluña y Galicia).

En atención a los argumentos expuestos, se procedió a formular una nueva resolución a la Consejería de Fomento en los siguientes términos:



*“Primero.- En relación con las 35 viviendas de protección pública promovidas por la Consejería de Fomento en la localidad de Sahagún (León), adoptar las siguientes medidas:*

*1. En el marco de un trámite formal de información previa, completar las actuaciones inspectoras llevadas a cabo, hasta la fecha, por el Servicio Territorial de Fomento de León, con la finalidad de constatar que las viviendas en cuestión (en especial, las 15 viviendas a las que ya se hacía referencia en la resolución formulada en la actuación de oficio OF/06-02/07) han sido destinadas, y lo están siendo en la actualidad, a domicilio habitual y permanente de alguno de los miembros de la unidad familiar solicitante en el correspondiente procedimiento de adjudicación.*

*2. Entre las actuaciones de inspección que se lleven a cabo se pueden incluir requerimientos a los adjudicatarios de las viviendas de documentos tales como contratos de prestación de servicios de agua, gas y electricidad, recibos acreditativos de los consumos mensuales de los citados servicios, comunicaciones postales dirigidas a los mismos o contratos de trabajo.*

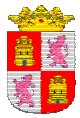
*3. En el supuesto de que, a través de las actuaciones desarrolladas en el trámite de información previa indicado, no quedara acreditado el cumplimiento de la obligación antes señalada, proceder a incoar los procedimientos sancionadores correspondientes por presunta comisión de una infracción administrativa muy grave al régimen de viviendas de protección oficial tipificada en el art. 56 del RD, 3148/1978, de 10 de noviembre, por el que se desarrolla el RD Ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre Política de Vivienda.*

*Segundo.- Con carácter general, valorar la inclusión en el texto del futuro Proyecto de Ley del Derecho a la Vivienda de la Comunidad de Castilla y León de una regulación de la función inspectora específica en materia de vivienda, de los órganos administrativos y del personal competente para llevarla a cabo y de las concretas formas en las cuales se pueda llevar a cabo aquella inspección.*

*En esta regulación se podría incluir expresamente la obligación de ceder a los órganos de la Administración autonómica que desarrollen aquella función inspectora, los datos relativos al empadronamiento, a los contratos de suministro de servicios y a los niveles de consumo de estos, que sean necesarios para constatar si el adjudicatario de una vivienda de protección pública tiene su domicilio habitual y permanente en la misma”.*

En la fecha de cierre de este Informe, la resolución señalada no había sido contestada por la Consejería destinataria de la misma. En nuestro próximo Informe anual indicaremos el





contenido de esta contestación, así como si, definitivamente, se incluye o no en la futura ley de derecho a la vivienda de Castilla y León alguna referencia a la función inspectora de la Administración autonómica en este ámbito, tal y como viene sugiriendo reiteradamente esta institución.

A la presunta comisión de la misma infracción, pero en esta ocasión referida a unas viviendas de protección pública de gestión privada ubicadas en la ciudad de León, se refería el expediente **20081149**. En concreto, su autor ponía de manifiesto que, aproximadamente dos años después de la adjudicación de un grupo de ciento diez viviendas de protección públicas concertadas, nueve de ellas se encontraban vacías, así como que habiendo sido denunciada esta circunstancia ante el Servicio Territorial de Fomento de León, este órgano administrativo no había adoptado ninguna medida al respecto. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos a la Administración autonómica en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada. Del informe remitido por aquella, se desprendía que, en el supuesto planteado en la queja, no se había iniciado ningún trámite administrativo, a pesar de que sí había sido presentada una denuncia ante el Servicio Territorial de Fomento indicado en la cual se expresaba la presunta comisión de la conducta infractora señalada y se identificaban las viviendas concretas que se encontraban desocupadas.

A la vista de lo anterior, esta Procuraduría consideró que, desde un punto de vista procedimental, una vez que la Administración tuviera conocimiento de la posible comisión de una infracción administrativa en este ámbito material, por ejemplo a través de una denuncia de un ciudadano, aquella debía iniciar una actuación investigadora dirigida a verificar la efectiva existencia de la conducta infractora y a identificar al sujeto o sujetos responsables de la misma. Entre las actuaciones que podían integrar esta investigación, llevada a cabo a través de la apertura de un trámite formal de información previa, se podían enunciar, sin ánimo exhaustivo, las siguientes: solicitud al Ayuntamiento de León de los datos del padrón municipal relativos a la ocupación efectiva de las viviendas en cuestión y a la identidad de las personas concretas que la llevan a cabo; determinación de la titularidad de los contratos de prestación de servicios de agua, gas y electricidad, así como de la cuantía de los recibos acreditativos de los consumos mensuales de los mismos; verificación de la existencia de documentos acreditativos de la utilización de las viviendas, tales como comunicaciones postales dirigidas a los ocupantes de las mismas; o, en fin, obtención de declaraciones voluntarias de vecinos del inmueble o de inmuebles cercanos.

En atención a los argumentos brevemente expuestos, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Fomento en los siguientes términos:





*“En relación con las 9 viviendas integrantes del grupo de 110 viviendas concertadas promovidas en (...), adoptar las siguientes medidas:*

*Primero.- Sin perjuicio del absoluto respeto al principio de presunción de inocencia de los adjudicatarios de las citadas viviendas, acordar, por el órgano administrativo competente, la apertura formal de un trámite de información previa en el marco del cual se lleven a cabo actuaciones inspectoras dirigidas a verificar que aquéllas están siendo destinadas a domicilio habitual y permanente de alguno de los miembros de la unidad familiar solicitante en el correspondiente procedimiento de adjudicación.*

*Segundo.- En el supuesto de que, a través de las actuaciones desarrolladas en el trámite de información previa indicado, no quedara acreditado el cumplimiento de la obligación antes señalada, proceder a incoar los procedimientos sancionadores correspondientes por presunta comisión de una infracción administrativa muy grave al régimen de viviendas de protección oficial tipificada en el art. 56 del RD 3148/1978, de 10 de noviembre, por el que se desarrolla el RD Ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre Política de Vivienda”.*

Esta resolución fue aceptada expresamente por la Consejería destinataria de la misma, circunstancia que una vez puesta en conocimiento del autor de la queja motivó el archivo de esta última.

Para finalizar, procede señalar que en el supuesto planteado en el expediente **20081635**, donde se hacía alusión al hecho de que una vivienda promovida por la Consejería de Fomento en la localidad de Soria se encontraba desocupada desde el año 2003, tras realizar tres peticiones de información, se concluyó que la Administración autonómica estaba adoptando las medidas oportunas para poner fin a la situación que había dado lugar a la queja. Una vez informado el autor de la misma de la información obtenida, de la cual se desprendía que la problemática planteada se encontraba en vías de solución, se procedió al archivo del expediente.

### **3.2. Viviendas no sometidas a regímenes de protección pública**

Aunque es evidente que la intervención administrativa es más intensa en el caso de las viviendas protegidas, no debemos olvidar que las administraciones públicas ejercen también facultades en relación con viviendas no sometidas a regímenes de protección pública o viviendas libres, que o bien nunca han tenido naturaleza protegida o bien la han perdido por el transcurso del tiempo. El desarrollo de aquellas funciones genera conflictos que, en ocasiones, conducen a los ciudadanos a acudir a esta institución.



Las posturas adoptadas en 2009 en relación con estas quejas se han referido a la promoción de estas viviendas, a su enajenación por las administraciones públicas y a las deficiencias existentes en las mismas. Cabe destacar que algunas de las intervenciones se han referido a grupos de viviendas sobre las que ya se había pronunciado esta Procuraduría en años anteriores, como son las ochenta viviendas de titularidad municipal, antiguamente de renta limitada, localizadas en Segovia y el grupo de viviendas ubicadas en la ciudad de Valladolid que se encuentran cedidas a la Dirección General de la Guardia Civil.

### **3.2.1. Promoción y enajenación**

Respecto a la promoción de viviendas libres, procede referirse a la problemática planteada en el expediente **20071824**, donde el ciudadano nos planteaba la presunta existencia de irregularidades en la enajenación de una parcela de titularidad municipal ubicada en una localidad de la provincia de Zamora. Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna, nos dirigimos en solicitud de información al Ayuntamiento afectado y a la Diputación Provincial de Zamora. De los informes proporcionados por ambas entidades locales, se desprendía la concurrencia de dos irregularidades: en primer lugar, se había utilizado para la enajenación de aquella parcela el procedimiento de concurso, cuando debía haberse llevado a cabo una subasta; y, en segundo lugar, se había adjudicado el citado concurso sin haber obtenido previamente la autorización correspondiente de la Diputación Provincial de Zamora, pese a que el valor de la parcela superaba el límite establecido en la normativa aplicable por encima del cual es preceptiva la citada autorización (ambas irregularidades habían sido puestas de manifiesto también por la Diputación Provincial citada).

Pues bien, respecto a la utilización de un procedimiento inadecuado para llevar a cabo la enajenación de la parcela (concurso en lugar de subasta), esta Procuraduría consideró que esta circunstancia determinaba la nulidad de pleno derecho del acuerdo municipal mediante el cual se había llevado a cabo su adjudicación. En este sentido, el Tribunal Supremo había señalado que la utilización de un procedimiento que no sea el previsto legalmente constituye un supuesto de nulidad de pleno derecho (con carácter general, sentencia del TS de 23 de octubre de 2001). A lo anterior, cabía añadir que la ausencia del pronunciamiento de la Diputación Provincial favorable a la adjudicación conllevaba también la ineficacia del acto de enajenación. En consecuencia, concurrían en el supuesto planteado los requisitos necesarios para que se procediera, al amparo de lo dispuesto en el art. 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, al inicio de un procedimiento de revisión de oficio del acuerdo municipal correspondiente.

En atención a la fundamentación que ha sido expuesta de forma resumida, se procedió a formular una resolución al Ayuntamiento cuya actuación había sido cuestionada con el siguiente tenor literal:



*“Iniciar el procedimiento de revisión de oficio, previsto en el art. 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAPyPAC, del Acuerdo adoptado, con fecha 19 de enero de 2004, por el Pleno municipal, mediante el cual se adjudicó definitivamente a favor de la mercantil (...) el concurso convocado para la enajenación de 12.583 m2 de la parcela de titularidad municipal (...), por haber sido dictado aquel prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido”.*

Esta resolución, que fue comunicada además de al autor de la queja a la Diputación Provincial de Zamora, fue aceptada expresamente por el Ayuntamiento destinatario de la misma, quien nos indicó que se iba a proceder a la revisión de oficio del acuerdo por el que se había enajenado la parcela citada, declarando esta enajenación nula de pleno derecho. Una vez puesta de manifiesto la contestación municipal al autor de la queja y a aquella Diputación Provincial se procedió a archivar el expediente.

Por otra parte, en relación ahora con la enajenación de viviendas libres, desde el año 2006 esta Procuraduría viene haciendo referencia en sus informes anuales a las problemáticas planteadas por varios ciudadanos y a las posturas adoptadas por esta institución respecto al procedimiento de regularización de la situación jurídica de un grupo de ochenta viviendas cuya titularidad correspondía al Ayuntamiento de Segovia. Estas viviendas, originalmente, habían sido viviendas de renta limitada; sin embargo, el transcurso del tiempo había motivado que las mismas se hubieran convertido en bienes de carácter patrimonial del Ayuntamiento de Segovia. Este procedimiento había dado lugar, en el año 2007, a la formulación de una resolución general dirigida al Ayuntamiento indicado (expedientes **Q/2122/06**, **Q/2123/06** y **Q/303/07**) en la cual se había instado al mismo la adopción de las medidas necesarias para identificar, en el plazo de tiempo más breve posible, aquellas viviendas que podían ser enajenadas a sus ocupantes por cumplir los requisitos necesarios para ello. Esta resolución había sido aceptada por aquel Ayuntamiento, quien nos había comunicado su voluntad de lograr una solución favorable para todas las partes implicadas, en el marco de aquel procedimiento de regularización.

En nuestro Informe anual anterior señalábamos que se habían presentado dos nuevas quejas relacionadas con este grupo de viviendas (**20080725** y **20081476**), en las cuales sus autores nos ponían de manifiesto su disconformidad con el hecho de que el Ayuntamiento en cuestión no hubiera procedido a la venta de dos de las viviendas integrantes de aquel grupo a los ocupantes de las mismas. Pues bien, en 2009, una vez analizada la información proporcionada por el Ayuntamiento de Segovia en relación con estos dos casos concretos, se llegó a la conclusión de que en ninguno de ellos las personas residentes en las viviendas en cuestión eran titulares de un derecho a que les fueran enajenadas a ellos directamente las mismas.



Así, en el primer caso, el solicitante de la venta había firmado el contrato de arrendamiento de la vivienda en 1979, siendo únicamente posible la enajenación directa de la misma en aquel supuesto en que el arrendatario fuera titular de un derecho a su adquisición como consecuencia de la aceptación de la oferta de venta que había sido realizada en 1975 por el Ayuntamiento (es decir, cuatro años antes de la fecha de la firma del contrato de arrendamiento en el supuesto planteado en la queja). Por su parte, en el supuesto del segundo expediente, se llegó a conclusión de que el solicitante no era titular de un derecho a la compra directa de la vivienda, puesto que, tras el fallecimiento del arrendatario inicial de la vivienda en cuestión no se había producido la subrogación en las obligaciones y derechos derivados del contrato de arrendamiento, al incumplirse uno de los requisitos necesarios para que hubiera sido posible aquella: la convivencia del cónyuge con el arrendatario al tiempo del fallecimiento de este (requisito, cuyo cumplimiento era exigido por la normativa aplicable, tal y como se había ocupado de reiterar el Tribunal Supremo, entre otras, en sus sentencias de 25 de junio de 1998 y de 11 de diciembre de 2001).

Una vez comunicada a los autores de la queja la información obtenida del Ayuntamiento de Segovia, así como la fundamentación jurídica de la postura adoptada por esta institución, se procedió al archivo de ambos expedientes.

### **3.2.2. Deficiencias**

Un año más, y es el tercero, debemos hacer referencia en este punto a la problemática relacionada con las deficiencias existentes en un edificio de viviendas localizado en la ciudad de Valladolid, cuya titularidad corresponde a la Administración autonómica y que se encuentra concedido en usufructo a la Dirección General de la Guardia Civil, siendo utilizadas las viviendas por miembros del Cuerpo de la Guardia Civil y por sus familias. En efecto, en 2009 se ha dirigido a la Consejería de Fomento la tercera resolución sobre esta cuestión, prueba evidente de que la misma se encuentra lejos de estar solucionada.

En la primera resolución, formulada en 2006 como consecuencia de la investigación llevada a cabo con ocasión de la tramitación de cinco expedientes de queja, ya se instaba a la Administración autonómica a adoptar las medidas necesarias para garantizar que las viviendas en cuestión se encontraran en unas adecuadas condiciones de habitabilidad, procediéndose con este fin, si así se estimaba oportuno, a la celebración de un convenio de colaboración con el órgano de la administración estatal correspondiente. La aceptación de esta resolución no impidió que la misma problemática se reiterara nuevamente por un ciudadano en el año 2008, dando lugar a la apertura de un nuevo expediente de queja y a una segunda resolución donde, en esencia, se reiteraba la primera. Como contestación a esta segunda resolución, la Consejería de Fomento nos había puesto de manifiesto que se había mantenido una reunión con el alto



mando de la Guardia Civil, para avanzar sobre el tema de las posibles reparaciones de las viviendas o la adopción de otras fórmulas alternativas que permitieran alcanzar una solución en un plazo breve de tiempo.

Sin embargo, en 2009 dos ciudadanos se volvieron a dirigir a esta institución, poniendo en nuestro conocimiento que no se había llevado a cabo ninguna labor de reparación en las viviendas y que las mismas requerían intervenciones esenciales y urgentes, en especial en relación con la cubierta del edificio y con la canalización del agua de lluvia. En consecuencia, se procedió a la apertura de dos nuevas quejas (**20091114** y **20091261**), a su admisión a trámite y a dirigirnos a la Consejería de Fomento y a la Subdelegación del Gobierno en Valladolid en solicitud de información acerca de las condiciones de habitabilidad de las viviendas en cuestión y de las medidas que se habían adoptado para garantizar las mismas.

Pues bien, a la vista de los informes proporcionados por ambas administraciones, así como de la contestación a la Pregunta Escrita nº 2250, formulada en las Cortes de Castilla y León acerca de las actuaciones a realizar en relación con las viviendas que nos ocupan, se podía concluir que las deficiencias de habitabilidad puestas de manifiesto en la resolución formulada en 2006, se mantenían en esencia, puesto que no se habían llevado a cabo obras de rehabilitación de relevancia.

Aunque era cierto que se estaban buscando soluciones alternativas y estructurales a la problemática descrita (en concreto, se insistía en la construcción de un nuevo cuartel), a nuestro juicio la adopción de una solución como la señalada no solo no era incompatible con la ejecución de obras de reparación de las viviendas, sino que, al contrario, incrementaba la necesidad de la rehabilitación de estas, considerando el plazo de tiempo necesario para que las familias que residían en la actualidad en las mismas pudieran trasladarse a unas viviendas de nueva construcción.

En definitiva, esta Procuraduría consideró oportuno formular, por tercera vez, una resolución a la Consejería de Fomento en los siguientes términos:

*“Como titular de las viviendas integrantes del grupo (...) de la localidad de Valladolid, acordar, en el plazo de tiempo más breve posible, la ejecución de las obras de reparación que sean necesarias y más urgentes para garantizar unas adecuadas condiciones de habitabilidad de tales viviendas, solicitando para ello, si así se estima oportuno, la celebración de un convenio de colaboración con el órgano de la administración estatal que corresponda, sin perjuicio de la posible adopción de otras medidas estructurales a largo plazo”.*

La resolución señalada, que fue comunicada a los autores de las quejas y a la Subdelegación del Gobierno en Valladolid, fue aceptada por la Consejería de Fomento con



posterioridad a la fecha de cierre del presente informe. En concreto, aquel centro directivo nos ha puesto de manifiesto que, sin perjuicio de la celebración de un convenio con el Ministerio competente para la construcción de un nuevo cuartel, la Administración autonómica va a llevar a cabo las obras de reparación de las deficiencias cuya ejecución ha sido calificada como urgente por la Comandancia de la Guardia Civil. Si en nuestro Informe anual anterior manifestábamos nuestro deseo de que se adoptaran las actuaciones necesarias para garantizar la adecuada habitabilidad de las viviendas en cuestión, este año no podemos sino reiterar aquel deseo, esperando que en el informe de 2010 no sea necesario volver a hacer referencia a esta problemática como consecuencia de su solución definitiva.

En relación con la existencia de deficiencias en viviendas libres, se plantea la cuestión del alcance de la supervisión municipal de los proyectos de obras de construcción de aquellas en el momento de conceder las correspondientes licencias de obras y de primera ocupación. Esta problemática general se planteó en el expediente de queja **20080926**, donde su autor hacía alusión a las deficientes condiciones de habitabilidad de una vivienda localizada en la ciudad de Valladolid. Aquellas deficiencias se concretaban en las condiciones térmicas de la citada vivienda, alcanzando la misma una temperatura interior en la época estival muy elevada. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información relacionada con la problemática planteada al Ayuntamiento en cuestión, quien nos informó del contenido de la intervención municipal, tanto con anterioridad a la concesión de las correspondientes licencias, como con posterioridad a la misma como consecuencia de las reclamaciones que habían sido presentadas por el propietario de la vivienda en cuestión.

A la vista de la información obtenida, se concluyó que, sin perjuicio de la realidad de las condiciones térmicas de la vivienda descritas en la queja, no se podía afirmar que el Ayuntamiento de Valladolid fuera, en forma alguna, responsable jurídicamente de aquella situación. En este sentido, se consideró que, a pesar de la entrada en vigor del Código Técnico de la Edificación, el ámbito de actuación municipal ante la presentación de una solicitud de licencia de obras no se había modificado en esencia, pudiendo añadirse únicamente a los controles existentes una constatación formal de la documentación exigida por aquel Código, pero no contemplándose, en principio, una supervisión exhaustiva del contenido del proyecto. Por tanto, incluso en el supuesto de que el proyecto de construcción de la vivienda hubiese incumplido alguno de los aspectos regulados en la norma básica de edificación aplicable (extremo este que, por otra parte, tampoco se había acreditado), no hubiera sido el Ayuntamiento de Valladolid el responsable de aquel incumplimiento, sino que la responsabilidad recaería sobre los agentes intervinientes en la edificación del inmueble en cuestión.



En consecuencia, se procedió al archivo de la queja en cuestión, no sin antes comunicar la postura de esta institución al Ayuntamiento de Valladolid y al autor de la queja, en este último caso conjuntamente con la fundamentación jurídica en la que se basó aquella.

### **3.3. Ayudas económicas**

Si señalábamos con anterioridad que en 2009 el número de quejas presentadas por los ciudadanos en materia de vivienda había descendido, las planteadas específicamente en relación con la tramitación y resolución de los procedimientos dirigidos al reconocimiento y pago de ayudas económicas dirigidas a subvencionar la adquisición, la rehabilitación o el arrendamiento de vivienda, por el contrario, han ascendido notablemente. En efecto, veintisiete han sido las quejas planteadas respecto a los citados procedimientos, diez más que en 2008. Este ascenso se debe, sin duda, a las veintidós quejas relativas a las ayudas al alquiler, diez de ellas referidas al reconocimiento y pago de la renta básica de emancipación.

Las intervenciones llevadas a cabo han tenido por objeto los diferentes tipos de subvenciones existentes en el ámbito material de la vivienda: ayudas dirigidas a subvencionar la adquisición y la rehabilitación; ayudas a los arrendatarios; y, en fin, ayudas a las viviendas localizadas en el medio rural.

#### **3.3.1. Ayudas a la adquisición y rehabilitación de viviendas**

Comenzando con las ayudas a la adquisición de viviendas, conviven las que se reconocen y abonan en el marco del Plan Estatal de Vivienda vigente en cada momento, con las que, con el mismo fin, vienen siendo convocadas anualmente por la Consejería de Fomento.

En cuanto a las primeras, cabe referirse a la postura adoptada en los expedientes **20061780** y **20070559**, donde los ciudadanos planteaban la presunta existencia de irregularidades en la tramitación y resolución de las solicitudes de financiación cualificada para la adquisición de cuarenta y ocho viviendas protegidas de la Comunidad de Castilla y León que habían sido presentadas al amparo del Plan de Vivienda y Suelo del Estado 2002-2005. En concreto, señalaban los autores de las quejas citadas que, como consecuencia de aquellas irregularidades, se habían visto obligados a solicitar las ayudas contempladas en el Plan Estatal 2005-2008, con unas condiciones menos ventajosas que las previstas en el Plan anterior. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos a la Consejería de Fomento, en varias ocasiones y de forma reiterada, en solicitud de información correspondiente a la problemática señalada.

Pues bien, a la vista de los informes finalmente obtenidos se podía concluir que la cooperativa promotora de las viviendas, a pesar de haber obtenido la habilitación correspondiente de la Administración, no había concertado con una entidad de crédito, por motivos que se desconocían, un préstamo cualificado, sino uno libre, habiendo sido esta



decisión la que había condicionado de una forma determinante las ayudas económicas a las que, finalmente, habían podido acceder los adquirentes finales de las viviendas. En consecuencia, la actuación de la Administración autonómica no estaba directamente relacionada con el cambio de las condiciones de la financiación cualificada a la que, finalmente, pudieron acceder los compradores de las viviendas. Lo anterior debía entenderse sin perjuicio de las posibles responsabilidades en las que podrían haber incurrido los administradores o gestores contratados por la cooperativa promotora por los daños que pudieran haber causado a sus miembros como consecuencia de las gestiones relativas al acceso a la financiación cualificada para la adquisición de las viviendas.

Por tanto, se procedió al archivo del expediente, no sin antes comunicar la postura de esta institución tanto a la Administración afectada como a los autores de las quejas señaladas, en este último caso conjuntamente con la fundamentación jurídica de la decisión adoptada.

Todavía en relación con las ayudas contempladas en el Plan Estatal de Vivienda, cabe referirse al expediente **20080997**, donde el ciudadano planteaba su disconformidad con la denegación de financiación cualificada para la adquisición de una vivienda localizada en Medina del Campo (Valladolid). Al igual que ocurrió en el caso anterior, una vez admitida la queja a trámite y analizada la información proporcionada por la Consejería de Fomento, no se observó la concurrencia de irregularidad alguna por parte de esta, puesto que quedó acreditado que la vivienda para cuya adquisición se solicitaba la ayuda tenía una superficie útil superior a la máxima prevista para poder acceder a la misma. En consecuencia, se procedió a comunicar al autor de la queja el contenido de la información obtenida y la postura de esta institución conjuntamente con la fundamentación jurídica de la misma.

Por su parte, respecto a las ayudas dirigidas a subvencionar la adquisición de viviendas que vienen siendo convocadas anualmente por la Consejería de Fomento, cabe referirse a la solución alcanzada en el expediente **20082305**. En el mismo, el ciudadano planteaba su disconformidad con la denegación de una ayuda económica destinada a subvencionar la adquisición de una vivienda para el año 2008, debido a la presunta ausencia de entrega de la documentación que le había sido requerida por la Administración autonómica en el curso de la tramitación de su solicitud. Pues bien, tras dos peticiones de información realizadas por esta institución, aquella Consejería nos comunicó que se había estimado el recurso potestativo de reposición interpuesto por el solicitante frente a la resolución denegatoria de la subvención y que, en consecuencia, se había reconocido la ayuda económica solicitada.

A las ayudas a la rehabilitación de viviendas contempladas en el Plan Estatal de Vivienda y Suelo se refirió la resolución formulada en el expediente **20081783**, si bien en la





misma se realizaba una sugerencia de carácter general relacionada con una problemática que afecta a todas las subvenciones en materia de vivienda, como es la relativa a los retrasos en el abono de estas ayudas cuando ya han sido reconocidas a sus beneficiarios. En aquella queja, el ciudadano inicialmente nos planteaba una ausencia de resolución expresa de una solicitud de ayuda económica para la rehabilitación de una vivienda ubicada en una localidad de la provincia de Segovia. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos a la Consejería de Fomento en solicitud de información relativa a la problemática planteada.

Pues bien, de la información proporcionada por la Administración autonómica se desprendía que, transcurridos más de dos años desde que se había comunicado por el ciudadano la finalización de la ejecución de las obras para las que se había solicitado la ayuda, y más de nueve meses desde que se había producido el reconocimiento definitivo de las ayudas financieras, aún no se había procedido al pago de estas últimas. En consecuencia, se puso de manifiesto la necesidad de que la Administración autonómica, en el marco de las competencias que le correspondían y de acuerdo con lo previsto en el Convenio de Colaboración suscrito con el Ministerio de Vivienda para la aplicación del Plan Estatal 2005-2008, adoptase las medidas oportunas para que se procediera al abono de las ayudas reconocidas. Por otra parte, considerando la problemática general derivada del retraso temporal en el abono de las cantidades económicas al cual ya se ha obligado la Administración autonómica, se sugirió a esta que en las resoluciones administrativas a través de las cuales se reconociera definitivamente una ayuda económica en forma de subvención en materia de vivienda, se mencionara expresamente el derecho que asiste al particular beneficiario de la misma de reclamar por escrito la deuda, a los efectos de que se generen los correspondientes intereses de demora a cargo de la Administración. En realidad, esta sugerencia general era una reiteración de tres resoluciones anteriores también dirigidas a la Consejería de Fomento en los expedientes **Q/2120/00**, **Q/2303/00** y **Q/323/04**, a las que se hizo una amplia referencia en los informes correspondientes a los años 2001 y 2004.

En atención a la argumentación jurídica enunciada someramente, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Fomento en los siguientes términos:

*“Primero.- Con carácter particular, adoptar, en el marco de las competencias que le corresponden a esa Administración autonómica y de acuerdo con lo previsto en el Convenio de Colaboración suscrito con el Ministerio de Vivienda para la aplicación del Plan Estatal 2005-2008, las medidas necesarias para que se proceda, en el plazo de tiempo más breve posible, al abono de las ayudas financieras reconocidas de forma definitiva a (...).*



*Segundo.- Con carácter general, valorar la inclusión en las resoluciones administrativas a través de las cuales se reconozca definitivamente una ayuda económica en forma de subvención en materia de vivienda, de la mención del derecho que asiste al particular beneficiario de la misma de reclamar por escrito la deuda, una vez transcurrido el plazo de tres meses desde su reconocimiento, a los efectos de que se generen los correspondientes intereses de demora a cargo de la Administración”.*

Con posterioridad a la fecha de cierre del presente Informe, la Consejería destinataria de la resolución contestó a la misma señalando que, en aceptación de su punto primero, se había procedido al pago de la ayuda en cuestión. Esta circunstancia, una vez que se comunique al autor de la queja, dará lugar al archivo de esta última.

### **3.3.2. Ayudas al alquiler**

España se caracteriza, en cuanto al régimen de tenencia de las viviendas, por un predominio de la propiedad sobre el alquiler y por una relevancia cuantitativa de este último relativamente baja en relación con lo que ocurre en otros países europeos. En este sentido, según los datos del Ministerio de Vivienda, en 2008 de un total de 16.747.294 viviendas principales, únicamente 2.208.539 (un 13%) se encontraban en régimen de alquiler. Los mismos datos referidos a Castilla y León arrojan un resultado similar (983.718 viviendas principales, de las cuales 89.605, un 9,1%, estaban arrendadas).

Por los motivos señalados, el fomento del alquiler debe ser una de las directrices esenciales de las políticas públicas de vivienda, tanto en el ámbito estatal como en el autonómico. En el primero, ya indicábamos en la introducción general a este apartado de vivienda, que el impulso del alquiler, conjuntamente con el de la rehabilitación de viviendas, son los dos grandes objetivos perseguidos por el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012. Así mismo, también debemos referirnos aquí a la renta básica de emancipación, que según datos del Ministerio de Vivienda, en el mes de octubre de 2009 había sido reconocida a cerca de 150.000 jóvenes, de los cuales, más de 19.000 eran de Castilla y León.

Por su parte, la Administración autonómica, además de la colaboración con la estatal a través del reconocimiento de las ayudas al alquiler, también dispone de sus medidas propias dirigidas a potenciar el régimen de arrendamiento en nuestra Comunidad, tales como las ayudas dirigidas a subvencionar a los arrendatarios de viviendas, en ocasiones de forma complementaria a la renta básica de emancipación, o la gestión de la Reserva de Viviendas Vacías para Alquiler (Revival).

Pues bien, en relación con unas y otras se han presentado ante esta institución en 2009, veintidós quejas, catorce más que las planteadas en 2008. Una de las causas de este



aumento, sin duda, ha sido el número de ocasiones en las que los ciudadanos han acudido a esta institución poniendo de manifiesto dificultades para el cobro de la renta básica de emancipación (diez de aquellas se han referido a esta cuestión concreta).

Procede recordar aquí que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 4 del RD 1472/2007, de 2 de noviembre, por el que se regula la renta básica de emancipación de los jóvenes, mientras el reconocimiento de esta ayuda económica corresponde a las comunidades autónomas, el abono final de la misma es responsabilidad del Ministerio de Vivienda. En cualquier caso, ambos momentos (reconocimiento y pago de la subvención), se encuentran íntimamente relacionados. Si, en cuanto al reconocimiento de esta ayuda en Castilla y León, esta Procuraduría concluyó en 2008, tras la tramitación de una actuación de oficio (**20080484**), que no se observaban irregularidades de carácter general, el pago de la citada subvención, por el contrario, está viéndose afectado por varias irregularidades, de las cuales son prueba las numerosas quejas que se están presentando, tanto ante el Defensor del Pueblo como ante esta Procuraduría, en las cuales se plantean demoras o interrupciones en su abono.

En concreto, el Defensor ha puesto en nuestro conocimiento, entre otras actuaciones, la formulación de diversas recomendaciones dirigidas al Ministerio de Vivienda, relativas a la modificación del RD, antes citado, reforma normativa que tuvo lugar mediante RD 366/2009, de 20 de marzo.

Por su parte, esta Procuraduría, cuando las quejas presentadas se refirieron a la ausencia o demora en el pago de la ayuda sin que tuviera influencia en ello la Administración autonómica, acordó la remisión de aquellas al Defensor del Pueblo. Así se procedió, por ejemplo, en los expedientes **20090016**, **20090712**, **20091026**, **20091723** o **20092156**. Por el contrario, en aquellos supuestos en los que se consideró que la ausencia o retraso en el pago de la ayuda podía encontrarse relacionada con una actuación de la Administración autonómica, se admitió a trámite la queja y se solicitó la información correspondiente a la Consejería de Fomento. Así ocurrió en los expedientes **20091221** y **20091888**, lográndose en ambos casos, tras la intervención de esta institución, la solución a la problemática planteada en cada uno de ellos, a través del efectivo abono de la ayuda.

En cuanto a las quejas presentadas en relación con la tramitación y resolución de las solicitudes de ayudas destinadas a los arrendatarios de viviendas convocadas por la Consejería de Fomento (en el año 2009, a través de la Orden FOM/486/2009, de 3 de marzo), procede referirse al expediente **20081558**, donde el ciudadano nos planteaba su disconformidad con la denegación de aquella ayuda a un arrendatario de un departamento de uso compatible con el alojamiento (Duca) incluido en la bolsa de alquiler de viviendas de la Junta de Castilla y León en Burgos. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos a la Consejería de Fomento en solicitud de



información relativa a la problemática planteada, quien nos puso de manifiesto que la causa de la denegación de la ayuda en cuestión había sido que el objeto del arrendamiento era un local usado como vivienda, encontrándose el inmueble arrendado, por tanto, excluido del ámbito de aplicación de las órdenes de convocatoria de las ayudas.

A la vista del contenido de la información obtenida, se concluyó que el inmueble indicado no era una vivienda en términos jurídicos, tal y como se desprendía de la propia escritura de compraventa del mismo y de su inscripción catastral. Por otro lado, el hecho de que el citado inmueble hubiese sido arrendado a través de la bolsa de alquiler de viviendas gestionada por la Junta de Castilla y León no implicaba que el mismo se encontrase dentro del objeto de la subvención, tal y como era definido por las correspondientes convocatorias de la misma. En consecuencia, se procedió al archivo del expediente al no observarse ninguna irregularidad en la actuación de la administración, previa comunicación al autor de la queja de la postura de esta institución y de la fundamentación jurídica de la misma.

Así mismo, en el expediente **20091157**, su autor nos puso de manifiesto una presunta ausencia de pago de la ayuda económica dirigida a jóvenes arrendatarios que había sido reconocida a una persona residente en la provincia de Salamanca. Una vez admitida a trámite la queja y con posterioridad a la intervención de esta institución, la Administración autonómica procedió al abono de las cantidades económicas debidas al beneficiario de la subvención, circunstancia que fue puesta en conocimiento del ciudadano y motivó el archivo del expediente.

Finalmente, se indicaba con anterioridad que otra de las medidas a través de las cuales la Administración autonómica fomenta el alquiler en Castilla y León es la gestión del programa de viviendas vacías para alquiler. Pues bien, en relación con el funcionamiento de este instrumento administrativo se ha adoptado en 2009 una resolución. En efecto, en el expediente **20080792**, un ciudadano nos ponía de manifiesto que, pese a haber solicitado la inscripción de su vivienda, localizada en la ciudad de León, en Revival con el fin de que la misma fuera arrendada a través de aquel programa, su petición había sido denegada por la Administración autonómica. A la vista de la información proporcionada por la Consejería de Fomento en atención a nuestro requerimiento de información, se podía concluir que, en el supuesto planteado en esta queja, una vez tramitado el procedimiento correspondiente y habiendo sido aceptada por el propietario la propuesta de inscripción en Revival de la vivienda antes identificada, no se había procedido aún a la misma. En concreto, el motivo de la ausencia de inscripción de la vivienda era la falta de entrega por el propietario de determinada documentación requerida a este por Provil, S.A, empresa pública encargada de la gestión de este programa.



Sin embargo, esta Procuraduría consideró que la empresa pública señalada disponía de la documentación acreditativa del cumplimiento por la vivienda de los requisitos exigidos para ser inscrita en Revival, así como de la precisa para gestionar el programa de vivienda vacía. Por tanto, no disponiendo aquella empresa de discrecionalidad para exigir la presentación de documentos no requeridos por la normativa aplicable, se instó a que se procediera a la inscripción recomendada. En consecuencia, habiendo transcurrido más de un año desde que se había solicitado la inscripción de la vivienda y con base en la fundamentación jurídica correspondiente, se dirigió una resolución a la Consejería de Fomento con el siguiente tenor literal:

*“En el ejercicio de la función de dirección atribuida por el Decreto 100/2005, de 22 de diciembre, por el que se regula la Reserva de Viviendas Vacías para Alquiler (Revival) de Castilla y León, y en aplicación del mismo, instar a Promoción de Viviendas, Infraestructuras y Logística, Sociedad Anónima (Provil S.A.) a que proceda a la inscripción en Revival de la vivienda localizada en (...) de León”.*

La Consejería de Fomento aceptó expresamente la resolución indicada, señalando que, con posterioridad a la misma, se había procedido a la inscripción en Revival de la vivienda. Una vez puesta en conocimiento del autor de la queja la aceptación de la resolución, se procedió al archivo del expediente.

### **3.3.3. Ayudas a la vivienda rural**

Por sus características físicas y demográficas, en Castilla y León reviste una especial relevancia el fomento de la adquisición y rehabilitación de viviendas en el medio rural. No se olvida de ello, el anteproyecto de ley del derecho a la vivienda, al que ya nos hemos referido con anterioridad, donde se señala, en su propia exposición de motivos, que el factor territorial y la dispersión de la población deben condicionar las actuaciones que configuran la política de vivienda en la Comunidad. En esta línea, aquel anteproyecto propone la regulación de una nueva tipología de vivienda de protección pública en el medio rural. No obstante, hasta la fecha aquel fomento se ha concretado en la regulación y convocatoria de ayudas económicas cuyo objeto es subvencionar la adquisición y rehabilitación de viviendas localizadas en el ámbito rural. Ahora bien, resulta necesario precisar qué se entiende a estos efectos por medio rural o núcleos rurales.

En relación con esta cuestión general, ya señalábamos en nuestro informe anual anterior que, como consecuencia de la tramitación del expediente de queja **20080745**, se había sugerido a la Consejería de Fomento que valorase flexibilizar el concepto de núcleo rural, definido en el Plan Director de Vivienda y Suelo de Castilla y León 2002-2009, incluyendo dentro de aquel a los núcleos de población separados con menos de 3.000 habitantes, aunque



pertenezcan a términos municipales cuya población exceda de 10.000 habitantes, con el fin de que las actuaciones protegibles que se lleven a cabo en viviendas ubicadas en aquellas localidades puedan ser subvencionadas a través de las ayudas a la vivienda rural.

Pues bien, en 2009 la Administración autonómica nos ha puesto de manifiesto la aceptación de la citada resolución, indicando que en la tramitación de la modificación del Decreto 52/2002, de 27 de marzo, de Desarrollo y Aplicación del Plan Director de Vivienda y Suelo de Castilla y León 2002-2009, para adaptarlo al RD, 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación, se iba a valorar la flexibilización del concepto de núcleo rural sugerida por esta Institución.

En este sentido, el Decreto 64/2009, de 24 de septiembre, por el que se ha modificado el Decreto 52/2002, de 27 de marzo, de Desarrollo y Aplicación del Plan Director de Vivienda y Suelo de Castilla y León 2002-2009, prevé en su art. cuarto, a través del cual se modifica el art. 6.1 del citado Decreto 52/2002, una flexibilización del concepto de núcleo rural. En efecto, en el precepto citado se contempla la posibilidad de declarar, mediante Orden de la Consejería competente en materia de vivienda, como núcleos rurales, además de municipios en principio excluidos (previsión que ya se incluye en la actualidad), otras entidades locales menores, cuando social y económicamente tengan un carácter eminentemente rural.

No obstante, se puso de manifiesto a la Consejería de Fomento, con anterioridad a la aprobación de la norma indicada y a los efectos oportunos, que, a juicio de esta Procuraduría, la mención señalada a las entidades locales menores era más conveniente que se realizara a localidades y/o núcleos de población, puesto que la utilización del término entidad local menor remite nuevamente y de forma exclusiva a una forma concreta de organización administrativa, circunstancia esta que puede continuar generando las contradicciones entre los objetivos perseguidos por las ayudas a la vivienda rural y la definición de esta a las que nos referíamos en la resolución a la que se hizo referencia en nuestro informe anterior. De todo ello fue debidamente informado el autor de la queja antes citada.

Como señalábamos también en el informe correspondiente al año 2008, en el expediente de queja **20081882**, su autor nos ponía de manifiesto que se había procedido a solicitar una ayuda a la vivienda rural, siendo denegada la petición con base, precisamente, en el hecho de que la vivienda en cuestión no se encontraba en un municipio que pudiera ser considerado núcleo rural. En concreto, la vivienda en cuestión se encontraba localizada en una pequeña población de apenas quinientos habitantes que pertenecía al término municipal de Segovia. Admitida la queja a trámite, se solicitó información a la Consejería de Fomento, quien nos confirmó que en este caso la desestimación de la solicitud estaba motivada por la circunstancia señalada. A la vista de la información obtenida, esta Procuraduría consideró que la



decisión que había motivado la queja era correcta desde un punto de vista jurídico, puesto que se había adoptado en aplicación del precepto antes señalado del Plan Director de Vivienda y Suelo vigente en aquel momento. No obstante lo cual, se comunicó al autor de la queja la resolución que había sido formulada en su día por esta Procuraduría, la contestación a la misma de la Consejería de Fomento y la nueva sugerencia que volvió a realizar esta Institución a la vista del contenido del proyecto del Decreto antes citado, aprobado después con fecha 24 de septiembre.

En cualquier caso, deseamos que la aplicación de la norma finalmente aprobada evite situaciones como las que habían dado lugar a las quejas señaladas reveladoras de una cierta disfuncionalidad en la aplicación de estas ayudas.

#### **4. TRANSPORTES**

El ejercicio de las competencias que el Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad de Castilla y León en materia de transportes se encuentra necesariamente condicionado por su extensión geográfica y por su dispersión poblacional. Estos presupuestos determinan, de un lado, que la existencia de una red de servicios de transporte público suficiente y de calidad, a la que puedan acceder todos los ciudadanos con independencia del lugar donde residan, se erija en un elemento fundamental para la vertebración del territorio y en presupuesto básico de la eficacia de muchos de los derechos reconocidos a aquellos en la CE y en el propio Estatuto de Autonomía; y, de otro, que la creación y mantenimiento de aquella red se vea obstaculizada por numerosas dificultades, entre las cuales se encuentra, como es evidente, su elevado coste económico. Sin embargo, es obligado, por exigirlo así el cumplimiento de objetivos estatutarios como la prestación a todos los ciudadanos de unos servicios públicos de calidad o la cohesión social y territorial, hacer un esfuerzo dirigido a lograr la extensión de aquella red por todo el territorio autonómico y a que su funcionamiento responda a parámetros de calidad propios del siglo XXI.

En modo alguno se puede afirmar que las administraciones públicas, y en concreto la autonómica, no hayan empleado tiempo y recursos en alcanzar los objetivos señalados. Una prueba evidente de ello es la creación de sistemas como el servicio de transporte a la demanda, que esta Procuraduría viene elogiando en sus informes, debido a que comprueba todos los años, y 2009 no es una excepción, que a través de la entrada en funcionamiento de aquel servicio se resuelven muchos de los problemas relacionados con el transporte interurbano de viajeros que conducen a los ciudadanos a acudir a esta institución a plantear sus quejas. Desde un punto de vista económico, el esfuerzo en recursos dirigidos a la implantación de este servicio se concreta, según lo señalado en la contestación a la Pregunta Escrita n.º 2403 realizada en las Cortes de Castilla y León, en un coste de inversión entre los años 2004 y 2008 superior a los



seis millones de euros. Por otra parte, la extensión de este servicio a todo el territorio de la Comunidad es también uno de los objetivos perseguidos por el DL, aprobado en 2009 por la Junta de Castilla y León, y debidamente convalidado por las Cortes autonómicas, para garantizar la estabilidad del sistema concesional de transporte público regular interurbano de viajeros por carretera.

No obstante, y a pesar de haber sido anunciada, continúa quedando pendiente la aprobación de un marco legal regulador del transporte interurbano de viajeros, al cual ya nos referimos en nuestro Informe anterior, donde se hizo alusión a las sugerencias realizadas a la Administración autonómica acerca de la inclusión en una futura ley de transporte rural e interurbano de cuestiones tales como la regulación de los derechos de los viajeros o la configuración general del régimen jurídico de las estaciones de transporte de viajeros. A diferencia de lo ocurrido en Castilla y León, otras comunidades, como Galicia, Madrid y Extremadura, sí han procedido en 2009 a aprobar leyes relacionadas con el transporte interurbano.

Comenzando con el examen de las quejas presentadas en 2009, procede señalar que han sido diecisiete los conflictos relativos al funcionamiento de los servicios de transporte que han conducido a los ciudadanos a acudir a esta institución (diez menos que en 2008). Por tanto, el paulatino ascenso del número de quejas presentadas en relación con los servicios de transporte al que hacíamos referencia en el Informe de 2008 se ha visto interrumpido. Por materias, continúa siendo el transporte de viajeros por carretera el que más quejas genera, puesto que once de las diecisiete quejas indicadas se refirieron al mismo, planteándose en otras cinco cuestiones relacionadas con el transporte ferroviario. En cualquier caso, el descenso en la conflictividad relativa a esta materia, al que antes se ha hecho referencia, se debe a la reducción de las quejas relativas a los servicios de transporte interurbano de viajeros por carretera, puesto que de las dieciocho quejas presentadas en 2008 se ha pasado a las seis planteadas en 2009.

En cuanto a las resoluciones formuladas en 2009, cabe destacar que se han referido a la tramitación de las reclamaciones presentadas por los usuarios de los servicios de transporte de viajeros por carretera respecto a las condiciones de prestación de los mismos. Lo anterior evidencia la conveniencia de la aprobación del marco legal propio de la Comunidad antes indicado, para, entre otros objetivos, determinar con claridad cuáles son los derechos de aquellos usuarios y cuál debe ser la forma en la que han de ser tramitadas y resueltas las reclamaciones planteadas ante la administración competente.

Respecto a la colaboración prestada por las administraciones, y en especial por la autonómica, en la tramitación de los expedientes referidos a este sector de la actividad





administrativa, aquella ha sido, con carácter general, adecuada. No obstante, cabe señalar que en cuatro expedientes debimos reiterar nuestra petición de información a la Consejería de Fomento en dos ocasiones antes de que la misma fuera atendida. Por su parte, la resolución dirigida a la misma Consejería en el expediente **20082013**, al cual nos referiremos con posterioridad, debió reiterarse tres veces antes de que fuera contestada por aquella con posterioridad a la fecha de cierre del presente Informe.

Por último, procede recordar que en nuestro Informe anterior resaltábamos de forma negativa la ausencia de contestación a la resolución formulada de oficio a la Consejería de Fomento en relación con las estaciones de transporte de viajeros (**OF/13/07**). Pues bien, en 2009, como se señala en la parte de este Informe dedicada a las actuaciones de oficio, la resolución fue debidamente contestada, si bien ante una primera respuesta, cuando menos, poco clarificadora de la postura de la Administración autonómica ante nuestra resolución, fue necesario requerir a la Consejería citada una aclaración de aquella, la cual tuvo lugar en el sentido desarrollado en el apartado correspondiente del presente Informe.

#### **4.1. Transporte de viajeros por carretera**

##### **4.1.1. Transporte interurbano**

Al igual que ocurrió en 2008, las dos problemáticas vinculadas al transporte interurbano de viajeros en relación con las cuales ha intervenido esta Procuraduría han sido la inexistencia o insuficiencia de los servicios existentes en una determinada localidad o zona geográfica; y la tramitación y resolución de reclamaciones presentadas por los usuarios acerca de la prestación de estos servicios. El resultado de estas intervenciones ha sido diferente en uno y en otro caso, puesto que, mientras la tramitación de los expedientes referidos a la primera de las cuestiones ha finalizado con la solución de la problemática planteada o con la verificación de la inexistencia de una actuación administrativa irregular, en tres de los expedientes en los cuales se planteaban aspectos relacionados con la tramitación de reclamaciones planteadas por los usuarios se procedió a formular una resolución a la Consejería de Fomento.

Así, comenzando con la primera de las problemáticas indicadas, procede señalar que en los expedientes **20080901**, **20081776** y **20082202**, el contenido de las quejas presentadas por los ciudadanos era análogo (ausencia de servicios de transporte suficientes), variando únicamente la zona geográfica o localidad a la que se refería cada una de ellas (localidades o zonas de las provincias de Ávila, Segovia y León, respectivamente). En los tres casos, una vez admitidas a trámite las quejas, nos dirigimos a la Consejería de Fomento en solicitud de información correspondiente a los servicios de transporte existentes en la localidad



o zona de la que se trataba. A la vista de la información obtenida, se podía concluir que, tras la intervención de esta institución, la problemática que se había planteado en cada una de las quejas indicadas se encontraba solucionada o en vías de solución como consecuencia de la implantación del servicio de transporte a la demanda en las zonas de Muñana (Ávila), Navafría (Segovia), y Armunia (León), respectivamente. En el tercer caso, la puesta en funcionamiento del servicio aún no había tenido lugar, pero, con carácter provisional, se había procedido a incorporar la localidad a una concesión administrativa de servicio de transporte público regular permanente y de uso general de viajeros por carretera ya existente. En consecuencia, se informó a los ciudadanos de la solución alcanzada y se procedió al archivo de los expedientes.

Por su parte, en las quejas **20080120** y **20080867**, los ciudadanos planteaban también la insuficiencia de los servicios de transporte público de viajeros por carretera existentes en dos zonas de las provincias de Soria y Segovia, respectivamente. En ambos casos, las quejas fueron admitidas a trámite y se procedió a formular la correspondiente petición de información a la Administración autonómica. Considerando el contenido de la información obtenida, en los dos supuestos se concluyó que, si bien era evidente que todo lo que fuera incrementar las posibilidades de desplazamiento de los vecinos de pequeñas localidades a otras más grandes y dotadas de mayores servicios era un objetivo siempre deseable, en los dos casos concretos que habían sido planteados no se podía considerar la situación existente al respecto como irregular, teniendo en cuenta, de un lado, el número de habitantes de las localidades, y, de otro, los servicios públicos de transporte por carretera que ya existían en las mismas. Incluso, en el caso concreto planteado en la primera de las quejas señaladas, se estimó que desde el año 2006, cuando ya se había tramitado un expediente de queja por la misma cuestión, se habían adoptado las medidas oportunas para mejorar la situación de ausencia absoluta de transporte público existente en el pasado, incluida la implantación del servicio de transporte a la demanda. En consecuencia, considerando la inexistencia de irregularidad administrativa alguna, se procedió al archivo de las dos quejas indicadas, previa comunicación a sus autores de la información obtenida y de la fundamentación de la postura adoptada.

Por el contrario, como ya indicábamos con anterioridad, sí se han formulado resoluciones a la Consejería de Fomento en relación con la tramitación de reclamaciones presentadas por los usuarios de los servicios de transporte de viajeros por carretera.

En este sentido se procedió en el expediente **20082013**, donde su autor planteaba la ausencia de actuaciones a la vista de la presentación de dos denuncias frente a una empresa prestadora del servicio de transporte de viajeros entre las localidades de Palencia y Salamanca por aspectos relacionadas con la expedición de los títulos de viaje. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información a la Consejería de Fomento, quien nos puso de



manifiesto que, una vez presentada la denuncia, se había dado traslado de la misma a la empresa denunciada con la finalidad de que esta alegara lo que estimara oportuno. Continuaba señalando la Administración autonómica en su informe que, una vez realizadas alegaciones por la mercantil indicada, aunque se había emitido un informe contrario al inicio de actuaciones sancionadoras, ni se había adoptado la correspondiente decisión formal por el órgano competente para ello, ni se había procedido a comunicar aquel informe al denunciante.

Considerando el contenido de la información obtenida, se estimó oportuno señalar a la Administración autonómica que, presentada una denuncia escrita de unos hechos que pudieran ser constitutivos de una infracción administrativa, el órgano competente para ello no se encontraba obligado a incoar el correspondiente procedimiento sancionador, aunque sí a comunicar al denunciante los motivos por los cuales no se estimaba procedente aquella incoación. Así mismo, con carácter previo a la adopción de alguna de las dos decisiones indicadas (incoación del procedimiento o archivo de la denuncia), el órgano competente podía llevar a cabo, a modo de información previa, actuaciones dirigidas a determinar si concurrían en los hechos denunciados indicios suficientes para proceder a la incoación del procedimiento punitivo (arts. 206 y 209 del RD, 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres). Sin embargo, esta institución no disponía de datos suficientes para pronunciarse acerca si los hechos que habían sido denunciados, constituían o no una infracción administrativa en materia de transportes terrestres.

En atención a la argumentación jurídica apuntada, se dirigió una resolución a la Consejería de Fomento con el siguiente tenor literal:

*“Primero.- De conformidad con lo dispuesto en el art. 206 del RD, 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (modificado por RD, 1225/2006, de 27 de octubre), comunicar a (...) la decisión adoptada a la vista de la denuncia presentada por el mismo (...).*

*Segundo.- Comunicar, en el caso de que no se hubiera hecho aún, a los ciudadanos que hayan presentado denuncias en relación con el servicio regular de transporte de viajeros por carretera referido en la presente queja, la decisión adoptada en cada caso a la vista de la formulación de aquellas”.*

Esta resolución fue aceptada expresamente por la Consejería de Fomento con posterioridad a la fecha de cierre del presente Informe, circunstancia que, una vez comunicada al ciudadano, motivará el archivo de la queja.

Por su parte, en los expedientes **20080803** y **20081249**, sus autores se referían al desconocimiento de las actuaciones que habían sido llevadas a cabo por la Administración



autonómica a la vista de las reclamaciones presentadas en relación con servicios de transporte de viajeros cuya competencia correspondía a la Administración del Estado. Admitidas ambas quejas a trámite, nos dirigimos en solicitud de información a la Consejería de Fomento, quien nos informó en los dos supuestos que, en aplicación de la Orden del Ministerio de Fomento 3398/2002, de 20 de diciembre, por la que se establecen normas de control en relación con los transportes públicos de viajeros por carretera, se había procedido a remitir la reclamación presentada a la Dirección General de Transportes por Carretera del Ministerio de Fomento. Sin embargo, en ninguno de los dos casos se había puesto en conocimiento del ciudadano esta circunstancia.

Considerando lo anterior y sin perjuicio de la correcta remisión de las denuncias presentadas, esta Procuraduría consideró que si se hubiera informado a los denunciantes de la forma en la cual se había procedido se hubiera garantizado de una forma más adecuada el respeto por la Administración autonómica de los derechos reconocidos a todos los ciudadanos en sus relaciones con las administraciones públicas enunciados en el art. 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Por este motivo, en los dos expedientes indicados se dirigió una resolución a la Consejería de Fomento en los siguientes términos:

*“Con carácter general, en los supuestos en los que se proceda a remitir a la Dirección General de Transportes por Carretera del Ministerio de Fomento reclamaciones relativas a servicios regulares de transporte de viajeros de uso general, comunicar esta circunstancia al reclamante, con indicación de los datos de contacto generales de aquella Dirección General”.*

Ambas resoluciones fueron aceptadas expresamente por la Consejería destinataria de las mismas, circunstancia que, una vez comunicada a los autores de las quejas, motivo el archivo de estas últimas.

Para finalizar esta referencia a las actuaciones llevadas a cabo en relación con los servicios de transporte interurbano, cabe señalar la solución alcanzada en la problemática planteada en el expediente **20081742**, donde el ciudadano hacía referencia a la necesaria instalación de una marquesina en una localización concreta del margen de una carretera de la provincia de León, con la finalidad de que aquella pudiera ser utilizada por los usuarios del servicio de transporte que unía las localidades de Cabrillanes y Ponferrada, el cual tenía su parada en aquel lugar. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en varias ocasiones a la Consejería de Fomento y al Ayuntamiento en cuyo término municipal se solicitaba la construcción de la marquesina citada. A la vista de la información obtenida, se constató que, tras la intervención de esta institución, el Ayuntamiento en cuestión había logrado la cesión gratuita de la parcela en la que iba a ubicar la marquesina, y que, por tanto, la instalación de la



misma se iba a iniciar en un plazo breve de tiempo. Una vez comunicada al autor de la queja la información obtenida y considerando la próxima solución de la cuestión que había motivado la presentación de la queja, se procedió a su archivo.

#### **4.1.2. Transporte urbano**

En 2009, no se ha adoptado ninguna resolución en relación con el transporte urbano colectivo de viajeros. Sin embargo, es destacable que las dos problemáticas puestas en nuestro conocimiento por los ciudadanos a través de sus quejas, remiten a dos cuestiones que ya habían sido tratadas en años anteriores y sobre las cuales se había tenido la oportunidad de formular las correspondientes resoluciones.

La primera de las citadas problemáticas se encuentra, en realidad, a medio camino entre el transporte urbano y el interurbano, y es la relativa a la adecuada coordinación entre ambos en las principales ciudades de la Comunidad y en los municipios que forman parte de su alfoz. Recordábamos en nuestro Informe anterior que en los años 2004, 2005 y 2007, se había instado por parte de esta Procuraduría, a través de sus resoluciones, a las administraciones implicadas a que agilizaran la tramitación necesaria para proceder a la aprobación de los Planes Coordinados de Explotación de las áreas metropolitanas de Valladolid, Salamanca y León. Concretamente, en el caso de León la citada resolución fue formulada en el expediente **Q/920/07** y, a pesar de que la misma fue aceptada expresamente tanto por la Consejería de Fomento como por el Ayuntamiento de León, lo cierto es que la aprobación del Plan Coordinado de Explotación de León se encuentra aún pendiente, a diferencia de otros que ya han sido aprobados como los de Salamanca y Burgos.

Pues bien, en 2009 se han planteado dos quejas relacionadas con esta coordinación. La primera de ellas (**20090866**) es, en realidad, una continuación de la antes citada y en la misma su autor plantea su disconformidad con la ubicación actual de las paradas de los servicios de transporte público en la localidad de Valdelafuente, perteneciente al término municipal de Valdefresno, limítrofe con el de León. En la segunda (**20091795**), por su parte, el ciudadano nos puso de manifiesto las deficientes condiciones de la prestación del servicio de transporte público de viajeros en el término municipal de San Andrés del Rabanedo, también limítrofe con León.

En ambos expedientes nos dirigimos en solicitud de información a la Consejería de Fomento y a los ayuntamientos afectados, no habiéndose obtenido la totalidad de la información solicitada en los dos casos sino con posterioridad a la fecha de cierre del presente Informe. En nuestro próximo Informe, haremos referencia a la postura que adopte esta institución respecto a las cuestiones planteadas en aquellos expedientes, si bien se puede



adelantar que muchas de ellas podrían, cuando menos, ser objeto de una mejora con la aprobación del Plan señalado.

En cuanto a la segunda de las problemáticas antes enunciadas, la misma se refiere al funcionamiento del servicio de transporte urbano de Ponferrada, en relación con el cual se formuló en 2006 una resolución al Ayuntamiento. Esta Entidad local había contestado a nuestra resolución poniéndonos de manifiesto la mejora notable de la conexión entre los núcleos de Bárcena y Ponferrada (pertenecientes al mismo término municipal) que iba a producirse como consecuencia del proyecto integral de remodelación del transporte público de Ponferrada que se estaba abordando entonces. Pues bien, en 2009, puesto en marcha el proyecto indicado, se han planteado dos nuevas quejas en relación con este servicio, en las cuales se hace referencia a la falta de publicidad de la supresión de algunas de sus líneas (**20091536**) y a los perjuicios causados a las personas residentes en el núcleo de Bárcena como consecuencia de la supresión de cinco servicios correspondientes a la línea que une el mismo con la localidad de Ponferrada (**20091543**).

Admitidas ambas quejas a trámite, nos hemos dirigido en solicitud de información al Ayuntamiento de Ponferrada. En nuestro próximo Informe se hará referencia a la postura que adopte esta institución, postura que, al igual que ocurría en el caso de León, podría estar relacionada también con la posible aprobación de un Plan Coordinado de Explotación.

#### **4.2. Transporte ferroviario**

En cuanto a las quejas presentadas en 2009 respecto al funcionamiento de los servicios de transporte ferroviario, es destacable el descenso de las planteadas en relación con la Línea de Alta Velocidad Valladolid-Madrid, que entró en funcionamiento en el mes de diciembre de 2007. Únicamente una, de un total de cinco quejas relativas a este tipo de transporte, se ha referido a esta línea (en 2008, en cuatro de las seis ocasiones en las que los ciudadanos habían acudido a esta institución el funcionamiento de aquella línea de alta velocidad había sido el motivo).

En cualquier caso, como en años anteriores y como no podía ser de otra forma, la actuación de esta institución respecto a las quejas presentadas por los ciudadanos se ha encontrado condicionada por la adscripción al Ministerio de Fomento de Adif, Renfe-Operadora y Feve, entidades competentes para la gestión de la infraestructura y de los servicios ferroviarios.

En este sentido, tres de las cinco quejas presentadas en 2009 fueron remitidas al Defensor del Pueblo, puesto que era este el comisionado parlamentario competente para supervisar la actuación que había dado lugar a la queja. Así se procedió en los expedientes



**20090151**, donde el ciudadano aludía a un retraso superior a dos horas en un tren Alvia que recorría el trayecto entre Madrid y León; **20091566**, relacionado con la presunta existencia de deficiencias en una estación de ferrocarril de una localidad de la provincia de Ávila; y, **20092010**, en el que su autor planteaba la generación de unos daños como consecuencia de la supresión de un paso a nivel de la red ferroviaria de vía estrecha en la provincia de León. De la información que nos ha transmitido el Defensor del Pueblo, se desprende que ninguno de los tres supuestos señalados ha dado lugar a la formulación de una resolución por el comisionado parlamentario estatal a algún organismo o entidad integrante de la Administración estatal.

A diferencia de lo ocurrido en los expedientes anteriores, la queja **20091866**, donde el ciudadano hacía alusión al retraso en la tramitación de una reclamación presentada ante la Junta Arbitral de Transporte de Salamanca en relación con un servicio de transporte ferroviario de viajeros entre las localidades de Valladolid y París, fue admitida a trámite. Habiéndonos dirigido a la Consejería de Fomento en solicitud de información, en la fecha de cierre del presente Informe aún no había sido recibida la contestación a aquella.

## **5. COMUNICACIONES Y SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO**

No caben dudas acerca de la relevancia que las nuevas tecnologías (también denominadas tecnologías de la información y de la comunicación) han adquirido en el desarrollo de la vida de todos. Baste señalar al respecto, que el acceso y utilización de aquellas se ha convertido en un medio normal para la realización de numerosas actividades cotidianas, cuando no en un presupuesto ineludible para que puedan ser emprendidas algunas de ellas. No se olvidó de ello el Estatuto de Autonomía, que impone expresamente a los poderes públicos de la Comunidad la obligación de promover y adoptar las medidas necesarias para garantizar la plena incorporación de Castilla y León a la sociedad del conocimiento y la igualdad de oportunidades de todas las personas en el acceso a la formación y al uso de las tecnologías de la información y la comunicación (art. 16.21). Este mandato cobra mayor importancia si consideramos que, hoy en día, además del imprescindible impulso económico que para un territorio supone la universalización de estas tecnologías, la efectividad de derechos sociales, como la educación, la salud, el acceso a los servicios sociales o los propios de colectivos necesitados de especial atención, requiere, en muchos casos, un adecuado uso de aquellas por los poderes públicos y un acceso funcional a las mismas por los ciudadanos.

Ahora bien, es evidente que todo lo relacionado con estas tecnologías, su marco jurídico, los derechos reconocidos a los ciudadanos en este ámbito y las acciones de los poderes públicos dirigidas a su implantación, está sujeto a un cambio constante. Una manifestación de esta continua evolución es el propio contenido de las quejas presentadas por los ciudadanos, puesto que, de una situación, entre los años 2000 y 2004, en la que la demanda de los



ciudadanos se limitaba a disponer de un servicio telefónico fijo que funcionara correctamente o a poder acceder a Internet (acceso que no era posible, en muchos casos, como consecuencia de la utilización de los denominados teléfonos rurales de acceso celular), se ha llegado al contexto actual, donde las peticiones se dirigen a solicitar la existencia de cobertura de telefonía móvil o a poder disponer de una conexión de banda ancha, con una velocidad determinada y a través de una concreta tecnología (por ejemplo, ADSL).

La relevancia del acceso a las tecnologías de la información y de la comunicación para que la efectividad de los derechos de los ciudadanos sea real y la constante evolución a la que se ve sometido el Ordenamiento jurídico y la acción de las administraciones públicas en este ámbito condujo a los defensores del pueblo a debatir sobre este tema en las XXIV Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo, celebradas en el mes de octubre en Sevilla, centradas en el análisis de los derechos de la ciudadanía y las tecnologías de la información y la comunicación.

No procede reproducir aquí la totalidad de las conclusiones a las que se llegó en aquellas Jornadas a las cuales nos remitimos. Únicamente destacaremos que dos de esas conclusiones, referidas a la extensión de la conexión a Internet de banda ancha y a la protección de los derechos de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones frente a los operadores, han tenido su traducción en la acción desarrollada por esta institución en 2009. En concreto, respecto a la primera cuestión (extensión de la conexión de banda ancha), ha finalizado en 2009 una actuación de oficio iniciada el año anterior a través de la formulación de una resolución a la Consejería de Fomento. En la misma se ha sugerido a este centro directivo la elaboración y aprobación de un nuevo plan de banda ancha cuyo objetivo sea la universalización del acceso a este tipo de conexión en Castilla y León y el fomento de su adecuada utilización por los ciudadanos. Por su parte, la protección de los usuarios de las nuevas tecnologías ha motivado el inicio de una actuación, también de oficio, cuyo objeto es verificar el contenido de la actuación llevada a cabo por la Administración autonómica, en el ejercicio de sus competencias en materia de consumo, con el fin de mejorar y reforzar aquella protección. El contenido de ambas actuaciones ha sido desarrollado ampliamente en la parte de este Informe dedicada a las actuaciones de oficio, a donde nos remitimos.

La creciente relevancia que el acceso a las nuevas tecnologías está adquiriendo se manifiesta en el aumento de quejas que se está produciendo en los últimos años. Si en 2008 se habían presentado treinta y cuatro quejas en este ámbito, quince más que en el año anterior, en 2009 han sido treinta y seis las ocasiones en las que los ciudadanos nos han planteado conflictos relacionados con la sociedad del conocimiento (dos más que en 2008), de las cuales veintidós se referían a los servicios telefónico y de Internet, y cinco a la recepción de la señal televisiva. Dentro de las primeras y como en años anteriores, la falta de acceso a una conexión





de Internet de banda ancha y los conflictos contractuales con los operadores de telecomunicaciones fueron las problemáticas que, de forma más frecuente, se plantearon por los ciudadanos (en cinco y ocho ocasiones, respectivamente).

En cuanto a las resoluciones formuladas en relación con la actuación de los poderes públicos, ya se ha indicado en informes anteriores que la competencia estatal genérica en materia de telecomunicaciones motiva que la adopción de resoluciones en este ámbito material se produzca, fundamentalmente, como consecuencia de investigaciones iniciadas de oficio y no como resultado de la tramitación de quejas presentadas por los ciudadanos. Por este motivo, la resolución adoptada en 2009 en relación con las nuevas tecnologías fue la dirigida a la Consejería de Fomento en el expediente **20080485**, relativa a la extensión de la conexión a Internet de banda ancha y al fomento de su utilización por los ciudadanos castellano y leoneses. Su contenido se desarrolla ampliamente en la parte de este Informe dedicada a las actuaciones de oficio.

Para finalizar este apunte introductorio, cabe señalar que la colaboración de las administraciones públicas en la tramitación de los expedientes relacionados con las nuevas tecnologías, en aquellos casos en los que aquella fue necesaria, ha sido, con carácter general, correcta. No obstante, debemos destacar aquí que el expediente **Q/1282/07**, referido a la recepción de la señal analógica de televisión en el término municipal de Boca de Huérgano (León) y donde se había formulado una resolución al Ayuntamiento ha sido archivado en 2009 sin poder comunicar al ciudadano la postura de la Entidad local señalada ante nuestra resolución, pese a haber sido requerida reiteradamente.

### **5.1. Servicio postal**

Sin perjuicio de lo señalado con anterioridad respecto a las nuevas tecnologías, el servicio postal universal, regulado, esencialmente, en la Ley 24/1998, de 13 de julio, continúa siendo una garantía mínima de que todos los ciudadanos puedan acceder a determinados servicios postales a un precio asequible. De hecho, el mantenimiento y desarrollo de la comunicación postal, con las necesarias adaptaciones, no es contradictorio con el desarrollo de las tecnologías de la información y de la comunicación. Por el contrario, lo deseable es que todos los sistemas de comunicación puedan ser complementarios, máxime cuando a través del correo se prestan servicios que no pueden realizarse de otra forma, como la entrega de paquetes. Sin duda, una prueba de esta complementariedad es el crecimiento del envío de paquetería como consecuencia del desarrollo del comercio electrónico, que ha sido puesto de manifiesto, por ejemplo, por la Unión Postal Universal.

En cualquier caso, a los efectos que aquí interesan, es destacable el notable incremento en 2009 de las quejas planteadas en relación con el funcionamiento del servicio



postal. En efecto, si en los últimos dos años, únicamente se había presentado una queja cada año en relación con este servicio público, en 2009 han sido nueve las ocasiones en las que los ciudadanos nos han trasladado conflictos relacionados con este sistema de comunicación. Con carácter general, deficiencias en la prestación del servicio de correos en localidades de las provincias de Ávila (**20090957** y **20091565**), Burgos (**20091725**), León (**20091480**), Palencia (**20090612**), Segovia (**20090535** y **20090597**), Soria (**20092261**) y, en fin, Valladolid (**20091486**), motivaron las nueve quejas señaladas.

La adscripción estatal del operador habilitado para la prestación del servicio postal universal (Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A.), y, como tal, responsable de la actuación que había dado lugar a las quejas citadas, motivó la remisión de todas ellas al Defensor del Pueblo. De la información que nos ha proporcionado esta última institución, se desprende que cinco de las quejas remitidas fueron admitidas a trámite e investigadas, por tanto, las deficiencias expuestas en las mismas.

## **5.2. Servicio telefónico e Internet**

Ya anunciábamos con anterioridad que la imposibilidad de acceder a una conexión de banda ancha y la vulneración de los derechos de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones por los operadores en el marco de sus relaciones contractuales, han sido las dos cuestiones que de forma más frecuente nos han planteado los ciudadanos en 2009. No es casualidad que ambas problemáticas fueran estudiadas en las Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo antes señaladas, ni que, ambas también, hayan sido objeto de dos actuaciones de oficio llevadas a cabo por esta institución, que han sido ampliamente referidas en la parte correspondiente de este Informe, a la que aquí nos remitimos.

En cuanto a la imposibilidad de acceso a la conexión de banda ancha, procede apuntar que existe un consenso acerca de la exigencia de generalizar este acceso, de lo cual es una prueba evidente las políticas públicas llevadas a cabo en este sentido en los últimos años y la próxima inclusión de aquella conexión (con una velocidad mínima de un megabyte/segundo) dentro del servicio universal de telecomunicaciones, de conformidad con lo anunciado en el mes de noviembre por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

Respecto a la tramitación de los expedientes de queja en los cuales se planteaba aquella imposibilidad de acceso, en aquellos supuestos en los que hemos comprobado la inclusión de la localidad identificada por el ciudadano dentro del Programa Nacional de Extensión del Acceso a la Banda Ancha en Zonas Rurales y Aislada, desarrollado por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, o del Programa de Banda Ancha 2005-2007, llevado a cabo por de la Junta de Castilla y León, se ha puesto en conocimiento de aquel esta circunstancia, remitiendo al autor de la queja al operador correspondiente en cada caso para



que procediera a solicitar la instalación de la conexión de banda ancha. Esta comunicación se ha acompañado de información acerca de la resolución dirigida a la Consejería de Fomento relativa a la elaboración y aprobación de un nuevo plan de banda ancha para Castilla y León, así como de la aceptación de la misma por parte de aquel centro directivo. Así se procedió en los expedientes **20091525** y **20091936**, ambos referidos a la ausencia de acceso a Internet mediante una conexión de banda ancha en localidades de la provincia de Salamanca. Del mismo modo se procedió en el expediente **20090135**, donde el autor de la queja denunciaba la falta del acceso indicado en una localidad de la provincia de Burgos, si bien en este caso concreto la información acerca de la inclusión del núcleo de población, en este caso, en el Plan Nacional citado, fue obtenida a través de la Consejería de Fomento, a quien nos habíamos dirigido, previa admisión a trámite de la queja, debido a que no nos constaba que los residentes en la localidad en cuestión pudieran solicitar a algún operador la instalación de la conexión.

La segunda de las problemáticas es la relativa a todos aquellos conflictos que surgen entre los usuarios de los servicios de telecomunicaciones y los operadores que los prestan, con una posible vulneración de los derechos reconocidos a los primeros. Es este un ámbito donde la conflictividad es creciente, como se desprende, por ejemplo, del incremento en el primer semestre de 2009, en un 28,3% respecto al mismo período de tiempo del año anterior, del número de reclamaciones presentadas ante la Oficina de Atención al Usuario de Telecomunicaciones del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. Quizás por este motivo se haya aprobado en 2009 una carta de derechos del usuario de los servicios de comunicaciones electrónicas, donde se recogen los derechos específicos reconocidos a estos en sus relaciones con los operadores (RD 899/2009, de 22 de mayo).

En ocho de las quejas presentadas, se plantearon conflictos como los indicados, con especial incidencia de los relativos a la facturación de los servicios (cuatro de ellas se referían a esta cuestión concreta). En relación con la mayoría de estos expedientes, se procedió a poner en conocimiento de los ciudadanos la forma en la cual podían presentar sus reclamaciones, primero ante el operador correspondiente y después, en su caso, ante la Oficina de Atención al Usuario de Telecomunicaciones, antes señalada, de conformidad con lo dispuesto el art. 27 del RD 899/2009, de 22 de mayo (una vez que entró en vigor esta norma) y en la Orden ITC/1030/2007, de 12 de abril. Del mismo modo, se indicó también a los ciudadanos que, en el supuesto de que presentaran la correspondiente reclamación y la misma no fuera atendida debidamente por la Oficina señalada, podían acudir nuevamente a esta institución o al Defensor del Pueblo a plantear nuevamente su queja. De esta forma se actuó, entre otros, en los expedientes **20090366**, **20091873**, **20092221**, **20092324**.



Además de las quejas presentadas en relación con el servicio telefónico y de Internet relativas a las dos grandes problemáticas indicadas, los ciudadanos también nos han hecho llegar sus quejas acerca de otros aspectos relacionados con aquellos servicios.

Así, en los expedientes **20091384** y **20091556**, se planteaban cuestiones relacionadas con dos de las prestaciones incluidas dentro del servicio universal de telecomunicaciones, tal y como se encuentra definido en la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, como son la oferta suficiente de teléfonos públicos de pago y el denominado abono social, respectivamente. Precisamente por estar referidos directamente al servicio universal de telecomunicaciones, ambos expedientes fueron remitidos al Defensor del Pueblo. En relación con la segunda de las quejas indicadas, el Defensor del Pueblo nos comunicó que había puesto de manifiesto al ciudadano que su problema podría estar resuelto como consecuencia de la entrada en vigor de la Orden PRE/1231/2009, de 18 de mayo, por la que se publicó el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, de 16 de abril de 2009, por la que se modifica el umbral de renta familiar que da acceso al abono social.

Por su parte, en los expedientes **20090405**, **20090563** y **20091137**, los ciudadanos manifestaban su disconformidad con la tramitación y resolución de sus solicitudes de ayudas económicas dirigidas a financiar el acceso a Internet con banda ancha convocadas por la Administración autonómica, dentro del Programa Conéctate. Las tres quejas fueron admitidas a trámite, habiéndonos dirigido a la Consejería de Fomento (en el segundo expediente en tres ocasiones) en solicitud de información acerca de los trámites realizados a la vista de aquellas solicitudes, quedando pendiente, en la fecha de cierre de este Informe, la recepción del último de los informes requeridos en el segundo de los expedientes indicados. En 2010, informaremos de las posturas que se adopten en los citados expedientes. En cualquier caso, cabe señalar que esta Procuraduría ya ha tenido la oportunidad de formular resoluciones relacionadas con estas ayudas económicas en años anteriores, tanto a instancia de los ciudadanos (por ejemplo, en el expediente de queja **Q/931/06**) como de oficio (**OF/16/06**), ambas adoptadas en 2006 y desarrolladas en el Informe correspondiente a ese año.

Para finalizar, y como ejemplo de formas novedosas en las cuales pueden verse afectados los derechos de los ciudadanos como consecuencia de la utilización de las nuevas tecnologías, procede hacer una breve referencia a dos expedientes de queja en los que, si bien no era posible la intervención de esta institución, sí se procedió a ofrecer a los ciudadanos información acerca de los mecanismos de los que disponían para defender sus derechos.

Así, en primer lugar, en el expediente **20091995**, se planteaba por el ciudadano su oposición a la posibilidad de que, cualquier persona, pudiera acceder a sus datos de carácter



personal mediante la utilización de un buscador de Internet. A la vista del contenido de la queja señalada, estimamos oportuno poner de manifiesto a su autor que la Agencia Española de Protección de Datos, en su Declaración de fecha 1 de diciembre de 2007, ya había señalado que los servicios de búsqueda en Internet se encontraban sujetos también a las garantías establecidas en la LO 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal. En consecuencia, el ciudadano estaba facultado para ejercer sus derechos de cancelación de sus datos u oposición al tratamiento de los mismos ante la mercantil titular del servicio de búsqueda en Internet correspondiente, pudiendo, en el supuesto de que sus reclamaciones no fueran atendidas, solicitar la tutela de aquellos derechos ante la Agencia antes indicada.

El segundo de los expedientes indicados (**20092138**) se refería a una actuación llevada a cabo por un operador privado de telecomunicaciones consistente en la práctica denominada con la voz inglesa spam, en este caso telefónico. Considerando el contenido de la queja, procedimos a poner de manifiesto al ciudadano que las Cortes Generales habían aprobado una Ley, pendiente de publicación en la fecha de nuestra comunicación, en la cual la práctica señalada, consistente en realizar propuestas comerciales no deseadas y reiteradas a través, entre otros medios, del teléfono, era considerada como una práctica comercial desleal con los consumidores tipificada expresamente como infracción administrativa. Por tanto, una vez que se publicara la nueva ley, el ciudadano podía presentar la correspondiente denuncia ante las autoridades competentes en materia de consumo. Con posterioridad a la comunicación remitida al ciudadano, se publicó en el BOE la Ley 29/2009, de 30 de diciembre, por la que se modifica el régimen legal de la competencia desleal y de la publicidad para la mejora de la protección de los consumidores y usuarios, donde se incluyeron las previsiones señaladas.

### **5.3. Televisión**

Esta Procuraduría viene llevando a cabo en los últimos años, de oficio y a instancia de los ciudadanos, actuaciones dirigidas a contribuir a la reducción paulatina del número de localidades de Castilla y León que no reciben, o lo hacen de una forma deficiente, la señal televisiva. En el desarrollo de tales actuaciones, como no podía ser de otra forma, ha influido también el proceso de transición a la señal digital que, en principio, debe finalizar el 3 de abril de 2010 con el denominado apagón analógico. En concreto, en 2008, tal y como se expuso ampliamente en el Informe correspondiente a ese año, como consecuencia de la tramitación de una actuación de oficio (**20080652**) se dirigió una resolución a la Consejería de Fomento donde se sugirió a la misma la aprobación de un plan de actuación general con el objetivo de garantizar la efectiva implantación de la televisión digital terrestre en Castilla y León, en el cual se contemplasen medidas referidas a diversos aspectos relacionados con el citado proceso de



migración desde la señal analógica a la digital. Esta resolución fue aceptada por la Administración autonómica, de lo cual ha sido prueba la aprobación, en 2009, del Plan de Digitalización y Convergencia de Medios Audiovisuales en Castilla y León 2009-2011, mediante Acuerdo 105/2009, de 27 de agosto de la Junta de Castilla y León.

Sin embargo, a pesar de la aprobación del citado Plan y de la inminencia del apagón analógico en todo el territorio nacional y autonómico, continúan planteándose quejas en las cuales los ciudadanos manifiestan la ausencia de recepción de la señal televisiva. Así ocurrió en los expedientes **20090357** y **20092414**, referidos a dos zonas de las provincias de León y Segovia, respectivamente. Ambas quejas han sido admitidas a trámite, en el segundo caso con posterioridad a la fecha de cierre del presente Informe. En este sentido, en la petición de información formulada a la Consejería de Fomento en el segundo expediente señalado hemos estimado oportuno requerir a esta, no solo datos sobre la recepción de la señal en la zona geográfica identificada en la queja, sino también información general acerca de las medidas que se están adoptando en aplicación al Plan aprobado para garantizar la difusión de la señal digital allí donde sea necesario. En nuestro próximo Informe anual, se podrán valorar los efectos del apagón analógico y las medidas adoptadas por la Administración autonómica para tratar de lograr que una vez que se produzca el mismo, no existan localidades sin posibilidad de recibir señal televisiva alguna. A estos efectos, será relevante la actuación desarrollada por la Comisión de Evaluación y Seguimiento de la TDT, creada por la disposición adicional segunda de la Ley 4/2009, de 28 de mayo, de Publicidad Institucional de Castilla y León, y regulada por el Decreto 74/2009, de 15 de octubre.

Un efecto colateral del proceso de migración de la señal analógica a la digital se planteó en el expediente **20091735**, donde un colectivo de ciudadanos planteaba la imposibilidad de recibir a través de la TDT los canales públicos de Televisión de Galicia en el territorio de la Comarca de El Bierzo (León) y en la zona denominada Alta Sanabria (Zamora), privándose con ello a las personas gallego-hablantes que residen en aquellos de la posibilidad de acceder a canales de televisión que emitan en la citada lengua, e incumpléndose así lo previsto en el art. 5.3 del Estatuto de Autonomía respecto a la protección del gallego en los lugares donde habitualmente se utilice. Esta queja, que también había sido presentada ante el Valedor do Pobo de Galicia, fue admitida a trámite, habiéndose dirigido la correspondiente petición de información a la Consejería de Fomento. A pesar de haber recibido la contestación de la Administración autonómica, en la fecha de cierre del presente Informe no se había adoptado aún una postura en relación con la cuestión planteada, entre otros motivos, por el hecho de que la decisión que, finalmente, se adopte pueda verse afectada por la posible aprobación del Proyecto de Ley General de Comunicación Audiovisual, en trámite parlamentario en la fecha de elaboración de este Informe. En concreto, su art. 40.3 parece referirse a esta



cuestión cuando contempla la posibilidad de que pueda efectuarse la emisión de un servicio público de comunicación audiovisual de una comunidad o ciudad autónoma en otra distinta, siempre que así se acuerde previamente mediante el correspondiente convenio, exista reciprocidad y se obtenga autorización estatal para ello (la referencia a la autorización estatal ha sido eliminada en el texto aprobado por la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados y remitido al Senado). En el Informe correspondiente al año 2010 se hará referencia a la postura que adopte esta institución en relación con esta cuestión.

Para finalizar, cabe referirse a la solución alcanzada en el expediente **20091894**, donde una comunidad de propietarios de la ciudad de Valladolid mostraba su disconformidad con la denegación de una ayuda económica para la adecuación del sistema de antena colectiva de recepción de televisión a la TDT, dentro del programa Adáptate. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos a la Consejería de Fomento, quien puso en nuestro conocimiento que, tras la intervención de esta institución, se había procedido a conceder a la comunidad en cuestión la subvención solicitada. Comunicada al autor de la queja la solución lograda, se procedió a su archivo.

**ÁREA D**



**ÁREA D****MEDIO AMBIENTE**

<b>Expedientes Área .....</b>	<b>186</b>
<b>Expedientes admitidos.....</b>	<b>111</b>
<b>Expedientes rechazados .....</b>	<b>18</b>
<b>Expedientes remitidos a otros organismos .....</b>	<b>9</b>
<b>Expedientes acumulados .....</b>	<b>17</b>
<b>Expedientes en otras situaciones .....</b>	<b>31</b>

La protección del medio ambiente, como derecho de los ciudadanos reconocido en el art. 45 CE, ha constituido siempre un objetivo prioritario para esta institución, y como se ha hecho en informes anteriores, podemos clasificar las quejas en dos grandes grupos. Por un lado, aquellas que se centran en las molestias causadas por el funcionamiento de determinadas actividades económicas, bien sean agroganaderas, comerciales o industriales, y por otro, en un menor porcentaje, están las que ponen de relieve la necesidad de proteger los elementos fundamentales del medio natural que nos rodea: montes, ríos, vías pecuarias, y fauna silvestre, con especial incidencia en los espacios naturales y especies protegidas.

Hemos de destacar que, en el año 2009, ha disminuido el número de quejas presentadas con respecto al año anterior (aproximadamente un 15%), contabilizando todas ellas un total de 186 (un 7'5% de las de este año). Con respecto al grado de colaboración de las administraciones implicadas, debemos destacar, como hicimos en el Informe del año 2008, que persiste el retraso generalizado de la Consejería de Medio Ambiente –en relación con otros departamentos de la Administración autonómica- en la contestación a las peticiones de información solicitadas por esta Procuraduría en el ámbito de sus competencias.

**1. CALIDAD AMBIENTAL**

Como en años anteriores, este apartado sigue constituyendo el núcleo principal de las quejas, ya que supone aproximadamente el 79% del total de las presentadas en el Área de Medio Ambiente. La normativa básica en esta materia continúa siendo la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, que estableció, en general, un doble sistema: por una parte, la autorización ambiental integrada cuyo control corresponde esencialmente a la



administración autonómica, y, por otra, las licencias ambientales cuyo control corresponde, en primer lugar, a los ayuntamientos, y, con carácter subsidiario, a la Junta de Castilla y León. Tal como se ha señalado en informes anteriores, seguimos insistiendo en que todavía no se ha producido el desarrollo reglamentario de dicha Ley que serviría para aclarar algunos puntos conflictivos, como el de la comunicación ambiental (art. 58), y que ha dado lugar al inicio de una actuación de oficio (**20092083**), de cuyo resultado daremos cuenta en el próximo Informe Anual.

Durante el presente año, como novedad más importante en esta materia, se ha aprobado la Ley 5/2009, de 4 de junio, del Ruido de Castilla y León, que ha adaptado a nuestra Comunidad Autónoma, el contenido de las disposiciones recogidas tanto en la normativa europea (la Directiva 2002/49/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental, en la que se establecen criterios y métodos comunes en la evaluación del ruido ambiental y en la difusión de la información), como estatal (Ley 37/2003, de 17 de noviembre, de Ruido). Esta norma se ha convertido en el texto legal esencial de nuestro ordenamiento para prevenir, reducir y vigilar la contaminación acústica, con la finalidad de conseguir, conjuntamente con la Ley de Prevención Ambiental, una mejora de la calidad de vida y del bienestar de los ciudadanos castellanos y leoneses y del medio ambiente, así como de poner al alcance, tanto de la Administración autonómica como de la local, los instrumentos necesarios para lograr los objetivos de calidad acústica. Por último, se han aprobado unos Anexos que recogen los valores límite de niveles sonoros, derogando los fijados en el viejo Decreto 3/1995, si bien se otorga un plazo de tres años para adaptar tanto los emisores acústicos existentes, como las Ordenanzas municipales vigentes.

Esta Procuraduría ha decidido en este Informe dividir los asuntos analizados en el apartado de calidad ambiental en tres grupos: el primero hace mención a las quejas que se presentan denunciando las diversas molestias (contaminación acústica, malos olores, vibraciones, etc.) causadas por las actividades sujetas a la normativa de prevención ambiental, el segundo se refiere a los problemas derivados de la defectuosa ejecución de las infraestructuras ambientales o de sus deficiencias, y, en el último grupo se solicita la intervención de las administraciones públicas en la defensa de los cauces y márgenes de los ríos.

### **1.1. Actividades sujetas a la normativa de prevención ambiental**

En este campo, tal como hemos dicho anteriormente, debemos acudir a la Ley 11/2003, como normativa reguladora básica en esta materia. Como novedad más importante en este campo, cabe mencionar el Decreto Ley 3/2009, de 23 de diciembre, de Medidas de Impulso de las Actividades de Servicios en Castilla y León, que regula en el ámbito de sus



competencias, las disposiciones recogidas en la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior. Esta norma, adoptada en el marco de la Estrategia de Lisboa, pretende suprimir las barreras que obstaculizan las libertades de establecimiento y de prestación de servicios, e iniciar un proceso de armonización de los sistemas nacionales de regulación de las actividades de servicios. Para cumplir estos objetivos, se ha suprimido el doble sistema de control fijado en la normativa autonómica de prevención ambiental, eliminando la autorización de inicio y la licencia de apertura, que ha sido sustituido por la comunicación de puesta en marcha. No obstante, debemos indicar que las repercusiones de esta medida se contemplarán fundamentalmente en el Informe Anual del año 2010, puesto que entró en vigor el 27 de diciembre.

Este apartado engloba la mayoría de las quejas relativas a la mejora de la calidad ambiental (aproximadamente el 65% del total del Área D). Finalmente, como en años anteriores, esta Procuraduría quiere reiterar la escasez de medios que tienen muchos municipios de Castilla y León dado su pequeño tamaño (el 98% tiene menos de 5.000 habitantes), por lo que la administración autonómica debería ejecutar las competencias subsidiarias que la Ley de Prevención Ambiental le atribuye en caso de inactividad municipal.

#### **1.1.1. Establecimientos de ocio**

Las quejas referidas al funcionamiento de las actividades de ocio suponen casi el 11% del total del Área de Medio Ambiente. En todos estos casos, las agresiones acústicas procedentes no solo de los equipos musicales, sino también de las instalaciones de climatización y de otras fuentes, suponen un grave menoscabo del derecho que tienen todos los ciudadanos a la intimidad en su domicilio, tal como ha sido asumido por una jurisprudencia ya consolidada.

Con carácter general, la mayor parte de las quejas se refieren a las molestias causadas por la contaminación acústica, especialmente en horario nocturno, con las consecuencias que tiene tanto para el sueño como para el descanso de los vecinos. Esta situación puede agravarse cuando los bares musicales se concentran en una misma calle, tal como se comprobó en los expedientes **20080394**, **20080395** y **20080615**, referidos al funcionamiento de diversos locales de ocio en la calle San Juan de Burgos, y que suponen la continuación de tres quejas presentadas en el año 2006 (**Q/243/06**, **Q/282/06** y **Q/283/06**), y sobre las que ya se pronunció esta institución, tal como se puede comprobar en el Informe Anual del año 2007.

Ante las nuevas denuncias presentadas en el Ayuntamiento burgalés, se acordó reanudar nuestra intervención, puesto que las molestias persistían, y no se habían vuelto a practicar mediciones de ruido en el domicilio de los afectados desde el año 2007. Además, consta la existencia de un informe de la Policía Local de 24 de marzo de 2008 que, tras detallar



las actuaciones efectuadas para controlar el funcionamiento de los establecimientos de ocio nocturno de la C/ San Juan, se reconoce que *“algunos viernes o sábados, al estar la patrulla encargada de tal vigilancia, ocupada en otros avisos (conflictos vecinales, ruidos entre vecinos, peleas, etc...) es posible que los locales en cuestión hayan sobrepasado el horario de cierre y no hayan sido denunciados, y que, más tarde, al pasar por allí la dotación policial ya estuviesen cerrados”*. Asimismo, la Administración autonómica nos informa que la Delegación Territorial de Burgos ha recibido también denuncias formuladas por los particulares sobre el incumplimiento del horario de cierre de los mencionados locales, sin que se haya llevado a cabo ninguna actuación al considerar que se trata de una cuestión competencia del Ayuntamiento y de la Subdelegación del Gobierno como organismos competentes para controlar el horario de cierre de los locales. Sin embargo, consta la existencia de dos actas levantadas en febrero y abril de 2008 por la Policía Local, como consecuencia de la infracción de la normativa de horario de cierre, sin que en la fecha de emisión del informe, se hubiera adoptado ningún trámite adicional al no remitir la Administración municipal los datos solicitados para la resolución de los expedientes sancionadores.

Sobre la cuestión planteada, esta Procuraduría ha vuelto a insistir en que el elemento clave que debería tener en cuenta el Ayuntamiento para garantizar el cumplimiento de la normativa de prevención ambiental es la adecuación de la actividad a las condiciones impuestas en las licencias municipales. En efecto, en este caso, solo uno de los locales dispone de licencia como bar especial por lo que el funcionamiento de los equipos musicales estaría permitido, mientras que en los otros dos no cabe su utilización, salvo que se modifique el contenido de las licencias de bar y café-bar concedidas, por lo que la instalación de los equipos musicales en el interior de estos dos establecimientos requeriría la obtención de una nueva licencia, de conformidad con lo dispuesto en el art. 4.1 g) de la Ley de Prevención Ambiental. Debemos señalar que el establecimiento que dispone de licencia de bar musical todavía no ha instalado el limitador de ruido requerido en el Anexo IV de la Ordenanza municipal de ruidos y vibraciones, y que la Calle de San Juan se encuentra en una Zona que fue declarada como Saturada por el Decreto de Alcaldía de 1 de septiembre de 2004. Por todas estas razones, esta institución consideró que el Ayuntamiento de Burgos debería, previo requerimiento, proceder a suspender el funcionamiento de la actividad de estos establecimientos hasta que se garantice el cumplimiento de los límites de niveles de ruido, con el fin de salvaguardar el interés general y los derechos de los vecinos, tal como se prevé en el art. 66 de la Ley 11/2003 y en la propia Jurisprudencia (SSTS de 16 de marzo y 20 de octubre de 1998, y las SSTSJ de las Islas Canarias de 4 de febrero de 2000 y de Castilla y León de 28 de julio de 2005 y 25 de septiembre de 2008). Todo ello, sin perjuicio de la incoación de los oportunos expedientes sancionadores.



Con respecto a la infracción del horario de cierre, es cierto que la tramitación de los expedientes sancionadores corresponde a la Administración autonómica, de acuerdo con la Ley de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Castilla y León. Sin embargo, en este caso, no existen denuncias formuladas por la Policía Local y sí de los particulares, los cuales no son agentes de la autoridad conforme a las previsiones del art. 131 de la Ley 30/1992. Por lo tanto, al corresponder la labor principal de vigilancia a la Policía Local, se debería reforzar esta con el fin de garantizar el cumplimiento de la legalidad vigente, procediendo a formular las oportunas denuncias y remitiéndolas posteriormente a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Burgos para que tramite los expedientes sancionadores que sean precisos. Además, este órgano administrativo debería notificar a los particulares denunciadores las actuaciones adoptadas durante la tramitación de los procedimientos sancionadores, al tener estos interés legítimo en esta cuestión, ya que su resultado podría suponer no solo la imposición de una multa, sino la suspensión o clausura de un establecimiento durante un período de tiempo, eliminándose de esta forma el foco emisor de los ruidos denunciados, tal como se ha reconocido por algunos Tribunales (STSJ de Madrid de 20 de septiembre de 2002).

Finalmente, esta institución recordó que, en el caso de que persistiese la inactividad administrativa, aquellas personas que pudieran sentirse perjudicadas, podrían interponer la correspondiente reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios irrogados ante la pasividad de las administraciones públicas, tal como se recoge en la más reciente jurisprudencia (SSTS de 18 de noviembre de 2002 y 29 de mayo de 2003).

En consecuencia, tras agradecer su colaboración a la Subdelegación del Gobierno en Burgos, se formularon las siguientes resoluciones a las administraciones implicadas:

Ayuntamiento de Burgos:

*“Que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 66 de la Ley 11/2003, de 8 de abril, se proceda, previo requerimiento, por parte del Ayuntamiento de Burgos a la suspensión cautelar de los establecimientos (...), al no disponer los dos primeros de la licencia de bar musical, y al no haber instalado el limitador sonoro el último, de conformidad con las sentencias anteriormente citadas (Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de las Islas Canarias de 4 de febrero de 2000 y de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid del TSJ de Castilla y León de 28 de julio de 2005 y 25 de septiembre de 2008).*

*Que, de conformidad con lo establecido en el art. 74 de la Ley 11/2003, se acuerde la incoación de un expediente sancionador contra los titulares de los establecimientos (...) por ejercer una actividad o llevar a cabo una modificación sustancial (la de Bar musical) sin la preceptiva licencia.*



*Que, al encontrarse situados estos locales en una Zona Saturada declarada por el Decreto de Alcaldía de 1 de septiembre de 2004, se adopten por parte de la Policía Local las medidas de vigilancia precisas para garantizar el cumplimiento de la normativa de horario de cierre, formulando para ello las denuncias que fuesen precisas para la posterior tramitación de los oportunos expedientes sancionadores por parte de la Administración autonómica.*

*Que, se tenga en cuenta que en el caso de que se produjese la pasividad de la Administración Pública en la ejecución de sus competencias, podría incurrirse en un supuesto de responsabilidad patrimonial de conformidad con lo que establece la jurisprudencia del TS (SSTS de 18 de noviembre de 2002 y 29 de mayo de 2003)".*

Consejería de Interior y de Justicia:

*"Que en posteriores tramitaciones de expedientes sancionadores en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas para supuestos similares a los planteados en la presente queja, la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Burgos considere a los denunciantes como interesados legítimos siempre que la imposición de la sanción suponga un beneficio para su esfera jurídica o para el derecho a la intimidad e inviolabilidad del domicilio y a la salud (SSTC 60/1982, 62/1983, 257/1988, 97/1991, 34/1994 y Sentencia de 20 de septiembre de 2002 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Madrid).*

*Que, en consecuencia, se notifique a los vecinos denunciantes (...) todos los actos administrativos que se adopten en relación con los expedientes sancionadores que se tramiten por la infracción de horario de cierre de aquellos establecimientos de ocio nocturno que denuncien estos, incluida, en su caso, la notificación de aquellos acuerdos de no incoación, tal como se prevé en el art. 6.4 del Decreto 189/1994, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento Regulador del Procedimiento Sancionador de Castilla y León".*

La Administración autonómica aceptó parcialmente esta resolución indicando que *"el denunciante será notificado, según los casos, de los motivos de no iniciación del procedimiento sancionador, de la iniciación del procedimiento y de la resolución que se dicte, y así se comunicará a todos los órganos gestores de las diferentes Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León"*, si bien no consideran al denunciante como interesado legítimo. El Ayuntamiento no realizó ninguna manifestación respecto a las licencias de los establecimientos ni a las propuestas de suspensión, comunicando solamente que en uno de los bares se había acreditado la existencia del aislamiento acústico suficiente, mientras que en otro se había instalado la doble puerta metálica y el limitador acústico requerido.



En ocasiones, las molestias proceden de las salidas de humos de los establecimientos. Así sucedió en los expedientes **20080149** y **20080164**, en los que se denunciaba el funcionamiento de un restaurante en la capital zamorana y la inactividad municipal en el ejercicio de las competencias de control. A la vista de la documentación remitida por el Ayuntamiento de Zamora, durante la tramitación del procedimiento administrativo de concesión de licencia ambiental, los vecinos afectados denunciaron la existencia de algunas deficiencias sobre las que los servicios técnicos municipales informaron lo siguiente:

- Con respecto a las distancias a otros establecimientos expendedores de bebidas alcohólicas, se entiende que no es de aplicación lo dispuesto en el art. 4.3 a) de la Ordenanza municipal de Prevención del Alcohol y el Tabaquismo, al ser la actividad principal de restaurante, siendo la barra de bar calificada como de "apoyo a los camareros para el restaurante, no para el público".

- Sobre la salida de humos, ésta se ubica en la fachada posterior del establecimiento que limita con un patio interior y lleva incorporados unos filtros de carbono activo para depuración de humos que son eficaces, siempre y cuando se tenga un correcto mantenimiento.

- En referencia a la apertura de huecos en la fachada principal, no se encuentra impedimento para ello al destinarse a ventilación de aseos a una altura de 2,5 m.

- Por último, en cuanto a los ruidos, se consideran justificadas las medidas previstas en el proyecto, aunque deberá esperarse a la licencia de apertura en la que se constate la efectividad del aislamiento adoptado.

En base a estos informes, se acordó, mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 15 de enero de 2008, conceder las licencias ambiental y de obras para establecimiento de restaurante con las siguientes condiciones:

- La barra de apoyo a camareros deberá situarse en la línea que limita la zona de uso público con la zona de uso privado.

- Se autoriza la venta de bebidas alcohólicas de más de 18 grados y/o tabaco.

Frente a esta resolución, uno de los vecinos afectados interpuso un recurso potestativo de reposición, sin que tengamos constancia de su resolución por parte del Ayuntamiento. Además, la Administración municipal reconoce que no se había otorgado la licencia de apertura, ya que todavía *"no ha sido emitida acta de comprobación por los servicios técnicos municipales"*, encontrándose en funcionamiento a pesar de las denuncias presentadas por la Comunidad de Propietarios y por algún vecino.

En primer lugar, esta Procuraduría recordó al Ayuntamiento de Zamora que debe resolverse el recurso de reposición interpuesto, ya que ha transcurrido el plazo de un mes fijado





por el art. 117 de la Ley 30/1992. No obstante, es preciso entrar sobre el fondo del asunto, analizando dos cuestiones fundamentales: la salida de los gases del mencionado establecimiento y la distancia fijada con respecto a otros establecimientos hoteleros.

Con respecto a la emisión de humos y gases del restaurante, hemos de indicar que la problemática fundamental se centra en si debe aplicarse el art. 76 o el art. 55 del PGOU de Zamora. En efecto, el Ayuntamiento considera que es aplicable el art. 55, que regula las condiciones de las salidas de humos de las instalaciones y dotaciones de locales y edificios, prohibiendo con carácter general, *“la salida libre de humos a fachadas, patios de manzana de luces o de parcela, requiriéndose chimeneas de ventilación a cubierta independientes del resto de conducciones del edificio. El Ayuntamiento podrá admitir en casos excepcionales salidas de humos a fachada en planta baja, convenientemente depuradas, cuando otras soluciones sean técnicamente inviables”*, por lo que *“se podrán admitir salidas de humos a fachadas en planta baja, convenientemente depuradas, la cual se prevé, a la vista del proyecto presentado”*. En cambio, los vecinos consideran que debería aplicarse el art. 76 que fija las normas específicas para los usos hostelero, socio-cultural, recreativo y deportivo: *“Las salidas de humos de cocinas, hornos y planchas deberán realizarse siempre por medio de conductos estancos hasta la cubierta del edificio y contarán con un filtro de grasas, no admitiéndose la instalación de cocinas, hornos o planchas que no cumplan esta condición”*. A juicio de esta Procuraduría, este es el criterio que debe aplicarse, al ser la actividad objeto de discusión un restaurante (clasificado como Categoría II: hostelero), tal como lo ha recogido la Jurisprudencia (STS de 1 de febrero de 1989 y SSTSJCyL de 5 de abril de 2001 y de 13 de noviembre de 2006).

En lo que se refiere al cumplimiento de las distancias mínimas fijadas en la Ordenanza municipal sobre prevención de Alcoholismo y Tabaquismo de 10 de julio de 1996, se reconoce por las partes implicadas la existencia de establecimientos situados a menos de 25 metros, pero el Ayuntamiento de Zamora indica que cabe aplicar la excepción recogida en el art. 4.3 a) de la Ordenanza municipal, ya que, dadas sus características intrínsecas y por su especial configuración, no supone un efecto aditivo en el entorno, puesto que la venta de bebidas alcohólicas no es la actividad principal del mencionado restaurante, sino un complemento. Esta institución entiende que no existe ninguna irregularidad administrativa, ya que un supuesto similar contemplado en la Ordenanza de Valladolid ha sido declarado ajustado a la legalidad vigente por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (STSJCyL de 29 de mayo de 2006).

En consecuencia, se entendió que la licencia ambiental otorgada para ejercer la actividad de restaurante había incurrido en un supuesto de nulidad, al incumplir los requisitos fijados en el art. 76 del PGOU de Zamora para la salida de humos de los establecimientos hosteleros, por lo que debería estimarse el recurso de reposición interpuesto, anulando la





licencia ambiental otorgada. Además, nos encontrábamos con una actividad que, de acuerdo con la documentación remitida, no ha obtenido la licencia de apertura, siendo esta un requisito indispensable y previo para su funcionamiento, por lo que el Ayuntamiento debería suspender la actividad de restaurante, evitando los perjuicios sufridos por los vecinos denunciantes (STSJCyL de 12 de junio de 2006).

Por estas razones, se formuló la siguiente resolución al Ayuntamiento de Zamora:

*“Que se estime el recurso de reposición interpuesto por (...) frente al Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 15 de enero de 2008, por el que se acordó conceder las licencias ambiental y de obras para el establecimiento (...) al incumplir los requisitos fijados en el art. 76 del PGOU de Zamora, en lo que respecta a la salida de humos de los establecimientos hosteleros, en la línea reconocida en distintas sentencias (STS de 1 de febrero de 1989 y SSTSJCyL de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid de 5 de abril de 2001 y de 13 de noviembre de 2006).*

*Que, al no disponer todavía de la preceptiva licencia de apertura exigida en los arts. 33 y ss de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, se acuerde por parte del órgano competente de ese Ayuntamiento la suspensión del funcionamiento del mencionado restaurante, hasta que se regularice su situación jurídica conforme a la normativa urbanística aplicable”.*

La Administración municipal no contestó a esta resolución.

Esta Procuraduría ha comprobado que, en ocasiones, la eficaz colaboración de las administraciones públicas ha podido resolver problemas planteados en pequeños municipios, tal como sucedió en el expediente **20081132**, en el que se denunciaban las molestias causadas por un restaurante situado en una urbanización del municipio soriano de Golmayo. Este disponía de licencia ambiental y de obras otorgada en octubre de 2005 por la Corporación municipal, imponiéndole medidas correctoras en materia de ruidos, gases y basuras con el fin de minimizar las posibles incidencias que habían sido ya puestas de manifiesto en las alegaciones presentadas por la Comunidad de Vecinos. Posteriormente, tras presentar los certificados de instalación eléctrica y de aislamiento acústico, mediante Decreto de Alcaldía de 21 de julio de 2008, se otorgó la licencia de apertura solicitada.

Sin embargo, los vecinos denunciaron algunas deficiencias en la puesta en marcha del restaurante, que fueron inspeccionadas por los técnicos municipales con el siguiente resultado:

- En relación a la ubicación del aparato de aire acondicionado (unidad exterior), se han colocado tacos de neopreno con lo que en gran medida se impide la transmisión de



vibraciones. Respecto a la maquinaria, el tipo colocado toma el aire horizontalmente, y lo expulsa verticalmente.

- Respecto al cerramiento opaco con el jardín del fondo, el vallado instalado cumple con la normativa al respecto. Sobre el posible vuelo de la instalación de gas por propiedades vecinas, el Ayuntamiento no entra a valorar posibles perjuicios a terceros.

- Con referencia a la chimenea, se duda que una instalación de tal envergadura pueda haberse realizado sin consentimiento, o conocimiento del vecino afectado, salvo que se hubiese ejecutado con anterioridad.

A la vista de la documentación remitida por el Ayuntamiento, debemos indicar que la ubicación del restaurante es correcta puesto que se trata de un uso autorizable, conforme al Plan Parcial de la mencionada urbanización. Además, esta Procuraduría consideró que las licencias municipales otorgadas se ajustan a la legalidad vigente, aunque se considera esencial para garantizar una mínima incidencia de la actividad sobre los vecinos un último trámite que la Administración municipal había omitido: llevar a cabo una medición desde la vivienda más cercana, con el fin de constatar que los niveles de ruido emitidos se encuentran por debajo de los límites fijados en la normativa. En esta actuación, se debería tener en cuenta no solo la incidencia de la normal actividad de hostelería desarrollada en el interior y exterior del establecimiento, sino también la contaminación que puede provocar el equipo de aire acondicionado existente en la terraza y situado en las proximidades de la vivienda del alegante. En el supuesto de que el Ayuntamiento no dispusiera de medios propios podía solicitar el auxilio pertinente a la Diputación Provincial de Soria, e incluso, contratar a una empresa debidamente acreditada.

Por estas razones, se formuló la siguiente resolución al Ayuntamiento de Golmayo:

*“Que por parte del Ayuntamiento de Golmayo se lleve a cabo un estudio de medición de ruidos desde el interior de la vivienda (...) para comprobar que, tanto el funcionamiento de los equipos de aire acondicionado, como la actividad desarrollada en el restaurante (...) se ajustan a los límites de los niveles sonoros fijados en el Decreto 3/1995, de 12 de enero, por el que se establecen las condiciones que deberán cumplir las actividades clasificadas, por sus niveles sonoros o de vibraciones”.*

El Ayuntamiento aceptó esta resolución y, con la colaboración de la Diputación Provincial, se llevó a cabo la medición solicitada, comprobando en efecto algunas de las deficiencias denunciadas por los vecinos. En consecuencia, se dictó un Decreto en el que se otorgaba al titular de la actividad un plazo de dos meses para corregir una serie de deficiencias con la finalidad de erradicar las molestias denunciadas.



En ocasiones, las molestias proceden no de un bar en concreto, sino de la utilización de algunas vías públicas como lugar de esparcimiento: así, sucedió en el expediente **20081272**, en el que se denunciaba el ruido constante que están sufriendo los vecinos de la Calle Infanta Isabel de la capital segoviana como consecuencia de la aglomeración de jóvenes durante los fines de semana al existir numerosos establecimientos de ocio en dicho lugar. Estos hechos fueron reconocidos por las administraciones públicas en sus informes: así, el Ayuntamiento de Segovia lo califica como público y notorio, mientras que la Subdelegación del Gobierno señala expresamente que *“la brigada de seguridad ciudadana de la Comisaría de Policía tiene constancia de que la calle se ha convertido en una zona muy frecuentada en las noches de fines de semana por los jóvenes de Segovia”*. Además, se dio traslado del resultado de las intervenciones de los distintos Cuerpos y Fuerzas de Seguridad a lo largo del año 2008:

- La Policía Local indica que se llevaron a cabo mediciones desde una vivienda de los ruidos causados por las charangas festivas, superando los niveles permitidos, si bien no se adoptó ninguna medida al producirse durante las fiestas patronales. No obstante, se han incoado diversos expedientes con el fin de requerir a los bares de la zona la adopción de medidas correctoras en materia de aislamiento acústico, acordando la imposición de sanciones económicas y el precinto de aparatos reproductores de sonido (equipos de música, televisores, etc.). Por último, se informa de las intervenciones efectuadas por alteraciones de seguridad ciudadana (9), y de las denuncias presentadas por permitir sacar bebidas alcohólicas al exterior (3), por orinar en la vía pública (2) y por incumplimiento de horario de cierre (16).

- La Policía Nacional informa que no se han recibido denuncias sobre ruidos al ser competencia de la Policía Local, aunque las patrullas de vigilancia de madrugada interpusieron ocho denuncias por infracción de la Ley Orgánica sobre Protección de la Seguridad Ciudadana.

Sin embargo, a pesar de estas intervenciones policiales, las molestias persisten, suponiendo una perturbación de la calidad de vida de los ciudadanos, siendo esta un bien jurídico que merece la máxima protección, tal como ha señalado la Jurisprudencia (STS de 24 de febrero de 2003). Por ello, esta Procuraduría, aunque es consciente de que los medios de las administraciones municipales son limitados, quiere recordar a los ayuntamientos su responsabilidad en el control del consumo de bebidas alcohólicas en las calles, constituyendo este hecho, con carácter general, una infracción de la Ley de Prevención, Asistencia e Integración Social de Drogodependientes en Castilla y León y de la Ordenanza municipal de Convivencia Ciudadana. En consecuencia, la Policía Local debería adoptar las medidas precisas para evitarlo, formulando las oportunas denuncias tanto a las personas que las consuman, como a los establecimientos que las dispensen y acordar la incoación de los oportunos expedientes sancionadores, si bien en determinadas fechas –fundamentalmente durante las



festividades locales-, debe buscarse el máximo equilibrio entre la natural algarabía y el derecho de los vecinos de poder habitar sus viviendas.

Asimismo, al no tener declarada todavía la ciudad de Segovia ninguna Zona como Acústicamente Saturada (tal como han hecho otros municipios como León y Palencia) el Ayuntamiento debería iniciar los trámites correspondientes, dentro de las potestades de planificación que la ley le atribuye, comprobando además la inclusión de la Calle Infanta Isabel en su caso. Las consecuencias de dicha declaración serían muy beneficiosas para los vecinos (art. 49.5 de la Ley del Ruido) ya que supone:

- No otorgar nuevas licencias de apertura de actividades potencialmente ruidosas.
- No permitir la modificación o ampliación de actividades, salvo que lleven aparejadas la disminución de los valores de inmisión.
- Limitar el horario de funcionamiento de las actividades y establecimientos existentes.
- Imponer a las actividades que se desarrollan en la zona y a los establecimientos existentes en la misma, las medidas correctoras necesarias.
- Acordar normas más restrictivas para el funcionamiento de nuevas actividades.

Por último, esta institución recomendó a la Corporación municipal que no limite su campo de acción a las medidas de prevención y represión policial, ya que debería explorar otro tipo de alternativas de ocio –actividades deportivas, culturales, etc.- para los jóvenes, especialmente los de menor edad, más interesantes que el consumo de alcohol durante los fines de semana.

Por todas estas razones, tras agradecer su colaboración a la Subdelegación del Gobierno, se formuló la siguiente resolución al Ayuntamiento de Segovia:

*“Que por parte de la Policía Local –en coordinación con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado- se incremente la intensidad de las actuaciones inspectoras y sancionadoras en relación con el consumo de alcohol en la vía pública con el fin de hacer compatible en la misma el respeto al derecho al descanso de los vecinos de la C/ Infanta Isabel con el disfrute del ocio, garantizando el cumplimiento de la normativa aplicable y, en especial, de las limitaciones a la venta, disposición y consumo de bebidas alcohólicas previstas en el art. 23 ter de la Ley 3/1994, de 9 de marzo, de Prevención, Asistencia e Integración Social de Drogodependientes en Castilla y León, introducido por la Ley 3/2007, de 7 de marzo.*

*Que, en consecuencia, se acuerde la incoación de los oportunos expedientes sancionadores no solo contra aquellas personas que consuman alcohol en la vía*



*pública, sino también contra aquellos establecimientos que dispensen dichas bebidas alcohólicas, tal como se prevé en la Ley 3/1994 mencionada, y en el art. 15 de la Ordenanza municipal de Convivencia Ciudadana.*

*Que, de conformidad con lo previsto en la Ley 5/2009, de 4 de junio, del Ruido de Castilla y León, se inicien los estudios pertinentes por parte del órgano competente del Ayuntamiento de Segovia para comprobar si procede declarar la C/ Infanta Isabel como Zona Acústica Saturada.*

*Que se ejerzan las potestades administrativas correspondientes sobre aquellos establecimientos de ocio situados en la C/ Infanta Isabel para comprobar si su funcionamiento se adecua al contenido de su licencia (...).*

*Que se adopten medidas de fomento de ocio alternativo entre los jóvenes por parte del Ayuntamiento de Segovia para evitar situaciones como las denunciadas por los vecinos de la C/ Infanta Isabel”.*

La Administración municipal aceptó esta resolución informando que se había formalizado un convenio con la Junta de Castilla y León para la realización de un mapa de ruidos en la ciudad de Segovia en el año 2012, y que se habían realizado programas de prevención de drogodependencias en el Programa Segovia Joven. Asimismo, se informaba del incremento de denuncias de la Policía Local por consumo de alcohol en las vías públicas (259 denuncias en los meses de septiembre, octubre y noviembre de 2009), y de los expedientes incoados a los establecimientos de ocio nocturno situados en la C/ Infanta Isabel.

Finalmente, tenemos que mencionar también la existencia de quejas por los ruidos causados por las actividades de locales de peña, tal como había sucedido en años anteriores (Informes Anuales de los años 2007 y 2008). Al respecto, cabe mencionar el expediente **20090236**, referido a las molestias causadas por las actividades que desarrollaba todo el año una peña en el municipio de Palencia en un determinado local, y que se resolvió satisfactoriamente al trasladarse voluntariamente la Asociación a otro lugar más adecuado.

### **1.1.2. Explotaciones ganaderas**

Las quejas relativas a las explotaciones ganaderas suponen aproximadamente el 15% del total del Área, habiéndose incrementado el porcentaje con respecto al año anterior (13%), aunque catorce de ellas se referían a la misma explotación de ganado. En todos estos casos, esta Procuraduría ha tenido en cuenta la necesidad de compatibilizar el desarrollo rural, siendo este un principio reconocido en nuestro Estatuto de Autonomía, con el derecho de todos los ciudadanos al disfrute de un medio ambiente adecuado proclamado en la Constitución.



En el año 2009 destaca la problemática referida a los incumplimientos de las medidas correctoras impuestas por los ayuntamientos en el procedimiento de regularización de las explotaciones ganaderas situadas en el interior de los cascos urbanos (Ley 5/2005, de 24 de mayo). A título de ejemplo, cabe mencionar el expediente **20090015**, relativo al funcionamiento de una explotación de 600 cabezas de ganado ovino situada en el interior de la localidad de San Justo de Cabanillas, perteneciente al municipio leonés de Noceda, y que había sido legalizada mediante Decreto de Alcaldía de 15 de mayo de 2008. Se especificaba que el titular de esta ganadería debería cumplir en todo momento las medidas correctoras fijadas por la Delegación Territorial de León, entre las que se encontraba la gestión de los residuos ganaderos: *“Tiene apilado estiércol en el corral de la explotación ganadera, rezumando líquido al terreno que tiene a su alrededor, esta práctica está prohibida, por lo que en caso de querer tenerlo de esta manera, se deberá construir un estercolero cubierto y separado de las instalaciones donde se aloje el ganado. La solera del estercolero será impermeable, con pendiente de escurrido de líquidos que se canalizará a una fosa de recogida”*. Sobre los malos olores denunciados por algunos vecinos, esta Procuraduría considera que las condiciones impuestas por la Administración autonómica no obligan a la construcción del estercolero - únicamente en el supuesto de que el titular de la actividad ganadera quiera mantener apilado el estiércol en el corral-, aunque deberá incrementarse la frecuencia de su recogida. El Ayuntamiento, en su informe, afirma que se hace cada quince días, por lo que considera adecuado el estado de limpieza de la explotación.

No obstante, para analizar esta cuestión, es preciso hacer una interpretación conjunta de la normativa aplicable. Así, para que cualquier actividad ganadera pueda obtener una licencia, la normativa de Castilla y León ha fijado un procedimiento general que sería el previsto en la Ley 11/2003; sin embargo, por razones excepcionales (para regularizar la actividad de numerosas explotaciones ganaderas situadas en los cascos urbanos de pequeñas poblaciones de nuestra Comunidad), las Cortes de Castilla y León aprobaron una norma –la Ley 5/2005- otorgando a sus titulares la posibilidad de acceder a la licencia ambiental mediante un procedimiento extraordinario. Sin embargo, esta Procuraduría ha constatado que no se prevé ningún mecanismo para llevar a cabo el control de las condiciones que han sido impuestas por la Delegación Territorial de la Administración autonómica, por lo que, para salvar esta laguna, debería aplicarse lo dispuesto en el Título IV de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León (arts. 33 y ss) para las licencias de apertura. Es cierto que, en este caso, nos encontramos ante actividades ganaderas que ya estaban funcionando anteriormente; sin embargo, esta institución no encuentra ninguna objeción para aplicar ese mecanismo en estos supuestos con el fin de comprobar el cumplimiento de las condiciones fijadas por la Administración autonómica.



De acuerdo con esta interpretación, sería preciso que la Administración competente – en este caso, el Ayuntamiento de Noceda- constatare efectivamente, mediante el oportuno acta de comprobación, el cumplimiento de las condiciones fijadas (art. 35 de la Ley 11/2003). En el supuesto de que no disponga de los medios precisos, debería requerir el auxilio, bien del Consejo Comarcal del Bierzo, de la Diputación Provincial de León o del Servicio Territorial de Medio Ambiente de León. Este procedimiento ha sido aplicado por algunos Ayuntamientos - Cervera de Pisuerga (Palencia) y Santa María del Campo (Burgos)-, tal como esta Procuraduría ha podido comprobar en la tramitación de otros expedientes de queja (**20080454** y **20082031**, respectivamente). Asimismo, debería ser la Consejería de Medio Ambiente –y no la de Agricultura y Ganadería- la encargada de ejercer todas las potestades que le confiere la Ley 11/2003, colaborando con el Ayuntamiento para garantizar el cumplimiento de la legalidad vigente.

En conclusión, se formuló la siguiente resolución a las administraciones implicadas:

Ayuntamiento de Noceda:

*“Que, de conformidad con lo previsto en los arts. 33 y ss. de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, se levante acta de comprobación emitida por técnico competente con el fin de garantizar que la explotación de ganado ovino (...), sita en la localidad de San Justo de Cabanillas, cumple con las condiciones fijadas por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León en el procedimiento de regularización de la actividad tramitado al amparo de la Ley 5/2005, de 24 de mayo.*

*Que para llevar a cabo esta comprobación, se requiera, en el supuesto de que dicho Ayuntamiento no disponga de los medios personales suficientes, el apoyo de otras administraciones (Consejo Comarcal del Bierzo, Diputación Provincial de León y Consejería de Medio Ambiente), para levantar el oportuno acta de comprobación.*

*Que, en el supuesto de que se cumplan estas condiciones, se le otorgue al titular de la explotación de ganado ovino la pertinente licencia de apertura, tal como se prevé en la Ley 11/2003 mencionada.*

*Que, en el supuesto de que no se cumplan estas condiciones, se le requiera (...) para que adopte las medidas pertinentes con el fin de erradicar las molestias denunciadas y garantizar de esta forma su funcionamiento en las condiciones higiénico-sanitarias previstas, adoptando las medidas coactivas que fuesen precisas en su caso”.*

Consejería de Medio Ambiente:





*“Que se colabore con el Ayuntamiento de Noceda, mediante la aportación de los medios técnicos que se precisen, para que esta Administración pueda ejercer las potestades que la normativa de prevención ambiental le confiere con el fin de garantizar que la explotación de ganado ovino (...), sita en la localidad de San Justo de Cabanillas, cumple con las condiciones fijadas por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León”.*

Con posterioridad a la fecha de cierre de este Informe, el Ayuntamiento de Noceda aceptó esta resolución indicando que, aunque consideraba que las instalaciones se encontraban en las adecuadas condiciones higiénico-sanitarias, se iba a requerir de los técnicos del Servicio de Asistencia a Municipios del Consejo Comarcal del Bierzo y de los Servicios Veterinarios de la Zona Básica de Salud de Bemibre su visita. La Administración autonómica también aceptó la resolución con posterioridad a la fecha de cierre del informe.

Asimismo, esta Procuraduría ha conocido que algunos ayuntamientos, por diversos motivos, no han tramitado los expedientes de regularización solicitados por algunos ganaderos al amparo de la Ley 5/2005, generando una grave indefensión jurídica. A estos efectos, cabe mencionar el expediente **20082081**, en el que un ganadero mostraba su disconformidad ante la negativa manifestada por el Ayuntamiento de Rabanales (Zamora) a tramitar una solicitud de regularización de dos explotaciones ganaderas situadas en el casco urbano de la localidad de Rabanales. Tras someter el expediente al trámite de información pública y audiencia a los interesados, se requirió al Servicio de Asistencia a Municipios de la Diputación Provincial de Zamora para que emitiese un dictamen al respecto. En este informe técnico, se consideraba que debía completarse la documentación presentada por el titular de la actividad ganadera, ya que no se justifica ni el año de inicio de la actividad, ni el emplazamiento para determinar si esta es conforme o disconforme con el planeamiento urbanístico. Ante esta situación, la Corporación optó por paralizar la tramitación de todos los expedientes, ya que *“la necesidad de requerir documentación técnica complementaria suponía un gasto para los ganaderos solicitantes lo que hacía que la Ley 5/2005 aprobada por la Comunidad Autónoma, perdiera su eficacia”*. Asimismo, se consideró que la mayor parte de las mismas podría legalizarse *“en unos casos, los menos, por medio de la Ley 5/2005 cuando esta era de aplicación y en otros mediante el procedimiento ordinario que establece la normativa urbanística y ambiental”*.

Sin embargo, esta Procuraduría no está de acuerdo con el criterio adoptado por el Ayuntamiento de Rabanales (siguiendo el informe técnico –y no jurídico- de la Diputación), puesto que, aunque es complicado determinar o no la adecuación al planeamiento urbanístico dada la ambigüedad de las Normas Subsidiarias Provinciales (art. 22), no es exigible ninguna documentación adicional a la prevista en el art. 5 de la Ley 5/2005 (copia del plano catastral y descripción de las características de la explotación conforme al Anexo II). Además, el legislador





autonómico ha decidido introducir un procedimiento más ágil y sencillo para regularizar las explotaciones de ganado en el interior de los cascos urbanos, sin que sea necesario tampoco acreditar exactamente la fecha de la explotación (bastaría con señalar que es anterior a la entrada en vigor de la Ley 11/2003). De todas formas, a juicio de esta institución, no cabe en absoluto que el Ayuntamiento suspenda la tramitación de los procedimientos iniciados, ya que, debemos tener en cuenta que la falta de resolución en esta materia supone la denegación de la licencia solicitada (art. 10 de la Ley 5/2005), lo que conllevaría un perjuicio muy notable para los ganaderos, quienes podrían interponer la correspondiente reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios irrogados como consecuencia de la inactividad administrativa.

En consecuencia, se formuló la siguiente resolución al Ayuntamiento de Rabanales:

*“Que se tramiten los expedientes de regularización de las explotaciones ganaderas situadas en el municipio de Rabanales incoados como consecuencia de las solicitudes formuladas por sus titulares (...) con el fin de evitar los perjuicios derivados de su paralización la cual podría determinar, incluso, que la Administración municipal incurra en supuestos de responsabilidad patrimonial.*

*Que se decida por el órgano competente del Ayuntamiento la legislación aplicable a cada solicitud de legalización (...), de acuerdo con la normativa urbanística vigente, interpretándose en caso de duda la aplicación de la Ley 5/2005, de 24 de mayo, de establecimiento de un régimen excepcional y transitorio para las explotaciones ganaderas en Castilla y León, al ser esta una normativa específica que contempla un procedimiento más sencillo, tal y como está ocurriendo en numerosos municipios de nuestra Comunidad Autónoma.*

*Que, en ningún caso, en el supuesto de que se aplique la mencionada Ley 5/2005, de 24 de mayo, se requiera al titular de la actividad ganadera (...) la presentación de una memoria firmada por técnico competente y visada por el colegio profesional, al no ser una documentación exigible en dicha normativa”.*

La Administración local rechazó esta resolución, al considerar correctos los criterios expuestos en el informe técnico de la Diputación Provincial de Zamora.

### **1.1.3. Actividades mineras**

En este apartado se incluyen todas las quejas referidas a las molestias ocasionadas por el funcionamiento de las explotaciones mineras (aproximadamente un 5% del total del Área). Las preocupaciones de los ciudadanos suelen centrarse en dos cuestiones: por un lado, se refieren a los daños causados a sus fincas como consecuencia de las actividades de



extracción –fundamentalmente en el caso de los áridos- y, por otro lado, a las afecciones al entorno derivadas de la presencia de escombros procedentes de las explotaciones de carbón y de pizarra.

A título de ejemplo, mencionaremos el expediente **20082022** referido a la existencia de dos escombreras, denominadas del “Matón” y del “Río”, en las márgenes del río Cua, en el municipio leonés de Fabero, y que surgieron en los años 70 y 80, como consecuencia de los estériles y residuos procedentes de concesiones mineras en la actualidad inactivas. Además de los resultados de las inspecciones practicadas por la Sección Comarcal del Bierzo del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de León, se constata que en la parte norte de la Escombrera del Río *“se encuentra una acumulación de finos que, en épocas de abundante pluviometría podrían originar aportaciones por escorrentía al río Cúa, y cuya retirada va a ser exigida a la empresa titular actual de las concesiones”*.

Al respecto, hay que partir del hecho de que el actual titular de las concesiones es el responsable de estas escombreras, aunque se hayan generado antes, conforme al Título IX de la Ley de Minas. Además, el RD 2992/1982, de 15 de octubre, sobre Restauración del Espacio Natural afectado por actividades mineras atribuía al titular del aprovechamiento o explotación, si lo hubiere, la obligación de realizar con sus medios el Plan de Restauración, aunque podría sustituirse esta obligación por la entrega de una cantidad económica suficiente a la Administración para cubrir el coste de ejecución. Esta obligación parece haber sido asumida por la actual empresa, en concordancia con lo dispuesto en el art. 126.2 del Reglamento de la Ley de Minas que obliga al adquirente de un derecho minero a someterse “a las condiciones establecidas en el otorgamiento, permiso o concesión de que se trate..., y se compromete, asimismo, al desarrollo de los planes de labores ya aprobados y a todas las obligaciones que correspondieren al titular del derecho minero”. Por lo tanto, a juicio de esta Procuraduría, es preciso que la Administración competente en esta materia -la Consejería de Economía y Empleo-, se encargue de hacer cumplir la retirada de estas escombreras por parte de la empresa titular actual de las concesiones mineras con el fin de erradicar estas y prevenir así los posibles daños que se pudieran ocasionar a la calidad de las aguas del río Cúa.

Además, es preciso tener en cuenta el Plan Nacional de Reserva Estratégica de Carbón 2006-2012 que señala expresamente que “el medioambiente a pesar de las inversiones y el esfuerzo realizado continúa deteriorado por la existencia de escombreras, cielos abiertos sin restaurar y restos de antiguas explotaciones, existiendo además una gran escasez de equipamiento colectivo frente a una demanda social creciente, con viviendas infradotadas situadas además en entornos degradados”. Por lo tanto, sería deseable que la Consejería de Economía y Empleo se dirigiese al Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras, para suscribir, si fuese necesario, un convenio



de colaboración específico con el fin de restaurar estas escombreras, tal como se hizo con otras situadas en el municipio de Fabero (BOCYL de 24 de marzo de 2003). Por último, tenemos que señalar que consta a esta Procuraduría la respuesta dada por la Comisión Europea a una pregunta parlamentaria formulada por un eurodiputado de Izquierda Unida, indicando que “el art. 20 de la Directiva sobre la gestión de los residuos de industrias extractivas dispone que los Estados miembros confeccionen un inventario de las instalaciones de residuos cerradas que puedan convertirse en una amenaza grave para la salud de las personas o para el medio ambiente antes del 1 de mayo de 2012 con vistas a tomar medidas oportunas. A la Comisión no le consta todavía que España haya elaborado ese inventario”. Por lo tanto, en el supuesto de que los análisis técnicos constatasen la peligrosidad de estas escombreras, la Administración autonómica podría dirigirse al Gobierno de España para la inclusión de las situadas en el municipio de Fabero a los efectos del inventario previsto en el art. 20 de la mencionada Directiva.

En conclusión, tras archivar las actuaciones respecto a la Consejería de Medio Ambiente, se formuló la siguiente resolución a la Consejería de Economía y Empleo:

*«Que, tal como se indica en el informe de 16 de enero de 2009 remitido por la Sección Comarcal del Bierzo del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de León se exija a la actual empresa titular actual de las concesiones mineras el cumplimiento de la retirada y/o restauración de las escombreras “Del Matón” y “Del Río”, ubicadas en la margen izquierda del río Cúa en el municipio de Fabero.*

*Que se valore solicitar al Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras la suscripción de un convenio de colaboración específico para llevar a cabo las actuaciones técnicas precisas para restaurar estas escombreras, tal como se hizo con otras situadas en el municipio de Fabero.*

*Que se remita, en el supuesto de que se estime conveniente, la existencia de estas dos escombreras al Gobierno de España para su inclusión en el inventario que se define en el art. 20 de la Directiva sobre la gestión de los residuos de industrias extractivas».*

La Administración autonómica en la fecha de cierre del Informe no había contestado a nuestra resolución. Por último, debemos señalar que esta Procuraduría manifestó al Ayuntamiento de Fabero su malestar por la falta de colaboración, aunque, con posterioridad a la fecha de cierre de este Informe, este remitió la información demandada en su momento.



#### **1.1.4. Actividades industriales**

En este apartado se incluyen todas las quejas presentadas sobre las molestias ocasionadas por el funcionamiento de las industrias (aproximadamente un 5% del total del Área). En numerosas ocasiones, los problemas surgen como consecuencia de la expansión urbanística de algunas localidades de nuestra Comunidad que ha provocado la aparición de viviendas junto a naves industriales que desarrollaban su actividad desde hace mucho tiempo. A título de ejemplo, podemos mencionar el expediente **20080883** en el que se denunciaban los ruidos generados por la actividad de una planta de fabricación de vidrio en el municipio segoviano de San Ildefonso-La Granja. De acuerdo con la documentación remitida por el Ayuntamiento, a pesar de que sus orígenes se encuentran en la Real Fábrica de Cristales promovida por Carlos III, la indicada empresa –en su ubicación actual- lleva funcionando desde hace más de 50 años. Sin embargo, algunos vecinos han denunciado ante las administraciones municipal y autonómica los ruidos causados por la actividad de esta empresa (especialmente molestos por la noche), imposibilitándoles poder conciliar el sueño, que aun así es interrumpido por repentinas subidas del nivel de ruido emitido, por lo que solicitaban que se llevara a cabo un estudio de medición.

En el mes de septiembre de 2008, la Dirección General de Prevención Ambiental y de Ordenación del Territorio respondió a estas denuncias, indicando que, como consecuencia de la solicitud presentada por la entidad mercantil, se había tramitado un procedimiento de autorización ambiental integrada con el fin de regularizar esta actividad, para minimizar las molestias denunciadas. Este procedimiento había finalizado con la Orden de 29 de abril de 2008 de la Consejería de Medio Ambiente que concedió la autorización ambiental integrada solicitada por un plazo de ocho años renovables, quedando supeditada esta *“al cumplimiento de las obligaciones derivadas de la normativa ambiental que resulten de aplicación, y a los condicionantes técnicos que se recogen en los Anexos que se relacionan, con independencia del cumplimiento del resto de la normativa sectorial”*. Entre las condiciones se encuentra la referida al cumplimiento de la normativa reguladora de la contaminación acústica, principalmente en lo que respecta a los focos de emisión de ruidos existentes (funcionamiento de equipos de proceso, sala de compresores y ventiladores, torres de refrigeración, movimiento de vehículos en el recinto), debiendo presentar cada dos años la empresa un informe técnico realizado por un Organismo de Control Acreditado que constate el cumplimiento de los niveles de ruido en el ambiente exterior tanto en horario nocturno como en horario diurno. Finalmente, la Consejería de Medio Ambiente reconoce que la empresa ha solicitado la obtención de la autorización de inicio de la actividad, remitiendo el estudio acústico de exterior requerido, aunque se ha requerido a la empresa, entre otros, el estudio de minimización de ruidos y se le ha indicado que este estudio deberá incluir medidas, en condiciones técnica y económicamente viables,



destinadas a reducir los niveles sonoros principalmente en las zonas más próximas a las viviendas.

Para analizar la presente queja, debemos partir del hecho de que nos encontramos ante una actividad que, por su mayor incidencia sobre el medio ambiente, precisa la obtención de la denominada autorización ambiental integrada, al encuadrarse dentro de la previsión establecida en el Anejo 1, punto 3.3, de la Ley 16/2002, de 1 de julio: "Instalaciones para la fabricación de vidrio incluida la fibra de vidrio, con una capacidad de fusión superior a 20 toneladas por día". Al no disponer de ningún tipo de licencia, la entidad mercantil había iniciado el expediente de regularización pudiendo continuar la fábrica en funcionamiento de conformidad con la Disposición Transitoria Segunda de la Ley de Prevención Ambiental. Por lo tanto, el procedimiento administrativo seguido era conforme con la legalidad vigente, imponiéndose las condiciones que deben regir su actividad, entre las cuales se encuentran las referentes al cumplimiento de los límites de los niveles de ruido.

Sin embargo, tras dicha autorización, es precisa una intervención adicional por la Administración para comprobar que la actividad de esta planta se ajusta al proyecto aprobado y a las condiciones ambientales fijadas para su funcionamiento: la autorización de inicio de la actividad (arts. 33 y ss de la Ley 11/2003). Por ello, esta Procuraduría consideró que, además de los certificados que debe aportar la empresa, los datos deben ser corroborados por técnicos de la Administración autonómica. La labor de estos, tal como han reconocido algunos Tribunales (STSJCyL de 3 de abril de 2009) no debe limitarse a constatar el cumplimiento de los límites de los niveles de ruido exteriores, sino también los interiores desde las viviendas de los vecinos que han solicitado reiteradamente la intervención de la Consejería y el Ayuntamiento, garantizando así que las emisiones de ruido ocasionadas por dicha industria no causan ninguna perturbación al normal descanso de los vecinos.

En consecuencia, se archivaron las actuaciones respecto al Ayuntamiento de San Ildefonso-La Granja, formulándose, en cambio, la siguiente resolución a la Consejería de Medio Ambiente:

*"Que, con carácter previo a la autorización de inicio de la actividad, se garantice por los técnicos competentes de la Consejería de Medio Ambiente, mediante el levantamiento de la preceptiva acta de comprobación prevista en el art. 35 de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, que las emisiones de la planta de fabricación de vidrio, sita en la Plaza del Pocillo, s/n, en el municipio segoviano de San Ildefonso-La Granja no superan los límites de los niveles de ruido fijados en el Decreto 3/1995, de 12 de enero, por el que se establecen las condiciones*



*que deberán cumplir las actividades clasificadas, por sus niveles sonoros o de vibraciones.*

*Que se constate no solo el cumplimiento de los límites de los niveles de ruido exteriores, sino también los interiores, por lo que deberían llevarse a cabo las oportunas mediciones de ruido por los técnicos de la Consejería de Medio Ambiente desde la vivienda de (...), tal como este lo ha solicitado en diversas ocasiones”.*

La Administración autonómica rechazó esta resolución al considerar que sus técnicos deben realizar una comprobación de que las medidas adoptadas por la empresa son las correctas, pero que no les corresponde llevar a cabo mediciones ni de emisiones atmosféricas, ni de ruidos, ni toman muestras de residuos o de aguas, ya que estas las realizan Organismos de control acreditados y sus resultados deben presentarse junto a la solicitud de la autorización de inicio.

En este apartado, también se han recogido las quejas referentes a las molestias causadas por la producción o transformación de energía eléctrica. A estos efectos, cabe mencionar el expediente **20081584** en el que se denunciaban los ruidos causados por una subestación eléctrica situada en el casco urbano del municipio palentino de Saldaña, y que llevaba en funcionamiento desde el año 1964. Sin embargo, los problemas comenzaron en el año 1990 tras la reforma autorizada por la Delegación Territorial de Palencia, y que provocó que esta subestación alcanzase una potencia eléctrica de 6300 KV, con tensiones normalizadas de 45 KV y 20 KV, lo que conllevó la aparición de denuncias ante el Ayuntamiento, el Gobierno Civil y las Comisiones Provinciales de Urbanismo y de Saneamiento, denunciando la excesiva proximidad de estas instalaciones al núcleo urbano de Saldaña y los peligros que podrían acarrear para los vecinos de la zona.

En la actualidad, la Administración autonómica considera que *“la subestación cumple la normativa vigente y la Dirección General de Industria no tiene motivos para ver la conveniencia de su traslado”*, y si se solicitase, se debería abonar al titular de la instalación eléctrica el coste de la variante y los perjuicios ocasionados, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 154 del RD 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de energía eléctrica. En cambio, el Ayuntamiento de Saldaña informa que *“no se tiene constancia de que la mencionada subestación eléctrica sita en la Avda. Reyes Católicos tenga licencia ambiental y de apertura”*, y que no se ha procedido a efectuar estudios de ruido y vibraciones desde las viviendas próximas, ya que no cuenta con ningún aparato de medición, aunque consideraba adecuado el traslado de esta instalación *“a un sitio más alejado del casco urbano,*



*no pudiendo esta Alcaldía determinar una previsión temporal, cuyo deseo es que se efectuará lo más pronto posible”.*

Analizando la normativa ambiental aplicable, debemos indicar, en primer lugar, que la subestación no dispone de ninguna licencia municipal, tal como reconoce el Ayuntamiento de Saldaña en su informe, siendo esta exigible a pesar de la antigüedad de la instalación, al serle de aplicación el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, tal como se ha indicado en algunas Sentencias (SSTSJ de Galicia de 21 de noviembre de 2002 y de Madrid de 24 de abril de 2008). Por lo tanto, esta Procuraduría, al igual que han hecho otros comisionados autonómicos (Sindic de Greuges y Justicia de Aragón) consideró que, desde un principio, el Ayuntamiento de Saldaña –órgano competente- debió haber exigido al titular de la subestación eléctrica la regularización de su actividad conforme a la normativa vigente (en la actualidad, la Ley 11/2003 –ya que por su potencia no se encuadra dentro de los supuestos previstos de sometimiento a una evaluación de impacto ambiental-, encontrándose dentro de las actividades sujetas a comunicación ambiental conforme a lo establecido en el Anexo V, apartado o): “Instalaciones de transporte y distribución de energía eléctrica y gas”). Posteriormente, este Ayuntamiento debería comprobar que se cumplen las condiciones fijadas en el proyecto que se presente ante la Administración municipal para su regularización, mediante el otorgamiento de la licencia de apertura, sin perjuicio de la incoación del oportuno expediente sancionador al titular de esta actividad. Finalmente, de acuerdo con la normativa de ruidos, la Administración local, como garante de los intereses públicos, debería llevar a cabo una medición desde la vivienda más próxima con el fin de garantizar la erradicación de las molestias denunciadas.

Con respecto a la normativa del sector eléctrico, esta Procuraduría consideró que, con independencia de las autorizaciones dadas en su día, la Consejería de Economía y Empleo debería inspeccionar la actividad de esta subestación eléctrica para comprobar el cumplimiento de las condiciones técnicas fijadas en el sentido señalado por el art. 13 del RD 3275/1982, de 12 de noviembre, que exige inspecciones periódicas de las instalaciones para alcanzar los objetivos de seguridad señalados.

Por todas estas razones, se formularon las siguientes resoluciones:

Ayuntamiento de Saldaña:

*“Que, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 68 a) de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, se requiera a la entidad mercantil (...), como titular de la subestación eléctrica (...), para que obtenga la oportuna comunicación ambiental, y posterior licencia de apertura con el fin de garantizar el cumplimiento de la normativa vigente.*





*Que se acuerde la incoación del oportuno expediente sancionador contra el titular del mencionado establecimiento al no disponer de la comunicación ambiental exigible, tal como se prevé en el art. 74.4 a) de la Ley 11/2003.*

*Que, en la tramitación de dicho procedimiento, se garantice el cumplimiento de los niveles de ruido exigidos en el Decreto 3/1995, de 12 de enero, llevándose a cabo un estudio de medición de ruidos desde la vivienda (...), para erradicar las molestias denunciadas ante la Guardia Civil.*

*Que se coordinen con la Consejería de Economía y Empleo de la Junta de Castilla y León las actuaciones administrativas para garantizar el cumplimiento de las condiciones técnicas de la mencionada subestación eléctrica”.*

Consejería de Economía y Empleo:

*“Que, de acuerdo con las atribuciones señaladas en la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, Reguladora del Sector Eléctrico, se inspeccione por el órgano competente de la Consejería de Economía y Empleo, la subestación eléctrica sita en la Avda. Reyes Católicos de la ciudad palentina de Saldaña, con el fin de garantizar el cumplimiento de las condiciones técnicas establecidas en el RD 3275/1982, de 12 de noviembre, sobre condiciones técnicas y garantías de seguridad en centrales eléctricas y centros de transformación y la OM de 6 de julio de 1984, por la que se aprueban las Instrucciones técnicas complementarias.*

*Que, en el supuesto de que se constaten deficiencias, se requiera a la entidad mercantil (...) como titular de la subestación eléctrica, para que se subsanen las molestias denunciadas.*

*Que se coordinen con el Ayuntamiento de Saldaña las actuaciones administrativas para garantizar el cumplimiento de las condiciones de funcionamiento de esta instalación eléctrica”.*

Ambas administraciones públicas aceptaron esta resolución. En efecto, el Ayuntamiento de Saldaña comunicó que había requerido a la empresa suministradora para que iniciase los trámites para regularizar esta subestación, mientras que la Consejería de Economía y Empleo informó que había ordenado al Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de Palencia la inspección de las instalaciones y, en su caso, la subsanación de las deficiencias que pudieran existir.



**1.1.5. Actividades comerciales y de servicios**

Bajo este epígrafe, se van a analizar las incidencias que puede causar el ejercicio de actividades del sector terciario (suponen un 9% del total), excluyendo por su entidad las procedentes de los establecimientos de ocio, siendo diversos los motivos de queja. Para comenzar la descripción de los asuntos que se han estudiado este año, mencionaremos el expediente **20090086** en el que se analizaban los ruidos causados por el funcionamiento de una farmacia en la capital segoviana. En efecto, durante la tramitación del procedimiento de licencia ambiental, uno de los vecinos se muestra contrario al proyecto presentado ante el Ayuntamiento por una serie de motivos (aislamiento del techo del local insuficiente, ruidos que provocan tanto la puerta metálica como los equipos de aire acondicionado e inexistencia de una salida independiente para los vapores que pudiera causar la manipulación de los productos farmacéuticos). No obstante, a la vista de la documentación aportada por el titular de la oficina de farmacia, los técnicos municipales consideraron subsanadas las deficiencias señaladas, por lo que, mediante Decreto de Alcaldía de 26 de junio de 2008, se acordó otorgar la licencia ambiental solicitada. Sin embargo, uno de los vecinos interpuso un recurso de reposición, ya que señalaba que el proyecto visado no contemplaba ni la instalación de los aparatos de aire acondicionado, ni la existencia de una puerta corredera accionada por un motor eléctrico, siendo este desestimado en noviembre de 2008.

Mientras tanto, se solicitó la licencia de apertura, aportando el titular de la farmacia copia de un estudio de medición de ruidos elaborado por una empresa acreditada. Sin embargo, el vecino afectado pidió que se llevase a cabo otro estudio por el Ayuntamiento, como garante de los intereses generales, por lo que, en septiembre de 2008, los Servicios Técnicos Industriales municipales inspeccionaron la actividad, informando que *“aun siendo unos niveles de ruido generado por las instalaciones bajos, por la ubicación de las mismas (anclaje próximo al forjado de la vivienda superior), no es posible determinar si el nivel de ruido que se traslade a la vivienda próxima estará por debajo de los niveles permitidos, esto es de 30 dB(A) en horario nocturno, como caso más desfavorable”*, por lo que se proponía *“se tramite la correspondiente licencia de apertura, con independencia que si quedara demostrado con posterioridad el incumplimiento de la norma contra los ruidos o cualquier otra, el Ayuntamiento exigirá al titular la adopción de nuevas medidas correctoras”*. En consecuencia, se otorgó la licencia de apertura solicitada, interponiendo también el vecino un nuevo recurso de reposición.

Analizando la documentación remitida por el Ayuntamiento de Segovia, debemos indicar en primer lugar que nos encontramos ante una actividad –la instalación de una oficina de farmacia– sujeta a la normativa de prevención ambiental. Desde el punto de vista formal, recordamos a la Administración municipal la necesidad de resolver el recurso de reposición interpuesto frente a la licencia de apertura al haber transcurrido sobradamente el plazo de un



mes fijado en la Ley 30/1992. De todas formas, se hizo preciso, a juicio de esta Procuraduría, analizar todas las alegaciones planteadas en el procedimiento administrativo y que son fundamentalmente dos: la salida de los gases que se pudieran originar en la rebotica, y los ruidos y vibraciones procedentes del funcionamiento de los equipos de aire acondicionado.

En lo que respecta a la emisión de humos y gases, se reconoce que, en un primer momento, se preveía la existencia de un pequeño extractor que conecta con el shunt existente en el local a cubierta del edificio, pero posteriormente se eliminó esta previsión puesto que la ventilación de estos espacios se realiza de forma natural, considerando tanto el informe del Ingeniero Técnico Industrial, como el emitido por los servicios sanitarios de la Administración autonómica que esta era la opción adecuada. Por lo tanto, al ser esta una decisión avalada por los informes técnicos, esta Procuraduría entendió que no existía ninguna irregularidad.

Sin embargo, la cuestión cambia en lo referente al control de los ruidos y vibraciones causados por las instalaciones de climatización de la oficina de farmacia, ya que, en este caso, no se ha constatado el cumplimiento de las condiciones establecidas en la normativa de ruidos, puesto no se ha podido llevar a cabo ninguna medición desde el interior de la vivienda del vecino recurrente, por lo que no se puede garantizar que se cumplen los límites de los niveles fijados en la Ordenanza municipal vigente.

Por todas estas razones, se formuló la siguiente resolución al Ayuntamiento de Segovia:

*“Que se estime el recurso potestativo de reposición interpuesto (...) frente al Decreto de Alcaldía de 4 de noviembre de 2008 por el que se concedía (...) licencia de apertura para el ejercicio de la actividad de oficina de farmacia (...), ordenando la retroacción del procedimiento, con el fin de que se garantice por los técnicos competentes del Ayuntamiento de Segovia, mediante el levantamiento de la preceptiva acta de comprobación prevista en el art. 35 de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, que las emisiones y vibraciones causadas por la puerta corredera y las instalaciones de climatización de esta farmacia, no superan los límites de los niveles de ruido y vibraciones fijados en la Ordenanza municipal de Protección del Medio Ambiente por producción de ruidos, humos, vibraciones, etc., aprobada en la sesión plenaria de 31 de enero de 1987.*

*Que, en el supuesto de que se vulnerasen estos límites, se requiera por el Ayuntamiento de Segovia a (...) para que adopte aquellas medidas que fuesen precisas para acreditar el cumplimiento de las previsiones de la mencionada Ordenanza, erradicando de esta forma las molestias denunciadas (...).”*



Con posterioridad a la fecha de cierre, la Administración municipal aceptó esta resolución indicando que se habían llevado a cabo las mediciones requeridas desde el domicilio del vecino denunciante, comprobándose que el funcionamiento del cierre de seguridad de la oficina de farmacia superaba los límites de los niveles de ruido fijados. Continuaba indicando que tras adoptar el titular las medidas correctoras, se considera que se han erradicado las molestias denunciadas, aunque de todas formas se dará traslado a las partes para que aleguen lo que estimen conveniente.

Asimismo, cabe mencionar la existencia de dos expedientes (**20081563** y **20081564**) relativos al funcionamiento de dos casas de turismo rural en el municipio abulense de Navalunga. Desarrollaremos, a título de ejemplo, el último de los expedientes citados en el que, además de otras cuestiones de índole civil, se ponen de manifiesto las molestias causadas por varios clientes, fundamentalmente durante el fin de semana, ya que la casa rural no está ni bien acondicionada ni insonorizada. Estos hechos fueron trasladados tanto al Ayuntamiento como a la Subdelegación del Gobierno en Ávila, sin que se haya adoptado ninguna medida. En efecto, la Administración municipal reconoce que, en primer lugar, se otorgó licencia de obra mayor para construcción de una vivienda unifamiliar, obteniendo posteriormente las licencias ambiental y de apertura de turismo rural, aunque no se llevó nunca a cabo ningún estudio de medición de ruidos al respecto. Asimismo, la Consejería de Cultura y Turismo indica que cuenta con la oportuna autorización administrativa de turismo rural, como casa rural de alquiler, desde junio de 2007. Por último, la Subdelegación da traslado del informe de la Guardia Civil en el que se afirma que *“en dicha casa rural como en todas las de la demarcación, suele ser de fin de semana, y cada fin de semana, se ocupa con diferentes personas. Estas, dependiendo de si son despedidas de solteros o familias, hacen más o menos ruido, y debido a que este Puesto no dispone de aparatos de medición del ruido, no se puede denunciar esta conducta por dicho motivo. Si bien hasta la fecha cada una de las veces que se nos ha requerido por ruidos en dicho alojamiento se ha acudido y siempre los inquilinos de buenas maneras han accedido a dejar de hacer ruido”*.

A la vista del expediente tramitado se constató que esta casa de turismo rural dispone de las correspondientes licencias ambientales para su funcionamiento. Sin embargo, el Ayuntamiento de Navalunga, como garante de los intereses públicos, no había realizado ningún estudio de medición de ruidos –ni desde la vivienda colindante, ni desde el interior del alojamiento rural- para comprobar si los niveles de insonorización cumplen los parámetros exigidos en el Decreto 3/1995, por lo que debería solicitar la colaboración tanto de la Diputación Provincial de Ávila, como de la Administración autonómica. En el supuesto de que se superasen los límites fijados, debería suspenderse la actividad conforme al art. 66 de la Ley de Prevención Ambiental. Asimismo, la Consejería de Cultura y Turismo debía inspeccionar que la mencionada



casa de turismo rural cumple con las condiciones impuestas en la autorización turística expedida, especialmente en lo referente al límite máximo de capacidad, puesto que en la página web, se ofertaba un número de plazas superior al autorizado. Por ello, la Inspección de Turismo de Ávila debería levantar la oportuna Acta, conforme a los requisitos fijados en el art. 52 de la Ley de Turismo, para constatar estas deficiencias –y otras que pudieran existir- con el fin de acordar posteriormente la incoación del oportuno expediente sancionador por el órgano competente de la Administración autonómica.

En consecuencia, se remitieron a las administraciones públicas competentes las siguientes resoluciones:

Ayuntamiento de Navaluenga:

*“Que se garantice el cumplimiento de los niveles de ruido exigidos en el Decreto 3/1995, de 12 de enero, por parte del alojamiento de turismo rural (...) llevándose a cabo un estudio de medición de ruidos desde la vivienda colindante (...) para erradicar las molestias denunciadas ante la Guardia Civil.*

*Que, en el supuesto de que estas molestias persistan, se valore en este caso la posibilidad de suspender la actividad de la mencionada casa de turismo rural hasta que se acredite el cumplimiento de la normativa vigente, tal como se recoge en el art. 66 de la Ley de Prevención Ambiental.*

*Que se coordinen con la Consejería de Cultura y Turismo de la Junta de Castilla y León las actuaciones administrativas para garantizar el cumplimiento de las condiciones de aislamiento acústico de la mencionada casa de turismo rural”.*

Consejería de Cultura y Turismo:

*“Que se levante un Acta de Inspección por parte del Inspector correspondiente de la Sección de Turismo de Ávila para comprobar las deficiencias que han sido denunciadas en el cumplimiento de la normativa de turismo, por parte del alojamiento de turismo rural, (...) especialmente en lo que respecta a la publicidad de la oferta de plazas disponibles en páginas web.*

*Que, asimismo, se inspeccione el cumplimiento de las condiciones técnicas fijadas en el Decreto 84/1995, de 11 de mayo, por el que se regula la ordenación de alojamientos de turismo rural, y la Orden de 27 de octubre de 1995 que lo desarrolla, especialmente en lo referente a la necesidad de estar dotada del suficiente aislamiento acústico necesario (art. 7.3 d) de la Orden).*

*Que, en el supuesto de que se constaten estas irregularidades, se proceda a la incoación del oportuno expediente sancionador por las presuntas infracciones que se*



*hubieran cometido de acuerdo con lo previsto en la Ley 10/1997, de 19 de diciembre, de Turismo de Castilla y León.*

*Que se coordinen con el Ayuntamiento de Navaluenga las actuaciones administrativas para garantizar el cumplimiento de las condiciones de aislamiento acústico de la mencionada casa de turismo rural”.*

La Administración autonómica aceptó la resolución, indicando que se habían dado las instrucciones precisas al Servicio Territorial para llevar a cabo las inspecciones recomendadas. Sin embargo, en la fecha de cierre de este Informe, el Ayuntamiento no había contestado a esta institución.

#### **1.1.6. Instalaciones de telefonía móvil**

En el año 2009, las quejas presentadas sobre infraestructuras de telefonía móvil se mantienen en un nivel similar al del año anterior (aproximadamente un 3% del total), y muestran fundamentalmente la disconformidad de sus autores con su excesiva cercanía al casco urbano de pequeñas localidades situadas en el medio rural. Al respecto, cabe citar como ejemplo el expediente **20081885** en el que se denunciaba la instalación de una estación base para equipos de telecomunicaciones en una parcela próxima al casco urbano de la localidad soriana de Villar del Río.

Sobre esta cuestión, el Ayuntamiento informó que se había iniciado el oportuno procedimiento administrativo para la obtención de las licencias ambiental y de obras, presentándose durante el periodo de información pública por algunos vecinos alegaciones contrarias a la ubicación elegida, ya que, existían interferencias en las emisiones televisivas y se había alterado el paisaje, poniendo además de manifiesto problemas de salud. Sin embargo, este proyecto obtuvo de la Comisión Territorial de Urbanismo de Soria la autorización de uso excepcional de suelo rústico, dado el interés público de estas instalaciones en el medio rural, y de la Comisión Territorial de Prevención Ambiental informe favorable para el ejercicio de la actividad, aunque se impusieron una serie de condiciones con el fin de minimizar el posible impacto acústico que existiere. En consecuencia, mediante Acuerdo del Pleno de 11 de diciembre de 2008, se concedió a la operadora de telefonía móvil licencia ambiental y de obra para instalación de estación base para equipos de telecomunicaciones en el lugar solicitado, aunque parecía que no había obtenido la licencia de apertura, de lo que se deduce que no podría encontrarse en funcionamiento.

Analizando la documentación remitida, esta Procuraduría no constató la existencia de irregularidades formales por parte de las administraciones públicas competentes en la tramitación del procedimiento conforme a las previsiones fijadas en las Leyes de Prevención



Ambiental y de Urbanismo de Castilla y León. Asimismo, con respecto a la ubicación elegida para esta infraestructura de radiocomunicación, se indicó que, dentro de los límites que establece la normativa vigente, corresponde la decisión al Ayuntamiento de Villar del Río, siendo ésta una potestad discrecional entendida como una facultad administrativa de decidir entre varias opciones igualmente justas, sin que sea misión de esta Procuraduría la revisión de los resultados del ejercicio de estas potestades discrecionales. No obstante, a juicio de esta institución, la Administración municipal debería haber iniciado un expediente sancionador al haberse instalado esta infraestructura sin haber obtenido las licencias municipales. Por otro lado, la empresa operadora, antes de obtener la licencia de apertura, debería presentar un certificado levantándose, a continuación, la oportuna acta, con el fin de comprobar el cumplimiento de las condiciones impuestas en la licencia ambiental.

En consecuencia, se formuló al Ayuntamiento de Villar del Río esta resolución:

*“Que, con carácter previo al otorgamiento de la licencia de apertura, se constate, mediante el levantamiento de la oportuna acta de comprobación por parte del Ayuntamiento de Villar del Río, el cumplimiento de las condiciones fijadas por la Comisión Territorial de Prevención Ambiental de Soria, sin las cuales no podrá entrar en funcionamiento la antena de telefonía móvil (...), requiriendo a la entidad mercantil para su desmantelamiento en caso contrario.*

*Que se acuerde por el órgano competente del Ayuntamiento de Villar del Río la incoación del oportuno expediente sancionador contra la entidad mercantil mencionada, al haber instalado la mencionada estación base, con anterioridad a la obtención de las licencias ambiental y de obras, siendo esta una infracción grave tipificada en el art. 74.3 g) de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León”.*

La Administración municipal no contestó a esta resolución.

#### **1.1.7. Varios**

En este apartado que supone el 16% del total de las quejas presentadas en el área de medio ambiente, vamos a hacer referencia a las molestias causadas por otras actividades no englobadas en ninguno de los anteriores apartados.

En primer lugar, desarrollaremos los expedientes **20080095** y **20081442**, referidos a la contaminación acústica causada fundamentalmente durante el fin de semana por la actividad desarrollada en el circuito de motocross situado muy próximo a las viviendas del Barrio de la Calabaza, en el municipio burgalés de Aranda de Duero. En efecto, estos hechos – junto con la existencia de un campo de tiro cercano- fueron denunciados por los vecinos ante el



Ayuntamiento y el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Burgos por su fuerte impacto medioambiental (utilización por los aficionados prácticamente las veinticuatro horas del día de los 365 días del año, contaminación por gases y partículas procedentes de los escapes de las motos, y desmontes arbitrarios). Al respecto, tenemos que indicar que esta Procuraduría ha tenido conocimiento de que el ejercicio de esta actividad había sido denunciado por los Agentes de la Guardia Civil al considerar que se infringía lo previsto tanto en la normativa de prevención ambiental al no disponer de las licencias exigidas, como la de montes, ya que no tenía la correspondiente concesión o autorización. Tras dichas denuncias, la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Burgos acordó la incoación de un expediente sancionador.

Sobre todas estas cuestiones, el Ayuntamiento de Aranda de Duero informa que *“el circuito de Motocross de la Calabaza cuenta con una larga tradición en la localidad, así, tal como se recoge en el Censo Nacional de Instalaciones Deportivas del Consejo Superior de Deportes, su construcción data (al menos) desde 1972”,* siendo además anterior al desarrollo urbanístico de la zona. Asimismo, reconoce que no dispone ni de licencia de obras al ser una instalación deportiva promovida por la Administración municipal, ni de licencia ambiental, ya que *“cabe recordar que la normativa ambiental proviene de 2003, y, no habiéndose realizado actuaciones en el circuito tampoco se han incoado expedientes de licencia ambiental al respecto. Esto no obsta para que en el Plan General de Ordenación Urbana, actualmente en proceso de adaptación a la normativa autonómica, recoja y regule el uso de esta área”.* Por último, con respecto a la contaminación acústica reconoce que *“hasta la fecha no se han realizado mediciones en la zona”,* y que *“por la Concejalía de Deportes se está estudiando adecuar las instalaciones del Circuito (cerramiento, medidas de seguridad, control de accesos, etc.), para evitar posibles molestias y adecuar las mismas a la normativa que en estos años se ha ido generando al respecto (efectivamente, estas obras fueron adjudicadas provisionalmente por Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 16 de abril de 2009)”.*

En lo que respecta al circuito de motocross en sí, de la documentación remitida, queda claro que no dispone de las licencias ambientales oportunas, siendo estas exigibles a pesar de que lleva en funcionamiento más de 35 años (en estos momentos ya se encontraba en vigor el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, aprobado por el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre). Por lo tanto, nos encontramos con una actividad ilegal que debería regularizarse al amparo del art. 68 de la Ley 11/2003, por lo que la Administración municipal deberá acordar la incoación del correspondiente expediente en el que deberá tener en cuenta no solo la normativa urbanística, sino también la de montes (art. 54 bis de la Ley estatal y 60.3 b de la autonómica), ya que esta actividad se encuentra situada en el interior de un Monte, denominado “La Calabaza”, propiedad del Ayuntamiento y que fue declarado de utilidad pública e incluido dentro del Catálogo de MUP por Orden de 1 de julio de





1996 de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Además, debería someterse al procedimiento de evaluación de impacto ambiental, ya que está incluida en el Anexo II, grupo 9, apartado a) del RDLeg 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos, si bien la Consejería podría acordar su no sometimiento siempre que se haga de forma motivada y pública.

No obstante, mientras se tramita el expediente de legalización, el Ayuntamiento de Aranda de Duero debería acordar la suspensión de la actividad conforme a las previsiones del art. 66 de la Ley 11/2003, con el fin de preservar tanto los valores naturales del monte como el impacto acústico en las viviendas más próximas (100 metros) del Barrio de La Calabaza, realizándose un estudio de medición de ruidos. Todo ello, sin perjuicio de que la Administración municipal, si así lo estimase conveniente y en ejercicio de sus potestades discrecionales, pueda buscar una nueva ubicación, con el fin de conciliar la demanda de los aficionados y el derecho al descanso de los vecinos de la urbanización colindante. De idéntica manera, debería actuarse con respecto al campo de tiro situado en el interior del Monte.

Por todo ello, se formuló la siguiente resolución al Ayuntamiento de Aranda de Duero:

*«Que, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 68 a) de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, se inicien los trámites para legalizar la situación jurídica del circuito de motocross “La Calabaza”, ya que se trata de una actividad que precisa disponer de una evaluación de impacto ambiental, al estar contemplada en la letra a) del Grupo 9 del Anexo II del RDLeg., 1/2008, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental.*

*Que, mientras se lleve a cabo dicha regularización, se acuerde por el órgano competente del Ayuntamiento de Aranda de Duero la suspensión de la actividad del circuito de motocross sito en el interior del MUP nº 651 “La Calabaza”, de acuerdo con las previsiones establecidas en el art. 66 de la Ley de Prevención Ambiental, hasta que no se garantice el cumplimiento de los límites de niveles de ruido fijados en la normativa vigente, realizando, a tal efecto, los estudios de medición que correspondan desde las viviendas más cercanas, sitas en el Barrio de la Calabaza.*

*Que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 68 a) de la Ley 11/2003 mencionada, se acuerde la incoación del procedimiento de regularización de la actividad de campo de tiro instalada en el interior del mencionado Monte, garantizando, en todo caso, tanto el cumplimiento de los límites de los niveles de ruido, como la obtención de las autorizaciones precisas, tal como se prevé en la normativa de montes.*





*Que, en el supuesto de que dichas actividades no pudieran ser legalizables conforme a la normativa urbanística y de montes aplicable, se proceda por el órgano competente del Ayuntamiento de Aranda de Duero sin más a su clausura, tal como se prevé en el art. 68 b) de la Ley de Prevención Ambiental».*

La Administración local aceptó esta resolución comunicando que se habían iniciado sendos expedientes administrativos para legalizar estas actividades, y que desde el 25 de mayo de 2009 se había acordado la suspensión de las actividades.

Asimismo, debemos mencionar el expediente **20081454** en el que se denunciaban los ruidos causados por el funcionamiento del reloj de la torre de la iglesia de la localidad de Quintanilla de Trigueros (Valladolid). Sobre esta cuestión, el Ayuntamiento informó que el sistema instalado era idéntico al de otras localidades próximas, siendo un servicio que *“además tiene toque de difuntos, toque de aviso de fuego y toque de misa”,* y que *“el mecanismo no permite poner un horario los días de diario y otro los fines de semana”.*

Sobre esta cuestión, debemos partir del hecho de que nos encontramos ante una actividad -el sonido del reloj de la torre de la iglesia- sujeta al Decreto 3/1995, de 12 de enero, por el que se establecen las condiciones que deberán cumplir las actividades clasificadas, por sus niveles sonoros o de vibraciones, en el que se atribuye a los ayuntamientos la competencia del control de estas actividades. Para ello se fijan unos límites objetivos en los Anexos de esta norma, siendo irrelevantes cuestiones subjetivas, como podría ser el caso de que nos encontremos en un fin de semana o en día laborable, o el número de viviendas habitadas.

Por lo tanto, esta Procuraduría consideró que el Ayuntamiento de Quintanilla de Trigueros no puede hacer caso omiso -aludiendo a una supuesta tradición- a dicha denuncia sin ejercer ninguna actividad inspectora, debiendo garantizar el cumplimiento de los límites fijados en esta normativa y el respeto al derecho al descanso de los vecinos. Este criterio ha sido recogido también en algunas Sentencias (STSJCyL de 1 de febrero de 2002 y Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Zamora de 14 de enero de 2008). Dado el pequeño tamaño del municipio, debería dirigirse a la Diputación Provincial de Valladolid, que formalizó el 10 de enero de 2000 un Convenio con la Universidad vallisoletana para realizar las mediciones a través del Laboratorio de Técnicas Instrumentales.

De conformidad con estos argumentos, se formuló la siguiente resolución al Ayuntamiento de Quintanilla de Trigueros:

*“Que, de acuerdo con lo previsto en el Decreto 3/1995, de 12 de enero, por el que se establecen las condiciones que deberán cumplir las actividades clasificadas, por sus niveles sonoros o de vibraciones, aplicable en defecto de Ordenanza municipal, se garantice que el sonido del reloj de la torre de la Iglesia de Quintanilla de Trigueros*



*cumple los límites de niveles de ruido fijados en dicha normativa, solicitando en su caso el auxilio técnico a la Diputación Provincial de Valladolid.*

*Que, en el supuesto de que se vuelvan a superar estos límites, se inicie un expediente administrativo por parte del órgano competente del Ayuntamiento de Quintanilla de Trigueros para que se adopten las medidas pertinentes con el fin de que estas emisiones sonoras cumplan la normativa vigente, tal como se ha exigido en supuestos similares (STSJCyL de 1 de febrero de 2002 y SJCA de Zamora de 14 de enero de 2008)".*

La Administración municipal aceptó esta resolución comunicando que se habían medido los ruidos causados por el reloj de la torre de la iglesia, constatando que se superaban los límites fijados, por lo que se iban a adoptar las medidas pertinentes para reducir su intensidad.

Finalmente, tenemos que destacar las quejas (**20081397**, **20082331** y **20090774**) relativas a las molestias causadas por el funcionamiento de los locales de reunión de determinadas asociaciones. Desarrollaremos, a modo de ejemplo, el último de estos en el que se denunciaban los ruidos generados por la actividad musical de una asociación socio-cultural en la localidad de Bembibre (León) durante los fines de semana y días festivos hasta altas horas de la madrugada. Como consecuencia de la interposición de varias denuncias, en enero de 2009, se llevó a cabo una inspección por los Agentes de la Policía Local que hablaron con los vecinos y con el Presidente de la Asociación quienes, al parecer, llegaron a un acuerdo. Sin embargo, ante las siguientes denuncias, la Corporación municipal consideró que no se debería realizar ninguna actuación adicional a pesar de las mediciones efectuadas desde la vivienda del denunciante en las que se acreditaba que se superaban los límites de los niveles de ruido fijados.

En principio, del relato de los hechos anteriormente expuestos, resultaba clara la existencia de ruidos procedentes de las actividades que se desarrollan en el mencionado local, si bien, es cierto que el control de estas actividades es muy difícil. No obstante, esta institución intentó fijar unos criterios para que la intervención del Ayuntamiento sea la más conforme con el ordenamiento jurídico intentando minimizar los ruidos causados por las actividades asociativas, y que han sido constatados por la medición efectuada por la Policía Local en septiembre de 2009. Es cierto que se trata de una asociación constituida conforme a la legalidad vigente ya que, según la Administración municipal, *"fue constituida legalmente el 21 de septiembre de 1986, entre sus fines está la audición de música de calidad y demás actividades musicales, no siendo necesario para el desarrollo de sus fines disponer de ninguna licencia (ambiental y de apertura) al tratarse de una asociación cultural sin ánimo de lucro y*



*cumplir con la normativa vigente en ese momento*". Sin embargo, esta institución discrepó de la postura del Ayuntamiento, y consideró que se trata de una actividad sujeta a la normativa de prevención ambiental, tal como se ha corroborado en algunas sentencias (STSJ de Madrid de 30 de enero de 2001 y STSJ de Valencia de 4 de abril de 2001). En nuestra Comunidad, cabe mencionar la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Salamanca que considera que una peña, cuyas actividades se desarrollan todo el año, requiere la obtención de la licencia ambiental y que no resulta suficiente una mera comunicación.

En consecuencia, ese Ayuntamiento debía requerir a la asociación para que legalice su situación con el fin de que pueda obtener la licencia ambiental oportuna para su funcionamiento. Tras la presentación de la solicitud, se deberá tramitar el oportuno expediente de acuerdo con el procedimiento previsto en los arts. 24 y ss de la Ley 11/2003, finalizando en su caso con el otorgamiento de la licencia en la que se impondrían una serie de condiciones, entre otras las referidas a la normativa de ruidos. Por lo tanto este local debería disponer del adecuado aislamiento acústico en los términos recogidos en la Ordenanza municipal sobre Protección del Medio Ambiente contra la emisión de Ruidos y Vibraciones, debiendo suspenderse sus actividades hasta que no se salvaguarden los criterios de calidad acústica. Esta medida no puede suponer una vulneración del derecho de asociación reconocido en el art. 22 CE, tal como ha determinado la Jurisprudencia (STS de 18 de diciembre de 1997). Además, el Ayuntamiento debería acordar la incoación del oportuno expediente sancionador a la mencionada Asociación como consecuencia del acta de medición de ruidos levantada por la Policía Local en septiembre de 2009 en la que se acreditaba que el nivel de ruidos superaba en 15 dB(A) el límite fijado en la normativa vigente.

Por todos estos motivos, se dirigió la siguiente resolución al Ayuntamiento de Bembibre:

*"1. Que, de acuerdo con la doctrina citada en las Sentencias de 30 de enero de 2001 del TSJ de Madrid y de 4 de abril de 2001 del TSJ de Valencia y del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Salamanca nº 1 de 5 de junio de 2007, se requiera por parte del órgano competente del Ayuntamiento de Bembibre a la Asociación Cultural (...) para que se inicien los trámites pertinentes para que la sede social asociativa sita en esa localidad obtenga las licencias municipales pertinentes conforme al procedimiento establecido en la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, en las que se concreten, además, las actividades que se pueden desarrollar en el mencionado local.*

*2. Que, a lo largo de la tramitación del procedimiento, se garantice el cumplimiento de los límites de los niveles de ruido fijados en la Ordenanza municipal sobre Protección*



*del Medio Ambiente contra la emisión de Ruidos y Vibraciones, respecto a las viviendas colindantes.*

*3. Que, como consecuencia del Acta de medición de ruidos levantada por la Policía Local el día 27 de septiembre de 2009, se acuerde por el órgano competente del Ayuntamiento de Bembibre la incoación del oportuno expediente sancionador contra la mencionada Asociación cultural, por la comisión de una infracción tipificada en la mencionada Ordenanza, sin perjuicio de la aplicación de la medida dispuesta en el art. 50 de la misma.*

*4. Que, en el supuesto de que ese Ayuntamiento considere que no va a ser posible cumplir los criterios de calidad acústica fijados en la normativa de ruidos en el local (...), o se constaten las molestias derivadas de dicha actividad sin que se regularice la sede social en los términos arriba indicados, se proceda por el órgano competente del Ayuntamiento a la suspensión de las actividades de la Asociación en este local, sin que dicha actuación suponga una vulneración del derecho de asociación reconocido en el art. 22 de nuestra CE.*

*5. Que, en todo caso, se colabore con los órganos directivos de la mencionada Asociación para la búsqueda de un local más adecuado para que puedan desarrollar los fines recogidos en sus Estatutos, logrando de esta forma erradicar las denuncias formuladas por los vecinos de los inmuebles colindantes”.*

En la fecha de cierre de este Informe, la Administración municipal todavía no había contestado a esta resolución.

## **1.2. Infraestructuras ambientales**

En este apartado, debemos comenzar indicando que, en el año 2009, se han presentado un total de 13 quejas (aproximadamente el 7% del total del Área). Al respecto, vamos a analizar todos aquellos expedientes tramitados en relación con la ejecución de infraestructuras para garantizar el óptimo estado de nuestro medio ambiente, bien sea para el tratamiento de los residuos generados por la actividad humana, bien sea para garantizar la calidad de las aguas en las localidades de nuestra Comunidad. Para ello, analizaremos por separado nuestras actuaciones en esta materia.

### **1.2.1. Infraestructuras de abastecimiento de agua**

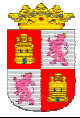
En primer lugar, debemos indicar que las tres quejas presentadas en esta materia en el año 2009 han sido remitidas al Defensor del Pueblo para su estudio, al tratarse de proyectos aprobados por las Confederaciones Hidrográficas, dependientes del Ministerio de Medio



Ambiente y Medio Rural y Marino. No obstante, también existen otros en los que intervienen las administraciones autonómica y local, y que han motivado nuestra intervención. A título de ejemplo, desarrollaremos el expediente **Q/1884/07** en el que se denunciaban los daños causados en una finca rustica en la localidad vallisoletana de Quintanilla de Trigueros, como consecuencia de la ejecución del proyecto denominado “Mancomunidad Arroyo del Pontón. Abastecimiento a Cubillas de Santa Marta, Trigueros del Valle, Quintanilla de Trigueros y Corcos del Valle” que fue declarado de utilidad pública por la Consejería de Medio Ambiente. En consecuencia, fue necesaria la urgente ocupación de los bienes afectados, autorizándose la ocupación temporal de 478 m<sup>2</sup> de esta finca y la constitución de una servidumbre de paso y/o acueducto de 90 m<sup>2</sup>. Sin embargo, posteriormente, su propietario constató que se había ocupado más superficie de la autorizada y que se había derrumbado parcialmente el muro de separación como consecuencia de la construcción de la caseta del depósito de agua, por lo que se denunciaron estos hechos ante la Guardia Civil, el Ayuntamiento, el Servicio Territorial de Valladolid y la Mancomunidad, como entidad beneficiaria del proyecto. Ante esta situación, la Administración autonómica requirió a la empresa contratista para que restaurase el terreno a la situación inicial y reparase económicamente al propietario de la finca por dicha ocupación.

En primer lugar, tras recibir toda la documentación solicitada, esta Procuraduría pudo comprobar que se habían solucionado los retrasos en el abono del justiprecio, no habiéndose en cambio procedido a la reparación de los perjuicios sufridos en la finca, por lo que, la Administración autonómica, debería insistir ante la empresa para subsanar las deficiencias denunciadas y, si no fuera posible, determinar expresamente si corresponde la responsabilidad al contratista, con el fin de que el particular pueda presentar la oportuna reclamación en vía civil en los términos fijados en la normativa de contratos, que establece, como principio general, la obligación del contratista de indemnizar todos los daños y perjuicios que se causen a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera la ejecución del contrato, con la única excepción de aquellos que sean generados como consecuencia inmediata y directa de una orden de la Administración, o de los vicios del proyecto elaborado por ella misma en el contrato de obras, en los cuales será esta última la responsable de los perjuicios patrimoniales causados.

En lo que respecta al depósito de agua construido por el Ayuntamiento de Quintanilla de Trigueros, se constató que, si bien no se había invadido ninguna propiedad, se había dañado el muro de piedra de delimitación de la finca. En este caso, además de la responsabilidad municipal, esta Procuraduría consideró que corresponde también a la Mancomunidad “Arroyo del Pontón” subsanar entre otras esta deficiencia, al ser la responsable de “la prestación del servicio de suministro de abastecimiento de agua” a los municipios integrados, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 4 de sus Estatutos, y, por tanto, de la conservación y mantenimiento de



las instalaciones de distribución de agua potable, así “como de la realización de las obras de modificación que sean necesarias”.

Por todos estos motivos, se formularon las siguientes resoluciones:

Mancomunidad Arroyo del Pontón:

*“Que, de conformidad con los fines fijados en el art. 4 de los Estatutos de la Mancomunidad “Arroyo del Pontón”, se adopten las medidas precisas para que, bien directamente, bien a través del Ayuntamiento de Quintanilla de Trigueros, cumpla el requerimiento adoptado por el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Valladolid el 13 de junio de 2008, con el fin de que se restaure el muro de cerramiento de la finca (...) sita en el municipio de Quintanilla de Trigueros, y se garantice la disponibilidad de la zona de servidumbre de la tubería de abastecimiento afectada por la construcción del depósito de dicha localidad”.*

Consejería de Medio Ambiente:

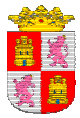
*“Que, de conformidad con la normativa de contratos aplicable, se adopten por el órgano competente de la Consejería de Medio Ambiente todas las medidas que sean posibles para que la (...) cumpla el requerimiento, acordado por el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Valladolid de 10 de noviembre de 2008, restaurando la finca (...) sita en el municipio de Quintanilla de Trigueros, al estado originario en que se encontraba, y reparando económicamente a (...) los perjuicios sufridos.*

*Que, en el caso de que el mencionado contratista no cumpla voluntariamente lo acordado en el requerimiento, se declare expresamente que la responsabilidad recae en la (...), con el fin de que (...) pueda ejercer las acciones civiles que estime convenientes”.*

La Administración autonómica aceptó esta resolución, indicando que el contratista había repuesto el terreno a su estado originario; en cambio, el Ayuntamiento contestó en nombre de la Mancomunidad, rechazando esta, puesto que consideraba que el muro se había derrumbado tiempo atrás y que además invadía terreno municipal, por lo que iba a iniciar un expediente de recuperación de oficio.

### **1.2.2. Infraestructuras para la depuración de aguas residuales**

En lo que respecta a las aguas residuales, debemos señalar que se trata de uno de los problemas que todavía se mantienen en nuestra Comunidad, sobre todo en los pequeños municipios, y cuyo origen se encuentra no solo en el uso residencial sino también en la actividad industrial, como hemos podido comprobar durante la tramitación del expediente



**20080582.** Este se inició tras la presentación de una queja como consecuencia de las deficiencias detectadas en el funcionamiento de una fábrica de quesos artesanales y que afectaba al arroyo La Canóniga, aguas abajo, a su paso por la localidad de Santillán de la Vega, perteneciente al municipio palentino de Renedo de la Vega.

De acuerdo con la información remitida, la mencionada fábrica disponía de licencia ambiental para fabricación de queso de oveja, otorgada por Decreto de Alcaldía de 1 de julio de 2005, tras el informe favorable emitido por la Comisión Territorial de Prevención Ambiental de Palencia en el que entre las medidas correctoras se encontraba la gestión del suero y los lodos procedentes del sistema de depuración, y la conexión del agua potable y alcantarillado a las redes públicas, de acuerdo con las determinaciones de los servicios municipales. Asimismo, la entidad mercantil titular de la industria obtuvo de la Confederación Hidrográfica del Duero la autorización para el vertido de aguas residuales a dicho arroyo. Finalmente, tras la oportuna comprobación por los Servicios Técnicos de la Diputación Provincial de Palencia, se otorgó la licencia de apertura en agosto de 2007.

Poco después, comenzaron las denuncias por los malos olores que causaba esta actividad, por lo que el organismo de cuenca acordó tomar muestras del arroyo constatando bajos rendimientos en la eliminación de los parámetros de contaminación; asimismo, el Servicio Territorial de Medio Ambiente comprobó que se había modificado el proyecto presentado, ya que la EDAR ejecutada no era la prevista y se había construido además un concentrador de suero que no estaba autorizado. Por ello, la Confederación acordó la incoación de un expediente sancionador.

Analizando la documentación remitida, nos encontrábamos ante una actividad que dispone de las preceptivas licencias municipales (ambiental y de apertura) para su funcionamiento. Sin embargo, han quedado acreditadas las deficiencias denunciadas que han provocado la aparición de vertidos en el arroyo “La Canóniga”, ya que no se han cumplido las medidas correctoras impuestas. Por lo tanto, es precisa la intervención de las administraciones públicas con el fin de corregir las molestias denunciadas en el sentido señalado en el art. 64 de la Ley 11/2003, correspondiendo al Ayuntamiento de Renedo de la Vega – y subsidiariamente a la Consejería de Medio Ambiente- exigir a la empresa quesera la ejecución de las instalaciones previstas (eliminación del concentrador de suero y ejecución de la EDAR proyectada). En el supuesto de que la empresa quisiera mantener lo ya instalado, debería obtener una nueva licencia al haber variado sustancialmente las condiciones de las otorgadas. Por último, sin perjuicio de que el Ayuntamiento deba también incoar un expediente sancionador esta institución consideró que debería valorarse la posibilidad de suspender la actividad hasta que no se erradiquen las molestias denunciadas.





En consecuencia, se formularon las siguientes resoluciones:

Ayuntamiento de Renedo de la Vega:

*«Que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 64 de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, se requiera por parte del órgano competente del Ayuntamiento de Renedo de la Vega a la entidad mercantil (...) para que proceda a subsanar las deficiencias señaladas en las inspecciones practicadas por los técnicos de la Consejería de Medio Ambiente y de la Confederación Hidrográfica del Duero con el fin de erradicar los vertidos procedentes de la fábrica de quesos al arroyo de "La Canóniga".*

*Que se valore la suspensión de la actividad mencionada mientras se erradican las molestias denunciadas (...), conforme a lo previsto en el art. 66 de la Ley 11/2003 mencionada.*

*Que, tal como se recoge en los arts. 74 y 81.2 de la Ley de Prevención Ambiental, se acuerde la incoación del oportuno expediente sancionador por parte del órgano competente del Ayuntamiento de Renedo de la Vega al haber incumplido la entidad mercantil referenciada las condiciones impuestas en la licencia ambiental otorgada, pudiendo calificarse como grave o muy grave dependiendo del daño producido a las personas y/o el medio ambiente».*

Consejería de Medio Ambiente:

*«Que, en el supuesto de inactividad del Ayuntamiento de Renedo de la Vega, se requiera por parte del órgano competente de la Consejería de Medio Ambiente a la entidad mercantil (...) para que proceda a subsanar las deficiencias señaladas en las inspecciones practicadas por los técnicos de la Consejería de Medio Ambiente y de la Confederación Hidrográfica del Duero con el fin de erradicar los vertidos procedentes de la fábrica de quesos al arroyo de "La Canóniga", tal como se prevé en el art. 64.2 de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León.*

*Que se colabore con el Ayuntamiento de Renedo de la Vega en el caso de que dicha Administración decida la suspensión de las actividades de la mencionada quesería mientras regulariza su actividad.*

*Que, en el supuesto de inactividad de la Administración municipal, se acuerde la incoación del oportuno expediente sancionador por parte de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia, al haber incumplido la entidad mercantil referenciada las condiciones impuestas en la licencia ambiental otorgada, pudiendo calificarse como grave o muy grave dependiendo del daño producido a las personas*





*y/o el medio ambiente, tal como se recoge en el art. 82 de la Ley 11/2003 ya mencionada».*

Ambas administraciones aceptaron esta resolución indicando la Corporación municipal que la empresa había solicitado una nueva licencia ambiental, comprometiéndose en el plazo de seis meses a corregir las deficiencias advertidas, mientras que la Consejería se comprometió a colaborar con el Ayuntamiento para intentar solucionar el problema planteado.

### **1.2.3. Infraestructuras para el tratamiento de residuos**

Las quejas presentadas se refieren fundamentalmente a las molestias causadas por la existencia de escombreras municipales que todavía no han sido clausuradas. A título de ejemplo, mencionaremos el expediente **20081237** en el que se denunciaba la existencia de una situada en el punto kilométrico 1 de la carretera BU-V-7104, dentro del término municipal de Cerezo de Río Tirón (Burgos), aunque situada más cerca de la localidad de Redecilla del Campo. En efecto, según consta en denuncia formulada por la Guardia Civil, se comprobó que personas y vehículos tenían acceso libre a dicho vertedero al carecer de cerramientos adecuados, observando además *“todo tipo de residuos que van desde sólidos urbanos (procedentes de la construcción y demolición, hormigón, ladrillos, tejas, madera, vidrio, sofás, plásticos, colchones, escombros, metales), pasando por residuos tóxicos (envases de pinturas y productos fitosanitarios, electrodomésticos, neumáticos, etc.)”*. En julio de 2008, como consecuencia de un vertido efectuado por un particular, se volvieron a denunciar estos hechos poniéndose de manifiesto además el peligro que supone para la circulación de los vehículos dada la proximidad a la carretera. Sobre esta cuestión, el Ayuntamiento de Cerezo de Río Tirón reconoce que *“la escombrera en cuestión fue clausurada hace más de 7 años, por no disponer de las autorizaciones pertinentes”*, aunque reconoce que *“sobre el terreno podría tener toda la apariencia de que no es así, puesto que el lugar no se ha restaurado, y a pesar de que este Ayuntamiento puso unas cadenas para impedir el acceso desde la carretera, éstas son fácilmente traspasables”*. Finalmente, la Consejería de Medio Ambiente informa que se está tramitando un expediente sancionador contra la Administración local por los hechos denunciados.

No obstante, de acuerdo con la Ley de Residuos, esta institución consideró que la mayor parte de los residuos pueden calificarse como de Construcción y Demolición (en adelante, RCD's), debiendo tratarse en los términos fijados en el Plan Nacional, todavía en vigor, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de junio de 2001: reutilización en primer lugar, reciclaje y recuperación selectiva de todo aquello que no pueda ser reutilizado, y depósito del resto siempre que se compruebe que no son inertes. Es cierto, tal como afirma el Ayuntamiento, que la escombrera ha sido clausurada y que no dispone de ningún tipo de



licencia que permita su utilización, pero debería solicitar a la Consejería de Medio Ambiente la ayuda que fuese precisa para el sellado de la misma de acuerdo con el Plan Regional aprobado por Decreto 18/2005, de 17 de febrero.

Por todas estas razones, se formularon las siguientes resoluciones:

Ayuntamiento de Cerezo del Río Tirón

*“Que el Ayuntamiento de Cerezo del Río Tirón solicite las ayudas correspondientes a la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León para erradicar la escombrera municipal, de conformidad con el Programa de Clausura y Sellado de Vertederos previsto en el Decreto 18/2005, de 17 de febrero, por el que se aprueba el Plan Regional de ámbito sectorial de Residuos Urbanos y de Residuos de Envases de Castilla y León (2004-2010).*

*Que, mientras se lleva a cabo el sellado definitivo, se prohíba el depósito de los residuos de construcción y demolición en esta escombrera, para así garantizar que se cumplen los criterios fijados en el Decreto 54/2008, de 17 de julio, por el que se aprueba el Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos de Construcción y Demolición de Castilla y León, imponiendo a los particulares las sanciones que fueren procedentes en su caso”.*

Consejería de Medio Ambiente:

*“Que se colabore con el Ayuntamiento de Cerezo de Río Tirón para el sellado de la escombrera objeto de la presente queja, para así cumplir las previsiones fijadas en el Programa de Clausura y Sellado de Vertederos previsto en el Decreto 18/2005, de 17 de febrero, por el que se aprueba el Plan Regional de ámbito sectorial de Residuos Urbanos y de Residuos de Envases de Castilla y León (2004-2010).*

*Que se colabore con el Ayuntamiento, para que la gestión de los Residuos de Construcción y Demolición de este municipio se efectúe de acuerdo con las previsiones fijadas en el Plan Regional (Decreto 54/2008, de 17 de julio)”.*

El Ayuntamiento aceptó la resolución poniendo de manifiesto que había solicitado ayuda a la Administración autonómica para sellar este vertedero y que iba a colocar un cartel advirtiendo de la prohibición del depósito de residuos en dicho lugar. En cambio, la Consejería rechazó la resolución indicando que la responsabilidad del sellado de las escombreras ilegales es de las corporaciones locales, sin que el vertedero de Cerezo del Río Tirón cumpla los objetivos recogidos en el Plan Regional. Por último, debemos señalar que en septiembre del año 2009 se presentó una nueva queja sobre este asunto (**20091699**) encontrándonos a la espera del informe de la Administración autonómica.



### **1.3. Defensa de las márgenes de los ríos**

En primer lugar, tenemos que constatar, tal como hemos hecho en Informes anteriores, que todavía no se han transferido a nuestra Comunidad, las competencias de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de recursos y de aprovechamientos hidráulicos de las aguas de la Cuenca del Duero en los términos fijados en el art. 75 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

En el presente apartado, analizaremos las quejas relativas a la actuación de las distintas administraciones públicas en el dominio público hidráulico, las cuales suponen aproximadamente el 5% de las quejas del área. Al respecto, debemos comenzar señalando que existen reclamaciones sobre asuntos en los que las competencias exclusivas corresponden a las Confederaciones Hidrográficas, por lo que, se remiten al Defensor del Pueblo. Sin embargo, en otros casos, las quejas se refieren a los tramos urbanos de los ríos en los que el papel de las corporaciones locales es determinante para llevar a cabo una efectiva solución del problema planteado. A título de ejemplo, analizaremos el expediente **20081620** en el que se denunciaba la situación del río Eresma a su paso por la capital segoviana y que podría afectar a un Bien de Interés Cultural, como es la Casa de la Moneda. Así se puso de manifiesto en un escrito presentado en septiembre de 2008 por la Asociación "Amigos de la Casa de la Moneda" ante el Ayuntamiento de Segovia, el Ministerio de Vivienda y la Confederación Hidrográfica del Duero, en el que, tras reconocer las notables mejorías en los niveles del río al lado de la Ceca como consecuencia de la modificación del colector del barrio de San Marcos, se consideraba que seguía siendo necesaria la ejecución de una serie de obras para un correcto saneamiento del río Eresma, con la finalidad de evitar futuras inundaciones que podrían perjudicar la conservación del monumento:

- Eliminación de la tierra y de las piedras arrastradas río abajo durante la rehabilitación de la presa del año 1994-1995, dejando el río a su nivel real e histórico, con el fin de que se puedan proyectar correctamente las ruedas hidráulicas, sus ejes y correspondiente maquinaria en el proyecto de musealización de la ceca.

- Reparación de las notables fugas que existen en la zona de las compuertas de la presa de la moneda, por falta del correcto mantenimiento tras la obra de 1994-1995.

- Corta de la vegetación que crece en los muros de contención, y en las zonas próximas a las compuertas y aliviaderos de la presa.

El Ayuntamiento de Segovia informa que *"en diversas reuniones con la Confederación Hidrográfica del Duero y con responsables de las Obras de la Casa del Moneda y del Ministerio de la Vivienda se ha tratado la necesidad de realizar un estudio de las medidas a tomar para minimizar las inundaciones de la Ceca, como pudieran ser el dragado del río, la protección del*



*edificio mediante dique, y la adaptación de las estancias interiores del futuro complejo museístico a las eventuales avenidas de agua y sus correspondientes inundaciones”, comprometiéndose los representantes de dicho Ministerio en la última reunión “a la elaboración de dicho estudio técnico y su posterior presentación a las partes implicadas para tomar una decisión”. En cambio, el organismo de cuenca parte del hecho de que “la Casa de la Moneda se encuentra ocupando parte del cauce del Eresma, en una zona de inundación muy frecuente, dado que no se debe olvidar que la Casa de la Moneda era en su origen un Ingenio Hidráulico”, por lo que considera que “si se quiere llevar a cabo alguna actuación correctora, se deberá realizar un proyecto completo, estudiando con mucho detalle las cuestiones hidrológico-hidráulicas y medioambientales. Al tratarse de un tramo de río urbano, las administraciones que deben ejecutar las obras de defensa y encauzamiento son las competentes en materia de urbanismo y ordenación del territorio, en aplicación de lo dispuesto en el art. 28.2 de la Ley del Plan Hidrológico Nacional, sin perjuicio de la competencia para autorizar las obras, que sigue siendo de la Administración Hidráulica, es decir de este Organismo de cuenca”. Analizando las causas de la actual situación, la Confederación señala que estas pueden ser el azud de cruce del colector de los jardines del Alcázar y la presa de la Moneda, admitiendo que se deberían ejecutar algunas obras.*

Sobre esta cuestión, esta Procuraduría ha comprobado que ambas administraciones reconocen la necesidad de adoptar medidas para evitar las inundaciones que se produjeron a finales de enero de 2009, por lo que deberían colaborar para solucionar este problema. En efecto, con carácter general, la limpieza y saneamiento de los cauces de los tramos urbanos de los ríos –en este caso, el río Eresma que discurre junto a la Casa de la Moneda- compete tanto a la Confederación Hidrográfica del Duero como al Ayuntamiento de Segovia, puesto que las administraciones municipales deben asumir las competencias en materia de limpieza viaria, recogida y tratamiento de residuos (arts. 25.1 de la Ley de Bases del Régimen Local y el 4.3 de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos), y los organismos de cuenca deben autorizar cualquier intervención en el dominio público hidráulico, en el marco de los objetivos fijados en el art. 92 de la Ley de Aguas. Al respecto, esta institución consideró que la formalización de un convenio de colaboración entre ambas administraciones serviría para coordinar actuaciones con el fin de elaborar un proyecto técnico que sirva para solucionar los problemas expuestos en los informes, cumpliendo así las previsiones recogidas en el art. 28.4 de la Ley del Plan Hidrológico Nacional que define las competencias concurrentes de las administraciones y que, en definitiva, señala que “el Ministerio de Medio Ambiente y las Administraciones Autonómicas y Locales podrán suscribir convenios para la financiación de estas actuaciones”. Así se ha pronunciado en anteriores ocasiones esta institución como consecuencia de la tramitación de otros expedientes (20081229 y Q/1424/07) en sendas resoluciones dirigidas a los ayuntamientos de



Salamanca y de León para el saneamiento y mejora de los cauces en los tramos urbanos de los ríos.

De esta forma, tras agradecer la colaboración de la Confederación Hidrográfica del Duero, se formuló la siguiente resolución al Ayuntamiento de Segovia:

*“Que, de conformidad con lo previsto en el art. 28.4 de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, se suscriba por parte del Ayuntamiento de Segovia un convenio de colaboración con la Confederación Hidrográfica del Duero con el fin de proceder al saneamiento del río Eresma ejecutando, mediante proyecto técnico, las medidas precisas para solucionar tanto los problemas de mantenimiento de la presa de la Moneda, como los detectados en el azud construido para alojar el cruce del colector de los jardines del Alcázar, minimizando de esta forma los daños que pudieran darse por posibles inundaciones en la Casa de la Moneda como sucedió a finales de enero de este año”.*

En la fecha de cierre de este Informe, la Administración municipal todavía no había contestado a la misma.

## **2. MEDIO NATURAL**

Los arts. 148 y 149 CE establecieron la posibilidad de que las Comunidades Autónomas asumieran competencias sobre protección del medio ambiente, montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias, reservando al Estado la competencia sobre legislación básica en la materia.

En este marco de competencias, la Comunidad de Castilla y León, conforme dispone el art. 71.1.7º y 8.º de la LO 14/2007, de 30 de noviembre, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, tiene la competencia de desarrollo normativo y ejecución en materia de montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias, pastos y espacios naturales protegidos, así como de protección del medio ambiente y de los ecosistemas, prevención ambiental, vertidos a la atmósfera y a las aguas superficiales y subterráneas.

Asimismo, tiene competencia exclusiva en materia de pesca fluvial y lacustre, acuicultura, caza y explotaciones cinegéticas, y de protección de los ecosistemas en que se desarrollan estas actividades, conforme al art. 70.1.17.º del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

En el área del Medio Natural, durante el ejercicio 2009, esta institución ha tramitado 36 reclamaciones (2 menos que el año pasado), lo que representa un 19% del total de quejas registradas en el área de medio ambiente.



Con carácter previo a la exposición del trabajo llevado a cabo en este ámbito, esta Procuraduría quiere destacar la trascendencia de la aprobación y entrada en vigor, durante el año 2009, de la Ley 3/2009, de 6 de abril, de Montes de Castilla y León. No obstante, queremos poner de manifiesto la necesidad de que la Comunidad Autónoma desarrolle reglamentariamente esta normativa autonómica, así como la regulación vigente en materia de Caza y Pesca.

## **2.1. Defensa del Medio Natural**

### **2.1.1. Montes y Propiedad Forestal**

En el presente epígrafe, se analizan las quejas que han presentado los ciudadanos en relación con la gestión de los montes de nuestra Comunidad Autónoma, tanto por las entidades locales propietarias de los mismos, como por la Consejería de Medio Ambiente. A este respecto, tienen carácter recurrente las quejas que refieren irregularidades relacionadas con los aprovechamientos de los MUP de nuestra Comunidad.

Como expediente representativo de este apartado, expondremos la queja **20080487** que tuvo su origen en la disconformidad con el aprovechamiento de pastos que se lleva a cabo en el MUP nº 40, denominado “Dehesa Boyal”, situado en el municipio salmantino de El Sahugo y, concretamente, con el reparto de los pastos.

Como consecuencia de los problemas de brucelosis en la cabaña ganadera, los pastos del MUP nº 40, perteneciente al municipio de El Sahugo (Salamanca), fueron divididos por indicación del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Salamanca. Adoptados por el Ayuntamiento de El Sahugo los correspondientes acuerdos de aprovechamiento, uno de los ganaderos de la zona manifestó su desacuerdo con los mismos.

La Alcaldía había comunicado a este ganadero que debía abonar la cantidad de 60 € por vaca que pastase en el referido MUP, sin embargo, la cantidad que se le solicitaba, al parecer, era superior a la legalmente fijada en la Ordenanza reguladora de la Tasa por aprovechamientos especiales del dominio público local, publicada en el BOP de Salamanca de 18 de marzo de 2004.

El ganadero afectado no abonó la cantidad exigida por lo que, a partir de ese momento, fue excluido del uso de los pastos comunales al no estar al corriente de los pagos con el Ayuntamiento.

Con fecha 15 de marzo de 2006, se publicó en el BOP de Salamanca una nueva Ordenanza reguladora de la Tasa por Aprovechamientos Especiales del Dominio Público Local,



en la que se fijaba una cuota tributaria de 50 € por cabeza de ganado vacuno mayor de 10 meses.

Posteriormente, y debido a los daños que se habían producido en los últimos años por el exceso del número de cabezas de ganado vacuno que habían pastado en el referido MUP, el Ayuntamiento de El Sahugo acordó fijar el número de cabezas que podían pastar, en 35 UGM por ganadero, al precio de 75 €/ unidad/ año.

Por su parte, al ganadero afectado, como consecuencia de la deuda que mantenía, no le fue permitido participar en la subasta de los pastos de una serie de parcelas, ni tampoco en la suerte de leñas, ni en el aprovechamiento de pastos del monte, al no encontrarse al corriente de los pagos con el Ayuntamiento. Esta situación motivó que el afectado solicitara que se le extendiese un certificado de las deudas que mantenía con el Ayuntamiento, sin que la administración local haya respondido a dicha petición.

Finalmente, en febrero de 2008, el Alcalde del Ayuntamiento de El Sahugo comunicó al ganadero que no podría utilizar las instalaciones municipales ubicadas en el MUP nº 40, tales como unidades de manejo, embarcaderos y báscula, etc., sin previa autorización expresa del Ayuntamiento.

A la vista de lo expuesto, el conflicto surge como consecuencia del aprovechamiento de los pastos comunales sitos en el MUP nº 40, en el municipio de El Sahugo.

En este caso, la modificación del régimen de aprovechamiento de los pastos y su división en lotes en el MUP nº 40, a la que se oponía un ganadero, estuvo plenamente justificada por razones de sanidad animal -en este caso, la aparición de la brucelosis- que aconsejaron la separación del ganado en función de la distinta calificación sanitaria, tal como se recogía en el art. 17.6 de la Orden AYG/162/2004, de 9 de febrero, por la que se establecen, entre otras, las normas que han de regular la ejecución de las Campañas de Saneamiento Ganadero para la erradicación de la tuberculosis y brucelosis en el ganado de la especie bovina y de la brucelosis en el de las especies ovina y caprina.

Más tarde, la resolución de 4 de octubre de 2005, de la Dirección General de Producción Agropecuaria, declaró determinadas áreas geográficas de la provincia de Salamanca, entre las que se encontraba el municipio de El Sahugo, como zonas de “Especial Incidencia” debido a la aparición de enfermedades, como la brucelosis.

Esta norma, debido a razones de sanidad animal, concretó las limitaciones en el aprovechamiento de pastos, entre las que se encontraba la necesidad de “disponer de elementos estructurales que garanticen el aislamiento de diferentes calificaciones”, posibilidad refrendada por la propia normativa de bienes comunales, ya que el art. 94.2 indica que cuando



el disfrute común o colectivo fuere impracticable, tal como sucedía en este caso, se permite la adjudicación por lotes o suertes.

Cuestión distinta es si cabe exigir una cantidad por cabeza de ganado vacuno, tal como acordó ese Ayuntamiento.

El art. 99 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales permite el cobro de un canon por el aprovechamiento de los bienes comunales con una serie de condiciones. En primer lugar, el órgano competente es el Pleno del Ayuntamiento, por lo que no cabe exigir cantidad alguna mediante un Bando de Alcaldía; pero además, en el acuerdo adoptado no se hace referencia a que la cantidad exigida lo sea por los motivos anteriormente mencionados, sino que alude a una supuesta tasación efectuada por el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Salamanca, y sobre la que el propio informe de la Administración autonómica indica que *“no fue una condición impuesta”*.

Por lo tanto, a juicio de esta Procuraduría, los Acuerdos adoptados en sesión plenaria por el Ayuntamiento de El Sahugo no estaban suficientemente motivados, toda vez que el aprovechamiento comunal de los pastos cuya titularidad corresponda a las entidades locales se debe llevar a cabo por todos los vecinos en la forma que resulte de la aplicación de los preceptos señalados, no debiendo existir, consecuentemente, una contraprestación económica por el citado aprovechamiento, salvo en el supuesto previsto en el art. 99 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.

En el presente caso, en los Acuerdos adoptados por la Corporación Local no se indicaba en ningún momento, que la cantidad exigida fuera consecuencia de los gastos que, para la Administración municipal, suponía la custodia, conservación o administración de los bienes, ni que la cantidad recaudada se destinara efectivamente a tal fin.

En consecuencia, esta Procuraduría consideró que el referido Ayuntamiento debía dejar sin efecto los Acuerdos adoptados en el Pleno municipal por carecer de motivación suficiente la fijación del canon adoptado. En el caso de que se quisiera cobrar una cantidad a los ganaderos, se debía adoptar el acuerdo con las condiciones y requisitos establecidos en el art. 99 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.

En lo que respecta a la exclusión del ganadero del aprovechamiento de los bienes comunales (pastos, leñas, etc.), debemos indicar, como señalamos en el expediente **20081395**, que no se puede condicionar el derecho al aprovechamiento de bienes comunales al cumplimiento de las obligaciones tributarias, ya que el disfrute de estos no puede ser utilizado por las entidades locales para el cumplimiento de otros fines, sin perjuicio de que se solicite por la vía pertinente, criterio recogido, ente otras, en la STS de 30 de enero de 1996





Asimismo, el referido ganadero solicitó al Ayuntamiento de El Sahugo que se le indicase cuáles eran las deudas que tenía contraídas, sin que esta Procuraduría haya podido verificar que se le haya contestado.

A tenor de la argumentación jurídica expuesta, esta institución consideró necesario formular una resolución al Ayuntamiento de El Sahugo (Salamanca), en los siguientes términos:

- «1. Que se dejen sin efecto los Acuerdos adoptados en el Pleno del Ayuntamiento de El Sahugo en los que se aprobó el pago de una cantidad por cabeza de ganado que pasta en el MUP nº 40 "Dehesa Boyal", al no haberse justificado que se exigía para compensar estrictamente los gastos que se originan por la custodia, conservación y administración de los bienes, tal como se requiere en el art. 99 del RD 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.*
- 2. Que, en el supuesto de que dicha Administración municipal, decida solicitar a los vecinos el pago de una cantidad por cabeza de ganado vacuno que pascen en el MUP nº 40, se adopte dicha decisión en los términos fijados en los arts. 94 y ss. del mencionado RD 1372/1986.*
- 3. Que se permita el acceso al aprovechamiento de los bienes comunales al reclamante, ya que no cabe la exclusión de aquellos vecinos que no estén al corriente de los pagos con el Ayuntamiento de El Sahugo, de acuerdo con el criterio fijado por la Sentencia del TS de 30 de enero de 1996.*
- 4. Que se conteste a la petición presentada con el fin de que pueda conocer las deudas que tiene contraídas con dicho Ayuntamiento».*

Como ha ocurrido con las quejas **20080548** y **20080551**, (ambas tratadas en el área de Agricultura y Ganadería), en las que también en este año 2009 se formularon resoluciones al Ayuntamiento de El Sahugo, (Salamanca), el presente expediente fue archivado al no obtener respuesta alguna a nuestra resolución por parte de esa Corporación municipal, transcurrido un plazo de cinco meses, y pese a haber reiterado en varias ocasiones la necesidad de conocer su postura.

### **2.1.2 Vías pecuarias**

Por parte de esta Procuraduría, dos han sido las resoluciones dictadas en este apartado destinado a fiscalizar la actuación administrativa llevada a cabo por los servicios de la Consejería de Medio Ambiente, en relación con las vías pecuarias de la Comunidad.

En concreto, la queja **20090511** planteaba la situación de abandono del denominado Camino del Martiniego en la localidad de Piedrahita, provincia de Ávila. Al parecer dicho camino



se encontraba en deficientes condiciones, impidiendo el acceso a determinadas fincas para el desarrollo normal de labores agrícolas y ganaderas, y dificultando las comunicaciones a las personas que viven o transitan por esa zona.

La información facilitada por el Ayuntamiento de Piedrahita constataba que dicho camino resulta intransitable para personas y vehículos agrícolas, indicando que el camino en cuestión es una "colada", y que su mantenimiento corresponde en su totalidad a la Junta de Castilla y León, por lo que la administración municipal había enviado varias cartas reclamando que el personal de la Consejería correspondiente se hiciera cargo de dicha actuación.

A la vista de la documentación remitida por el Ayuntamiento se solicitó de la Consejería de Medio Ambiente informe sobre el objeto de la queja, que confirmó que el camino de Martiniego es una vía pecuaria clasificada como colada y que no se encuentra deslindada en la actualidad, añadiendo que las coladas, siendo vías pecuarias, no pueden ser objeto de adecuación al suponer un esfuerzo inversor que superaría con creces el de que dispone la Consejería de Medio Ambiente para el conjunto de atribuciones que le son propias. De cualquier forma, la Consejería consideró que el uso principal de la Colada de Martiniego, el uso de tránsito ganadero, se encontraba salvaguardado en su actual estado, siendo los usos compatibles y complementarios, usos posibles pero no imprescindibles en esta y en cualquier vía pecuaria.

La Ley 3/1995 define las vías pecuarias atendiendo al uso al que tradicionalmente se han hallado adscritas, el tránsito ganadero, pero añadiendo otros usos compatibles y complementarios, siempre en relación con dicho tránsito. Establece una tipología de las vías pecuarias, manteniendo, con carácter general, la división tripartita tradicional (cañadas, cordeles y veredas), con las anchuras máximas reconocidas.

La titularidad de estas vías es atribuida a las Comunidades Autónomas cuya actuación respecto de las mismas ha de estar orientada hacia su preservación y adecuación, debiendo garantizar su uso público de acuerdo con su naturaleza demanial, prosiguiendo así con una caracterización jurídica centenaria. Por ello se atribuyen a las Comunidades Autónomas, las potestades administrativas propias de la protección del dominio público.

Asimismo, la Ley, con la misma finalidad protectora regula su clasificación, deslinde, amojonamiento, así como los aprovechamientos sobrantes y las ocupaciones temporales, concluyendo su articulado con un riguroso régimen de infracciones y sanciones igualmente encaminado a la protección de dichas vías.

El art. 3.1 de la Ley 3/95 indica claramente que la actuación de las Comunidades Autónomas, sobre las vías pecuarias perseguirá el fin de asegurar la adecuada conservación de las mismas, mediante la adopción de las medidas de protección y restauración necesarias.



La aplicación de esta norma al caso objeto de este expediente de queja, nos llevó a concluir que en este caso no se había cumplido con dicha obligación de conservación, y ello a la vista de la reclamación, del informe municipal y del propio reconocimiento que efectuó la administración autonómica. Se daba la circunstancia, además, de que una de las invocaciones que se realizan en la reclamación era la imposibilidad de acceder a explotaciones ganaderas y agrícolas, y realizar así las labores propias de las mismas.

Es evidente la extensión de la red de vías pecuarias en nuestra Comunidad, pero también lo es que en muchos kilómetros no existe ninguna conflictividad, y que las vías están perfectamente clasificadas, deslindadas y amojonadas, realizándose en las mismas un correcto mantenimiento; por ello consideramos que debían centrarse los esfuerzos en los tramos más deteriorados, o en los que, como el analizado en el expediente de queja, existen reclamaciones tanto de los usuarios de la vía, como de la administración municipal por cuyo término transcurre, y que ponen de manifiesto la existencia de carencias que deben ser solucionadas por la administración competente.

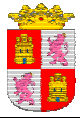
En virtud de todo lo expuesto, se formuló una resolución a la Consejería de Medio Ambiente al objeto de que, en la medida de las posibilidades materiales y personales disponibles, se realizara una inmediata actuación de conservación en la vía pecuaria que era objeto de la queja, con el fin de garantizar su uso público, adoptando las medidas de protección o restauración que resulten necesarias.

La Consejería de Medio Ambiente respondió a la resolución de esta Procuraduría rechazando la misma.

Por su parte, en el expediente **20080565** se ponían de manifiesto los problemas que planteaba la construcción de una nave para alojamiento de camiones de gran tonelaje, próxima a la localidad de La Pedraja de Portillo (Valladolid) y, concretamente el futuro tránsito de los camiones tanto por el caso urbano, como por la vía pecuaria "Vereda de los Caminantes".

Examinado el régimen de licencias relativo a la construcción de la nave se verificó que la Comisión Territorial de Urbanismo de Valladolid había acordado la autorización de uso excepcional de suelo rústico para la construcción de la nave industrial, con el uso definido de puerto de vehículos pesados para flota privada, si bien impuso como condición que el acceso y salida autorizados fueran exclusivamente a la carretera de Segovia, en tanto no variaran las circunstancias existentes en el momento de la concesión.

Respecto a la licencia de obra y ambiental, inicialmente el Ayuntamiento de La Pedraja de Portillo denegó la concesión de ambas al entender que el proyecto era perjudicial para el pueblo debido al tránsito de camiones por el casco urbano pero, recurrido el acuerdo desestimatorio, al no haberse llevado a cabo el preceptivo traslado del expediente a la Comisión



Territorial de Prevención Ambiental de Valladolid para su informe, se estimó el recurso procediéndose por el Ayuntamiento, a la remisión del expediente al órgano autonómico junto con un informe contrario a la instalación de la nave, entre cuyos argumentos se mencionaba que, al condicionarse la salida a la carretera de Segovia, el acceso y salida debía realizarse a través de la cañada del Pimpollo (o vereda de los Caminantes) para llegar a la carretera VA-303 y, desde esta vía, a la Carretera de Segovia. No obstante, la Comisión Territorial de Prevención Ambiental de Valladolid, emitió un informe favorable.

En todo caso, el art. 27 de la Ley 11/2003 no permitía la denegación de la licencia ambiental por parte del Ayuntamiento de La Pedraja de Portillo ya que los motivos aducidos por el Ayuntamiento no eran de índole municipal, sino ajenos a su competencia, puesto que se refería al gran tránsito de camiones que deberían circular por la carretera VA-303, de titularidad autonómica.

Por lo tanto, resultó acertada la estimación del recurso de reposición interpuesto por la entidad mercantil, y la remisión del expediente al órgano autonómico para la emisión del preceptivo informe. Sin embargo, esta Procuraduría consideró que el dictamen emitido por la Comisión Territorial de Prevención Ambiental adolecía de falta de motivación, al no haberse analizado las alegaciones formuladas por el Ayuntamiento de La Pedraja de Portillo para oponerse a dicha instalación.

En cuanto a la vía pecuaria “Vereda de los Caminantes”, la entidad constructora solicitó ante el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Valladolid la concesión de paso para vehículos pesados, acordándose la incoación del oportuno expediente ante la Administración autonómica, que en su informe consideró que el acondicionamiento del camino de uso público debía ser autorizado por la administración local, como administración competente en materia de conservación de caminos y vías rurales, aunque se fijaban unas condiciones para preservar el tránsito ganadero.

Remitida la documentación al Ayuntamiento de La Pedraja de Portillo para que autorizara su paso, éste no otorgó ninguna licencia, ni autorización de paso, ni de obras para la mejora y adecuación de la Vereda de los Caminantes.

No obstante, la entidad mercantil comenzó la construcción de una rotonda para la entrada de camiones y el tránsito de vehículos, hechos que fueron denunciados por parte de los vecinos afectados y por un agente medioambiental, quien constató el paso de camiones por la cañada y el deterioro del camino. Con este motivo, el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Valladolid acordó la incoación de un expediente sancionador.

En este caso, se apreció una dejación de competencias del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Valladolid a favor del Ayuntamiento que, en absoluto le corresponden. El



art. 2 de la Ley 3/1995 de Vías Pecuarias, deja muy claro que éstas son bienes de dominio público de las Comunidades Autónomas, y, en consecuencia, inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Por lo tanto, corresponde a la Junta de Castilla y León el ejercicio de todas aquellas potestades relacionadas con las vías pecuarias, incluidas las referidas a su conservación y mantenimiento, sin que pueda trasladarse esta obligación al Ayuntamiento de La Pedraja de Portillo, tal como hizo el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Valladolid.

Asimismo, corresponde a la Junta de Castilla y León la autorización de la circulación de vehículos pesados de acuerdo con los criterios fijados en el art. 16 de la Ley 3/1995. En este caso, los vehículos pesados de la empresa no pueden circular por la vía pecuaria "Vereda de los Caminantes" al no disponer de autorización específica. Pero, además, esta Procuraduría consideró que, difícilmente concurren motivos que lo permitan, como consecuencia de la incompatibilidad de la actividad de circulación de vehículos pesados, con la naturaleza y los usos tradicionales propios de las vías pecuarias.

En relación con las obras ejecutadas por la empresa (construcción de tres isletas con bordillos de cemento y rellenas de hormigón), con el fin de facilitar el tránsito de los camiones, estas ahondan en la incompatibilidad de dicha actividad con la conservación de la vía pecuaria. Por ello, acertadamente, se acordó por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Valladolid la incoación del oportuno expediente sancionador tras la denuncia interpuesta por un agente medioambiental, tal como se prevé en la normativa vigente.

Sin embargo, esta institución recordó a la Consejería de Medio Ambiente que deben aplicarse igualmente las previsiones establecidas en el art. 20 de la Ley 3/1995, debiendo repararse los daños sufridos en la vía pecuaria para lograr en la medida de lo posible, la restauración de la misma al ser y estado previos a las obras. Para el caso de que la autora del daño no lo repare voluntariamente, deberá hacerlo con carácter subsidiario la Administración, tal como prevé el párrafo segundo del referido art. 20.

Finalmente, se indicó que, al no haber iniciado todavía dicha empresa la actividad de almacenamiento de vehículos pesados, el Ayuntamiento de La Pedraja de Portillo podría, en un futuro, iniciar los trámites para declarar la caducidad de la licencia ambiental otorgada cuando transcurra el plazo de dos años fijado en la normativa de prevención ambiental vigente.

En consideración a lo expuesto y con la pretensión de que la Consejería de Medio Ambiente ejercite las potestades administrativas dirigidas a defender los usos característicos de la vía pecuaria denominada "Vereda de los Caminantes", dentro del derecho genérico al disfrute de un medio ambiente adecuado garantizado en el art. 45 CE, por parte de esta Procuraduría se formuló resolución poniendo de manifiesto las irregularidades descritas, así como instando al



órgano competente de la Consejería de Medio Ambiente para que adoptara las medidas adecuadas para reponer a su estado anterior la referida vía pecuaria, tal y como se prevé en el art. 20 de la Ley de Vías Pecuarias, incluyendo en su caso, la ejecución subsidiaria a costa del infractor.

La Administración autonómica no había manifestado su posición respecto a la presente resolución en la fecha de cierre del presente Informe.

## **2.2. Espacios naturales protegidos**

Las actuaciones de la administración pública en el ámbito de la protección, uso y gestión compatibles con la conservación de la naturaleza, de aquellos espacios naturales de la Comunidad Autónoma de Castilla y León que destacan por su calidad natural, o respecto de aquellas actividades que posibilitan la utilización racional de los espacios naturales con fines educativos, científicos, recreativos y económicos, compatibilizando conservación y desarrollo, así como la creación de la Red de Espacios Naturales de la Comunidad de Castilla y León, conforman las cuestiones objeto de tratamiento en este apartado en el que durante el año 2009 se han presentado 4 quejas, un 11% de las quejas de Medio Natural.

La gestión del Parque Natural “Hoces del Río Riaza”, sito en la provincia de Segovia, estaba en el origen de la queja **20080278**.

Las Hoces del Río Riaza fueron incluidas como Lugar de Interés Comunitario (LIC) en la propuesta española para la Red Natura 2000 y, en el ámbito regional, forman parte de la Red de Espacios Naturales de Castilla y León, siendo declaradas Parque Natural mediante la Ley 5/2004, de 21 de diciembre, tras la aprobación del Plan de Ordenación de Recursos Naturales, mediante Decreto 58/2003, de 15 de mayo.

Tras la aprobación del espacio natural protegido, consta a esta Procuraduría la existencia de un conflicto entre el Fondo para el Refugio de Rapaces y la Dirección del Parque Natural, sobre el impacto que la afluencia turística puede tener sobre las especies protegidas que habitan en su interior, y que ha tenido su plasmación en un Programa de Uso Público aprobado por los órganos rectores del Parque.

Este Programa preveía la apertura de una senda de unión entre los tres núcleos de población incluidos en el Parque, denominada Senda Larga, aparcamientos disuasorios, y construcción de infraestructuras, entre otras actuaciones. Esto motivó la tramitación de un expediente ante el Defensor del Pueblo (Expte. Q0502445) que concluyó con la formulación de la siguiente sugerencia a la Consejería de Medio Ambiente:

*“Que esa Consejería, por este orden, suspenda la ejecución del Programa de Uso Público del Parque Natural de las Hoces del Río Riaza, elabore y apruebe el*



*correspondiente Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG) de dicho Parque, y sustituya el actual Programa de Uso Público por otro que respete las previsiones contenidas en dicho PRUG (en tanto que instrumento básico de planificación del Parque, de conformidad con el art. 27 de la Ley 8/1991, de Espacios Naturales de la Comunidad de Castilla y León), así como los principios y previsiones establecidos al respecto en el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Espacio Natural Hoces del Río Riaza (Decreto 58/2003, de 15 de mayo)".*

De acuerdo con la documentación facilitada por el autor de la queja, dicha sugerencia no sólo no fue contestada en tiempo y plazo por la Administración autonómica, sino que además se ejecutaron una serie de actuaciones, que afectaban a las especies protegidas existentes en el interior de dicho espacio natural como: la construcción de la denominada "Senda Larga"; la ejecución de otra senda con tales deficiencias técnicas que la inutilizan para su uso; la ampliación del camino de Valdecasuar, convertido en senda peatonal que circula por debajo de docenas de nidos de aves rapaces; la construcción de un nuevo aparcamiento junto al embalse, muy próximo a nidos ocupados por aves rapaces, (entre ellas, una pareja de águilas calzadas de las dos que hay en el Parque); inadmisión de las propuestas de colaboración con el Fondo para el Refugio de las Hoces del Riaza creado en el año 1974.

Finalmente, el Programa de Uso Público fue aprobado en la reunión de la Junta Rectora del Parque Natural que tuvo lugar el 16 de agosto de 2007.

Esta Procuraduría comparte plenamente la sugerencia formulada en su día por el Defensor del Pueblo. En efecto, según lo expuesto en el art. 70 del Decreto 58/2003, el desarrollo del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales se estructurará de acuerdo con lo establecido en la Ley 8/1991, de Espacios Naturales de la Comunidad de Castilla y León, a través de dos Instrumentos básicos: el Plan Rector de Uso y Gestión; y el Plan de Mejoras. Todos estos documentos deben estructurarse en distintos programas, entre los que se encontraría el Programa de Uso Público. Por lo tanto, formalmente, no cabe que ningún órgano administrativo del espacio natural -ni siquiera la Junta Rectora del Parque como máximo órgano asesor en la gestión de dicho paraje protegido- apruebe dicho Programa por sí mismo, ya que debe incluirse en el Plan de Mejoras y en el Plan Rector de Uso y Gestión que, a su vez, se tramitan conforme al procedimiento establecido en el art. 27 de la Ley de Espacios Naturales de Castilla y León.

Igualmente, con carácter general, la Consejería de Medio Ambiente debe tener en cuenta los valores que se pretenden preservar en el mencionado espacio natural y que han justificado su declaración como Parque Natural, tal como se recoge en el art. 7 del PORN.



El Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Espacio Natural Hoces del Río Riaza, en su art. 10, define una serie de objetivos prioritarios y complementarios para el desarrollo de dicho Parque Natural.

Para conseguir estos objetivos, se han establecido una serie de directrices para la protección, conservación y restauración del medio natural, entre las que se encuentra la prevista en el art. 17 del PORN que prevé regular la intensidad del uso público y el acceso de vehículos motorizados por las pistas y caminos que conduzcan a las áreas con valores faunísticos más sensibles, sin olvidar que el uso público, es considerado por el Plan de Ordenación como uno de los elementos dinamizadores e impulsores del desarrollo socioeconómico, (art. 19.1 PORN). Por último, el Plan de Ordenación también dispone de normas específicas con respecto a los caminos (art. 57) y al tránsito de personas (art. 60).

De la dicción literal de todos estos preceptos, quedaba claro, a juicio de esta Procuraduría, que el objetivo prioritario en la gestión del espacio natural debe ser la conservación de la flora y fauna del espacio natural, especialmente la colonia de buitres leonados que es considerada como la más importante de Europa. Es cierto que debe fomentarse el desarrollo turístico del espacio natural que redundará en beneficio de los habitantes de una zona periférica de nuestra Comunidad; sin embargo, este debe subordinarse a la preservación de los valores naturales que motivaron su declaración como Parque Natural. En consecuencia, esta Procuraduría consideró que, con carácter general, la Administración de dicho espacio, de acuerdo con las previsiones fijadas en el PORN, debe utilizar criterios restrictivos tanto para la ejecución de infraestructuras, como en el tránsito de personas en aquellos parajes que alberguen los lugares de cría de las especies emblemáticas de las Hoces del Río Riaza.

Esta institución no pretendía, en absoluto, orientar los criterios técnicos y científicos que deben presidir la gestión del Parque Natural, sino recordar los criterios que la propia normativa establece. De todas formas, la administración de dicho espacio corresponde a los técnicos de la Consejería de Medio Ambiente, sin perjuicio de las competencias que corresponden a todos los especialistas que son miembros de la Junta Rectora, como órgano asesor, con las funciones atribuidas de forma específica en el art. 11.3 del PORN del espacio natural.

En virtud de todo lo expuesto, se consideró necesario formular una resolución a la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, en los siguientes términos:

*«1. Que, tal como se expuso en la Sugerencia formulada por el Defensor del Pueblo el 16 de mayo de 2006, no se debería haber aprobado el Programa de Uso Público aprobado en la reunión de la Junta Rectora de 16 de agosto de 2007, ya que se trata*





*de una parte del Plan Rector de Uso y Gestión y del Plan de Mejoras, tal como se recoge en el art. 70 del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) del Parque Natural "Hoces del Río Riaza".*

*2. Que, de acuerdo con los criterios fijados en los objetivos, estrategias y normas previstos en el PORN mencionado, se priorice la preservación de la flora y fauna del espacio natural, sobre el uso público (ejecución de infraestructuras y tránsito de personas), especialmente en aquellos parajes que albergan la cría de especies emblemáticas del Parque Natural, como es el caso de la mayor colonia de buitres leonados de Europa.*

*3. Que, tal como se recoge en el art. 31 del PORN, la Administración autonómica continúe desarrollando políticas para el fomento de las actividades económicas de las localidades del entorno del Parque Natural (Maderuelo, Montejo de la Vega de la Serrezuela y Valdevacas de Montejo) con el fin de incrementar el nivel de vida de sus habitantes».*

La Consejería de Medio Ambiente aceptó la resolución emitida en relación con este expediente.

Otra cuestión de interés que dio lugar a la formulación de una resolución, fue la construcción de varias casas prefabricadas en el paraje "La Rinconada", perteneciente al municipio abulense de El Barraco, en la zona periférica de protección del Valle de Iruelas, definida en el Decreto 57/1996, de 14 de marzo, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Valle de Iruelas, y no en zona de uso compatible de la Reserva Natural, hechos que motivaron la tramitación del expediente **20080629**.

Los hechos fueron denunciados tanto por agentes del Seprona de la Guardia Civil de Cebreros, como por agentes medioambientales, que además constataban que las construcciones se habían llevado a cabo sin las preceptivas licencias municipales.

Como consecuencia de lo anterior el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Ávila acordó remitir las actuaciones al Ayuntamiento de El Barraco que, por su parte, procedió a incoar los correspondientes expedientes de protección de legalidad urbanística al incurrir los hechos en el supuesto previsto en el art. 113 de la Ley de Urbanismo (ejecutar algún acto que requiera licencia urbanística, sin que haya sido otorgada dicha licencia).

En este sentido, el informe técnico municipal ponía de manifiesto que las casas móviles carecían de licencia municipal que las amparara y que las mismas no eran legalizables al encontrarse en Zona Periférica de Protección de la Reserva del Valle de Iruelas, donde no se admiten ni nuevos asentamientos, ni la acampada.



En este caso, el Ayuntamiento de El Barraco no pudo paralizar la construcción de las casas prefabricadas tras la remisión de la denuncia por parte de los agentes de la autoridad, puesto que estas se encontraban ya ejecutadas. No obstante, de acuerdo con las potestades de inspección conferidas por el art. 112 de la Ley de Urbanismo, procedió en consecuencia para comprobar que no eran casetas de aperos, como se alegaba de contrario.

Tras la inspección practicada, el Ayuntamiento de El Barraco acordó, ajustándose a las prescripciones legales, la incoación de cuatro expedientes de restauración de legalidad urbanística –uno por cada propietario- con el fin de determinar si las obras ejecutadas eran legalizables, conforme se determina en el art. 118 de la Ley de Urbanismo.

Al objeto de determinar si estas construcciones eran legalizables o no, debíamos acudir a la normativa específica del Espacio Natural. En efecto, tal como se recoge en la Exposición de Motivos de la Ley 7/1997, el Valle de Iruelas alberga el área de nidificación de Buitre Negro (*Aegypius monachus*) más importante de Castilla y León, así como la presencia de otras especies protegidas de la fauna, como el águila imperial, y endemismos de la flora, como el tejo, acebos y pinos cascalvos centenarios, muy escasos en el Sistema Central. Esta es la razón por la que la Administración autonómica decidió proteger dicho paraje, fijando un ámbito territorial como Reserva Natural y estableciendo una Zona Periférica de Protección (art. 33 del PORN del Valle de Iruelas).

El PORN estableció unas normas de protección específicas (arts. 51 y ss) fijando los usos permitidos, autorizables y prohibidos, destacando entre estos últimos la construcción de nuevos núcleos urbanos, poblados o urbanizaciones.

Por lo tanto, en este caso, quedó claro, a juicio de esta institución, que las casas prefabricadas construidas en diversas parcelas de El Barraco (paraje La Rinconada), no pueden ser legalizables al estar construidas en la Zona Periférica de Protección, correspondiendo el ejercicio de las competencias al Ayuntamiento de El Barraco, al disponer de Normas Subsidiarias de carácter municipal propias.

Asimismo, no podía acogerse la alegación de la temporalidad de las instalaciones de las casas prefabricadas, ya que, como ha interpretado la jurisprudencia (entre otras, Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Ávila de 22 de noviembre de 2002), no es la terminología de la designación de la casa móvil lo que debe prevalecer en la interpretación de la norma, sino la real funcionalidad de los usos de dicha instalación y su vocación de permanencia o de temporalidad (STSJ Cantabria de 27 de febrero de 1998, especialmente la del TSJ Navarra de 10 de junio de 1999) su posibilidad de fácil o de difícil traslado, y su respeto o no a las normas urbanísticas oportunas (STSJ Valencia 25 de marzo de 1999).



En el presente supuesto, si el Ayuntamiento no ejecutara sus competencias, la vocación de permanencia de estas casetas podría promover la creación de un nuevo poblado, hecho expresamente prohibido en el PORN del Valle de Iruelas. Por lo tanto, esta Procuraduría consideró que el Ayuntamiento de El Barraco debía proseguir los expedientes de restauración de la legalidad urbanística incoados, que deben finalizar con la orden de demolición de las casetas prefabricadas instaladas, que como indica la referida Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Ávila, no debe interpretarse como la destrucción de la caseta, sino que la demolición debe ser entendida como "desinstalación" de la caseta a costa del interesado, atendiendo al principio de proporcionalidad que ha de regir esta modalidad de la ejecución de los actos administrativos (arts. 95 y ss de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre).

En el caso de no llevarse a cabo el requerimiento, deberá el propio Ayuntamiento ejecutarlo subsidiariamente, tal como se prevé en el art. 118.2 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León. Igualmente, esta Procuraduría consideró que el referido Ayuntamiento debía incoar un expediente sancionador (art. 115), ya que las infracciones cometidas pueden ser tipificadas como graves de conformidad con el art. 115.1 b) 3), al tratarse de construcciones que vulneran lo establecido en la Ley y en el planeamiento en materia de uso del suelo.

A la vista de lo expuesto, se procedió a dirigir una resolución al Ayuntamiento de El Barraco para que adoptara las medidas precisas con la finalidad de evitar la aparición de un nuevo poblado en la zona periférica de protección de la Reserva Natural del Valle de Iruelas. Para ello se instó a la Corporación municipal a que prosiguiera la tramitación de los expedientes de protección de legalidad urbanística incoados, así como a que acordara la demolición de las construcciones, entendida en los términos expuestos, de forma que si la desinstalación no fuera llevada a cabo por los propietarios de manera voluntaria, el Ayuntamiento debería ejecutarla subsidiariamente. Por último, entendió esta Procuraduría que por el órgano competente del Ayuntamiento de El Barraco, debían incoarse los oportunos expedientes sancionadores contra los propietarios de las construcciones.

La resolución formulada fue aceptada por el Ayuntamiento de El Barraco.

Por último, el Plan de recuperación del Oso pardo, el retraso en la tramitación de diversos instrumentos de protección que afectan al Parque Natural "Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina" y los problemas que podía suponer el ejercicio de la caza en el interior de dicho espacio natural para la conservación del oso pardo dieron lugar a la queja **20080253**.

El Plan de Recuperación del Oso Pardo de nuestra Comunidad Autónoma, actualmente vigente, se aprobó mediante el Decreto 108/1990, de 21 de junio, en aplicación de las disposiciones de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y



de la Flora y Fauna Silvestre y del RD 439/1990, de 30 de marzo, que regula el Catálogo Nacional de Especies Amenazadas, y que incluyó al oso pardo dentro de la categoría de “en peligro de extinción”.

Este Decreto constaba de una parte dispositiva y de un Anejo en el que se detallaban las medidas concretas para proteger dicha especie, creando una organización para su mejor administración. Se le otorgaba una vigencia indefinida, si bien se establecía la aprobación de sucesivos Planes de Actuación que debían ser desarrollados cada tres años, y que abarcaban la ejecución de tres tipos de actividades íntimamente relacionadas (conservación, control y seguimiento, e investigación, educación y divulgación), con el fin de incrementar la viabilidad del desarrollo del oso pardo, como especie emblemática de la Cordillera Cantábrica en las provincias de León y Palencia.

A juicio de esta Procuraduría, el desarrollo de este plan ha sido un éxito, puesto que ha frenado la tendencia regresiva de la población, mejorando el número de ejemplares existentes, fundamentalmente en la zona occidental de la provincia de León (aproximadamente un crecimiento de un 7,5% anual desde 1993).

No obstante, como consecuencia de la experiencia adquirida, en el año 1999 se aprobó por la Comisión Nacional para la Protección de la Naturaleza la “Estrategia para la Conservación del Oso pardo cantábrico en España”, en la que se recomendaba la revisión de los Planes de Recuperación vigentes en las distintas Comunidades Autónomas (Galicia, Cantabria, Asturias y Castilla y León), y se citaban una serie de criterios orientadores sobre los que debía girar su contenido.

Sin embargo, únicamente el Principado de Asturias ha aprobado la revisión del anterior Plan (Decreto 9/2002, de 24 de enero), conforme a los criterios de dicha estrategia, mientras que Cantabria y Galicia no han revisado sus Planes iniciales (Decreto 34/1989, de 18 de mayo, y Decreto 149/1992, de 5 de junio, respectivamente).

En el caso de Castilla y León, mediante resolución de 27 de noviembre de 2006, de la Dirección General del Medio Natural de la Consejería de Medio Ambiente, se abrió un trámite de información pública del proyecto de Decreto, por el que se revisa el Plan de Recuperación del Oso Pardo y se dictan medidas para su protección en la Comunidad de Castilla y León (*BOCyL* de 7 de diciembre de 2006). Sin embargo, en la fecha de tramitación de esta queja, el proceso todavía se encontraba en tramitación.

Por lo tanto, esta institución entendió que una de las prioridades en la actuación de la Consejería de Medio Ambiente debe ser la búsqueda de un consenso con los vecinos de aquellas localidades incluidas dentro del ámbito de aplicación para lograr el éxito del nuevo Plan



de recuperación, tal como se afirma en la estrategia nacional, para reducir los conflictos con los habitantes del medio rural.

De esta forma, no es contraria a la legalidad vigente la apertura de un nuevo periodo de información pública, en el supuesto de que así lo estimase conveniente la Administración autonómica, con el fin de que el mencionado proyecto obtenga el mayor consenso social con los ayuntamientos, juntas vecinales, vecinos y distintas asociaciones.

No obstante, esta Procuraduría consideró que deben agilizarse los trámites, ya que se ha incumplido notablemente el plazo fijado en la Estrategia nacional –han transcurrido casi diez años de su aprobación-, y así aprobar lo antes posible el Decreto de revisión del Plan de recuperación del oso pardo, tal como ya ha hecho el Principado de Asturias.

En lo que respecta a la compatibilidad de la protección del oso pardo con la actividad cinegética, se partió del hecho de que la caza es un uso autorizable en el interior de dicho Parque Natural, habiéndose establecido una serie de limitaciones a su práctica como consecuencia de la presencia del oso pardo (prohibición de la caza menor en zonas de reserva, restricción temporal de ganchos y batidas en áreas de reserva y uso limitado, y prohibición de la caza en las áreas críticas de refugio).

A este respecto, esta institución manifestó que en el futuro Plan de protección del oso pardo deben recogerse las líneas básicas de actuación de la estrategia de conservación para así compatibilizar la caza con el desarrollo de esta especie protegida, sin perjuicio de que debería elaborarse inmediatamente el protocolo de actuación de cazadores en zona osera con el fin de prevenir daños a dicha especie protegida, el cual debería aplicarse tanto en la provincia de León como en la de Palencia.

Por último, con respecto a la falta de desarrollo del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural, han transcurrido once años desde la aprobación del PORN y nueve desde la declaración del Parque Natural. Por lo tanto, desde esta Procuraduría se instó igualmente a la Consejería de Medio Ambiente a agilizar los trámites para la aprobación de dicho instrumento de planificación.

En virtud de todo lo expuesto, esta Procuraduría formuló la siguiente resolución a la Consejería de Medio Ambiente, la cual en la fecha de cierre de este Informe no había manifestado su postura respecto a la misma:

*«Que, tal como ya hizo el Principado de Asturias (Decreto 9/2002, de 24 de enero), se agilicen los trámites para la aprobación de la revisión del Plan de recuperación del Oso Pardo en nuestra Comunidad Autónoma, al haberse sobrepasado ampliamente el plazo de seis meses señalado en la Estrategia nacional para la conservación de dicha*



*especie protegida, aprobada en octubre de 1999 por la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza, buscando siempre el consenso con los ayuntamientos, juntas vecinales, colectivos y habitantes de estas zonas.*

*Que en el nuevo Plan se recojan las líneas básicas de actuación señaladas en dicha Estrategia nacional, fundamentalmente todas aquellas referidas a la necesidad de compatibilizar esta protección con la práctica cinegética.*

*Que, de conformidad con lo fijado en la Estrategia nacional, se adopte dentro de dicha planificación un Plan de medidas especiales que contribuya a restablecer las deterioradas condiciones demográficas y genéticas que garanticen la viabilidad de la población oriental cantábrica del oso pardo cantábrico.*

*Que, por parte del órgano competente de la Consejería de Medio Ambiente, se apruebe un Protocolo para cazadores en zona osera, que contenga información general sobre los hábitos y el comportamiento de la especie y recomendaciones sobre la actitud a adoptar ante encuentros o presencia de osos, con el fin de evitar posibles accidentes tanto para los cazadores, como para el oso pardo.*

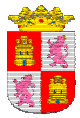
*Que, de acuerdo con lo establecido en el art. 69 del Decreto 140/1998, de 16 de julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de Recursos Naturales de Castilla y León del Parque Natural "Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina", se agilice la tramitación para la aprobación del Plan Rector de Uso y Gestión con el fin de configurar un marco jurídico estable para la protección del espacio natural protegido».*

### **2.3. Caza**

El ejercicio de la caza en la Comunidad Autónoma de Castilla y León ha dado lugar a la presentación de 6 quejas, ocho menos que en el ejercicio anterior. Si bien las cuestiones vinculadas con las gestión de los cotos de caza, o los procedimientos de cambio de titularidad de los mismos, están siendo objeto de tramitación, las resoluciones formuladas durante este año, coinciden en el objeto: las reclamaciones de responsabilidad patrimonial de la administración por daños causados por especies cinegéticas.

A este respecto, la queja **20080345**, hacía alusión a la denegación por parte de la Administración autonómica del pago de los daños causados por unos jabalís en una finca cerrada dedicada al cultivo de hortalizas y árboles frutales, en la localidad leonesa de Santa Marina de Valdeón, perteneciente a la Reserva Regional de Caza de Riaño.

En el caso concreto tratado, se puso de manifiesto la gran demora en la tramitación del expediente de responsabilidad patrimonial –la incoación se produjo catorce meses después de la presentación de la solicitud y tras la orden dada por un órgano superior (la Dirección



General del Medio Natural)- que el propio Consejo Consultivo, en su dictamen, calificó como injustificada y excesiva, suponiendo una grave vulneración por parte de la Administración de los principios y criterios relativos a su actuación recogidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, como los de eficacia, celeridad, eficiencia y servicio a los ciudadanos, entre otros.

Esto provocó que, a pesar del intento por parte de la Administración autonómica de subsanar las deficiencias señaladas mediante la propuesta de estimación de la reclamación de responsabilidad patrimonial interpuesta, el Consejo Consultivo –con acertado criterio jurídico-dictaminase, en cambio, su desestimación al no haberse podido acreditar los daños denunciados.

A la vista de lo expuesto, esta institución consideró adecuado formular la siguiente resolución:

*“Que, con carácter general, se tramiten los procedimientos de indemnización de daños causados por fauna cinegética procedente de las Reservas Regionales de Caza conforme al procedimiento abreviado de reclamación de responsabilidad patrimonial previsto en el art. 143 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAPyPAC, con el fin de agilizar el pago de las cantidades demandadas a los reclamantes en el supuesto de que se acrediten los daños denunciados.*

*Que se adopten las medidas pertinentes por la Consejería de Medio Ambiente para evitar demoras injustificadas en la inspección de los daños denunciados por propietarios de terrenos situados en las Reservas Regionales de Caza, con el fin de que no vuelvan a producirse perjuicios como los sufridos por el reclamante en la tramitación del expediente de responsabilidad patrimonial (...).”*

En la fecha de cierre de este Informe la Consejería de Medio Ambiente no había comunicado a esta Procuraduría su posición respecto al contenido de la resolución remitida.

También, relacionada directamente con una reclamación sobre responsabilidad patrimonial de la Administración, la queja **20081474** planteaba la falta de respuesta a las reiteradas reclamaciones formuladas por el afectado a la Consejería de Medio Ambiente, en relación con los daños ocasionados en el vehículo de su propiedad, tras sufrir un accidente de tráfico provocado por la irrupción de un zorro en la calzada.

Estos hechos, y la correlativa reclamación, fueron puestos en conocimiento de la Consejería de Medio Ambiente, sin que el perjudicado recibiera respuesta alguna procedente de la Administración autonómica.

Recaba la información pertinente a la referida Consejería, el informe remitido permitió constatar que la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por el afectado no



había sido tramitada, obviando la regulación del procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial contenida en los arts. 142 y 143 de la Ley 30/1992, y en el RD 429/1993, de 26 de marzo, que aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, así como reiterada Jurisprudencia a este respecto, cuando declara que la administración está obligada a iniciar el expediente de reclamación de daños y perjuicios independientemente de que se acrediten o no las realidades de los alegados daños y perjuicios. (Entre otras, STS 30-4-1990).

Igualmente, se consideró necesario precisar que el transcurso de un lapso de tiempo superior al previsto como duración máxima del procedimiento no elimina el deber de resolver, ni siquiera cuando se ha producido el silencio administrativo negativo, que está concebido en beneficio del administrado, pero no puede ser invocado por la administración para dejar de cumplir una obligación que le impone la Ley, y todo ello sobre la base del principio de eficacia (art. 103.1 CE), y de la regulación prevista en los arts. 42 y 43 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre y en el art. 13.3 del RD 429/1993.

El silencio administrativo no excluye, como se ha indicado, el deber de resolver de la administración, cuya resolución posterior no está vinculada por el sentido de éste, no resultando viable que la administración pretenda obtener un beneficio, como es el de la apreciación de la extemporaneidad, a consecuencia de su propia violación de la norma ni, aún menos, que para ello se invoque la doctrina del silencio administrativo que, como hemos dicho, está concebida en beneficio del administrado, y no en su contra (STS 25-03-1993 y 31-1-2003; STC 6/1986, de 21 de enero y 204/1987, de 21 de diciembre).

En este sentido, el Tribunal Supremo, ha rechazado la prescripción ante una petición indemnizatoria no resuelta por la administración que se resuelve después de dos décadas desde la solicitud. (STS 3-7-2003).

La resolución que finalice el procedimiento debe decidir todas las cuestiones planteadas por los interesados y las que se deriven del procedimiento, debe ser congruente con las peticiones del reclamante e indicar los recursos procedentes (art. 89 LRJ-PAC). Además, será motivada expresando: la existencia o no de la relación de causalidad y, en su caso, la valoración del daño causado y la cuantía de la indemnización, concretando los criterios utilizados para su cálculo, así como el modo de abonarla (arts. 2.2 y 13.2 RPRP).

En este sentido y conforme a la argumentación jurídica expuesta se formuló a la Consejería de Medio Ambiente la siguiente resolución:

*“Que en el futuro se incoen los procedimientos administrativos de responsabilidad patrimonial cuando se reciban las reclamaciones de los interesados.*





*Que se agilicen los trámites para la resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado a instancia del reclamante, teniendo en cuenta que se han sobrepasado los plazos legalmente establecidos”.*

Esta resolución fue aceptada por la Consejería de Medio Ambiente.

### **3. INFORMACIÓN AMBIENTAL**

En este apartado, debemos tener en cuenta, que, en defecto de normativa autonómica, sigue aplicándose la Ley 27/2006, de 18 de julio, de regulación de los derechos de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente, que ha supuesto la transposición al Derecho español de la Directiva 2003/4/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de enero de 2003.

Este año solo se han presentado dos quejas sobre esta materia, frente a las cuatro presentadas en 2008. A título de ejemplo, desarrollaremos el expediente **20090037** referido a la falta de información sobre un estudio de medición de ruidos del reloj instalado en el campanario del municipio zamorano de Santa Cristina de la Polvorosa. En este caso, de acuerdo con la documentación remitida por el autor de la queja, mediante Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Zamora de 14 de enero de 2008, se condenó al Ayuntamiento *“a adoptar todas las medidas necesarias y técnicamente posibles para la adecuación de los niveles sonoros provocados por el funcionamiento del campanario instalado en el reloj municipal a la legalidad vigente y, de no ser posible, se acuerde el cese del repique de las campanadas durante el período del descanso nocturno, de las 22 horas hasta las 08,00 horas del día siguiente”*. Dicha sentencia se ejecutó desapareciendo los ruidos en horario nocturno; no obstante, uno de los vecinos afectados solicitó al Ayuntamiento, con fecha 26 de septiembre de 2008, copia del estudio de medición de ruidos elaborado por una empresa acreditada el mes de junio desde el interior de una casa de turismo rural y desde una vivienda limítrofe, con el fin de asegurar el cumplimiento de la mencionada sentencia. Posteriormente, se reiteró esta petición siendo denegada mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 19 de noviembre de 2008, ya que *“los informes de las mediciones solicitadas han sido encargados por el Ayuntamiento, con carácter interno y para su exclusiva utilización y por tanto no procede expedir copias de los mismos”*.

La Ley 27/2006 mencionada reconoce a los ciudadanos el derecho de “acceder a la información ambiental que obre en poder de las autoridades públicas o en el de otros sujetos en su nombre, sin que para ello estén obligados a declarar un interés determinado, cualquiera que sea su nacionalidad, domicilio o sede (art. 3.1.a))”, incluyéndose dentro de la misma, de acuerdo con el artículo segundo, “toda información en forma escrita, visual, sonora, electrónica o en cualquier otra forma que verse sobre las siguientes cuestiones:



b) Los factores, tales como sustancias, energía, ruido, radiaciones o residuos, incluidos los residuos radiactivos, emisiones, vertidos y otras liberaciones en el medio ambiente, que afecten o puedan afectar a los elementos del medio ambiente citados en la letra a).

Por lo tanto, esta Procuraduría consideró que el estudio de medición de ruidos efectuado por el Ayuntamiento se encuentra incluido dentro del ámbito de aplicación de la norma, puesto que debe considerarse un informe elaborado para garantizar el cumplimiento de la legislación protectora contra las emisiones acústicas –siendo este un elemento recogido en el apartado b) del art. segundo-. Además, quedaba claro el interés del solicitante en obtener el mencionado estudio por ser parte directamente afectada. Es cierto, tal como afirma la Administración municipal, que este podría solicitar el mencionado informe al órgano judicial encargado de la ejecución de la sentencia, pero esto no supone ningún obstáculo, puesto que la Ley otorga libertad al ciudadano para que pueda elegir al órgano al que dirigirse para obtener la información ambiental solicitada, máxime teniendo en cuenta que las entidades que integran la Administración local se encuentran sujetas a la Ley 27/2006, mientras que los juzgados y tribunales que integran el Poder Judicial se encuentran excluidos del concepto de autoridad pública que recoge la mencionada norma (art. 2.4.3).

En consecuencia, se formuló la siguiente resolución al Ayuntamiento de Santa Cristina de la Polvorosa:

*“Que, de conformidad con lo establecido en la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, se facilite por el Ayuntamiento de Santa Cristina de Polvorosa a (...) copia del estudio de medición de ruidos efectuado por la empresa (...) en el mes de julio de 2008, con el fin de asegurar el cumplimiento de la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Zamora de 14 de enero de 2008, desde el interior de las instalaciones de (...), y desde la vivienda limítrofe (...), al encuadrarse esta petición en los derechos reconocidos en los arts. 2 y 3.1 a) de la Ley y al no incurrir en ninguno de los supuestos de denegación fijados en el art. 13 de la norma”.*

La Administración municipal aceptó esta resolución, comunicando que se había dado cumplimiento a la petición formulada en su día por el interesado.

**ÁREA E**

**ÁREA E****EDUCACIÓN**

<b>Expedientes Área .....</b>	<b>145</b>
<b>Expedientes admitidos.....</b>	<b>55</b>
<b>Expedientes rechazados .....</b>	<b>46</b>
<b>Expedientes remitidos a otros organismos .....</b>	<b>11</b>
<b>Expedientes acumulados .....</b>	<b>11</b>
<b>Expedientes en otras situaciones .....</b>	<b>22</b>

La escolarización y admisión de alumnos de enseñanza no universitaria ha dado lugar a diversas quejas, en particular dirigidas a mostrar la disconformidad de sus autores con la asignación de plazas escolares, pero, en todos los casos, tras solicitarse la correspondiente información a la Consejería de Educación, no se advirtió irregularidad alguna.

También los edificios e instalaciones educativas han dado lugar a varias quejas que, sin embargo, se demostró que estaban fundadas, debiendo emitirse por esta Procuraduría en estos casos las correspondientes resoluciones.

En el apartado de la Formación Profesional, dos centros concentraron los motivos de un importante número de quejas. En concreto, la matriculación de alumnos sin la autorización de la Administración educativa por parte de uno de esos Centros, que ha afectado a 150 alumnos, ocasionó la acumulación de numerosas quejas referidas a la misma problemática. Por otro lado, conflictos de convivencia entrelazados con el resultado de los procesos de evaluación de los alumnos en el otro Centro de Formación Profesional, igualmente dieron lugar en este caso a varias quejas.

Siguiendo con aspectos de incidencia general, los servicios de comedor y transporte escolar dieron lugar a diversas resoluciones relativas a la calidad y efectiva prestación de los mismos. Sin embargo, aunque se ha reproducido a través de las quejas la problemática relativa al procedimiento de cambio de la jornada escolar, dado que esta Procuraduría ya se había pronunciado al respecto, fueron archivadas un importante número de expedientes relacionados con dicha cuestión.



La petición del debido rigor del contenido de los libros de texto de Historia y Geografía se vino también a reproducir a través de una queja, considerándose en este caso que, aunque esta Procuraduría ya se había pronunciado sobre la cuestión, dada la postura que en su momento había adoptado la Administración educativa favorable a las indicaciones que se habían hecho a través de la correspondiente resolución, era conveniente insistir en el contenido de ésta, por cuanto el objeto de la queja se ha mantenido.

Asimismo, siguiendo con la materia de Educación no Universitaria, se dictaron las correspondientes resoluciones, sobre la gratuidad de los libros de texto para las familias numerosas, el cumplimiento de los procedimientos de aclaración y revisión de calificaciones, el reconocimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración educativa ante los daños causados a un alumno con motivo de un disparo de una pistola de aire comprimido por otro alumno, la promoción en el ámbito escolar del conocimiento de otras lenguas extranjeras distintas al inglés, y la acomodación de los requisitos establecidos por un Ayuntamiento para ser beneficiario de ayudas para la adquisición de libros de texto, de modo que no quedaran excluidos alumnos con necesidades educativas especiales como consecuencia del lugar de emplazamiento del centro en el que se encuentren escolarizados

Por último, tres quejas estuvieron relacionadas con supuestos casos de acoso escolar padecidos por alumnos de Educación Primaria y Secundaria, aunque una vez obtenida la correspondiente información de la Consejería de Educación, no se pudo constatar la existencia de dichas situaciones de acoso, por lo que los correspondientes expedientes fueron archivados, al igual que el relativo a otra queja contra un Profesor de Educación Primaria, por supuestos tratos despectivos hacia los alumnos que no fueron probados.

En el apartado de Enseñanza Universitaria, en el que fueron formuladas 18 quejas, únicamente se emitió una resolución, relativa a la indebida preparación de los alumnos en una asignatura de la que debían responder en la Prueba de Acceso a Estudios Universitarios; siendo igualmente testimoniales varias quejas presentadas sobre la enseñanza de idiomas y la educación de personas adultas, sin que en estos casos fuera dictada resolución alguna.

La atención de los alumnos con necesidades educativas especiales sigue provocando un gran número de quejas, en particular en cuanto a la dotación de medios personales suficientes en los centros educativos, dictándose en este apartado hasta seis resoluciones. Dentro de este tipo de alumnado, la atención de los alumnos autistas, y de los alumnos que presentan altas capacidades, ha dado lugar a otras tantas quejas que han de añadirse a las anteriores, y en las que fueron dictadas cuatro resoluciones en consideración a las problemáticas presentadas en cada caso, especialmente en lo que se refiere a la atención de los alumnos autistas y los centros disponibles a tal fin.



Finalmente, la disconformidad con una propuesta de escolarización; la atención de la primera infancia en aulas de estimulación infantil para alumnos que no están en edad escolar; la calidad del servicio de transporte adaptado en los Centros Privados Concertados subvencionados por la Consejería de Educación; y la exclusión de un alumno de un Programa de Cualificación Profesional, al que en un principio había sido dirigido por los responsables educativos, dieron lugar a que se emitieran las respectivas resoluciones. Y, aunque también se presentó alguna queja relacionada con la atención educativa domiciliaria, no se estimó necesario en este caso concretar ningún tipo de resolución.

Con todo, el Área de Educación ha visto incrementadas las quejas en el año 2008, respecto al año anterior, en un cuarenta por ciento, registrándose un total de 145 quejas en total. Este notable incremento se debe, en parte, a la acumulación de más de una veintena de quejas sobre la matriculación irregular de alumnos en el Centro de Formación Profesional "Tierras de La Bañeza", procedentes de ciudadanos de Comunidades Autónomas como Aragón, Castilla-La Mancha, Cataluña, Galicia, Madrid y el Principado de Asturias que se han visto perjudicados por dicha actuación.

Por lo demás, el incremento de las quejas se ha producido en todos los grandes apartados que integran el Área de Educación, excepto en el referido a Otras Enseñanzas, en el que, frente a las 6 quejas registradas en el año 2007, se tramitaron 4 en el año 2008, dos menos sobre la Enseñanza de Idiomas. El resto de apartados ha experimentado un aumento, en particular en lo que respecta a la Enseñanza no Universitaria, pasándose de 56 a 80 quejas.

En cuanto a la Enseñanza no Universitaria, el aumento más significativo de quejas se ha producido en el aspecto relativo a la Escolarización y Admisión de Alumnos, pasándose de 8 a 12 quejas, haciéndose notar, asimismo, la disminución de las relativas a los servicios de Transporte y Comedor Escolar, por cuanto de un total de 15 quejas que se habían registrado en el año 2007, se ha pasado a 7.

En cuanto a la colaboración de las Administraciones, en particular de la Consejería de Educación y de algunos Ayuntamientos implicados en el objeto de las quejas tramitadas, fue la apropiada, salvo en algún caso, como el del Ayuntamiento de Fabero, al que se dirigió una resolución, sin que en la fecha de cierre de este informe, y cuando ya había transcurrido un espacio de tiempo más que prudencial, dicho Ayuntamiento hubiera aceptado o rechazado dicha resolución.

Por lo demás, hay que tener en cuenta que, en los casos en los que en el apartado de Resumen de Actuaciones no se pone de manifiesto la postura de las Administraciones respecto a nuestras resoluciones, es debido a que, en la fecha de cierre de este informe, dichas



Administraciones no han dado respuesta alguna, dado que, con carácter general, no se había agotado el plazo previsto al efecto.

## **1. ENSEÑANZA NO UNIVERSITARIA**

### **1.1. Escolarización y admisión de alumnos**

El expediente **20090541** estuvo relacionado con la reclamación que se efectuó contra la interpretación del criterio prioritario de admisión de un centro privado concertado. A este respecto, la Dirección General de Planificación, Ordenación e Inspección Educativa trasladó por escrito a la Dirección Provincial de Burgos la correcta interpretación del art. 9-4, a) del Decreto 17/2005, de 10 de febrero, por el que se regula la admisión del alumnado en centros docentes sostenidos con Fondos Públicos de la Comunidad de Castilla y León, según la cual, “centro único” hace referencia a los adscritos y no a los de adscripción.

De este modo, la Dirección Provincial de Educación de Burgos instó a los Directores de los centros concertados adscritos, para concretar el procedimiento de modificación de la grabación de datos del listado provisional que compete sólo a las familias que tuvieran hermanos en los centros de origen.

Asimismo, se nos indicó que la reclamación relacionada con el objeto de la queja había sido resuelta en plazo por la Administración educativa, conforme a la normativa vigente y a los criterios que de la misma se derivan.

Con ello, considerando que la Administración educativa había procedido a subsanar las puntuaciones que no se ajustaban a la debida interpretación que había de darse al art. 9-4, a) del Decreto 17/2005, de 10 de febrero, procedimos al archivo del expediente.

Otros expedientes se iniciaron por la simple disconformidad con la asignación de plaza escolar en centro diferente al solicitado en primer lugar por los interesados, siendo rechazados o archivados dichos expedientes, al no existir irregularidad alguna en la aplicación del procedimiento reglado establecido y regulado, fundamentalmente, por el Decreto 17/2005, de 10 de febrero, modificado por el Decreto 8/2007, de 25 de enero; y la Orden EDU/184/2005, de 15 de febrero, en la que se establece el proceso de admisión de alumnos en los centros docentes que imparten, sostenidos con fondos públicos, enseñanzas de Educación Infantil, Primaria, Secundaria Obligatoria y Bachillerato en la Comunidad de Castilla y León, modificada por la Orden EDU/66/2006, de 23 de enero, la Orden EDU/133/2007, de 1 de febrero, y, más recientemente, por la Orden EDU/2075/2008, de 27 de noviembre. Asimismo, hay que tener en cuenta la Resolución de 17 de febrero de 2005, de la Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa, por la que se dictan instrucciones relativas a los procesos de admisión y matriculación de alumnos en centros docentes sostenidos con fondos públicos de Educación



Infantil, Primaria, Secundaria Obligatoria y Bachillerato de la Comunidad de Castilla y León, modificada por las Resoluciones de 23 de enero de 2006 y 1 de febrero de 2007 (**20091090, 20091232, 20091327**).

Finalmente, con ocasión del expediente **20091212**, se pudo comprobar que un Colegio Público había sido autorizado para crear una sección bilingüe en Inglés a través de la Orden EDU/221/2009, de 9 de febrero, por la que se autoriza la creación de secciones bilingües para su puesta en funcionamiento en el curso escolar 2009/2010, de tal modo que los tres Centros Públicos de Primaria de Guardo tenían enseñanza bilingüe, por lo que entendimos que se había satisfecho la demanda que existía al respecto.

Por lo demás, los alumnos beneficiarios del servicio de transporte escolar eran los que prevé la Orden EDU/926, de 9 de junio, y, en principio, se trataba de aquellos alumnos cuyo domicilio se encontraba en un municipio diferente del centro de escolarización que les correspondía.

La inexistencia en cursos anteriores de la sección bilingüe en el Colegio Público había podido estar limitando la oferta educativa de los alumnos que tenían asignada la escolarización en dicho Centro de Guardo, procedentes de otros municipios. No obstante, la ampliación de las secciones bilingües ha sido un objetivo de la Administración educativa de Castilla y León, que se viene cumpliendo paulatinamente.

Con todo, al no existir incumplimiento normativo alguno por la Administración, ni actuación que limite el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, y, habiéndose adoptado una medida tendente a satisfacer de una mejor manera el servicio educativo, se archivó el expediente.

## **1.2. Edificios e instalaciones**

El expediente **20081968** se inició con motivo de una queja en la que se hacía alusión al proyecto para construir, en la localidad de La Cistérniga (Valladolid), un Instituto de Educación Secundaria.

Tras obtenerse información, tanto del Ayuntamiento de La Cistérniga, como de la Consejería de Educación, se comprobó que el primero había propuesto una parcela, registrada a nombre del Ayuntamiento de La Cistérniga, después de una permuta con un particular, catalogada como suelo rústico, y que el Ayuntamiento se había comprometido a transformarla en suelo dotacional educativo con la mayor brevedad posible.

En definitiva, la falta de puesta a disposición del terreno adecuado era el único impedimento que la Consejería de Educación había puesto para la construcción del centro, y, en efecto, como es obvio, esa disponibilidad resultaba esencial al objeto pretendido, teniendo en





cuenta que los municipios han de cooperar con las Administraciones educativas correspondientes para la obtención de solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes, conforme a lo establecido en la Disposición adicional decimoquinta, apartado 4, de la LO 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

Por lo expuesto, consideramos oportuno formular la siguiente resolución al Ayuntamiento de La Cistérniga:

*“Que lleve a cabo, de la manera más ágil posible, las actuaciones pertinentes para poner a disposición de la Consejería de Educación de la Junta de Castilla y León el terreno que permita la construcción del Instituto de Educación Secundaria en el municipio de La Cistérniga”.*

El Ayuntamiento de La Cistérniga vino a aceptar la resolución, manteniendo que era un objetivo prioritario del equipo de gobierno el dotar de un Instituto de Educación Secundaria al Municipio, aunque habían existido dificultades de carácter registral que ya habían sido puestas de manifiesto, y que habían obligado a realizar gestiones dirigidas a la inscripción de la parcela 69 del polígono 4, para su cesión, en los términos exigidos por el Servicio de Gestión de Centros Públicos de la Consejería de Educación.

Sin embargo, tras la fecha de cierre de este informe, la queja se ha reproducido, abriéndose un nuevo expediente en esta Procuraduría para iniciar nuevas actuaciones sobre la cuestión planteada.

También el expediente **20090218** se inició con una queja que hacía alusión al Proyecto de ampliación del Colegio Rural Agrupado “La Lastrilla”, en la localidad de La Lastrilla (Segovia), previsto para principios del año 2009, en la medida que este Proyecto, supuestamente, no había contemplado la inclusión de un aula-gimnasio en el Colegio, al haberse firmado un Convenio entre la Consejería de Educación y el Ayuntamiento, el 14 de noviembre de 2007, para que los alumnos puedan usar un polideportivo que se encuentra a unos 200 metros de distancia. Por otro lado, según el contenido de la queja, podrían construirse las aulas y un patio con superficies inferiores a las previstas en la normativa que regula los centros docentes.

A la vista de los datos proporcionados por la Consejería de Educación en cuanto al número de alumnos y unidades de Educación Infantil y Primaria previstas, tanto las aulas como el patio cumplían las prescripciones mínimas establecidas en el RD 1004/1991, de 14 de junio. Sin embargo, en cuanto al gimnasio para Educación Primaria, o “espacio cubierto para Educación Física y Psicomotricidad, que tendrá una superficie de 200 metros cuadrados”, y que debe incluir “espacios para vestuarios, duchas y almacén” (art. 20-f), la Consejería de Educación nos confirmó que existía un Convenio con el Ayuntamiento de La Lastrilla que



vendría a cubrir esta necesidad, dado que el mismo tenía como objeto la construcción de una instalación deportiva de titularidad municipal para uso educativo compartido. Este Convenio preveía que, una vez concluidas las obras del edificio, en terreno de propiedad municipal, se suscribiría un nuevo convenio para fijar el régimen de gestión y uso compartido de la instalación, estableciéndose la prioridad del uso docente del mismo, con una duración indefinida siempre y cuando se mantenga el uso docente.

Aunque la justificación de dicha actuación por parte de la Administración educativa se fundamenta en la falta de espacio suficiente para ubicar el gimnasio en el recinto escolar, no podemos obviar que el art. 4 del Real Decreto vigente establece que “los Centros docentes deberán situarse en edificios independientes, destinados exclusivamente a uso escolar, sin perjuicio de las excepciones previstas en este Real Decreto”, excepciones que no contemplan la construcción de un gimnasio para alumnos de Educación Primaria en el exterior del recinto escolar, y destinado a un uso compartido, no exclusivamente docente, aunque sí lo sea con carácter prioritario.

Por ello se formuló una resolución a la Consejería de Educación:

*«Que se adopten las medidas necesarias para que el Colegio Rural Agrupado “La Lastrilla” cuente con los equipamientos mínimos establecidos en la legislación vigente, y, en particular, de un espacio cubierto para Educación Física y Psicomotricidad integrado en el recinto escolar y para uso exclusivamente docente; descartando la opción del uso compartido de una instalación que podría construirse fuera del recinto escolar, en virtud de un convenio de colaboración con el Ayuntamiento de La Lastrilla».*

Sobre esta resolución, la Consejería de Educación indicó que, en el momento actual, no se disponía de solar suficiente para la construcción de un espacio para Educación Física y Psicomotricidad integrado en el recinto escolar y para uso exclusivamente docente. Por ello se solicitó al Ayuntamiento una parcela donde se pudiera llevar a cabo esta actuación, obra que ya se estaba realizando, aunque en parcela separada del recinto escolar.

Con relación a una queja que tenía por objeto el estado de conservación del Colegio de Educación Infantil y Primaria sito en la localidad de Fabero (León), se tramitó el expediente **20091211**.

Según manifestaciones del autor de la queja, en dicho Centro existían importantes deficiencias, detectadas en una visita realizada por los padres de los alumnos al efecto, y que afectaban a los patios, a los cerramientos exteriores (humedades, desconchados, persianas rotas), y al interior del edificio, en particular a los baños, que tienen humedades en techos y suelos, oxidación en los soportes de los lavabos con peligro de desprendimiento, etc.



La Asociación de Padres de Alumnos del Centro se había puesto en contacto, tanto con la Dirección Provincial de Educación de León, como con el Ayuntamiento de Fabero, obteniendo una manifestación verbal de ambas Administraciones en el sentido de que se solucionaría el problema, aunque, transcurrido un tiempo razonable, no se habían efectuado las reparaciones necesarias.

Con relación a estos hechos, un informe de la Consejería de Educación nos puso de manifiesto que, en efecto, en una reunión a la que asistieron representantes de las asociaciones de padres y madres de los alumnos del Centro, representantes del Ayuntamiento de Fabero y el responsable de la Administración educativa, se pudo evidenciar *“la carencia absoluta de mantenimiento del centro por parte del Ayuntamiento desde hace tiempo”*. Asimismo, la Dirección Provincial de Educación adquirió el compromiso de llevar a cabo una intervención integral en el edificio, incluida en la programación de inversiones del año 2010.

Al margen de esa intervención integral anunciada, para aumentar la funcionalidad y mejorar las condiciones del Centro, lo cierto es que la Disposición adicional decimoquinta de la LO 2/2006, de 3 de mayo, de educación, establece que *“la conservación, el mantenimiento y la vigilancia de los edificios destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial, corresponderán al municipio respectivo”*. Del mismo modo, el art. 6 del RD 2274/1993, de 22 de diciembre, de Cooperación de las Corporaciones Locales con el Ministerio de Educación y Ciencia, establece:

“1. La conservación, el mantenimiento y vigilancia de los edificios destinados a centros de educación infantil de segundo ciclo, educación primaria o educación especial, dependientes del Ministerio de Educación y Ciencia, corresponderán al municipio respectivo..

2. Las Diputaciones Provinciales colaborarán con los Ayuntamientos en la conservación, el mantenimiento y vigilancia de aquellos centros que afecten a más de un municipio, de las Escuelas Hogar o de aquellos otros centros cuyas circunstancias así lo aconsejen”.

De este modo, al Ayuntamiento de Fabero le correspondía y le corresponde la responsabilidad de mantener el Centro en las condiciones adecuadas. De hecho, como respuesta a la solicitud de información que se hizo desde esta institución al Ayuntamiento, éste se limitó a remitirnos una copia de una Memoria de Obras de Reparación, Conservación y Mejora del Centro Escolar Colegio “La Cortina” de Fabero, fechada el 10 de junio de 2009, y en la que proponen actuaciones de acondicionamiento del patio, marcado de los campos de juego, reparación de humedades y sustitución de griferías, cisternas de inodoros, interruptores eléctricos y otras pequeñas reparaciones en el interior de las instalaciones de fontanería y electricidad, con un presupuesto de 24.157 euros, y un plazo de ejecución de dos meses.



Con todo ello, se dirigió la siguiente resolución al Ayuntamiento de Fabero:

*"- Que le corresponde llevar a cabo, con la mayor urgencia posible, las obras necesarias para la debida conservación y mantenimiento del Colegio Público "La Cortina", con independencia de las obras de intervención integral que en su momento llevará a cabo la Consejería de Educación de la Junta de Castilla y León.*

*- Que la ejecución de dichas obras ha de hacerse con la menor repercusión posible en la actividad del Centro, y garantizando en todo caso la seguridad de los alumnos y demás personas que forman parte de la comunidad educativa.*

*- Que, si existieran circunstancias que así lo aconsejaran, el Ayuntamiento de Fabero puede requerir la colaboración de la Diputación Provincial de León, en los términos establecidos en la normativa vigente".*

### **1.3. Calificaciones**

Con motivo de una queja sobre el resultado de la evaluación final de un alumno escolarizado en el 2º Curso del Primer Ciclo de Educación Primaria, y sobre la falta de explicaciones por los responsables del Centro ante la petición de aclaración de los padres, incluso después de ponerse en contacto con la Inspección educativa, se tramitó el expediente **20091587**.

Teniendo en consideración la información facilitada por la Consejería de Educación, y la Orden EDU/890/2009, de 20 de abril, por la que se regula el procedimiento para garantizar el derecho del alumnado que cursa enseñanzas de educación primaria, en centros docentes de la Comunidad de Castilla y León, a que su dedicación, esfuerzo y rendimiento escolar sean valorados y reconocidos con objetividad, en la que se contemplan los correspondientes procedimientos de aclaraciones y reclamaciones ante el Centro y ante la Dirección Provincial de Educación, que han de finalizar con la correspondiente resolución, consideramos que dicho derecho había sido limitado en el caso concreto, dado que los interesados no pudieron acceder a dichos procedimientos del modo que procedía.

Por ello, se dirigió a la Consejería una resolución:

*"- Que los procedimientos de información y reclamación previstos en la normativa vigente han de ser respetados, para garantizar el derecho a los alumnos de que su dedicación, esfuerzo y rendimiento escolar sean valorados y reconocidos con objetividad.*

*- Que, en el caso particular de la queja formulada ante esta Procuraduría, ha de darse respuesta específica a la reclamación presentada por la familia afectada.*



*- Que se materialice el compromiso de llevar a cabo la valoración de (...) a la que se refiere esta queja por parte del Equipo Psicopedagógico, con el fin de que se establezcan y se ejecuten las medidas que permitan superar las dificultades que ha presentado (...) en el proceso de aprendizaje sean superadas”.*

Aceptándose la resolución por parte de la Administración, se nos comunicó que la Dirección Provincial de Educación había instado al Centro escolar a respetar los procedimientos de información y reclamación previstos al efecto. Asimismo, se nos indicó que se habían llevado a cabo las actuaciones correspondientes para realizar una evaluación psicopedagógica del alumno.

#### **1.4. Becas y ayudas al estudio**

Con motivo de una queja sobre la Convocatoria de ayudas para la adquisición de libros de texto para el curso 2007/2008, realizada por el Ayuntamiento de La Cistérniga el 28 de marzo de 2008 (*BOP* de Valladolid de 11 de abril de 2008), se tramitó el expediente **20090254**.

En concreto, dichas ayudas fueron solicitadas por el interesado mediante impreso registrado en el Ayuntamiento, con relación a su hijo, que cumplía los requisitos previstos en la convocatoria (alumnos matriculados en cualquier curso de Educación Infantil, empadronamiento del alumno y de sus padres en el Ayuntamiento de La Cistérniga, y estar al corriente los beneficiarios de sus obligaciones fiscales con el Ayuntamiento), excepto el de estar escolarizado en un centro de La Cistérniga, puesto que la Administración educativa le había asignado el Centro de Educación Especial “Obregón”, sito en Valladolid, en consideración a los apoyos que precisa el alumno con necesidades educativas especiales.

Debido a ello, aunque en un primer momento el interesado había sido incluido en las listas de beneficiarios de las ayudas publicadas, le fue rechazada su solicitud.

Con relación a la problemática referida, el Ayuntamiento de La Cistérniga nos aportó las bases de la Convocatoria para el curso 2008/2009, conforme a las cuales, “también podrán solicitar la ayuda aquellos alumnos de educación especial que, por las especiales características que requiera su atención, no tengan la posibilidad de ser atendidos en el municipio y deban matricularse en un Centro de Valladolid capital. En estos casos deberá acompañarse informe de la Administración educativa competente acreditativo de la referida circunstancia” (Base 3-2).

De este modo, el cumplimiento de dicho Decreto debía dar lugar al abono de la ayuda establecida en supuestos como los del interesado, al margen de lo justificada que había estado la pretensión del solicitante, con un hijo que requería una escolarización en un Centro de



Educación Especial, que, además, se encontraba fuera del municipio en el que estaba empadronado y tenía su domicilio.

Con todo, se dirigió al Ayuntamiento la siguiente resolución:

*«- Que, en virtud del Decreto de la Alcaldía N° 551, de 26 de agosto de 2008, por el que se conceden ayudas, para financiar la adquisición de libros de texto para alumnos de 2º ciclo de educación infantil para el curso 2007-2008, (...) ha de obtener la ayuda de 60 euros, mediante la oportuna transferencia de dicho importe a la cuenta corriente que figura en el impreso de solicitud presentado al efecto.*

*- Que, para evitar otros posibles casos de exclusión injustificada, en sucesivas convocatorias de las ayudas no se haga referencia a “Centros de Valladolid capital”, puesto que pudiera darse el caso de que la Administración educativa, por razón de las necesidades educativas especiales que presentara un alumno de La Cistérniga, adjudicara plaza escolar fuera de dicho Municipio, y no necesariamente en la capital de Valladolid».*

Esta resolución fue expresamente aceptada, y, de hecho, el Ayuntamiento nos hizo saber que, mediante transferencia bancaria, se le había ingresado al interesado el importe de la ayuda para la adquisición de libros de texto que había solicitado.

La pretensión de que se cumpla con el apartado 23 del art. 37 de la Ley 1/2007, de 7 de marzo, de Medidas de Apoyo a las Familias de la Comunidad Autónoma, en el que se prevé la “gratuidad en la adquisición de libros de texto para todas las familias numerosas de la Comunidad con hijos que cursen Educación Primaria o Educación Secundaria Obligatoria”, fue el objeto del expediente **20091783**. Esta cuestión ya había sido abordada por la Institución, concretamente en el expediente tramitado con la referencia **Q/1547/07**, emitiéndose una resolución dirigida a que dicho derecho fuera efectivo sin restricción alguna, respondiendo la Consejería de Educación en el sentido de que no tenía competencia para desarrollar la Ley de Medidas de Apoyo a las Familias de la Comunidad de Castilla y León.

Cierto es que en las convocatorias de las ayudas para la adquisición de libros de texto, pueden participar las familias numerosas, junto con el resto de familias, pero la cuantía de la ayuda prevista en dicha convocatoria, según el contenido de las quejas que nos han llegado, no cubre totalmente el importe de los libros de texto, y, en todo caso, con la situación actual, las familias deben adelantar el pago de dichos libros, con la carga económica que ello supone al inicio del curso escolar en el que se acumulan otros gastos, con independencia de que posteriormente reciban las ayudas que les corresponden.



A la vista del análisis del importe de las ayudas y de los gastos medios que han de ser realizados por alumno, debemos considerar que, como mínimo, se compensan en gran medida los gastos que realizan las familias con motivo de la adquisición de libros de texto, que es la finalidad de las ayudas convocadas para garantizar la igualdad de todas las personas en el ejercicio del derecho a la educación, a favor de los estudiantes con condiciones socioeconómicas desfavorables, que es lo que exige la LO 2/2006, de 3 de mayo de Educación (art. 80).

No obstante, aunque dichas ayudas llegan a un gran número de familias, ya que el umbral económico de la unidad familiar no ha de superar los 60.000 euros al año con carácter general, y sin que dicho límite se aplique a las familias numerosas, a las familias en las que algún miembro tenga reconocido un grado de minusvalía igual o superior al 33%, y a las familias que hayan sido víctimas de terrorismo o de violencia de género, conforme a la Orden reguladora de las ayudas; sin embargo, el principal motivo de reproche que se puede hacer es el incumplimiento del apartado 23 del art. 37 de la Ley 1/2007, de 7 de marzo, de Medidas de Apoyo a las Familias de la Comunidad Autónoma, en el que se prevé la “gratuidad en la adquisición de libros de texto para todas las familias numerosas de la Comunidad con hijos que cursen Educación Primaria o Educación Secundaria Obligatoria”.

El respeto a ese derecho previsto en una Ley que está en vigor, con independencia de las medidas de desarrollo que pueda exigir, y de la vía por la que se lleve a cabo el mismo, debe constituir una prioridad para dar satisfacción a una pretensión de los ciudadanos absolutamente legítima. En efecto, desde la entrada en vigor de la Ley de Medidas de Apoyo a las Familias, no puede ignorarse por parte de la Administración autonómica que las familias numerosas de la Comunidad de Castilla y León tienen reconocido un derecho en una norma con rango de ley, cual es el de la gratuidad en la adquisición de libros de texto de sus hijos que cursen Educación Primaria o Secundaria Obligatoria, y que el reconocimiento de ese derecho atribuye a sus titulares la posibilidad de su ejercicio por las distintas vías previstas en el ordenamiento jurídico, sin que el desarrollo normativo de la Ley pueda ser una excusa válida para ello, dado que ese desarrollo reglamentario en nada podría incidir en el contenido esencial del derecho reconocido, y, en cualquier caso, la Disposición Final de la Ley de Medidas de Apoyo a las Familias de la Comunidad de Castilla y León no prevé ningún condicionamiento expreso para que se posponga o demore ese derecho del que ya deberían estar disfrutando las familias castellanas y leonesas, puesto que, en la misma, únicamente se autoriza a la Junta de Castilla y León para dictar “las disposiciones que sean precisas para el desarrollo y aplicación de la presente Ley”.



Con ello, aunque ya ha sido objeto de consideración en el expediente que se tramitó en esta Procuraduría en el año 2007, incluido en el Informe anual del 2007 que se presentó ante las Cortes de Castilla y León, reiteramos la siguiente resolución:

*“En cumplimiento del apartado 23 del artículo 37 de la Ley 1/2007, de 7 de marzo, de Medidas de Apoyo a las Familias de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, las familias numerosas de esta Comunidad con hijos que cursen Educación Primaria o Educación Secundaria Obligatoria han de tener reconocida la gratuidad en la adquisición de los libros de texto”.*

Esta resolución estaba dirigida a que se hiciera efectivo en términos absolutos el derecho de las familias numerosas de esta Comunidad de Castilla y León, con hijos que cursen Educación Primaria o Educación Secundaria Obligatoria, a la gratuidad en la adquisición de los libros de texto, por cuanto, es obvio, dicho derecho ya está reconocido en el apartado 23 del art. 37 de la Ley 1/2007, de 7 de marzo. De este modo, la pretensión de las familias afectadas, asumida por esta Procuraduría por cuanto la misma tiene un fundamento legal, es que se cumpla dicho precepto sin ningún tipo de restricción, por cuanto la convocatoria de ayudas de un determinado importe no parece la medida apropiada al efecto.

Sin embargo, la postura que debemos deducir del escrito que nos ha sido remitido por parte de la Consejería de Educación es que el estado actual de cosas es el adecuado, en la medida que se nos indicó que *“esta Consejería realiza actuaciones encaminadas a estrechar la relación entre las medidas de compensación valoradas y el ámbito de la Educación Primaria y Secundaria Obligatoria en los Centros de la Comunidad”*. Por ello, podemos considerar rechazada nuestra resolución.

### **1.5. Actividad escolar**

En esta Procuraduría se tramitó el expediente **20090068** con motivo de una queja en la que se hacía alusión a la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración, por los daños ocasionados a un alumno, de 11 años de edad, en un Colegio Público, cuando otro alumno disparó en la propia aula una pistola de aire comprimido, que a efectos de control administrativo requiere tarjeta de armas, y una bala de plástico impactó en la cara del alumno lesionado.

Dicha reclamación dio lugar a la instrucción de un expediente de responsabilidad patrimonial, en el que se había llevado a cabo el trámite de audiencia de los padres del alumno lesionado, conforme a lo previsto en el art. 11 del RD 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprobó el Reglamento de Procedimiento en Materia de Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas, haciéndose las correspondientes alegaciones por parte de los





interesados, aunque no se había dictado la correspondiente propuesta de resolución transcurrido un plazo razonable.

No obstante, la Consejería de Educación estimaba que la reclamación estaba sostenida sobre afirmaciones genéricas y que, según el Informe del Inspector del Centro, en ningún momento se había producido dejación de funciones por falta de vigilancia y atención de los responsables del Centro.

Con relación a ello, parece que, con independencia o no de la responsabilidad en que pudiera haber incurrido la Administración educativa, no existía discusión alguna sobre los hechos que habían generado la reclamación.

Por lo que respecta a la responsabilidad de la Administración educativa, en primer lugar, tenemos que decir que el hecho de que el alumno que hacía uso de la pistola creyera o no que no estaba cargada ninguna relevancia tenía a los efectos de determinar dicha responsabilidad, puesto que, en cualquier caso, no debía portar dicha pistola, y menos hacer uso de ella, y los responsables educativos no habrían podido permitir el uso de la pistola por el mero hecho de que su portador pensara que no estaba cargada.

En segundo lugar, en el informe que nos había sido remitido, se nos citaba la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, Sección 6ª, de 5 de junio de 1998 (Rec. 1662/1994; suponemos que por error se nos indica la referencia 1662/1995), para argumentar la exclusión de la responsabilidad solicitada a la Administración educativa, por cuanto en dicha Sentencia se señala que “la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquella de la infraestructura material para su prestación no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta a éstas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo, porque de lo contrario, se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico”.

Sin embargo, el presupuesto de hecho que motivó el razonamiento de la Sentencia no tenía nada que ver con el que nos ocupaba, puesto que la misma se pronunciaba sobre una reclamación de responsabilidad con motivo de una caída producida, supuestamente, con ocasión de la utilización de unas escaleras mecánicas del Aeropuerto de Barajas, sin que se llegara a acreditar de ningún modo la forma en la que se podría haber generado dicha caída, haciéndose referencia, incluso, a versiones contradictorias por parte de los actores sobre el lugar en el que se encontraban las escaleras.

Por otro lado, con relación a los hechos de la Sentencia, en ningún caso se hacía mención a un posible mal funcionamiento de la escalera, a una avería de la misma, a su falta



de mantenimiento, o a cualquier otra circunstancia que fuera causa o que pudiera haber contribuido de algún modo a la provocación de la caída, por lo que la demanda parecía haberse fundado, únicamente, en la propia utilización de escaleras de tipo mecánico, lo que, en efecto, traía a colación el razonamiento jurídico que se nos ha reproducido.

Sin embargo, en el caso objeto de la queja, la Administración educativa había prestado el servicio educativo y una infraestructura para ello, pero, además, había permitido que un alumno, con especial sujeción a la disciplina y control que sobre los alumnos deben ejercer los responsables educativos, introdujera en la clase una pistola de aire comprimido, utilizara la misma, y produjera una lesión a otro alumno.

Con todo, consideramos que el hecho expuesto sí puede imputarse a una falta de vigilancia por parte de la Administración educativa, puesto que, al margen de la responsabilidad de los padres del alumno que dispone de la pistola, frente a terceros, la Administración educativa sí debe llevar a cabo todo lo que esté en su mano para evitar que en un centro de enseñanza se utilicen instrumentos peligrosos.

Acogiéndonos a los razonamientos de la Sentencia citada anteriormente, también en la misma se hace referencia a la tesis de la causalidad adecuada, para determinar si la concurrencia del daño era de esperar en la esfera del curso normal de los acontecimientos, o, por el contrario, queda fuera de este posible cálculo, de tal forma que sólo en el primer caso el resultado de la actuación que lo originó es adecuado a ésta, se encuentra en relación de causalidad con ella y sirve como fundamento del deber de indemnización.

Pues bien, dichas circunstancias no concurren, efectivamente, cuando el único motivo de la reclamación es el uso de unas escaleras mecánicas de un aeropuerto; sin embargo, no podemos decir lo mismo cuando el usuario de un Colegio público, sorpresivamente, y durante el desarrollo de la actividad educativa, se ve lesionado por otro alumno menor de edad, y, en cualquier caso, sometido al control y supervisión de los responsables educativos, que logra introducir en la clase un instrumento potencialmente peligroso, como es una pistola de aire comprimido. En absoluto debe descartarse el indebido uso que puede hacer un niño de corta edad de una pistola de dichas características en un aula, dado el grado de madurez alcanzado por el mismo.

En definitiva, la utilización de una pistola de aire comprimido por un niño de corta edad en una clase sí puede llegar a ser un acto idóneo o adecuado para producir daños como los que de hecho ocurrieron, lo que, también según los razonamientos de la Sentencia citada, en sentido contrario, excluye que podamos hablar de caso fortuito o fuerza mayor.

Con todo ello, consideramos oportuno formular la siguiente resolución:



*"- Que se reconsideren todas las circunstancias relativas al accidente que ha motivado la tramitación de este expediente de queja, antes de dictarse la correspondiente Resolución en el Expediente de responsabilidad patrimonial (...), con el fin de determinar si concurren los presupuestos que deriven en la correspondiente indemnización de (...).*

*- Que, en cualquier caso, y con carácter general, exista la debida labor de vigilancia en los centros dependientes de la Administración educativa, y se adopten cuantas medidas sean necesarias para evitar el uso de instrumentos peligrosos para la integridad de las personas en el ámbito de la actividad educativa".*

La Consejería de Educación vino a aceptar el contenido sustancial de la resolución y, frente a la postura que mantuvo en un primer momento, nos indicó que se había dictado una nueva Propuesta de Resolución en el expediente de responsabilidad patrimonial tramitado, por la que se estimaba parcialmente la pretensión indemnizatoria que se había dirigido a la Administración educativa, indemnizándose los conceptos relativos a los días de curación y los perjuicios estéticos, aunque no los daños psicológicos, por no estar acreditados.

En cuanto a la recomendación relativa a la existencia de la debida labor de vigilancia en los centros dependientes de la Administración educativa, y la adopción de medidas que evitaran el uso de instrumentos peligrosos para la integridad de las personas, se nos señaló que dichas medidas ya eran adoptadas, con carácter general, en todos los centros educativos públicos de nuestra Comunidad, y que, de hecho, el número de casos de estas características que se producen en nuestra Comunidad es prácticamente inexistente.

#### **1.6. Comedor escolar**

El servicio de comedor escolar, y, en particular el contenido de la Orden EDU/693/2008, de 29 de abril, por la que se regula el servicio público de comedor escolar, en lo relativo al cobro del servicio a los usuarios habituales, con o sin ayuda parcial, fue objeto del expediente **20090048**.

No obstante, en cuanto al hecho de que la única forma de pago permitida sea la domiciliación bancaria para abonar el importe a la Empresa que presta el servicio, y no a la Administración educativa, debemos tener en cuenta que, conforme al Decreto 20/2008, de 13 de marzo, por el que se regula el servicio público de comedor escolar en la Comunidad de Castilla y León, se ha optado por la concesión como forma de gestión del servicio, en el marco de la potestad discrecional que la Administración tiene reconocida.



En el art. 22-1 de dicho Decreto se prevé que los usuarios deberán abonar la tarifa fijada al concesionario del servicio, estableciéndose una relación entre la concesionaria del servicio y los usuarios del mismo, por lo que al respecto no cabía apreciar irregularidad.

Por lo que respecta a la expedición de facturas desglosadas por la Empresa concesionaria del servicio de comedor escolar, en función de los días que el alumno no utiliza el servicio previa comunicación, ha de tenerse en cuenta que, precisamente por la relación entablada entre la concesionaria del servicio y los usuarios del mismo, éstos pueden exigir el desglose de las cantidades y demás detalles que consideren oportunos sobre la facturación que les sea girada.

Respecto a este punto, la Consejería de Educación nos indicó que, en el caso concreto, comunicaría a la empresa adjudicataria del servicio de comedor escolar la obligación que tenía de expedir factura en su relación con aquellos usuarios que así lo demandaran.

Asimismo, dicha Consejería nos adelantó que se estaba desarrollando una aplicación informática mediante la cual, cada padre dispondría de una clave usuario/contraseña con la cual podría consultar, a través de Internet, su facturación individual del mes o meses que estimara pertinentes.

Otra queja referida al servicio de comedor escolar fue la tramitada con la referencia **20090748**, en la que se hacía alusión al servicio de comedor escolar prestado por una empresa en un colegio público, por no reunir dicho servicio las condiciones mínimas de calidad, ni en cuanto al transporte de los menús, ni en cuanto a la elaboración de los mismos.

Con relación a todo ello, desde la Consejería de Educación se nos indicó que se había mantenido una reunión entre el Inspector de Educación, el Director del centro y un representante de la empresa, por lo que deducimos que se había aclarado la inexistencia de irregularidades en la prestación del servicio.

En cualquier caso, las reclamaciones llevadas a cabo con relación al servicio del comedor escolar debieron tener las debidas respuestas, en el sentido que fuera procedente, y que estimamos que no se produjeron, dado que nada se nos indicó en el informe remitido por la Consejería de Educación, a pesar de que interesamos que se nos informara sobre la tramitación de aquellas.

Por otro lado, el servicio de comedor escolar en los centros docentes públicos de Castilla y León dependientes de la Consejería de Educación, regulado por el Decreto 20/2008, de 13 de marzo, prevé la modalidad de concesión a la hora de la contratación de la gestión de dicho servicio (art. 11), debiendo el concesionario "garantizar a los usuarios del servicio una alimentación equilibrada con estricta sujeción a las instrucciones técnicas que al efecto dicte la



Consejería competente en materia de Educación" (art. 13, b), y "someterse a los controles e inspecciones periódicas de los comedores escolares, cocinas centrales, vehículos de transporte y demás elementos que establezca la legislación higiénico-sanitaria, así como a los controles dietético-nutricionales y de calidad global de la prestación del servicio que contractualmente fije la Consejería competente en materia de educación, abonando las tasas y costes derivados de su realización" (art. 13, e).

Asimismo, los usuarios del servicio tienen el derecho a "recibir una alimentación en condiciones saludables de higiene" (art. 17, a), a "recibir una alimentación equilibrada desde la perspectiva dietético nutricional de acuerdo con las pautas nutricionales por la Administración" (art. 17, c), y a "recibir información trimestral del plan de comidas" (art. 17, f).

Con todo ello, y con lo que además dispone la Orden EDU/693/2008, de 29 de abril, por la que se desarrolla el Decreto 20/2008, de 13 de marzo, consideramos oportuno, dirigir a la Consejería de Educación la siguiente resolución:

*"- Que la Administración educativa, y en particular la Dirección del Colegio Público (...) en virtud de las competencias atribuidas en el artículo 6 del Decreto 20/2008, de 13 de marzo, mantenga un seguimiento del cumplimiento de las disposiciones que han sido aludidas, y las normas sobre sanidad, seguridad e higiene.*

*- Que se consulte con el Consejo Escolar si el servicio de comedor prestado es acorde con el Plan de funcionamiento del servicio, y, en su caso, las medidas que contribuyan a mejorar la prestación del servicio.*

*- Que, asimismo, se atienda expresamente las reclamaciones relacionadas con el servicio del comedor escolar que puedan formularse, con la correspondiente comprobación de las deficiencias denunciadas".*

La Consejería de Educación nos indicó que, además de aceptar nuestra resolución, había enviado una copia de la misma a la Dirección Provincial de Burgos, para su conocimiento y traslado al centro docente.

### **1.7. Transporte escolar**

La modificación de la forma de prestarse el servicio de transporte escolar, o la supresión del mismo para alumnos que venían recibiendo dicho servicio, ha sido el denominador común de las quejas presentadas sobre esta materia.

Así, el expediente **20091207** se inició con una queja que hacía referencia a la supresión de una parada de la ruta de transporte escolar del Colegio sito en Huergas de Babia (León), perjudicando así a un alumno cuya vivienda se encuentra a un kilómetro



aproximadamente del núcleo urbano más próximo. Ello le obligaba a ir caminando, desde su casa, hasta dicho núcleo urbano por una carretera sin acera y con un arcén deficiente.

También se nos indicaba en el escrito de queja que la supresión de la parada se había realizado sin previo aviso y sin comunicar los motivos, habiendo solicitado los interesados al Ayuntamiento de Cabrillanes el restablecimiento de dicha parada sin obtener respuesta alguna.

En el informe que nos remitió la Consejería de Educación, se nos indicó que la ruta no tenía parada en el lugar interesado para el curso 2008/2009, como así estaba reflejado en la ficha de la ruta que nos acompañó con su informe. No obstante, y a pesar de que, conforme a la normativa que regula el transporte escolar en nuestra comunidad (Orden EDU/926/2004, de 9 de junio), exista un procedimiento para el establecimiento de las paradas de las rutas escolares y unos criterios de racionalidad que no pueden ser ignorados al efecto, y unas normas de circulación y seguridad vial que en todo caso deben ser respetadas, la cuestión que se deducía de la queja, y que no estaba convenientemente clarificada, era si, hasta el mes de junio, el alumno afectado era recogido en las proximidades de su domicilio y, por tanto, en un lugar diferente al de la parada fijada para la ruta en la localidad de Piedrafita.

Si esto era así, la irregularidad, que en este caso iría en perjuicio de los intereses del alumno afectado, estaría en la existencia de una parada que no correspondía en los términos establecidos para la prestación del servicio. Pero, además, en el momento en que dicha parada irregular habría sido eliminada, el alumno, que vendría beneficiándose de la misma durante la mayor parte del curso escolar, se habría visto sorprendido por una actuación de la Administración contraria a sus propios actos sin ningún tipo de justificación al respecto, lo que iría en contra del principio de buena fe y confianza legítima que debe inspirar la actuación de la Administración (art. 3-1 Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común).

Con todo, a la vista de las circunstancias concurrentes, consideramos oportuno formular la siguiente resolución:

*«Que, ante el eventual mantenimiento de la pretensión de los interesados del establecimiento de una parada más de transporte escolar en la localidad de Piedrafita de Babia, la Dirección Provincial de Educación se dirija al Consejo Escolar del Colegio Rural Agrupado "Babia", para recomendar que valore la posibilidad de acordar con la empresa adjudicataria del servicio la remisión de la propuesta por la que se pudiera hacer factible la modificación de la ruta con la inclusión de dicha parada adicional».*

La Consejería de Educación aceptó la resolución, indicándonos que se dirigiría al Consejo Escolar del Colegio de Huergas de Babia, para que solicitara una nueva parada en la



ruta de transporte escolar, y si, así se solicitaba y era autorizada por el órgano competente en materia de circulación, se establecería la parada que de hecho existía.

Los expedientes **20091184** (al que en su momento fue acumulado el expediente **20091319**) y **20091516** (al que igualmente fue acumulado el **20091601**) estuvieron referidos a una problemática que, en el fondo, afectaba a los servicios de transporte y comedor escolar que habían sido denegados a los alumnos que, no siendo de nueva incorporación, residían en la localidad de Villarrodrigo de las Regueras del Municipio de Villaquilambre (León) y tenían su plaza escolar en el Colegio de Villaobispo de las Regueras al que está adscrita la anterior localidad, o en el Colegio de Navatejera que pertenece al mismo Municipio, tras la Resolución de la Dirección Provincial de Educación aprobada el 26 de enero de 2009, que estableció para el Ayuntamiento de Villaquilambre (al que pertenece la localidad de Villarrodrigo de las Regueras) dos zonas de escolarización: “Zona A12 Centros de Primaria de León”, para el Centro de Navatejera, y “Zona Villaobispo de las Regueras” para el Centro de Villaobispo de las Regueras.

Si bien, conforme a lo previsto en la Resolución de 5 de diciembre de 2008, de la Dirección General de Planificación, Ordenación e Inspección Educativa, por la que se concreta la gestión de los procesos de admisión y matriculación del alumnado en centros docentes sostenidos con fondos públicos que impartan enseñanzas de segundo ciclo de Educación Infantil, Educación Primaria, Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato en la comunidad de Castilla y León, para el curso 2009/2010, la Administración educativa tiene potestad discrecional para establecer la determinación de los centros que han de formar el Colegio Rural Agrupado de Navatejera, y adscribir aquellas localidades a los Centros que proceda a los efectos de facilitar el correspondiente servicio de transporte y comedor escolar, dándose en este caso la circunstancia de que había existido un aumento significativo de los alumnos en el Municipio de Villaquilambre que justificaba las medidas adoptadas, también es cierto que las mismas pueden llevar consigo, para algunos alumnos, una situación perjudicial respecto a la que existía, como había ocurrido en el caso de los alumnos residentes en Villarrodrigo de las Regueras que habían optado por el Colegio de Navatejera, o que, no siendo de nueva matriculación, estaban escolarizados en el Centro designado por la Administración educativa para aquella localidad, esto es, en el Centro de Villaobispo de las Regueras.

Por ello, al margen de la planificación llevada a cabo, debían haberse previsto tales situaciones restrictivas de los servicios que se venían prestando a los alumnos, por lo que, desde esta Procuraduría, acogimos la voluntad expresa de la Consejería de Educación de valorar la posible gratuidad de los servicios correspondientes para los alumnos afectados que residen en la localidad de Villarrodrigo y que tienen que desplazarse a otra localidad para acudir a su Centro, máxime en el caso de los alumnos que ya se encontraban escolarizados en el



Colegio de Villaobispo de las Regueras, cuando puede extenderse a los mismos la ruta de transporte escolar que sí se ha establecido para los alumnos de nueva incorporación.

A este respecto, hay que considerar que el art. 3 de la Orden EDU/926/2004, de 9 de junio, por la que se regula el servicio de transporte escolar en los centros docentes públicos dependientes de la Consejería de Educación, permite autorizar la prestación del servicio de transporte escolar para alumnos con dificultades de acceso al centro docente; pudiendo también aplicarse la gratuidad del comedor escolar en dichos casos, conforme a lo dispuesto en la Disposición Adicional de la misma Orden.

Asimismo, hay que tener en cuenta que la Disposición Tercera de la Resolución de 5 de diciembre de 2008, de la Dirección General de Planificación, Ordenación e Inspección Educativa, en su apartado 3.2, prevé que las Direcciones Provinciales de Educación, determinarán y revisarán las zonas de influencia y de adscripción, incluida la tipificación de centros, para que se realicen los cambios necesarios “en aquellos casos en que se detecten posibilidades de mejora”, para lo cual, además, la propuesta correspondiente habría de ser dirigida a los centros educativos, a los ayuntamientos, a las organizaciones sindicales, a las federaciones de asociaciones de padres y madres y a las organizaciones empresariales del sector educativo, para que pudieran tenerse en cuenta sus alegaciones.

Con todo ello, se formuló una resolución a la Consejería de Educación para que se revise la situación de los alumnos residentes en la localidad de Villarrodrigo de las Regueras, a los efectos de facilitarles los servicios de transporte y comedor escolar, tanto para el caso de nuevas escolarizaciones como para las ya existentes en cursos anteriores.

Tras esta resolución, la Consejería de Educación nos comunicó que la problemática suscitada con los servicios escolares de los alumnos de Villarrodrigo de las Regueras había sido solucionada.

### **1.8. Convivencia escolar**

Varias quejas estuvieron relacionadas con supuestos casos de acoso escolar padecidos por alumnos de Educación Primaria y Secundaria, aunque una vez obtenida la correspondiente información de la Consejería de Educación, no se pudo constatar la existencia de dichas situaciones de acoso entendidas como *“situación de intimidación entre alumnos en la que la víctima sufre por parte de los agresores daños físicos y/o psicológicos, los cuales se caracterizan por la intencionalidad y reiteración en el tiempo”*. A estos efectos, el Decreto 51/2007, de 17 de mayo, por el que se regulan los derechos y deberes de los alumnos y la participación y los compromisos de las familias en el proceso educativo, y se establecen las normas de convivencia y disciplina en los centros educativos de Castilla y León, contempla, en





su art. 6, el derecho de los alumnos a que se respete su identidad, integridad y dignidad personales, lo que implica, entre otras cosas, la protección contra toda agresión física, emocional o moral.

De este modo, dichas quejas, que dieron lugar a los expedientes tramitados con las referencias **20090367**, **20091346**, **20091274** fueron archivadas, no sin antes haberse comprobado que la Administración educativa había adoptado medidas con relación a problemas puntuales que habían existido, o situaciones que, sin llegar a constituir acoso, suponían una relación de conflicto entre alumnos.

Asimismo, respecto a una queja sobre el comportamiento de un Profesor de 2º Curso de Educación Primaria, que supuestamente imponía a sus alumnos castigos que podrían llegar a ser vejatorios, se tramitó el expediente **20091772**, en el que la Consejería de Educación nos comunicó que, tras una denuncia dirigida al Director del Centro, debido a que el profesor en cuestión, supuestamente, pidió a un alumno que limpiara el servicio que había manchado, dicho Director trató el asunto con el Profesor y se dieron las explicaciones correspondientes a la persona reclamante, sin que, de la información obtenida por el Inspector se pudiera deducir la imposición de castigos a los alumnos por parte de dicho profesor que pudieran calificarse de vejatorios.

Asimismo, el Inspector del Centro había comprobado que no existían otras quejas contra el mismo Profesor, por lo que, con todo, la Administración educativa, a través de los órganos a los que correspondía, había adoptado las medidas de investigación oportunas para descartar la existencia de actuaciones irregulares, o para evitar que se reprodujeran las que se hubieran producido, por lo que esta Procuraduría no consideró oportuno llevar a cabo cualquier otro tipo de intervención relacionada con los hechos.

### **1.9. Formación Profesional**

Respecto a la Formación Profesional es especialmente destacable la problemática generada en el Centro de Formación Profesional "Tierras de la Bañeza", con relación a la matriculación irregular de alumnos, y que fue objeto del expediente **20091552**. En concreto, en el ejercicio de las funciones ordinarias de la Inspección educativa, llevadas a cabo durante el Curso 2008/2009, se detectó la existencia de expedientes académicos de 150 alumnos más de los autorizados, lo que fue comunicado a la Dirección Provincial de Educación mediante informe fechado el 4 de febrero de 2009, dándose igualmente traslado a la Fiscalía de la Audiencia Provincial de León y a la Consejería de Educación.

Todo ello motivó la interposición de una querella en el Juzgado de Primera Instancia Nº 1 de La Bañeza, tras poner la Consejería de Educación en conocimiento de la Fiscalía los



hechos, tratándose de este modo de una cuestión ajena a nuestras posibilidades de investigación conforme a lo previsto en el art. 12-2 de la Ley que regula el Procurador del Común del Castilla y León.

Por ello, esta Procuraduría únicamente valoró la actuación que había tenido la Administración autonómica para paliar, en la medida de lo posible, los perjuicios que se habían ocasionado a los alumnos afectados, en cuanto a la validez de los estudios y pruebas ya realizados, aunque bajo la cobertura de una matrícula irregular. En concreto, la consideración de las calificaciones disponibles o los exámenes realizados por los alumnos; la posibilidad de justificación de la formación recibida en los centros de trabajo, así como la realización de convocatorias extraordinarias de evaluación dirigidas a la obtención de los correspondientes títulos.

Asimismo, la Administración educativa nos comunicó que había contactado, por teléfono y por correo certificado con acuse de recibo, con todos los alumnos afectados por la problemática de las matriculaciones irregulares, para evitar que ningún alumno fuera ajeno a la situación en la que se encontraba y a las posibilidades que le eran ofrecidas.

Pero si todas estas medidas se adoptaron respecto a los alumnos de los ciclos de Enfermería y Farmacia, no estaba claro que debiera excluirse la posibilidad de que también hubiera alumnos del ciclo de Aplicaciones de Sistemas Informáticos, afectados por la misma irregularidad.

Por ello, consideramos oportuno formular la siguiente resolución:

*«- Que por parte de la Inspección educativa se extreme la investigación sobre los alumnos que pudieran verse afectados por las irregularidades detectadas en la matriculación del Centro de Formación Profesional “Tierras de La Bañeza”, con el fin de que todos puedan verse beneficiados por las medidas adoptadas por la Administración educativa para reconocer los estudios llevados a cabo en dicho Centro; dándose, en su caso, la respuesta que proceda a los alumnos del Ciclo de Aplicaciones de Sistemas Informáticos, del mismo modo que se ha dado a los alumnos de los Ciclos de Enfermería y Farmacia.*

*- Que, con carácter general, se articulen los controles preventivos que se estimen oportunos para prevenir situaciones como la surgida en el Centro de Formación Profesional “Tierras de La Bañeza”, considerando los evidentes e irreparables perjuicios que pueden irrogarse en el ámbito educativo».*

Otro foco problemático puesto de manifiesto a través de las quejas que dieron lugar a los expedientes **20091257** y **20090790**, tuvo como marco la Escuela de Capacitación Agraria



de Almazán (Soria). Se ponían de manifiesto las tensas relaciones entre un profesor de la misma y parte de sus alumnos, vinculadas, en alguna medida, con los procesos de evaluación, pero también con presuntos tratos desiguales, amenazas, e incluso aspectos de tipo personal.

Sin que pudiera concretarse la causa última de dicha problemática, tras obtenerse la oportuna información de las Consejerías de Educación y de Agricultura y Ganadería, y teniendo en cuenta las alegaciones del profesor contra el que se dirigían las quejas, se pudo comprobar que, en efecto, existía un clima tenso que motivó distintas intervenciones de la Inspección educativa, así como del Jefe del Servicio de Agricultura y Ganadería, al depender la Escuela de la Consejería de Agricultura y Ganadería.

Con todo, en el expediente **20091257**, se formuló la siguiente resolución a la Consejería de Educación:

*“Que en el presente curso escolar se haga un seguimiento por parte de la Inspección Educativa de todos los aspectos que inciden en el regular desarrollo de la actividad educativa que se lleva a cabo en la Escuela de Capacitación Agraria de Almazán, y, en particular, con relación a aquellas asignaturas en las que se presenta una especial problemática evidenciada a través de reclamaciones dirigidas contra el proceso de evaluación o sobre otros aspectos del proceso educativo, dándose las instrucciones correctoras que procedan con respeto a las funciones que tiene atribuidas el profesorado”.*

La Consejería de Educación aceptó expresamente la resolución, poniendo de manifiesto a esta institución que daría traslado de la misma a la Dirección Provincial de Educación de Soria para su cumplimiento.

Asimismo, en el expediente **20090790**, consideramos oportuno formular la siguiente resolución, dirigida a la Consejería de Agricultura y Ganadería:

*“- Que, en función de los resultados del expediente incoado con relación a los hechos ocurridos en la Escuela de Capacitación Agraria de Almazán, se mantenga el seguimiento que proceda para, en su caso, detectar las causas de la problemática generada que ha trascendido a los medios de comunicación.*

*- Que, si dichas causas ya han sido detectadas, y si ello resultare oportuno, se mantenga el correspondiente seguimiento de la actividad docente de (...), y se corrijan aquellos aspectos que impliquen un comportamiento irregular.*

*- Que, en coordinación con la Consejería de Educación, se garantice la correcta evaluación académica de los alumnos, así como el respeto de cuantos derechos están reconocidos a los mismos.*



*- En definitiva, que desde el inicio de este curso escolar, se haga especial hincapié en detectar y corregir cualquier tipo de conflicto generado entre los miembros de la comunidad educativa de la Escuela de Capacitación Agraria de Almazán".*

Respecto a esta resolución la Consejería de Agricultura y Ganadería nos mostró su "*total conformidad*", y, a través del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería, se nos indicó que, tras llevarse a cabo una información reservada sobre las causas de la "*situación de conflicto*" que se generó en la Escuela de Capacitación Agraria de Almazán, se habían adoptado unas medidas, entre ellas la de mantener una entrevista personal con el profesor para que en lo sucesivo "*ajuste su actuación a criterios objetivos, evitando generar situaciones de enfrentamiento que puedan afectar a la correcta convivencia de la comunidad educativa*". Asimismo, se había informado al Director del Centro de las conclusiones y medidas adoptadas tras la información reservada llevada a cabo, instándole a que traslade a la comunidad educativa el deber de acomodar su actuación a criterios transparentes y objetivos.

Finalmente, se señaló que, "*hasta el momento, la convivencia dentro del centro se ha normalizado sin que se tenga constancia de la existencia de situaciones de conflicto que puedan comprometer lo que da pie a considerar que el conflicto que nos ocupa respondía a una situación puntual absolutamente superada*".

También con relación a la Residencia de la Escuela de Capacitación Agraria de Almazán, que había dejado de estar abierta durante los fines de semana para los alumnos que pernoctan durante el resto de la semana, se tramitó el expediente **20082364**.

No obstante, tras considerarse la información proporcionada por la Consejería de Agricultura y Ganadería, el expediente fue archivado, puesto que la Administración había adoptado la decisión en el marco de su actuación discrecional, sin que en ningún caso pudiera caracterizarse de arbitraria, puesto que respondía a razones objetivas (número de alumnos que utilizaban la residencia, coste de mantenimiento de la misma, inadecuado uso que se hacía por parte de los destinatarios, necesidades de desplazamiento de los alumnos), y a la necesidad de actuar en defensa de los intereses generales.

## **1.10. Varios**

### **1.10.1. Modificación de la jornada escolar**

El objeto de varias quejas formuladas en el año 2009 (**20090142, 20090347, 20090858, 20091010, 20091011, 20091012, 20091013, 20091014, 20091015, 20091016, 20091069**), ya había sido objeto de consideración por esta institución en varios expedientes anteriores (**Q/478/03, Q/485/07, Q/518/07, Q/792/07, Q/880/07, Q/916/07, Q/1037/07, Q/1038/07 y Q/1071/07 y 20080157**).



Dichos expedientes afectaban a aspectos relativos a la aplicación de la Orden de 7 de febrero de 2001, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se regula el procedimiento de autorización de modificación de la jornada escolar en los centros sostenidos con fondos públicos de Educación Infantil y/o Primaria de la Comunidad de Castilla y León, modificada por la Orden EDU/1766/2003, de 26 de diciembre.

En concreto, se hacía referencia al porcentaje más elevado que se exige a los padres que desean la jornada continuada, frente a quienes son partidarios de la jornada partida, en los procedimientos seguidos al amparo de dicha normativa para la autorización de la modificación de la jornada escolar en la modalidad de jornada escolar continuada. En efecto, para dicha modificación se exige la participación en la consulta de un mínimo de dos tercios del total del censo y dar su conformidad dos tercios de los participantes (art. 3-5 de la Orden de 7 de febrero de 2001, tras la modificación operada por la Orden EDU/1766/2003, de 26 de diciembre).

En cualquier caso, dado que ya han existido pronunciamientos anteriores por parte de esta Procuraduría sobre el objeto de dichas quejas, las mismas fueron archivadas, queriéndose aquí dejar constancia de la persistencia de la problemática suscitada al respecto.

#### **1.10.2. Contenido de los libros de texto**

El contenido de los libros de texto de Geografía e Historia para la Enseñanza Secundaria Obligatoria en la Comunidad de Castilla y León, en los que se podían advertir graves deficiencias con afirmaciones contrarias al Estatuto de Autonomía de Castilla y León y a las Leyes de organización territorial y administrativa de la Comunidad; y errores, omisiones y falsedades en cuanto a León y lo leonés, fue objeto del expediente **20090286**.

Más concretamente, se hacía alusión al uso del gentilicio “castellano-leonés” y sus variantes, y a la utilización del término “región” y “regional” y sus variantes para referirse a la Comunidad de Castilla y León, como un todo en el devenir histórico y geográfico.

Asimismo, en cuanto a los errores, omisiones e imprecisiones históricas y geográficas en el contenido de los textos, se hace referencia, por ejemplo, a la alusión de “Castilla y León” en el marco de la Prehistoria, la Antigüedad, la Edad Media, Moderna y Contemporánea; a la utilización anacrónica de la configuración autonómica actual en mapas históricos y estadísticos del pasado; a la afirmación de que en la Comunidad de Castilla y León existe una única cultura; la omisión de todo lo relativo a la historia del Reino de León; la identificación de reyes y monumentos leoneses como castellanos; los múltiples errores en las denominaciones de pueblos, comarcas y accidentes geográficos de las provincias leonesas.



Como ejemplos más específicos, se citan textos literales como *“los romanos construyeron la primera red de calzadas de Castilla y León”, “Castilla y León es una de las regiones con mayor biodiversidad”, “Castilla y León entre los siglos VIII y XI”,* con relación a la Catedral de León se señala *“el gótico castellano siguió, en general, el modelo de las grandes catedrales francesas”, “tras las invasiones germánicas, Castilla y León formó parte del reino visigodo”,* etc.

Dicha queja fue la reiteración de la que fue tramitada en esta misma Procuraduría con el número de referencia **Q/2173/06**, con motivo de la cual se formuló una resolución el 30 de mayo de 2007, dirigida a la Consejería de Educación, en la que se planteó la necesidad de elaborar la correspondiente regulación normativa sobre la supervisión de libros de texto, que sustituyera al RD estatal 1744/1998, de 31 de julio, así como crear una comisión que analizara la adecuación de los libros a las disposiciones que regulan las correspondientes enseñanzas, estudiara las reclamaciones que puedan presentarse en relación con cualesquiera deficiencias detectadas en los mismos, así como que sugiriera propuestas de mejora a las editoriales cuyos libros adolezcan de deficiencias metodológicas, didácticas, expresivas o conceptuales.

Esta resolución había sido aceptada por la Consejería de Educación el 18 de julio de 2007, que nos indicó que, dentro del ámbito de sus competencias, procedería *“en breve espacio de tiempo a la regulación normativa que desarrolle la Disposición Adicional Cuarta de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, teniendo en cuenta las sugerencias que realiza esta Institución sobre este tema”*.

Con estos antecedentes, y con motivo de la presentación de la nueva queja, la Consejería de Educación nos informó que, al margen del currículo de Educación Secundaria Obligatoria establecido en esta Comunidad en desarrollo de la LO 2/2006, de Educación (Decreto 52/2007, de 17 de mayo, por el que se establece el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria en la Comunidad de Castilla y León), la Disposición adicional cuarta de dicha Ley, establece que *“1. En el ejercicio de la autonomía pedagógica, corresponde a los órganos de coordinación didáctica de los centros públicos adoptar los libros de texto y demás materiales que hayan de utilizarse en el desarrollo de las diversas enseñanzas”*.

Asimismo, en otros dos puntos de la misma Disposición adicional cuarta se establece que *“2. La edición y adopción de los libros de texto y demás materiales no requerirán la previa autorización de la Administración educativa. En todo caso, éstos deberán adaptarse al rigor científico adecuado a las edades de los alumnos y al currículo aprobado por cada Administración educativa. Asimismo, deberán reflejar y fomentar el respeto a los principios, valores, libertades, derechos y deberes constitucionales, así como a los principios y valores recogidos en la presente Ley y en la LO 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra*



la Violencia de Género, a los que ha de ajustarse toda la actividad educativa. 3. La supervisión de los libros de texto y otros materiales curriculares constituirá parte del proceso ordinario de inspección que ejerce la Administración educativa sobre la totalidad de elementos que integran el proceso de enseñanza y aprendizaje, que debe velar por el respeto a los principios y valores contenidos en la Constitución y a lo dispuesto en la presente Ley”.

A través de la normativa reglamentaria de nuestra Comunidad (Orden EDU/1046/2007, de 12 de junio, por la que se regula la implantación y el desarrollo de la Educación Secundaria Obligatoria en la Comunidad de Castilla y León, la Orden EDU/1045/2007, de 12 de junio, por la que se regula la implantación y el desarrollo de la Educación Primaria en la Comunidad de Castilla y León, y la Orden EDU/1061/2008, de 19 de junio, por la que se regula la implantación y el desarrollo del Bachillerato en la Comunidad de Castilla y León), se ha venido a reiterar el contenido de la Disposición adicional cuarta de la Ley Orgánica de Educación, como no podía ser de otra manera, no obstante lo cual, seguimos considerando conveniente la creación de la comisión especial a la que se atribuyera el análisis de la adecuación de los libros de texto al currículo de las correspondientes enseñanzas, el estudio de las reclamaciones que pudieran presentarse con relación a las deficiencias detectadas, así como la elaboración de propuestas de mejora a las editoriales cuyos libros adolecieran de deficiencias metodológicas, didácticas, expresivas o conceptuales.

Esta comisión, obviamente, no podría autorizar o desautorizar los libros de texto disponibles en el mercado, pero sí poner de manifiesto a los centros educativos, y, en particular, a los órganos de coordinación didáctica, la existencia de deficiencias que podrían influir de manera significativa en el proceso de enseñanza-aprendizaje, de tal manera que, con independencia de la elección de los libros de texto llevada a cabo, ésta se realizara con el conocimiento de la existencia de dichas deficiencias; y también para que el profesorado, con la libertad con la que ha de desarrollar su labor docente, pudiera hacer hincapié en las debidas correcciones del material escolar, ignorar o completar los contenidos que considerara pertinentes, etc.

Al margen de la creación de tal comisión, la Inspección educativa podría llevar a cabo dichas funciones, y, de hecho, de forma genérica, se ha fijado como parte de su actuación ordinaria la supervisión de los libros de texto y otros materiales, a través de la Resolución de 18 de junio de 2008, de la Dirección General de Planificación, Ordenación e Inspección Educativa. Sin embargo, no conocemos ningún tipo de intervención ni valoración que haya llevado a cabo la Inspección educativa con relación a la concreta problemática reflejada en la queja que se ha presentado en esta Procuraduría, a pesar de que la misma viene abordándose desde el año 2006.





En todo caso, la tarea de valorar el “rigor científico adecuado” del contenido de los libros de texto, con relación al currículo aprobado, presume conocimientos que podrían aportar especialistas que formaran parte de una comisión creada al efecto, y que, sin duda, podría llevar a cabo una labor más rigurosa que la Inspección educativa en consideración a las competencias que ésta tiene encomendadas, por lo que debemos seguir insistiendo en la conveniencia de crear una comisión específica.

También hemos de tener en cuenta que la libertad de empresa puede amparar el derecho de las editoriales a elaborar textos con determinados contenidos, sin que la Administración educativa pueda actuar de forma imperativa sobre ellas, al margen de comprobar su adecuación en los términos expuestos a la normativa vigente, pero, ante supuestos recurrentes y significativos, una de las medidas posibles podría ser la de plantear propuestas de mejora que, sin duda, repercutirían en la calidad de la educación propugnada como principio en el art. 1 de la Ley Orgánica de Educación, sin que ello supusiera un perjuicio para los intereses de ningún implicado.

En virtud de todo lo expuesto, se dirigió a la Consejería de Educación la siguiente resolución:

*“- Que la Administración educativa de la Comunidad de Castilla y León realice una supervisión específica de los contenidos de los libros de texto de Geografía e Historia utilizados por los centros de enseñanza, ya sea a través de una comisión creada al efecto, ya sea a través de la Inspección educativa, en la que se pueda poner de manifiesto aquellos contenidos que, con carácter relevante, se aparten del rigor científico adecuado al currículo correspondiente, y se adopten las medidas que se estimen convenientes, respetándose, en cualquier caso, las competencias de los órganos de coordinación didáctica para adoptar los libros de texto y demás materiales que hayan de utilizarse en el desarrollo de las diversas enseñanzas, así como las funciones atribuidas al profesorado.*

*- Que esta Resolución de la Procuraduría del Común de Castilla y León, o la presentación de la problemática tratada en la misma, se ponga de manifiesto a los centros docentes de Castilla y León, para que se preste especial atención en el debido rigor científico que han de tener los libros de texto, de modo que no se desvirtúe el currículo al que han de estar sujetos sus contenidos, al margen de la concreta elección de los libros de texto y otros materiales que se realice en cada caso”.*

La Consejería de Educación nos indicó que no ponía objeción para la aceptación de la resolución; no obstante, se hacían importantes matizaciones, por cuanto, respecto a la creación de una Comisión de supervisión de libros de texto, no se creía conveniente la misma, dado que





los currículos de las materias de Geografía e Historia fueron en su día elaborados por una Comisión de Expertos.

Frente a ello, podemos advertir que, una cosa es el contenido de los currículos, y otra bien distinta el contenido de los libros que desarrollan dichos currículos con posterioridad, y en los que para nada interviene la Comisión de Expertos que elaboró aquellos.

En cuanto a la actuación de la Inspección de Educación, se indicó que, entre los objetivos ordinarios de la misma, tanto para el curso 2008/2009, como para el curso anterior, se había contemplado la supervisión de los contenidos de los libros de texto.

Finalmente, se señaló que los órganos de coordinación pedagógica, a la hora de seleccionar los libros de texto, tenían en cuenta que los mismos se adaptaban al rigor científico adecuado a las edades de los alumnos y al currículo aprobado por la Administración educativa.

### **1.10.3. Conocimiento de lenguas extranjeras**

El expediente **20090473** se inició con una queja sobre las acciones llevadas a cabo por la Consejería de Educación para promover el conocimiento de la lengua inglesa, al no existir el mismo tipo de acciones para otros idiomas como el Francés.

Más concretamente, se hacía hincapié en que todos los años se vienen convocando ayudas para la realización de intercambios escolares entre alumnos de centros docentes de régimen general de Castilla y León y centros docentes de Estados Unidos, Reino Unido, Irlanda y regiones de habla inglesa de Canadá, así como concursos para la selección de alumnos de centros de enseñanzas no universitarias de régimen general de Castilla y León, para la participación en el programa “Cursos de Verano”, siendo una de las modalidades de dichos cursos de verano el de “inmersión en lengua inglesa”.

Con relación a ello, la Consejería de Educación reconoció que, en efecto, desde esa Administración se ha dado prioridad al fomento de la lengua inglesa a través de distintos programas, como pueden ser la creación de centros bilingües (en los que también existen secciones de Francés, que son menos demandadas) hasta la organización de actividades de carácter extraescolar, puesto que es necesario un dominio oral cada vez más amplio del Inglés, tanto en el ámbito escolar y universitario como en el laboral.

Es comprensible que la Administración concentre un mayor esfuerzo en la lengua inglesa, dada la realidad que impera y la demanda social que existe, sin que deba ignorarse la atención de otros idiomas, especialmente comunitarios, mediante acciones de promoción dirigidas, en especial, al ámbito educativo, como, en efecto, así ocurre con el desarrollo de los proyectos bilingües en centros de enseñanza escolares sostenidos con fondos públicos de la



Junta de Castilla y León, y cuyo marco normativo se fijó en la Orden EDU /6/2000, de 4 de enero.

De hecho, al margen de los ejemplos a los que hizo referencia la Consejería de Educación, como el "Programa Comenius", promovido por dicha Consejería en colaboración con el Organismo Autónomo de Programas Educativos Europeos dependiente del Ministerio de Educación, o como las gestiones que se están realizando con algunas regiones de Francia para impulsar el intercambio de escolares y de profesorado en cursos próximos, la Administración autonómica, a través de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, también está promoviendo el conocimiento, tanto de la lengua inglesa como de la francesa. Así, por ejemplo, mediante Resolución de 12 de marzo de 2009, del Instituto de la Juventud de Castilla y León, se convocó el programa de Cursos de Idiomas para Jóvenes 2009, una de cuyas modalidades incluye cursos intensivos en lengua inglesa y francesa, para jóvenes residentes en Castilla y León con edades comprendidas entre los 14 y los 30 años.

En cualquier caso, la necesidad de favorecer el debido acceso al plurilingüismo y a la diversidad cultural en el contexto de la Unión Europea, desde donde se recomienda a los Estados miembros enseñar dos idiomas de la Unión, además de la lengua nacional, nos llevó a formular la siguiente resolución:

*"- Que, por parte de la Consejería de Educación, fundamentalmente en el ámbito educativo, junto con la promoción del conocimiento de la lengua inglesa, mantenga la promoción del conocimiento de otras lenguas extranjeras, en particular de los países de la Unión Europea, sin perjuicio de la mayor trascendencia que pueda darse a la primera en el marco del contexto mundial y de la demanda social existente.*

*- En concreto, que dicha promoción se materialice en programas de intercambio de escolares, cursos de verano, o en otras modalidades similares".*

La Consejería de Educación vino a aceptar la resolución, reproduciendo las consideraciones que ya fueron trasladadas a la resolución, y añadiéndose que, en los próximos cursos escolares, dependiendo de la demanda y de las disponibilidades presupuestarias, se aumentará el número de plazas en programas de intercambios dirigidos a escolares, y la promoción y el conocimiento de otras lenguas extranjeras, en particular de la Unión Europea. De hecho, la posterior Orden EDU/1953/2009, de 9 de octubre, convocó concurso público para la selección de centros docentes de Castilla y León sostenidos con fondos públicos, con sección bilingüe de francés, para participar en el *"Programa de intercambio escolar con centros de la región de Poitou-Charentes durante el curso escolar 2009/2010"*.



## 2. ENSEÑANZA UNIVERSITARIA

El expediente **20091314** se inició con una queja que hacía alusión a la Prueba de acceso a estudios universitarios convocada por la Universidad de León para el mes de junio de 2009, señalándose por los autores de la misma que los alumnos de un Instituto de Educación Secundaria de nuestra Comunidad carecían de los conocimientos necesarios en la materia de Filosofía para realizar con éxito la correspondiente prueba debido a la falta de preparación.

Y, en efecto, se pudo constatar a través del informe que nos remitió la Consejería de Educación que el Profesor encargado de la Asignatura no cumplió la temporalización, ni el desarrollo y distribución de los contenidos según la Planificación del Departamento, de tal manera que algunos temas, concretamente los correspondientes a “Filosofía Contemporánea”, fueron desarrollados en la semana posterior a la de la celebración de la evaluación final del curso de Bachiller, y en la semana previa a las Pruebas de Acceso a la Universidad.

Con todo ello, consideramos oportuno formular la siguiente resolución:

*“- Que los alumnos que dirigieron su reclamación al Instituto (...), con motivo de las bajas calificaciones obtenidas en la materia de Filosofía II en las Pruebas de Acceso a la Universidad, obtengan una respuesta expresa por parte de la Administración educativa, en el sentido que proceda, incluyendo en su caso, aspectos relativos a la indemnidad de los perjuicios que pudieran constatarse.*

*- Que la Administración educativa tome las medidas oportunas para asegurar que, en la materia de Filosofía II impartida en el Instituto (...) en particular, y con carácter general en todos los casos de enseñanzas que permiten a los alumnos la inmediata presentación a las Pruebas de Acceso a la Universidad, se cumpla con la programación correspondiente y todo lo dispuesto por las Comisiones organizadoras de dichas Pruebas, con el fin de que los alumnos puedan presentarse con garantía de éxito a las mismas”.*

La Consejería de Educación aceptó parcialmente el contenido de la resolución, indicándonos que la actuación de la Inspección educativa, tras la reclamación que habían presentado los interesados, motivó un informe con las correspondientes propuestas en cuanto a la posible comisión de una falta leve por parte del Profesor responsable de la Asignatura de Filosofía.

En cuanto a la indemnización de los perjuicios causados, la Administración denegó dicha posibilidad, por cuanto *“no existe una lesión efectiva cuando se perjudican meras expectativas que no son derechos adquiridos y que aparecen fundadas en acontecimientos de futuro, de imprecisa existencia y duración”*, frente a lo argumentado en nuestra resolución.



Por lo que respecta al cumplimiento de las programaciones didácticas, se indicó que, con carácter general, el mismo está garantizado a través del ejercicio de las competencias por parte de los Departamentos Didácticos y la actuación de la Inspección educativa.

### **3. OTRAS ENSEÑANZAS**

#### **3.1. Idiomas**

Una queja, sobre la negativa de la Consejería de Educación a emitir un Certificado relativo a la realización de un Curso de Inglés *on-line*, ofertado entre los Cursos de Formación a Distancia a través del Portal de Educación de la Junta de Castilla y León, y que fue tramitada con el número **20082188**, fue archivada, tras comunicarnos la Consejería de Educación que se trataba de cursos, libres y gratuitos, dirigidos a facilitar el autoaprendizaje y la formación personal en materias generales, sin ningún elemento que permitiera verificar la identidad de los alumnos, por lo que podría inscribirse una persona y realizar el curso otra distinta.

De este modo, consideramos que, en efecto, estaba justificada la denegación de certificaciones con carácter general, dada la forma en la que están configurados dichos cursos, sin perjuicio de que, en el marco de la nueva Sociedad de la Información, se tienda a utilizar los instrumentos que, para quienes interese, permitan acreditar la identidad de los intervinientes en las comunicaciones electrónicas y asegurar la procedencia y la integridad de los mensajes intercambiados, como puede hacerse ya a través del nuevo Documento de Identidad Electrónico.

#### **3.2. Educación de personas adultas**

La queja tramitada en esta Procuraduría con el número de referencia **20082295**, hacía referencia al marco normativo regulador de la convivencia escolar (Decreto 51/2007, de 17 de mayo, por el que se regulan los derechos y deberes de los alumnos y la participación y los compromisos de las familias en el proceso educativo, y se establecen las normas de convivencia y disciplina en los centros educativos de Castilla y León), en cuanto a si resulta apropiado para los problemas de convivencia que se producen en los centros educativos que imparten enseñanzas de adultos en la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

No obstante, tras obtenerse la oportuna información de la Consejería de Educación, se estimó que no existía motivo para mantener la tramitación de la queja, por cuanto dicha normativa contempla las especiales consideraciones que merece la naturaleza de dicho tipo de enseñanza.



#### **4. ATENCIÓN A LAS NECESIDADES EDUCATIVAS ESPECIALES**

##### **4.1. Propuestas de escolarización**

Con motivo de una queja sobre la escolarización de un alumno, de 11 años de edad en un Centro de Educación Especial, y que en cursos anteriores había asistido a un Colegio Público ordinario, se tramitó el expediente **20091736**.

Al respecto, la Consejería de Educación nos comunicó que, en virtud de Resolución de la Dirección Provincial de Educación de León, se había autorizado el cambio de escolarización del alumno a un Centro de Educación Especial, para que obtuviera la atención educativa más adecuada, especializada y ajustada a sus necesidades, tras valorarse la evolución que el alumno había tenido hasta el momento.

La escolarización de los alumnos que presentan necesidades educativas especiales en los Centros de Educación Especial debe ser subsidiaria a la posibilidad de atender dichas necesidades en el marco de las medidas de atención a la diversidad de los Centros Ordinarios, conforme a lo establecido por el art. 74-1 de la LO 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

No obstante, la valoración de la necesidad de escolarización de los alumnos en los Centros de Educación Especial ha de hacerse en función de criterios técnicos que esta Procuraduría no puede suplantar, por lo que, a falta de otro elemento que pudiera desvirtuar la validez de la propuesta de escolarización efectuada para el alumno al que se refería la queja, debía presumirse que la misma, en efecto, se había tomado en función del interés preponderante dirigido a que el alumno obtenga los objetivos educativos que corresponda.

Sin embargo, teniendo en cuenta la fecha de inicio del curso escolar en Educación Primaria, sí que nos llamó la atención que la Resolución de la Dirección Provincial de Educación de León se emitiera y comunicara a la familia interesada con posterioridad al inicio del mismo, provocando una situación de absentismo escolar ante la reacción de los padres del alumno afectado.

Con ello, se formuló siguiente resolución, para recordar:

*“Que las resoluciones de escolarización deben adoptarse por la Administración educativa, con carácter general, con anterioridad al comienzo del curso escolar, por lo que, en lo sucesivo, habrían de adoptarse las medidas oportunas para evitar situaciones como las que han sido objeto de esta queja.*

*Que, en aplicación del correspondiente Plan de Prevención y Control del Absentismo Escolar en nuestra Comunidad, deben llevarse a cabo las medidas oportunas, empezando por la búsqueda de la colaboración de la familia, y, subsidiariamente,*



*solicitando la intervención de las autoridades públicas, para que, en caso de que no haya cesado la inasistencia a clase del alumno, la escolarización de éste se produzca de forma normalizada”.*

La Consejería de Educación aceptó nuestra resolución, indicándonos, no obstante, que los interesados habían interpuesto recurso contencioso-administrativo contra la Resolución de escolarización del alumno.

#### **4.2. Dotación de medios personales**

La supuesta insuficiencia de medios personales que precisa la atención de los alumnos con necesidades educativas especiales fue objeto de diversas quejas, como la tramitada con el número de expediente **20082127**.

Esta queja, que reproducía otra que se había tramitado en esta Procuraduría (**20081735**), hacía alusión a los recursos personales con los que cuenta un Colegio Público, señalándose que los especialistas en Pedagogía Terapéutica, Audición y Lenguaje, Fisioterapia y los Ayudantes Técnicos Educativos no eran suficientes, teniendo en cuenta los apoyos requeridos por los alumnos a tenor de los informes realizados por el Equipo de Orientación Psicopedagógica.

Frente a ello, la Consejería de Educación nos indicó que el centro contaba con el número de profesores y profesionales adecuados, tanto en número como en cualificación profesional, conforme con la normativa vigente por la que se determinan las proporciones de profesionales/alumnos en la atención educativa de los alumnos con necesidades educativas especiales.

La Consejería de Educación, para considerar la suficiencia de los medios personales con los que cuenta el Centro, se basa en el cumplimiento de las proporciones entre personal docente y especialistas y alumnos previstas en la Orden Ministerial de 18 de septiembre de 1990. De este modo, aunque es cierto que la propia Orden abre la posibilidad de que pueden fijarse unas proporciones diferentes a las señaladas en la misma, cuando sea necesario por la especificidad de las necesidades educativas de los alumnos o las características del entorno social y geográfico, lo cierto es que el cumplimiento de dichas proporciones supone un elemento objetivo para presumir que la Administración educativa está atendiendo adecuadamente las necesidades educativas especiales de los alumnos, a falta de otros datos que demuestren lo contrario.

Sin embargo, como uno de los motivos de la queja, se nos había indicado que, en el momento de presentarse la misma, la insuficiencia de personal especializado motivaría la suspensión de actividades complementarias para los alumnos de Educación Infantil y del Aula



Sustitutoria del Centro, según se había anunciado a los padres en una reunión, cuestión sobre la que no se aportó ningún tipo de aclaración en el informe de la Consejería de Educación.

Con relación a las dificultades de acceso a las actividades extraescolares en condiciones de igualdad por parte de los alumnos con necesidades educativas especiales, esta Procuraduría ya se ha pronunciado con ocasión de la tramitación de diversos expedientes (**Q/0966/07, Q/977/07, Q/978/07, Q/979/07 y 20080833**), recordando que uno de los principios de la educación, contemplado en el art. 1 de la actual Ley Orgánica de Educación, es la equidad, que garantice la igualdad de oportunidades, la inclusión educativa y la no discriminación y actúe como elemento compensador de las desigualdades personales, culturales, económicas y sociales, con especial atención a las que deriven de discapacidad”.

Por ello, con independencia del principio de autonomía de los centros docentes, la Administración educativa debe velar para que no exista un vacío de atención a los alumnos con necesidades educativas especiales, incluso en lo que respecta a las actividades extraescolares, aunque la configuración de las mismas requiera un mayor esfuerzo dadas las peculiaridades asociadas a los alumnos a las que van destinadas.

También hay que tener en cuenta que, conforme al art. 71-2 de la LO 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, “corresponde a las Administraciones educativas asegurar los recursos necesarios para que los alumnos y alumnas que requieran una atención educativa diferente a la ordinaria, por presentar necesidades educativas especiales, por dificultades específicas de aprendizaje, por sus altas capacidades intelectuales, por haberse incorporado tarde al sistema educativo, o por condiciones personales o de historia escolar, puedan alcanzar el máximo desarrollo posible de sus capacidades personales y, en todo caso, los objetivos establecidos con carácter general para todo el alumnado”. Más concretamente, el art. 72-2 de la misma Ley prevé que “corresponde a las Administraciones educativas dotar a los centros de los recursos necesarios para atender adecuadamente a este alumnado”.

Por ello, se dirigió a la Consejería de Educación una resolución para recomendar:

*«- Que se valore la efectiva adecuación de los apoyos de especialistas que están recibiendo los alumnos del Colegio Público (...), según los Dictámenes de Escolarización del Equipo de Orientación Psicopedagógica realizados al efecto.*

*- Que, con carácter general, desde la Administración educativa se promueva la participación de los alumnos con necesidades educativas especiales en las actividades extraescolares organizadas por los centros, dentro del respeto a la autonomía de éstos, recordando o transmitiendo la sensibilidad que requiere la atención de este tipo de alumnos para su efectiva integración mediante actuaciones concretas; y, en particular, se dote de los medios adecuados al Colegio Público (...), para que sus*



*alumnos puedan realizar con normalidad sus actividades extraescolares, en el caso de que existan limitaciones que lo impidan".*

La Consejería de Educación vino a comunicar que aceptaba las recomendaciones contenidas en nuestra resolución.

No obstante, dicha Consejería señala que *"parece adecuado reseñar que los recursos especializados para atender al alumnado con necesidades educativas especiales escolarizado en el Colegio Público ..., se van actualizando en función de las necesidades que se plantean".* Asimismo, se nos ha indicado que *"el número de profesores y profesionales especialistas que prestan determinados apoyos y atenciones educativas específicas en el citado centro, derivadas de la discapacidad o graves trastornos de la conducta, son los adecuados, estando atendidos adecuadamente los alumnos con necesidades educativas especiales, en función de la tipología que caracteriza a cada uno de ellos, dentro de su jornada escolar.*

*Además, la Consejería de Educación garantiza la igualdad de oportunidades y la no discriminación en la atención al alumnado con necesidades especiales".*

La falta de medios personales también fue el motivo de otra queja que fue tramitada con la referencia **20091715**, en la que también se emitió una resolución para:

*«- Que, en función de los criterios aludidos en esta Resolución, al margen del cumplimiento de las ratios entre profesionales y alumnos, se valore la necesidad de incrementar los especialistas en Audición y Lenguaje y en Pedagogía Terapéutica que prestan sus servicios en los Colegios Públicos (...).*

*- Que se promueva la regulación específica en nuestra Comunidad Autónoma de la dotación de profesionales que han de prestar sus servicios para atender las necesidades educativas especiales de los alumnos, en consideración al contenido del derecho fundamental a la educación, y las obligaciones de la Administración de dotar de los medios personales y materiales adecuados, con el fin de que esos alumnos alcancen el máximo desarrollo posible de sus capacidades personales, y los objetivos establecidos con carácter general para todo el alumnado».*

Con relación a ella, la Consejería de Educación insistió en considerar que en los Centros educativos a los que se refiere el expediente se cumplían las ratios de profesionales/alumnos fijadas en la Orden de 18 de septiembre de 1990 y en la Orden EDU/862/2006, de 23 de mayo, por lo que no era necesario considerar una posible ampliación de los medios personales puestos a disposición de dichos Centros.





Considerando las razones por las que se estimaba que se encontraban cubiertas las necesidades de recursos personales destinados a los Centros educativos a los que se refería la queja, entendimos que no era aceptada nuestra resolución.

En la resolución emitida en el expediente **20082111**, referida a la problemática de un alumno con Síndrome de Down, se sugirió a la Consejería de Educación:

*“Que se valore la efectiva adecuación de los apoyos de especialistas que está recibiendo el alumno, según el Dictamen de Escolarización del Equipo de Orientación Psicopedagógica realizado al efecto; y, en especial, en cuanto a los posibles problemas motóricos que pudiera presentar el alumno, que hicieran necesaria la atención de un Ayudante Técnico Educativo, a los efectos de que ésta sea prestada por la Administración educativa”.*

La Consejería de Educación nos indicó que aceptaba las recomendaciones contenidas en nuestra resolución, aunque no estimaba procedente dotar al Colegio Público de los servicios de un Ayudante Técnico Educativo, dada la tipología de las necesidades educativas especiales que presentan sus alumnos, razonándose la desestimación de la pretensión en función de criterios técnicos que esta Procuraduría no puede suplantar.

Asimismo, en el expediente **20090827**, se dirigió la siguiente resolución:

*“- Que se adopten aquellas medidas necesarias para que la atención de los alumnos con necesidades educativas especiales sea prestada por los profesionales establecidos al efecto con la menor demora posible, tanto al inicio del curso escolar como con ocasión de las incidencias que se produzcan durante el mismo, en particular en aquellos supuestos en que la falta de dichos profesionales implica, asimismo, que los alumnos afectados no puedan asistir a sus clases”.*

Con relación a la misma, la Consejería de Educación vino a aceptarla, indicando que *“es objetivo prioritario, siempre que las disponibilidades presupuestarias lo permitan, dar la necesaria cobertura para la atención de estos alumnos con necesidades educativas especiales, intentado que la misma sea prestada por los profesionales establecidos al efecto, con la menor demora posible en su contenido”.*

También se nos señaló que *“la contratación del citado personal se efectúa con la antelación suficiente, sin perjuicio de que en casos muy puntuales se produzca algún retraso en la incorporación del trabajador, como consecuencia de circunstancias ajenas al procedimiento en sí mismo”.*

La queja que inició el expediente **20091599** estaba referida a un alumno, que padece una minusvalía motora reconocida del 58 por ciento, derivada de hemiparesia izquierda,



que no contaba en el Centro escolar en el que estaba escolarizado con los apoyos necesarios para suplir su falta de movilidad, hasta tal punto que, subiendo por una escalera con su mochila, y sin ningún tipo de ayuda, sufrió una caída en la que se produjo la rotura de la cabeza del húmero derecho, y todo ello, a pesar de que el centro contaba con un ascensor.

Tras obtener la oportuna información de la Consejería de Educación, consideramos oportuno formular la siguiente resolución:

*“Que se revisen los apoyos educativos con los que actualmente cuenta (...) en el Colegio Público (...) de Laguna de Duero (Valladolid), a los efectos de subsanar las deficiencias que puedan presentar los mismos y que impidan a (...) una escolarización efectivamente normalizada”.*

Finalmente, en cuanto a las carencias de medios personales para la atención de alumnos que presentan necesidades educativas especiales, en el expediente **20090295** se formuló la siguiente resolución:

*“- Que se valore la efectiva adecuación de los apoyos de especialistas que está recibiendo el alumno al que hace referencia este expediente de queja, escolarizado en el Colegio Público (...) y, en particular, el tiempo dedicado a la atención de sus necesidades educativas especiales por parte del especialista en Audición y Lenguaje y del Fisioterapeuta.*

*- Que, en el caso de que no se haya realizado, se informe periódicamente a la familia del alumno, por parte de Centro en el que éste se encuentra escolarizado, sobre los apoyos que éste requiere en atención a las concretas necesidades educativas especiales que presenta, y demás aspectos relacionados con su proceso educativo”.*

En este caso la Administración aceptó la resolución, indicándonos que las recomendaciones en ella realizadas se llevan a cabo con regularidad.

#### **4.3. Consideración especial de los problemas derivados del autismo**

La problemática de los alumnos con autismo ha sido abordada con varias quejas, en las que se venía a denunciar la insuficiencia de la atención dirigida por la Administración educativa hacia dichos alumnos, trasladándose a esta Procuraduría la solicitud de medios o la escolarización en determinados Centros, algunos de ellos de Educación Especial especializados en dicho tipo de trastorno.

Concretamente, en el expediente **20090078**, se ponía de manifiesto el interés en obtener una plaza en un Colegio Rural Agrupado, frente a la plaza adjudicada en un Colegio Concertado de Educación Especial.



Considerando el art. 74-3 de la LO 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, a los efectos de “proporcionar la orientación adecuada y modificar el plan de actuación así como la modalidad de escolarización, de modo que pueda favorecerse, siempre que sea posible, el acceso del alumno a un régimen de mayor integración”; la reciente Orden EDU/865/2009, de 16 de abril, por la que se regula la evaluación del alumnado con necesidades educativas especiales escolarizados en el segundo ciclo de educación infantil y en las etapas de educación primaria, educación secundaria obligatoria y bachillerato, en la Comunidad de Castilla y León; los artículos 4 y 6 del RD 1694/1995, de 20 de octubre, de actividades escolares complementarias, actividades extraescolares y servicios complementarios; así como las circunstancias particulares que concurrían en el caso, se dirigió a la Consejería de Educación la siguiente resolución:

*“- Que, de cara al nuevo curso escolar, se evalúen los resultados obtenidos por el alumno a los efectos de establecer si la modalidad de escolarización propuesta hasta el momento es la adecuada desde el punto de vista educativo, teniendo en consideración que los centros de educación especial son siempre una alternativa subsidiaria a la posible escolarización en centros ordinarios.*

*- Que, en su caso, se resuelva de forma expresa el recurso de alzada interpuesto contra la Resolución relativa a la ayuda individualizada de transporte.*

*- Que la Inspección Educativa compruebe la regularidad del régimen de servicios complementarios que se pudieran estar prestando en el Centro (...) y, en particular, que dichos servicios no se correspondan con los apoyos que la Administración educativa debe proporcionar a los alumnos con necesidades educativas especiales escolarizados en el mismo, conforme a los correspondientes informes psicopedagógicos”.*

La Consejería de Educación aceptó esta resolución.

El expediente **20091507** hacía alusión a la necesidad de escolarización de un alumno en un centro específico para menores con autismo, en el que dicho alumno había permanecido durante el curso escolar 2008/09 en las aulas de “transición a la vida adulta”, considerándose, además, según indicaciones médicas, que la adaptación del alumno había sido buena, consiguiendo los objetivos marcados por el Centro.

Aunque la familia del alumno consideraba acertada la escolarización en el Centro, sin embargo, el problema surgía por la distancia que existe desde dicho Centro al lugar de residencia, unos 55 o 60 kilómetros, por lo que se había interesado el internamiento del alumno en algún centro, como el Centro de Integración Juvenil de Valladolid, que, a la vista de la información que pudimos obtener, estaba sujeto a un Convenio Específico de Colaboración



entre la Consejería de Educación y la Diputación de Valladolid, para el funcionamiento y utilización de los servicios escolares de residencia y comedor por los alumnos con necesidades educativas especiales matriculados en Valladolid capital, en centros sostenidos con fondos públicos.

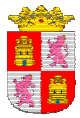
Considerando la información facilitada, tanto por la Consejería de Educación, como por la Diputación Provincial de Valladolid, se evidenció que el alumno mantenía conductas agresivas y peligrosas con el resto de compañeros y con él mismo, como así pudo comprobarse en el periodo de prueba que tuvo lugar en el curso 2006/2007, circunstancias que no habían variado a la vista de los informes psiquiátricos y psicopedagógicos solicitados al efecto. Asimismo, la Diputación Provincial de Valladolid indicó que la Residencia en cuestión carecía de recursos materiales y personales para la atención del alumno dadas las circunstancias concurrentes.

El Convenio de Colaboración, como se indica en la introducción del mismo, se desarrolla a partir de las competencias que tiene la Junta de Castilla y León, de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con la normativa estatal, considerando, asimismo, que el Título II de la LO 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y particularmente los arts. 71 y 72, obligan a las Administraciones educativas a asegurar los recursos necesarios para la atención adecuada de los alumnos, y, específicamente, de aquellos que presenten necesidades educativas especiales.

De este modo, a la vista del problema surgido con el alumno al que se refería la queja, y que ya venía de cursos escolares anteriores, se constató que el Convenio del que se sirve la Consejería de Educación para ejecutar las medidas que permitan la debida atención de los alumnos con necesidades educativa especiales no es suficiente; sin que la falta de medios pueda ser una respuesta de la Administración ante el deber de garantizar un derecho fundamental como es el derecho a la educación (art. 27 CE) y los derechos sociales reconocidos a las personas con discapacidad en el art. 13-8 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, de "igualdad de trato y de oportunidades, a la accesibilidad en cualquier ámbito de su vida, así como a las ayudas públicas necesarias para facilitar su plena integración educativa, laboral y social".

En virtud de todo lo expuesto, consideramos oportuno formular la siguiente resolución:

*"- Que la Administración educativa, con carácter general, revise la situación de disponibilidad de residencias que permitan la debida escolarización de los alumnos con necesidades educativas especiales, en atención a las circunstancias que puedan presentar.*



*- En particular, que, ya sea a través del Convenio Específico de Colaboración entre la Comunidad de Castilla y León y la Diputación Provincial de Valladolid, de la prórroga de dicho Convenio o de la firma de otro similar, ya sea a través de cualquier otra medida que resulte adecuada, se ofrezca al alumno al que se refiere esta queja una alternativa acorde con el respeto de los derechos que deben ser garantizados por parte de la Administración educativa, en los términos expuestos en esta Resolución".*

Finalmente, con relación a la problemática de los alumnos autistas, varios expedientes de queja fueron archivados después de obtener la correspondiente información de la Consejería de Educación. En concreto, la queja que motivó el inicio del expediente **20090995** derivaba de la pretensión de escolarización en el Centro Concertado especializado en autismo, no obstante lo cual, la adjudicación de la plaza escolar en otro Centro de Educación Especial se hizo teniendo en consideración el Dictamen del Equipo de Orientación Educativa y Psicopedagógica, y que el mismo podía atender las necesidades educativas especiales que presentaba el alumno en cuestión.

También con el expediente **20091282** se pretendía la obtención de una plaza escolar en un Centro de Educación Especial con escolarización preferente de alumnos con trastornos del espectro autista. En este caso, la tramitación y autorización de dos unidades más, hacía posible la pretensión del interesado, por lo que se procedió al archivo del expediente.

#### **4.4. La superdotación**

Las necesidades educativas especiales derivadas de altas capacidades intelectuales también han sido objeto de consideración a través de varias quejas presentadas en esta Procuraduría, que fueron tramitadas con las referencias **20090711** y **20090668**, la primera con relación a un alumno de 3º Curso de Educación Secundaria, y la segunda con relación a un alumno de educación infantil.

A los efectos de garantizar la posible identificación de las altas capacidades del alumno, conforme a lo dispuesto en el art. 76 de la LO 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, podría ser conveniente, ante las dudas suscitadas entre las familias afectadas y los responsables educativos, tener en consideración la valoración que pudiera hacer el Equipo de Atención al Alumnado con Superdotación Intelectual, constituido por Orden EDU/283/2007, de 19 de febrero.

Por ello, en el primer caso, se recomendó, mediante la correspondiente resolución:

*"Que se derive al Equipo de Atención al Alumnado con Superdotación Intelectual la evaluación del alumno al que hace referencia este expediente, a los efectos de que se*



*manifiesten o descarten necesidades educativas especiales derivadas de sus altas capacidades que requieran una atención distinta a la ordinaria”.*

A la vista del contenido de la respuesta de la Consejería de Educación, en la medida que la aceptación de nuestra resolución se condicionaba a que los responsables de Orientación Educativa derivaran al alumno al Equipo de Atención al Alumnado con Superdotación Intelectual, y dado que en este caso dichos responsables se habían mostrado contrarios a tal medida con anterioridad a la presentación de su queja, debimos considerar rechazada nuestra resolución, sin perjuicio del respeto que han de merecer las decisiones de carácter técnico, adoptadas por los órganos competentes y siguiendo el procedimiento adecuado.

En el segundo de los expedientes, sobre un alumno, de siete años de edad, que podría requerir una atención educativa especial por presentar altas capacidades intelectuales, a la vista de un informe privado que la familia había puesto a disposición de la Administración educativa, y del art. 80 de la Ley Orgánica de Educación, que prevé que “corresponde a las Administraciones educativas adoptar las medidas necesarias para identificar al alumnado con altas capacidades intelectuales y valorar de forma temprana sus necesidades. Asimismo, les corresponde adoptar planes de actuación adecuados a dichas necesidades”, se dirigió la siguiente resolución:

*“Que se lleve a cabo con la mayor celeridad posible una evaluación psicopedagógica del alumno al que se refiere el objeto de esta queja, con el fin de determinar si existen altas capacidades intelectuales que exijan planes de actuación diferentes a los que hasta ahora han sido aplicados”.*

En este caso, la Consejería de Educación aceptó la resolución indicándonos que, además de aceptar nuestra resolución, se habían adoptado las medidas para su cumplimiento.

#### **4.5. Varios**

##### **4.5.1. Supuestos abusos sexuales**

La queja que originó el expediente **20090626** hacía alusión a una denuncia presentada ante la Guardia Civil por unos presuntos abusos sexuales llevados a cabo por un Ayudante Técnico Educativo que prestaba sus servicios en un Colegio Rural Agrupado de nuestra Comunidad, siendo la supuesta víctima un alumno con una discapacidad psíquica cuyo apoyo era prestado por dicho Ayudante Técnico Educativo, constando la existencia de un informe de urgencias en el que se hacían menciones a un ingreso por presuntas agresiones de contenido sexual.

Estos hechos motivaron la falta de asistencia a clase del alumno, para evitar su contacto con el presunto agresor por iniciativa de su propia familia.



Con todo, a la vista de la información que nos proporcionó la Consejería de Educación, y teniendo en cuenta las circunstancias relacionadas con los hechos, parecía que la decisión de sustituir al Profesional debería haberse producido con más celeridad.

A estos efectos, la Administración Educativa está obligada a poner a disposición del alumno los necesarios apoyos conforme a lo previsto en los artículos 71 y siguientes de la LO 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y la normativa de desarrollo. De este modo, al margen de la valoración que merezca la conducta del Ayudante Técnico Educativo denunciado, y sobre la que esta Procuraduría no hizo ningún tipo de pronunciamiento, sí cabía reprochar a la Administración educativa la falta de escolarización del alumno, durante un importante número de días, dando por ciertos los datos que nos habían sido aportados.

De este modo, aunque la Inspección de Educación hubiera realizado un seguimiento de la situación, recibiendo a los padres del alumno, consideramos oportuno formular la siguiente resolución:

*“Que la Administración educativa lleve a cabo las medidas necesarias para que el alumno afectado por la situación que ha dado lugar a la tramitación de este expediente cuente con los apoyos que requiere la atención de sus necesidades educativas especiales, y, en todo caso, para evitar la falta de escolarización de dicho alumno ante la ausencia efectiva de dichos apoyos”.*

La Consejería de Educación nos contestó que las actuaciones realizadas por la Dirección Provincial de Educación, para que el alumno contara con el apoyo educativo requerido, habían sido las correctas y se habían realizado con la máxima celeridad.

No obstante, también se nos comunicó que se procedería a dar traslado de nuestra resolución a la Dirección Provincial, esperando que, en cualquier caso, y de cara al futuro, la tramitación de la queja redundara en una mejora de los servicios que presta la Administración educativa.

#### **4.5.2. Atención de la primera infancia**

Con la referencia **20091019**, se tramitó una queja que hacía alusión a la solicitud de Estimulación Temprana y Fisioterapia para un menor, nacido el 22 de mayo de 2008, y dirigida a un Centro Público de Educación Especial, a través de la Dirección Provincial de Educación de León, que, mediante resolución, denegó la misma, básicamente porque el menor no se encontraba escolarizado o en proceso de escolarización, trasladando a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, conforme al Decreto 78/2003, de 17 de julio, que establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, y a la Orden 1102/2003, de 18 de agosto, que desarrolla esta estructura y las funciones que corresponden a



cada una de las Direcciones Generales en que se subdivide, la ordenación y desarrollo de directrices para la atención de la primera infancia y la red de centros.

Por su parte, la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de León, considerando que el alumno tenía recomendado un tratamiento de Fisioterapia y Estimulación, había comunicado a la familia que, desde el Centro Base no se podía llevar a cabo el tratamiento de fisioterapia, ya que el fisioterapeuta con el que se contaba en dicho Centro no tenía especialidad en Fisioterapia Respiratoria-Infantil, tal como era preciso en ese caso.

Con todo ello, la coordinación sociosanitaria propuesta en el informe remitido tanto por la Consejería de Educación, como por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, como la vía habitual para atender supuestos como el que nos ocupa, de menores de corta edad que todavía no se encuentran escolarizados, puede ser una forma flexible y adecuada para prestar los apoyos que en cada caso se necesiten.

No obstante, conforme al art. 3-2 del RD 806/2006, de 30 de junio, por el que se establece el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo, establecida por la LO 2/2006, de 3 de mayo, de Educación “en el año académico 2008-2009, las Administraciones educativas implantarán las enseñanzas correspondientes al primer y segundo ciclo de la educación infantil...”, sin perjuicio de la posibilidad que existía de anticipar dicha implantación al año académico 2007-2008, tal como preveía el art. 3-3 del precepto.

De este modo, la Disposición Adicional del Decreto 12/2008, de 14 de febrero, por el que se determinan los contenidos educativos del primer ciclo de la Educación Infantil en la Comunidad de Castilla y León y se establecen los requisitos que deben reunir los centros que imparten dicho ciclo, prevé que, de conformidad con el RD 806/2006, de 30 de junio “en el año académico 2008-2009 se implantarán las enseñanzas correspondientes al primer ciclo de Educación Infantil y dejarán de impartirse las enseñanzas correspondientes al primer ciclo de la Educación Infantil definidas por la LO 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo”.

Por otro lado, el RD 696/1995, de 28 Abril, de ordenación de la educación de los alumnos con necesidades educativas especiales, en su art. 12, dispone, con relación a la detección precoz y la atención educativa inicial, que se iniciará desde el momento en que, sea cual fuera su edad, se produzca la detección de una discapacidad, y se refiere específicamente a “edades anteriores a la escolarización”.

Con todo ello, no existe ninguna restricción legal para que un menor de tres años de edad, con discapacidad psíquica, sensorial o motora, acceda a una atención prestada por la Administración educativa, dirigida no sólo a la detección de una discapacidad de dicho tipo, sino también a corregir precozmente, en lo posible, las secuelas de la discapacidad detectada,





prevenir y evitar la aparición de las mismas y, en general, apoyar y estimular su proceso de desarrollo y aprendizaje en un contexto de máxima integración.

Por ello, es posible autorizar la atención individualizada que requiera cualquier niño menor de tres años a través de las Aulas de Estimulación Infantil de cualquier Centro de Educación Especial habilitado para ello. Cuestión distinta es que, a través de la coordinación sociosanitaria que pueda producirse al margen del ámbito escolar, se consiga prestar de igual forma o más satisfactoriamente los apoyos que precise un menor.

En el supuesto presentado, teniendo en consideración el informe médico del menor que nos había sido proporcionado, los tratamientos que estaban siendo prestados, según la información que habíamos recibido de las Consejerías a las que se había solicitado información, y la pretensión de los padres del menor para que éste contara con los apoyos más recomendables para la favorable evolución del mismo, se formuló la siguiente resolución:

*"Que se revise la pretensión dirigida a que el alumno al que se refiere este expediente de queja reciba los apoyos que puedan ser prestados a través del Centro de Educación Especial (...), a efectos de una posible autorización de la prestación de dichos apoyos al interesado, considerando las mejoras que dichos apoyos puedan suponer respecto a los que obtiene a través del SACYL y del Centro (...), así como que los recursos de los Centros de Educación Especial, aisladamente o como complemento de otros, pueden y han de extenderse a menores cuya escolarización todavía no se ha producido, cuando ello sea una medida más eficaz en interés del menor, frente a otras medidas que puedan ofertarse en el ámbito sociosanitario".*

#### **4.5.3. Exclusión de Programa de Cualificación Profesional**

El expediente **20090594** se inició con una queja en la que se hacía alusión a la matrícula de un alumno, nacido el 4 de octubre de 1993, en el Programa de Cualificación Profesional Inicial "Auxiliar de Ganadería Productiva y Deportiva", al que se había incorporado en el mes de octubre de 2008, hasta que, en el mes de diciembre del mismo año, le fue denegada su inclusión por no cumplir las condiciones necesarias, concretamente, las del art. 3, b) de la Orden EDU/660/2008, de 18 de abril, por la que se regulan los programas de cualificación profesional inicial en la Comunidad de Castilla y León, sin que, según manifestaciones del autor de la queja, se hubiera ofrecido por la Administración educativa otra escolarización posible al alumno.

Este tipo de escolarización, sin embargo, había sido propuesto desde la Dirección del Colegio al que asistía, tras reunirse su Claustro, dado que el alumno no pudo adaptarse al segundo curso de Educación Secundaria, creándose una situación de falta de escolarización imputable a la Administración educativa. Dicha Administración tenía que haber promovido la



presentación de la solicitud y la emisión del informe requerido al efecto, para que el alumno pudiera participar en un Programa de Cualificación Profesional; o, al menos, mantener al alumno escolarizado en el Centro de procedencia en tanto existiera dicho informe, con lo que se hubiera evitado que, una vez incorporado el alumno al Programa desarrollado en el Centro de Estudios e Iniciativas de Desarrollo Rural de Medina del Campo, la Dirección Provincial de Educación tuviera que comunicar la exclusión del alumno, tras la actuación de la Inspección Educativa, comunicándoselo, según el contenido de la información que nos había facilitado la Consejería de Educación, al alumno, a la familia y al Centro educativo de procedencia.

Con todo se dirigió una resolución a la Consejería de Educación, para recomendar:

*“- Que, en los términos anunciados por al Consejería de Educación, la Administración educativa se ponga en contacto con la familia afectada, para ofrecer de forma personalizada las posibilidades de escolarización a las que se puede acoger el alumno, incluida la opción de solicitar la incorporación a un Programa de Cualificación Profesional, en cuyo caso, se facilitaría a la familia el modelo de solicitud que habría de cumplimentar para ser tramitada conforme a la normativa vigente.*

*- Que, en caso necesario, se adopten los protocolos previstos para el absentismo escolar del alumno hasta que cumpla la edad obligatoria de escolarización”.*

La Consejería de Educación aceptó esta resolución, poniéndonos de manifiesto que se habían dado instrucciones a la Dirección Provincial de Educación en Valladolid, para que se pusiera en contacto con el interesado, antes del inicio del curso escolar, a los efectos de ofrecerle las posibilidades de escolarización, incluida la opción de solicitar la incorporación a un Programa de Cualificación Profesional Inicial.

#### **4.5.4 Transporte escolar adaptado**

El expediente **20090250** se inició con una queja en la que se hacía referencia al transporte de los alumnos con discapacidad escolarizados en un Centro Privado, denunciándose que los vehículos utilizados para dicho transporte no reunían las condiciones adecuadas para garantizar la seguridad y el cumplimiento de la normativa vigente.

A la vista de la información facilitada por la Consejería de Educación y por la Consejería de Fomento a la que también se habían dirigido las denuncias, pudimos advertir una cierta indefinición sobre las funciones que corresponderían a ambas Consejerías en cuanto a la garantía del cumplimiento de las normas que rigen el transporte de alumnos con discapacidad motora matriculados en centros concertados, y, en particular, con relación al cumplimiento de las prescripciones contenidas en el RD 443/2001, de 27 de abril, sobre condiciones de



seguridad en el transporte escolar y de menores, en cuanto a la antigüedad y características técnicas de los vehículos, la exigencia de acompañante, la duración máxima de los viajes, etc.

La LO 2/2006, de 25 de octubre, de educación, en especial en el Capítulo I de su Título II, impone unas especiales obligaciones a las Administraciones educativas en lo que respecta a la disposición de los recursos necesarios para la adecuada atención del alumnado con necesidades educativas especiales; y, en expresa consideración a ello, la Consejería de Educación convoca ayudas, en régimen de concurrencia no competitiva, para los centros privados concertados de Educación Especial, destinadas a financiar el transporte de alumnos plurideficientes con discapacidad motora.

Pero, en todo caso, si la Consejería de Educación está obligada a facilitar a los alumnos que requieren una atención educativa especial una serie de recursos, entre ellos el que permita el transporte a los Centros correspondientes, la forma en que se presta dicho transporte no puede quedar al margen de la tutela que corresponde a la Administración.

Desde otro punto de vista, la legislación básica estatal en materia de subvenciones, esto es, la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, impone a los beneficiarios de las mismas una serie de obligaciones, entre las que se encuentran la de cumplir el objetivo, ejecutar el proyecto, realizar la actividad o adoptar el comportamiento que fundamenta la concesión de las subvenciones, así como justificar ante el órgano concedente o la entidad colaboradora, en su caso, el cumplimiento de los requisitos y condiciones, así como la realización de la actividad y el cumplimiento de la finalidad que determinen la concesión o disfrute de la subvención (art. 14-1, a) y b).

De este modo, si el objeto de la subvención es facilitar a los alumnos con necesidades educativas especiales un transporte acorde con dichas necesidades, el transporte debe prestarse en condiciones de idoneidad y seguridad, y, por otro lado, la Administración ha de tener las correspondientes facultades para supervisar y exigir que la actividad subvencionada cumple dichos requisitos, para adoptar, en su caso, las medidas oportunas.

Sin embargo, ni en las convocatorias de las ayudas dirigidas a centros privados concertados de Educación Especial para financiar el transporte de alumnos plurideficientes con discapacidad motora, ni en normativa sustantiva que pudiera regular dicho tipo de transporte, al modo que lo hace la Orden EDU/926/2004, de 9 de junio, por la que se regula el servicio de transporte escolar en los centros docentes públicos dependientes de la Consejería de Educación, se establecen requisitos, límites, facultades de supervisión y control de dicho tipo de transporte, y, como puede advertirse a través de los informes de la Consejería de Educación y de la Consejería de Fomento, sobre la base de las competencias que cada una alega tener, no se han puesto en marcha mecanismos que permitan verificar el contenido de fondo de la queja,



que es el cumplimiento de las medidas que debe observar el transporte de los alumnos que acuden al Centro al margen de constatarse que los vehículos utilizados cuentan con la correspondiente autorización administrativa.

A nuestro modo de ver, la Administración no “cumple” limitándose a convocar unas subvenciones para Centros concertados que escolarizan alumnos con necesidades educativas especiales, y, a partir de entonces, desentenderse de la forma en que dichos alumnos reciben un servicio de transporte que es necesario para que alcancen el máximo desarrollo personal, intelectual, social y emocional, así como los objetivos establecidos con carácter general en la Ley Orgánica de Educación, en los términos establecidos en su art. 71-1.

Por todo ello, con independencia de las competencias en materia de circulación de vehículos y seguridad vial que corresponden a otras Administraciones, y considerando que la Administración autonómica debe garantizar que el transporte de los alumnos con necesidades educativas especiales se realiza en las debidas condiciones de seguridad, se dirigió una resolución a las Consejerías implicadas, en los siguientes términos:

*“- Que se adopten las medidas que correspondan, incluso de carácter normativo, para asegurar, con la delimitación de competencias que corresponda, la existencia de un procedimiento a través del cual la Administración autonómica pueda verificar que el transporte de los alumnos con discapacidades motoras subvencionado se lleva a cabo en las condiciones de seguridad adecuadas, y, en su caso, que permita adoptar resoluciones dirigidas a que dicha seguridad sea efectiva.*

*- En particular, que la Inspección educativa, en el ejercicio de las funciones que le atribuye la ley, ponga de manifiesto la posible existencia de aspectos que limitaran la seguridad del transporte de los alumnos afectados por su discapacidad motora, y propongan cuantas mejoras sean oportunas al respecto”.*

#### **4.5.6. Atención educativa domiciliaria**

El expediente **20082357** se inició con una queja sobre el tiempo de atención educativa domiciliaria que estaba recibiendo un alumno sometido a un tratamiento de quimioterapia. No obstante, después de presentarse la queja, la Consejería de Educación nos informó que se había ampliado el horario de atención y atendido las solicitudes de cambios de horarios de la familia, por lo que se archivó el expediente.

**ÁREA F**

**ÁREA F****CULTURA, TURISMO Y DEPORTES**

<b>Expedientes Área .....</b>	<b>32</b>
<b>Expedientes admitidos.....</b>	<b>17</b>
<b>Expedientes rechazados .....</b>	<b>3</b>
<b>Expedientes remitidos a otros organismos .....</b>	<b>4</b>
<b>Expedientes acumulados .....</b>	<b>3</b>
<b>Expedientes en otras situaciones .....</b>	<b>5</b>

La protección de los bienes integrantes del Patrimonio Cultural de Castilla y León, frente a amenazas reales o posibles que ponen o ya han puesto en peligro la conservación de dichos bienes, sigue siendo el grueso de los expedientes de queja tramitados en esta Procuraduría, entre los que también se ha incluido la consideración debida que merece el leonés y la lengua gallega en los términos previstos en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

De hecho, dentro del Área correspondiente a Cultura, Turismo y Deportes, en la que casi se ha duplicado el número de quejas respecto al año 2008, pasándose de 17 a 32, es en el apartado de Cultura, con quejas relativas al Patrimonio Histórico, Museos y Archivos, donde se produce dicho aumento, en particular en cuanto a la protección del Patrimonio Histórico, que se pasa de 10 a 15 quejas.

En el apartado de Cultura, también se tramitó una actuación de oficio relativa a las posibilidades con las que cuentan las personas con una discapacidad física o sensorial para acceder de modo normalizado a los principales medios de entretenimiento que están presentes en nuestra cultura, y, en particular, a aquellas artes visuales y escénicas, como el cine, el teatro, etc.

Menor relieve han tenido los temas relacionados con el Deporte y Turismo, hasta el extremo de que ninguno de los apartados han dado lugar a una resolución de esta Procuraduría, si bien, en una de las siete quejas sobre Deporte, una más que en el año 2008, y a la que habría que añadir otra ubicada en el apartado de Turismo, se ponía de manifiesto la



posible insuficiencia de infraestructuras deportivas para dar satisfacción a la demanda de los ciudadanos. A ello tenemos que sumar la actuación iniciada de oficio sobre la promoción del deporte entre personas mayores, que se encuentra en tramitación en la fecha de cierre de este Informe, y con la que se pretende, a través de la información obtenida de todas las Diputaciones Provinciales de nuestra Comunidad Autónoma, estudiar las posibilidades que tienen los habitantes de los municipios de menos población de llevar a cabo actividades deportivas o prácticas saludables.

Aunque las Administraciones implicadas en la tramitación de nuestros expedientes, en particular la Consejería de Cultura y Turismo, mantienen la colaboración suficiente con esta Procuraduría, sí que, en el curso de la tramitación de algún expediente, la aceptación o rechazo de la resolución se ha realizado tras varios requerimientos, e, incluso, con posterioridad al archivo del expediente.

Por otro lado, la información obtenida en un primer momento, con motivo de la tramitación de los expedientes, a veces se completa, tras emitirse la resolución de esta Procuraduría, con cuestiones sustanciales que no han podido ser consideradas a la hora de elaborarse la correspondiente resolución. Por ello, sería conveniente que la información que en un primer momento nos es suministrada, en concreto por parte de la Consejería de Cultura y Turismo, fuera lo más completa posible, o, al menos, hiciera alusión a todas las cuestiones sustanciales relativas al objeto del expediente tramitado.

Al margen de estas menciones, en general, la colaboración de las Administraciones permite tramitar con normalidad los expedientes iniciados. Por otro lado, se puede constatar un esfuerzo de las mismas a la hora de tener en consideración nuestras resoluciones, puesto que, aunque no son compartidas en una medida significativa, sí que se argumentan los puntos de vista que justifican dicha opción.

## **1. CULTURA**

### **1.1 Protección de Bienes de Interés Cultural**

Durante el año 2009, varios elementos catalogados como Bienes de Interés Cultural han sido objeto de atención como consecuencia de las quejas que dieron lugar a los correspondientes expedientes.

Así, el expediente **20090034**, se inició con motivo de una queja sobre la conservación de la necrópolis de las Ruedas de Pintia, sita en Padilla de Duero (Peñaflor, Valladolid) y, en particular, sobre unos sucesos que habrían ocurrido la última semana del mes de diciembre del año 2007, al llevarse a cabo una subsolación profunda, que habría fracturado los depósitos funerarios de incineración, como consecuencia del desplazamiento interno de las



numerosas estelas de piedra caliza que subyacen en el lugar. Asimismo, se denunciaba que, desde hacía años, la falta de las medidas adecuadas para proteger el Bien de Interés Cultural ha dado lugar a grandes deterioros del mismo.

De hecho, en el año 1999, esta Procuraduría, en el Informe que presentó a las Cortes de Castilla y León, incluyó los resultados de la investigación que había llevado a cabo de oficio, como consecuencia de unas labores agrícolas, que en aquel supuesto fueron paralizadas por la Comisión Territorial de Patrimonio.

A la vista de la información que nos proporcionó la Consejería de Cultura y Turismo, se constató la existencia de trabajos de arada en el yacimiento arqueológico, en la mitad norte de la parcela 59 del polígono 502 de Padilla de Duero, de tradicional uso agrícola, aunque no se podían apreciar sobre el terreno diferencias sustanciales con trabajos agrícolas anteriores.

La declaración del yacimiento como Bien de Interés Cultural con la categoría de Zona Arqueológica debe garantizar la máxima protección conforme a lo previsto en la Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León; pero, sin embargo, también se ha podido constatar que la ciudad vacceo-romana del valle medio del Duero estaba siendo objeto de intervenciones contrarias al mantenimiento de su valor histórico, paleontológico y antropológico, tal como exige la conservación de las zonas arqueológicas conforme a lo previsto en el art. 42-3 de la Ley.

Por ello, consideramos oportuno formular la siguiente resolución, para recomendar:

*“- Que se complete el expediente informativo iniciado con relación a los hechos ocurridos, con el fin de que se adopten las medidas más adecuadas para garantizar la conservación del yacimiento, y, en cualquier caso, que no se repitan hechos incontrolados similares a los denunciados.*

*- Que se mantenga la colaboración necesaria con la Universidad de Valladolid u otras instituciones que promuevan y participen en la conservación e investigación de Pintia”.*

Transcurrido el plazo para comunicarnos su postura, la Consejería de Cultura y Turismo vino a aceptar parcialmente el contenido de nuestra resolución, indicándonos, respecto a que se complete el expediente informativo iniciado en relación con los hechos ocurridos, que la conservación del yacimiento está garantizada mediante la declaración de Bien de interés Cultural con categoría de Zona Arqueológica efectuada en 1993, lo que comporta la intervención de la Administración a través del control que supone la autorización de cualquier tipo de intervención previamente a la concesión de la licencia municipal, así como la autorización previa de las intervenciones arqueológicas que se realicen en el mismo.





También se nos indicó que se daban por supuestos unos hechos que no estaban demostrados, y que el expediente informativo estaba en marcha, a falta de realizar los sondeos arqueológicos que permitieran comprobar los efectos de la última roturación efectuada en la parcela nº 59, sondeos que se ha considerado oportuno posponer hasta la recogida de la cosecha y que comenzarán próximamente.

Además, según se nos señaló, se estaba elaborando una "Carta de riesgos de la Zona Arqueológica de Pintia" que permitiera determinar el estado general del yacimiento y las medidas más adecuadas para garantizar su conservación, conforme a los objetivos marcados en el Plan Sectorial "Patrimonio Arqueológico" del Plan PAHIS 2004-2012, cuyo Programa P.13 "Arqueología urbana. Carta de riesgo" contiene, entre otras medidas, la "Redacción de Cartas de Riesgo en conjuntos urbanos con relevantes restos arqueológicos".

Por último, en cuanto a la colaboración necesaria con la Universidad de Valladolid u otras instituciones que promuevan y participen en la conservación e investigación de Pintia, la Junta de Castilla y León mantiene que ha colaborado, desde hace años, en la financiación de las campañas arqueológicas anuales que se desarrollan en el yacimiento por parte de la Universidad de Valladolid que están permitiendo un mejor conocimiento del mismo.

Los daños causados en la Casa de las Conchas, con motivo de la celebración que tuvo lugar en Salamanca, entre los días 29 de mayo al 13 de junio, del "V Festival de las Artes de Castilla y León", organizado por la Consejería de Cultura y Turismo, también fue objeto del expediente tramitado con la referencia **20091149**.

En concreto, con ocasión de los actos incluidos en dicho Festival, se colocaron unas corbatas en las conchas de la Casa que lleva este nombre, lo que dio lugar a que alguna de las conchas de piedra se desprendiera y rompiera. La correspondiente instalación de las corbatas fue autorizada por la Ponencia Técnica de la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural de Salamanca, reunida el 15 de mayo de 2009.

Según el informe que al respecto nos remitió la Consejería de Cultura y Turismo, mediante la inspección llevada a cabo el día 12 de junio de 2009 por los Técnicos del Centro de Conservación y Restauración de Bienes Culturales de dicha Consejería, el desprendimiento de la concha había puesto de manifiesto una patología de más amplio espectro que afecta prácticamente a toda la fachada del inmueble. Esta situación provocó que la concha se desprendiera, dado que se hallaba agrietada y separada del muro, con una sujeción de su superficie pétreo del 25 por ciento, estando la línea de fractura afectada por partículas contaminantes, materia erosionada y sulfatos.

Con todo ello, parece deducirse que el desprendimiento de la concha había permitido conocer algo que hasta el momento no había sido detectado, cual es el delicado estado de la



fachada de la Casa de las Conchas, sirviendo dicho incidente para llevar a cabo las actuaciones que evitarían acontecimientos más graves para la conservación del bien, propiedad del Estado, pero gestionado por la Comunidad de Castilla y León.

Esta Procuraduría que, en los últimos años, viene recibiendo repetidas quejas de ciudadanos particulares y asociaciones en las que se insta la debida protección del Patrimonio Cultural de la ciudad de Salamanca, en especial con ocasión de la celebración de eventos, algunos de los cuales tienen una programación anual (así, la “Feria de Día”), no puede por menos que, ante hechos como el ocurrido, sino lamentar lo que ya no puede tener solución, sí hacer una llamamiento a la Administración para que las autorizaciones que puedan afectar al Patrimonio Cultural se concedan con una especial cautela.

A estos efectos, al margen de la normativa sobre Patrimonio Cultural de Castilla y León (fundamentalmente la Ley 12/2002, de 11 de julio), la Ley 7/2006, de 2 de octubre, de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad de Castilla y León, ya en su exposición de motivos prevé que la intervención administrativa en materia de espectáculos y actividades recreativas da lugar a una gama de actuaciones con las que se pretende la consecución de, entre otras cosas, la preservación de nuestro patrimonio histórico-artístico y cultural.

En esta medida, el art. 5 de la Ley prohíbe aquellos espectáculos públicos y actividades recreativas que se realicen sin estar garantizada la indemnidad de los bienes, y, en especial, cuando se trate de espacios abiertos o formen parte del Patrimonio Cultural y Natural de Castilla y León.

De este modo, el establecimiento de instalaciones no permanentes y el uso de espacios abiertos, cuyo régimen está contemplado en el Capítulo II del Título II de la Ley, también deberían cumplir las condiciones técnicas previstas en el art. 7 de la Ley para los establecimientos públicos e instalaciones permanentes y, en concreto, la protección del entorno urbano, del medio ambiente y del patrimonio cultural y natural; y, en todo caso, establecer un criterio excepcional y riguroso a la hora de autorizar cualquier tipo de medida que pueda afectar a un bien integrante del Patrimonio Cultural con una categoría como la de la Casa de las Conchas de Salamanca.

De hecho, con posterioridad a que se emitiera nuestra resolución, el art. 10 del Decreto-Ley 3/2009, de 23 de diciembre, de Medidas de Impulso de las Actividades de Servicios en Castilla y León, modificó la Ley 7/2006, de 2 de octubre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad de Castilla y León, añadiendo nuevos apartados al art. 1, entre ellos el 2, que literalmente establece “la finalidad del régimen normativo contenido en esta Ley es ..., así como la conservación del patrimonio cultural”.



En virtud de todo lo expuesto, se formuló una resolución, en el sentido de que:

*“Al margen de las actuaciones que desde el punto de vista técnico requiera la debida conservación de la fachada de la Casa de las Conchas, y la posible restitución de la concha y demás elementos que hayan podido desprenderse, en lo sucesivo, sea tenido en cuenta el principio de excepcionalidad a la hora de autorizar cualquier tipo de actividad o instalación que pueda suponer cualquier peligro para un bien integrante del Patrimonio Cultural, siendo el supuesto que ha sido objeto de este expediente un ejemplo de lo que podría haberse evitado con una actuación más diligente a la hora de valorar la incidencia que tendría la colocación de unos objetos en los elementos decorativos de la fachada de la Casa de las Conchas, sin haberse advertido con anterioridad la patología que presentaba la misma, ni haberse llevado a cabo con carácter previo alguna actuación que permitiera asegurar la solidez de los elementos de la fachada en la que se colocaron las corbatas cuya instalación fue autorizada”.*

La Consejería de Cultura y Turismo, con relación a esta resolución, negó la relación entre el desprendimiento de la concha de la fachada de la Casa de las Conchas y los actos relacionados con el Festival Internacional de las Artes, puesto que, de hecho, en la concha desprendida no se había colocado ningún elemento decorativo, al estar en la primera fila más próxima al suelo, y haberse optado por no colocar ninguna corbata en la misma, información ésta que no nos fue proporcionada con anterioridad a que se emitiera la resolución.

Por otro lado, nos indicó que, desde la Dirección General de Patrimonio Cultural se tendría en cuenta el “principio de excepcionalidad” a la hora de autorizar cualquier tipo de actividad o instalación que pueda suponer cualquier peligro para un bien integrante del Patrimonio Cultural, y que se trasladaría a los órganos territoriales con competencia en la materia que se tenga presente dicho principio.

## **1.2. Otros bienes integrantes del Patrimonio Cultural de Castilla y León**

Con la referencia **20091483**, se tramitó un expediente iniciado con una queja en la que se hacía alusión a la pretendida declaración de Conjunto Histórico de los pueblos de Villar de los Barrios, Salas de los Barrios y Lombillo de los Barrios, promovida en el año 1976, sin que, hasta la fecha, se haya concluido el expediente.

Dicha pretensión está fundada en la especial relevancia atribuida a los inmuebles existentes en dichas poblaciones, por cuanto formarían “una unidad de asentamiento, continua o dispersa, condicionada por una estructura física representativa de la evolución de una comunidad humana, por ser testimonio de su cultura o constituya un valor de uso y disfrute para la colectividad”, como así prevé la actual Ley de Patrimonio Cultural de Castilla y León.



Según la información facilitada por la Consejería de Cultura y Turismo, en efecto, el expediente de declaración de Bien de Interés Cultural fue incoado por el Ministerio de Cultura mediante Resolución de 10 de noviembre de 1976, y transferido posteriormente a la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Actualmente, el expediente se encuentra en tramitación, completándose la documentación del mismo; en concreto, con las propuestas de delimitación y otros parámetros.

En cualquier caso, y aunque, en efecto, el régimen especial de protección previsto para los Bienes de Interés Cultural se aplica desde el momento de la incoación del correspondiente expediente, tal como prevé el art. 34 de la Ley 12/2007, de 19 de abril, de Patrimonio de Castilla y León, esta Procuraduría ya ha venido insistiendo en la necesidad de agilizar la tramitación de dicho tipo de expedientes, en particular con relación a la categoría de Conjuntos Históricos (**OF/1264/07**), y con respecto a la categoría de Monumentos y Zonas Arqueológicas (**20081189**), teniendo en consideración el principio de eficacia al que está sometida la actuación de la Administración (art. 3-1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común).

En efecto, al margen del cambio normativo ligado a la transferencia de competencias a nuestra Comunidad, los expedientes incoados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 2/2002, de 11 de julio, de Patrimonio de Castilla y León, habían de ser tramitados según lo dispuesto en la norma por la que fueron incoados, conforme a la Disposición Transitoria Segunda de dicha Ley.

De este modo, la demora que se ha producido en la publicación de la Ley de Patrimonio de Castilla y León, y en dictarse las normas necesarias para su desarrollo y ejecución, en particular el Decreto 37/2007, de 19 de abril, por el que se aprueba el Reglamento para la Protección del Patrimonio Cultural de Castilla y León, no debería justificar el estado en el que se encuentra la tramitación de los expedientes iniciados hace tres décadas.

La conclusión de los expedientes es necesaria, tanto para dotar de la protección que requieran los bienes que así lo precisen, como para no limitar indefinidamente actuaciones que serían posibles si no se hubieran iniciado los expedientes, al margen del régimen de protección provisional que exista en cada caso.

En virtud de todo lo expuesto se dirigió a la Consejería de Cultura y Turismo la siguiente resolución, para que:

*“En particular con relación la agrupación de inmuebles de las localidades de Villar de los Barrios, Salas de los Barrios y Lombillo de los Barrios, que se agilice la tramitación*



*administrativa del expediente de declaración de Bien de Interés Cultural en la categoría de Conjunto Histórico”.*

“El Pajarón” fue otro elemento cuya protección se solicitó a través de la correspondiente queja, tramitada con la referencia **20081794**, con ocasión de unas obras de edificación previstas en el entorno de la Puerta de la Reina de San Ildefonso-La Granja (Segovia), que darían lugar al derribo y desaparición de dicha edificación del siglo XVIII.

El objeto de esta queja ya había sido materia de otro expediente tramitado en esta institución, concretamente **Q/1109/05**, en el que se dirigió una resolución a la Consejería de Cultura y Turismo fechada el 31 de julio de 2.006, en la que se ponía de manifiesto el criterio técnico mantenido por la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural de Segovia, favorable a la protección del edificio en cuestión a través de la planificación urbanística.

Sin embargo, el Ayuntamiento de San Ildefonso-La Granja nos comunicó que el edificio se encontraba fuera de ordenación desde el Plan General de 1981 y que *“a la fecha presente, no se dan en el edificio de referencia características que aconsejen su protección, máxime si se considera en relación con el núcleo histórico próximo, en su día declarado conjunto histórico-artístico”*. Asimismo, el Ayuntamiento nos anunció que el derribo de la edificación se produciría cuando se ejecutara el planeamiento correspondiente, así como las obras previstas en el Plan Especial de Puerta de la Reina.

Ante estas valoraciones contradictorias, consideramos oportuno formular la siguiente resolución, dirigida al Ayuntamiento de San Ildefonso-La Granja:

*«Que se valore con carácter objetivo la idoneidad o no de proteger “El Pajarón” mediante su catalogación en las normas urbanísticas, a través de informes técnicos elaborados al efecto, con el fin de adoptar la correspondiente decisión al respecto por parte del Ayuntamiento de San Ildefonso-La Granja, y, en su caso, evitar la destrucción de dicha edificación».*

### **1.3. Patrimonio lingüístico de la Comunidad de Castilla y León**

La protección, uso y promoción del leonés, así como el respeto y la protección de la lengua gallega en los lugares de nuestra Comunidad en que habitualmente se utiliza, conforme a lo previsto en los arts. 5-2 y 5-3 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, justificó la tramitación de varios expedientes de queja.

En concreto, el expediente **20090528** tuvo en consideración el art. 5-2 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, conforme al cual “el leonés será objeto de protección



específica por parte de las instituciones por su particular valor dentro del patrimonio lingüístico de la Comunidad. Su protección, uso y promoción serán objeto de regulación”.

Sin embargo, en la queja se denunciaba que, transcurrido más de un año desde que se había aprobado la última reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, tanto la Consejería de Educación, como la Consejería de Cultura y Turismo, habían omitido cualquier tipo de actuación encaminada al desarrollo del art. 5-2, y, en especial, al impulso de una regulación sobre la protección, uso y promoción del leonés.

El informe que nos aportó la Consejería de la Presidencia conteniendo las consideraciones, tanto de la Consejería de Educación, como de la Consejería de Cultura y Turismo, revelaban el fundamento de la queja, por cuanto, en efecto, la regulación o proyecto de regulación que exige el art. 5-2 del Estatuto de Autonomía, para la protección, uso y promoción del leonés, no existe.

Con todo, sin que la Administración autonómica haya puesto de manifiesto la existencia de algún tipo de proyecto en estudio para el desarrollo del art. 5-2 del Estatuto de Autonomía, ni una propuesta de calendario a tal efecto, dirigimos a la Consejería de Educación y a la Consejería de Cultura y Turismo la siguiente resolución:

*“El artículo 5-2 del Estatuto de Autonomía obliga a dictar una regulación específica para la protección, uso y promoción del leonés, por lo que, en virtud de dicho mandato, y dado el tiempo transcurrido desde la entrada en vigor de la reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobada por la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, corresponde impulsar la correspondiente iniciativa legislativa, a través del pertinente proyecto”.*

A través de la Consejería de la Presidencia de la Junta de Castilla y León, se nos indicó que *“se acepta y comparte la resolución de la institución del Procurador del Común, en los estrictos términos del vigente Estatuto de Autonomía de Castilla y León”.*

La protección de la lengua gallega también motivó una resolución, en el curso de la tramitación del expediente **20091132**, con motivo de una queja a través de la cual se solicitaba la posibilidad del estudio del Gallego en el ámbito educativo.

Teniendo en cuenta que el art. 5-3 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León establece que *“gozará de respeto y protección la lengua gallega en los lugares en que habitualmente se utilice”*, y que no cabe duda que el ámbito educativo es uno de los marcos más adecuados en los que se puede promocionar una determinada lengua, incluso con el objetivo de facilitar a los alumnos una formación que les ha de resultar útil en el momento en que tengan que acceder al mundo laboral, se formuló la siguiente resolución:



*“- Que, conforme a los resultados de la valoración llevada a cabo por la Comisión de seguimiento del Programa para la promoción de la lengua gallega, se adopten medidas que contribuyan a un incremento paulatino de la oferta educativa dirigida al conocimiento de la lengua gallega.*

*- En particular, que se aumente el número de centros con participación en el Programa que incluye las enseñanzas en lengua gallega, en consideración a la efectiva demanda que exista y aquella que pudiera existir si los alumnos pudieran tener un mayor acceso a las mismas”.*

Respecto a esta resolución, la Consejería de Educación nos indicó que la Comisión de seguimiento del Programa para la promoción de la lengua gallega, en la que se revisarán y se adoptarán si procede, las medidas necesarias para impartir la asignatura de lengua gallega, se reunirá a principios del curso escolar.

Asimismo, se puso de manifiesto que la efectiva demanda que actualmente existe está atendida, siendo cada centro el competente para determinar si asume impartir dicha enseñanza.

Por otro lado, el expediente **20091301**, basado en una queja con la que se pretendía que el Consejo Comarcal del Bierzo desarrollara una actuación más activa en el respeto y promoción de la lengua gallega, fue archivado, tras obtenerse la oportuna información de dicha Administración. Se ponía de manifiesto que asumía expresamente que la lengua gallega, hablada y sentida como propia en una amplia zona de El Bierzo, ha de ser respetada y protegida, sin perjuicio de que el carácter limitado, tanto de sus competencias como de sus recursos, impidiera llevar a cabo actuaciones más importantes o realizarlas sin la colaboración de otras Administraciones, al margen de las que ya estaban en marcha, como el apoyo efectivo a la candidatura del poeta cacabelense Antonio Fernández Morales, para que se le rinda homenaje en el Día de las Letras Gallegas del año 2010; y el acuerdo adoptado en el mes de noviembre del 2008, para solicitar a la Compañía de Radio Televisión de Galicia la mejora de la recepción de la señal de la Televisión de Galicia en El Bierzo.

## **2. DEPORTES**

### **2.1. Instalaciones deportivas**

En materia de deportes, a través del expediente **20091001**, se puso de manifiesto que la Consejería de Cultura y Turismo, otorga prioridad, para utilizar las instalaciones del Centro de Perfeccionamiento Técnico y Deportivo “Campo de la Juventud”, al Centro de Tecnificación de Gimnasia de Castilla en León, frente a otras Asociaciones deportivas interesadas en su utilización, conforme a lo dispuesto en los arts. 36 y 38 de la Ley 2/2003, de



28 de marzo, del Deporte de Castilla y León, en los que se prevé el apoyo y promoción del deporte de alto nivel por parte de la Comunidad de Castilla y León. A estos efectos, hay que tener en cuenta que los Centros de Tecnificación Deportiva son creados para la preparación y perfeccionamiento de deportistas de alto nivel, por lo que la utilización de las instalaciones destinadas a dicho fin por otras asociaciones deportivas ha de tener un carácter subsidiario.

En esta línea, la Orden de 27 de junio de 1997, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se hizo público el Acuerdo de 26 de junio de 1997 de la Junta de Castilla y León, aprobando la tarifa de precios y las reducciones y exenciones de la misma por prestación de servicios en instalaciones deportivas gestionadas por la Dirección General de Deportes y Juventud, igualmente contempla la prioridad concedida a los Centros de Tecnificación y Perfeccionamiento Deportivo de Castilla y León.

No obstante, conforme a la Ley del Deporte de Castilla y León, corresponde a la Administración crear una adecuada infraestructura deportiva de titularidad pública (art. 57-1), y, al respecto, hay que decir que el Pleno de las Cortes de Castilla y León, en Sesión celebrada el día 21 de octubre de 2009, con motivo del Dictamen de la Comisión No Permanente para el estudio de la situación del Deporte en Castilla y León (*BOCYL*, de 4 de noviembre), aprobó una serie de conclusiones, entre las que se incluyen unas específicas sobre las instalaciones deportivas, como:

“- Necesidad de un Plan Regional de Instalaciones Deportivas que tengan su asentamiento en la actualización del Censo Regional de Instalaciones Deportivas y un análisis de la realidad social en la Comunidad y de sus diferentes territorios en el que participen Diputaciones y Ayuntamientos. Cada Censo debe ser el punto de partida para conocer el estado actual de las instalaciones deportivas desde un punto de vista arquitectónico y funcional”.

“- Teniendo en cuenta una mayor rentabilidad social y económica de las instalaciones deportivas resulta necesario planificar cualquier instalación orientándola hacia la polivalencia, lo cual va a significar una optimización de estas infraestructuras, un mayor aprovechamiento y por extensión, un mayor servicio para los ciudadanos. Esta polivalencia significa diseñar espacios de práctica, auxiliares y complementarios en los que se puedan albergar diferentes usos en cuanto a modalidades deportivas. También espacios donde se puedan integrar diferentes modelos deportivos como el deporte escolar, el deporte universitario, el deporte para discapacitados, el deporte salud, el deporte para la tercera edad, el deporte competición, etc”.

Al margen de ello, esperando que dichas Conclusiones impliquen una mejora en la infraestructura deportiva disponible, por lo que respecta al concreto motivo de la queja formulada, hay que tener en cuenta que las denegaciones de las solicitudes que se habían realizado, para la utilización del Centro de Perfeccionamiento Técnico Deportivo “Campo de la





Juventud" habían sido razonadas, y sobre la base de criterios establecidos en la normativa vigente.

## **2.2. Federaciones Deportivas**

El objeto de la queja tramitada con el número de referencia **20091332** se centró en el comportamiento de un entrenador contratado y dependiente en exclusiva de una Federación Deportiva, que prestaba sus servicios en una Residencia deportiva, y en la que se alojan los deportistas seleccionados conforme a la correspondiente Orden de convocatoria de cada curso, a propuesta de las correspondientes Federaciones Deportivas.

Según lo dispuesto en el art. 13-1 de la Ley 2/2003, de 28 de marzo, del Deporte de Castilla y León "las Federaciones Deportivas de Castilla y León son entidades privadas que, sin ánimo de lucro, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, desenvuelven su ámbito de actuación, respecto de las competencias que les son propias, en el territorio de la Comunidad. Se integran por los Clubes Deportivos, las Sociedades Anónimas Deportivas, técnicos, deportistas, jueces y árbitros y otras personas físicas o jurídicas que promueven, practican o contribuyen al desarrollo de una misma modalidad deportiva dentro de su ámbito territorial".

Por otro lado, aunque las Federaciones Deportivas también tienen encomendadas funciones públicas de carácter administrativo, actuando en este caso como agentes colaboradores de la Administración autonómica (art. 13-3), el problema denunciado, relativo al supuesto trato despectivo inferido por un entrenador a una o varias deportistas, es ajeno a las funciones de supervisión y control público que podría llevar a cabo la Administración sobre las actividades de las Federaciones conforme a lo dispuesto en el art. 21 de la Ley.

El Título VIII de la Ley 2/2003, de 28 de marzo, del Deporte de Castilla y León, está dedicado a los conflictos en materia de deporte, para cuya resolución se establece un triple ámbito: el disciplinario, el electoral y el administrativo de control de las funciones públicas encomendadas a las Federaciones Deportivas de Castilla y León (art. 90). Con relación a la responsabilidad disciplinaria, compatible con la responsabilidad civil o penal en que pudieran haber incurrido sus responsables, aquella se extiende a los clubes deportivos, deportistas, técnicos, directivos, jueces y árbitros y a todas aquellas personas integradas en la estructura de las Federaciones Deportivas de Castilla y León (art. 91-2), debiendo las Federaciones deportivas contener en sus disposiciones estatutarias un sistema tipificado de infracciones como por ejemplo el abuso de autoridad, la agresión, intimidación, coacción a deportistas, etc. (art. 96).

Con todo ello, el cauce para denunciar los hechos objeto de la queja dirigida a esta Procuraduría era ajeno a la actuación que pueda tener la Administración autonómica que está



sujeta a nuestra supervisión, debiendo ser a través de la Federación Deportiva, y conforme al régimen que tenga establecido al efecto dicha Federación, como podría depurarse la supuesta responsabilidad disciplinaria en la que hubiera incurrido el entrenador a la que se imputaba la actitud de menosprecio hacia los jugadores, por lo que el expediente fue archivado.

## ÁREA G

**ÁREA G****INDUSTRIA, COMERCIO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL**

<b>Expedientes Área .....</b>	<b>149</b>
<b>Expedientes admitidos.....</b>	<b>30</b>
<b>Expedientes rechazados .....</b>	<b>75</b>
<b>Expedientes remitidos a otros organismos .....</b>	<b>30</b>
<b>Expedientes en otras situaciones .....</b>	<b>14</b>

Las instalaciones de energía eléctrica, en especial las de alta tensión, necesarias en todo caso para materializar los suministros, siguen aportando uno de los principales motivos de las quejas presentadas por los ciudadanos, en unos casos, por posibles irregularidades de tipo técnico que podrían tener incidencia en la seguridad de las personas y los bienes, y, en otros casos, por el establecimiento de servidumbres que no se quieren soportar o se quieren dejar de soportar por parte de los afectados.

Con relación a ello, la actuación de esta Procuraduría, teniendo también en consideración el interés general, ha estado dirigida a comprobar la regularidad de las instalaciones desde el punto de vista técnico, desde el punto de vista de la seguridad industrial, e incluso, desde el punto de vista urbanístico, archivando aquellos expedientes en los que no se apreció ningún tipo de irregularidad, y dirigiendo la correspondiente resolución a la Administración competente cuando debía llevarse a cabo la oportuna inspección que permitiera excluir cualquier tipo de irregularidad, o, cuando, a pesar de no apreciarse irregularidad alguna, pudiera adoptarse alguna medida dirigida a mejorar la situación que motivó la queja.

También los servicios prestados por las empresas a las que se deben los suministros de electricidad y gas han sido con frecuencia fuente de quejas, aunque únicamente en algunos casos, cuando las mismas han sido previamente dirigidas a los órganos administrativos competentes en materia de energía, han podido ser tramitadas, por cuanto, en el resto de casos, o no existía actuación de ningún tipo de Administración sujeta a nuestra supervisión, o se trataba de aspectos de carácter estrictamente contractual también ajenos a nuestra intervención.

Siguen existiendo quejas relativas a la tramitación de solicitudes de subvenciones, que han dado lugar a las correspondientes resoluciones, ante defectos constatados en dicha



tramitación ajenos a la actuación de los interesados, pero con evidentes perjuicios para éstos a la hora de obtener una subvención a la que podrían tener derecho.

El coste del servicio de Inspección Técnica de Vehículos también ha tenido reflejo en una queja presentada, si bien, al tratarse de una cuestión sobre la que ya se había pronunciado esta Procuraduría, se procedió al archivo del expediente.

Por lo que respecta al apartado de Comercio, las quejas presentadas han vuelto a plantear la problemática relativa a la venta ambulante irregular, así como al emplazamiento de los mercados y las consecuencias derivadas del mismo para los vecinos. Estas cuestiones han dado lugar a varias Resoluciones, aunque también han sido archivados por ausencia de regularidad parte de los expedientes. A esta problemática ha de añadirse la de la interpretación de la normativa aplicable a la exacción del Recurso Cameral Permanente por parte de la Cámara Oficial de Comercio e Industria de Ávila, integrando como electores a determinados sujetos frente a la interpretación acogida en la Resolución que emitió esta Procuraduría.

En materia de Empleo, la extensión y la gestión de las acciones formativas de los Planes de Inserción y Formación Profesional y de Formación Profesional Ocupacional han dado lugar a varias quejas, alguna de las cuales ha justificado una Resolución dirigida a potenciar la eficacia de dichas acciones para el logro de puestos de trabajos.

Por otro lado, la objetividad de los procesos de selección para la puesta en marcha de Talleres de Empleo también dio lugar a una resolución, refiriéndose el resto de expedientes, tanto en materia de Empleo como de Seguridad Social, a cuestiones en las que no se apreció ningún tipo de regularidad, como fue el caso de la gestión de una oferta de trabajo por parte del Servicio Público de Empleo, y el de la extinción de una prestación de Ingresos Mínimos de Inserción.

Finalmente, en el campo de la Seguridad Social se presentaron 34 quejas, coincidiendo con las del año anterior, pero la mayoría de ellas relacionadas con actuaciones de Administraciones no sujetas a la supervisión de esta Procuraduría, por lo que tuvieron que ser archivadas tras su remisión al Defensor del Pueblo.

Con todo ello, el número de quejas registradas en el Área de Industria, Comercio, Empleo y Seguridad Social se incrementó, respecto al año 2008, en 38 quejas, representando un total de 149. Este incremento se debió, en especial, al aumento de quejas sobre industria, en particular, sobre energía eléctrica, percibiéndose igualmente un aumento de las quejas relativas a comercio, apartado en el que fueron registradas 10 quejas en el año 2009, frente a las 3 que fueron presentadas en el año 2008, y que se refieren fundamentalmente a la venta ambulante y al emplazamiento de mercados.



La colaboración de las Administraciones implicadas en la tramitación de los expedientes, fundamentalmente de la Consejería de Economía y Empleo y de los Ayuntamientos, ha sido correcta, tanto en la remisión de la información requerida, como en la aceptación o rechazo razonado de nuestras resoluciones, en los términos que se indican en el resumen de actuaciones.

## **1. INDUSTRIA**

### **1.1. Instalaciones eléctricas de alta tensión**

Con relación al exceso de ruido producido por un transformador de energía eléctrica sito en Navaleno, y el deterioro producido en el pavimento de la calle en la que fue instalado, se tramitó el expediente **20081894**.

Después de obtener la correspondiente información de la Consejería de Economía y Empleo, y del Ayuntamiento de Navaleno, nos fue confirmada la regularidad de la instalación del transformador, desde el punto de vista de las autorizaciones requeridas para su funcionamiento, conforme a lo previsto en el RD 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimiento de autorización de instalaciones de energía eléctrica, y en el Decreto 127/2003, de 30 de diciembre, por el que se regulan los procedimientos de autorizaciones administrativas de energía eléctrica de Castilla y León. Asimismo, desde el punto de vista técnico, la instalación se ajusta a la reglamentación vigente, y, en concreto, al Reglamento sobre Condiciones Técnicas y Garantías de Seguridad en Centrales Eléctricas, Subestaciones y Centros de Transformación.

No obstante, hay que tener en cuenta que el Decreto 3/1995, de 12 de enero, con independencia del desarrollo que del mismo haya podido realizar el Ayuntamiento de Navaleno a través de sus Ordenanzas, obliga a los Ayuntamientos, en el ámbito de su Municipio, a ejercer de oficio, o a instancia de parte, el control de las limitaciones establecidas en dicho Decreto, así como a la adopción de las medidas correctoras necesarias, llevar a cabo cuantas inspecciones sean precisas y aplicar las sanciones que correspondan en caso de incumplimiento, debiendo actuar, de forma subsidiaria, la Consejería de Medio Ambiente (art. 3).

En el presente caso, se nos señaló que, según el personal del Ayuntamiento, se había detectado una disminución del ruido, pero, en cualquier caso, habría que ponderar si, a pesar de esa disminución, el ruido generado superaba los niveles establecidos en la normativa vigente, a cuyo efecto los servicios municipales deberían levantar la correspondiente acta de inspección, para que se adopten las medidas correctoras oportunas. A falta de los medios adecuados para llevar a cabo la actuación inspectora, el Ayuntamiento habría de comunicar



dicho extremo a la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León a la que, como ya hemos indicado, de forma subsidiaria, se le encomienda dicha función.

Por ello, se dirigió una Resolución al Ayuntamiento de Navaleno, a los efectos de:

*“- Que el Ayuntamiento proceda a la inspección del transformador al que se refiere esta queja, para comprobar si, actualmente, los niveles de ruido se ajustan a la normativa vigente; o, a falta de instrumentos adecuados con los que llevar a cabo dicha actuación, trasladar a la Consejería de Medio Ambiente tales dificultades para que asuma las funciones de inspección que tiene encomendadas de forma subsidiaria.*

*- Que en caso de que dichos niveles de ruido sean superiores a los niveles establecidos, se requiera a la Empresa propietaria de la instalación a que adopte con carácter urgente las medidas correctoras oportunas, y demás que procedan en el caso de que las perturbaciones no se corrijan.*

*- Que, en todo caso, se mantengan los contactos entre el Ayuntamiento de Navaleno e Iberdrola, para un posible traslado del transformador, si dicha medida resulta adecuada a los fines propuestos.*

*- Que, en caso de que no se hayan reparado los desperfectos que hubieran podido ser producidos con ocasión de la instalación del transformador en los viales públicos, el Ayuntamiento inste la reparación de los mismos a la Empresa responsable, sin perjuicio de las acciones civiles que corresponderían a los vecinos perjudicados por la inundación que se hubiera producido en sus viviendas frente a dicha Empresa”.*

El Ayuntamiento de Navaleno vino a aceptar las recomendaciones contenidas en la Resolución formulada, poniendo de manifiesto que se comprometía a solicitar a la Consejería de Medio Ambiente que asumiera las funciones de inspección de la instalación eléctrica a la que se refería la queja, y remitiera sus conclusiones a dicho Ayuntamiento, dado que éste carece de medios técnicos adecuados para llevar a cabo la inspección por sí mismo, al margen de las competencias que le corresponden en materia de control de niveles sonoros y de vibraciones.

Asimismo, el Ayuntamiento nos indicó que se pondría en contacto con la empresa propietaria de la instalación, para que adoptara las medidas correctoras necesarias en el caso de que los niveles de ruido sean superiores a los permitidos, y para que reparara los desperfectos ocasionados en la vía pública como consecuencia de las obras de instalación del transformador.

También en relación con las deficiencias que podría presentar un transformador que la empresa Unión Fenosa tiene ubicado en la localidad de Aldea Real, en esta Procuraduría se



tramitó el expediente **20090764**. Una vez recabada la información pertinente de la Consejería de Economía y Empleo y del Ayuntamiento de Aldea Real, formulamos la siguiente resolución:

*"- Que el Ayuntamiento proceda a la inspección del transformador al que se refiere esta queja, para comprobar si, actualmente, los niveles de ruido se ajustan a la normativa vigente; o, a falta de instrumentos adecuados con los que llevar a cabo dicha actuación, trasladar a la Consejería de Medio Ambiente tales dificultades para que asuma las funciones de inspección que tiene encomendadas de forma subsidiaria.*

*- Que en caso de que dichos niveles de ruido sean superiores a los niveles establecidos, se requiera a la Empresa propietaria de la instalación a que adopte con carácter urgente las medidas correctoras oportunas, y demás que procedan en el caso de que las perturbaciones no se corrijan.*

*- Que, en todo caso, se mantengan los contactos entre el Ayuntamiento de Aldea Real y Unión Fenosa, para un posible traslado del transformador, si dicha medida resulta adecuada a los fines propuestos, y el costo razonable en consideración a los presupuestos con los que cuente dicha Administración, o con los acuerdos a los que pueda llegar el Ayuntamiento con la Empresa distribuidora".*

El Ayuntamiento de Aldea Real vino a aceptar la resolución, indicando que, ante la incapacidad de dicho Ayuntamiento para realizar la medición de ruidos del transformador al que se refería la queja, se había requerido la inspección subsidiaria al Servicio Territorial de Medio Ambiente, conforme a las indicaciones que hizo la Procuraduría.

Por su parte, dicho Servicio Territorial remitió la petición a la Dirección General de Prevención Ambiental de la Consejería de Medio Ambiente.

Por lo que respecta al posible traslado del transformador, el Ayuntamiento nos indicó que asumir el coste sobrepasa sus posibilidades económicas, pero que la Empresa distribuidora ha acometido obras de mejora en el transformador a fin de mejorar el servicio y evitar molestias a los vecinos.

Sobre el desplazamiento de un apoyo de una línea eléctrica de alta tensión en Villanueva de Duero (Valladolid), por cuanto dicho apoyo estaba ocupando la mitad de la Calle, habiéndose dirigido diversas peticiones al Ayuntamiento para que promueva otra ubicación o el soterramiento del tendido eléctrico, sin haberse obtenido ningún resultado satisfactorio, se tramitó el expediente **20090539**.

A la vista de la información que ha sido obtenida, tanto de la Consejería de Economía y Empleo, como del Ayuntamiento de Villanueva de Duero, se constató la regularidad de la instalación, tanto desde el punto de vista técnico como de la seguridad industrial, conforme a lo





previsto en el Decreto 127/2003, de 30 de octubre, por el que se regulan los procedimientos de autorizaciones administrativas de energía eléctrica de Castilla y León, el RD 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica y la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico; así como conforme al art. 4 de la Ley 3/1990, de 16 de marzo, de Seguridad Industrial de Castilla y León.

No obstante ello, y al margen de la discrecionalidad que tienen las Administraciones públicas para elegir entre varias opciones jurídicamente irrelevantes, por cuanto las mismas no son contrarias a la legalidad, en el caso que nos ocupa el objeto de denuncia es un cambio de ubicación de un apoyo de una línea eléctrica, de tal modo que ha quedado situado en la zona pavimentada de una calle pública, ocupando prácticamente la mitad de la misma a la vista de la fotografía aportada junto con el escrito de queja.

Tanto a través del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo, como del Ayuntamiento de Villanueva de Duero, se ha señalado que el apoyo actualmente existente se ha situado lo más cercano posible al lugar en el que se encontraba el sustituido, y, asimismo, el Ayuntamiento se apoya en un estudio técnico que valoró, entre las opciones posibles, aquella más favorable.

No obstante, en atención a las circunstancias concurrentes, estimamos oportuno dirigir una resolución al Ayuntamiento de Villanueva de Duero:

*“Que, en función de criterios técnicos y de viabilidad presupuestaria, y, en su caso, de legalidad urbanística, valore la adopción de medidas que permitieran retirar el apoyo que actualmente existe en la Calle Raudilla de Villanueva de Duero, y, en todo caso, se extremen las medidas de visualización y señalización oportunas para evitar accidentes con motivo de la circulación de vehículos”.*

El Ayuntamiento de Villanueva de Duero, con relación a dicha resolución, nos indicó que, aunque la medida relativa a la retirada del apoyo que actualmente existe en la Calle Raudilla de Villanueva de Duero resulta técnica y económicamente inviable, sí estaba previsto señalar convenientemente la existencia de esa estructura en la calzada, tanto para peatones como para vehículos.

## **1.2. Servidumbres de paso de energía eléctrica**

Las servidumbres de paso de energía eléctrica, y fundamentalmente las limitaciones impuestas a los titulares de fincas sirvientes, han dado lugar también a quejas en las que, en particular, se incluyen pretensiones dirigidas a la eliminación o no constitución de las mismas. No obstante, estos expedientes (**20090414**, **20090698**, **20090971**) fueron archivados,



teniendo en cuenta que el art. 52 de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, declara de utilidad pública las instalaciones eléctricas de generación, transporte y distribución de energía eléctrica, a los efectos de la expropiación forzosa de los bienes y derechos necesarios para su establecimiento y de la imposición y ejercicio de la servidumbre de paso, y, en los supuestos planteados, la servidumbre estaba constituida, de tal modo que la modificación y extinción de las mismas se enmarcaba en el ámbito de las relaciones sometidas a los requisitos previstos en el art. 543 y ss del Código Civil.

### **1.3. Facturaciones excesivas y modalidad de lectura estimada**

Aunque algunos de los expedientes relacionados con pretensiones relativas al suministro de energía eléctrica fueron archivados, por cuanto se ponía en entredicho normativa estatal, o afectaban a aspectos estrictamente contractuales (**20090346**, **20090483**, **20090581**, **20091105**), sí se dirigió una resolución a la Consejería de Economía y Empleo en el expediente **20091858**, con motivo de una queja en la que se hacía referencia a una reclamación dirigida por un consumidor al Servicio de Industria, Comercio y Turismo de Zamora, en relación con la facturación del consumo eléctrico realizado por una empresa.

Dicha reclamación ante el Servicio de Industria, Comercio y Turismo en Zamora no había tenido contestación alguna en la fecha en la que se presentó la queja en esta Procuraduría, esto es, cinco meses después de formularse la reclamación, ni parece que hubiera tenido respuesta en el momento en el que recibimos el informe que solicitamos a la Consejería de Economía y Empleo, fechado por el Servicio de Industria, Comercio y Turismo otro mes y medio después de haberse presentado la queja.

Con relación a este tipo de reclamaciones contra las compañías que ofrecen servicios energéticos, los consumidores tienen la posibilidad de dirigirse ante los Servicios de Atención al Cliente de las propias Compañías, y ante las Oficinas Municipales de Información a los Consumidores.

Asimismo, la Comisión Nacional de la Energía ha creado la Oficina de Defensa del Consumidor de Productos Energéticos (arts. 4 y 5 del RDL 1/2009, de 23 de febrero, de medidas urgentes en materia de telecomunicaciones), entre cuyas funciones se encuentra la de informar y atender al consumidor de productos energéticos.

Y las mismas reclamaciones pueden ser dirigidas al órgano competente en materia de energía de la Comunidad Autónoma (art. 98 del RD 1955/2000, de 1 de diciembre, de actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica), en este caso, a través del correspondiente



Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de la Consejería de Economía y Empleo de la Junta de Castilla y León.

No obstante estas posibilidades, la eficacia de las Oficinas de atención al cliente de las propias Compañías y de las Oficinas de Información a los Consumidores es bastante limitada, y, en muchas ocasiones, los ciudadanos que se dirigen a esta Procuraduría ya han intentado, sin éxito, que sean atendidas sus reclamaciones. En el mismo informe remitido por parte del Servicio de Industria, Comercio y Turismo, se hacía mención a la paulatina desaparición de las oficinas de atención al cliente de las eléctricas, y en el caso de las Oficinas de Información a los Consumidores, también suele ocurrir que los expedientes permanecen abiertos sin llegar a obtenerse, al menos en un tiempo prudencial, una respuesta de la compañía reclamada.

A esta situación hay que unir que el ámbito de supervisión de esta Procuraduría se limita a la actuación de las Administraciones Públicas, conforme a lo previsto en el art. 1 de la Ley reguladora de la institución, quedando excluidas las grandes empresas que están encargadas de los servicios públicos esenciales como la energía eléctrica y otros tipos de energía.

En cualquier caso, los ciudadanos de nuestra Comunidad Autónoma, además de a la reciente Oficina de Defensa de los Consumidores de Productos Energéticos, les queda el recurso de acudir a la Administración autonómica, como Administración más cercana, para que sus reclamaciones sean atendidas; de ahí la importancia de que la actuación de esta Administración sea eficaz de cara a la defensa de los intereses de los ciudadanos.

Cuando el ciudadano que presenta una queja ante el Procurador del Común de Castilla y León sobre los servicios energéticos no se ha dirigido previamente a una Administración que pueda ser objeto de nuestra supervisión, nos limitamos a indicarle las vías de las que dispone para poder reclamar y las competencias que esta institución tiene, procediendo de inmediato al archivo del expediente.

Otras veces, el ciudadano ya se ha dirigido a la Administración autonómica, como en el caso que nos ocupa, y, tras el paso del tiempo sin obtener respuesta, es cuando se dirige al Procurador del Común, siendo en este caso su queja tramitada puesto que, en efecto, es imputable a la Administración sujeta a nuestra supervisión, al menos, una demora en la tramitación de la reclamación contraria a la buena administración a la que tienen derecho los ciudadanos.

En el presente caso, según se nos informó, la reclamación ante el Servicio Territorial se trasladó a la mercantil reclamada transcurridos más de seis meses. A ello tenemos que añadir que, por la experiencia adquirida a la vista de diversos expedientes en los que están implicadas este tipo de compañías relacionadas con el suministro de servicios esenciales, las



mismas no suelen ser especialmente diligentes, incluso para atender las peticiones de las Administraciones que tienen competencia para controlar su actividad y aplicar, en su caso, el régimen sancionador previsto en la legislación vigente, por lo que el tiempo puede seguir transcurriendo sin que el ciudadano obtenga respuesta alguna de la Administración.

Se nos puso de manifiesto en el informe que nos fue remitido que el año 2009 estaba siendo *“particularmente complejo en lo referente a la tramitación de reclamaciones administrativas en materia eléctrica, debido a la desaparición de la tarifa nocturna y el consiguiente establecimiento de la tarifa de discriminación horaria, así como la desaparición de oficinas de atención al cliente de las eléctricas, siendo así que su número se ha más que triplicado, motivo por el cual existe un cierto retraso en la atención de estos expedientes por riguroso orden de despacho”*.

Aunque podamos entender las razones del admitido “retraso”, también debemos instar a la Administración a que adopte las medidas necesarias para que el mismo se reduzca o desaparezca, puesto que, al margen del cumplimiento de los plazos previstos al efecto en la Ley, es evidente que los ciudadanos deben obtener algún tipo de respuesta en un tiempo más que prudencial, y sin que esta respuesta se limite a dar traslado al interesado del informe que la empresa dirige a la Administración, debiendo de contener una valoración del mismo acorde con la admisibilidad o no de las pretensiones evacuadas en la reclamación, y de sus consecuencias.

Con todo, se emitió la siguiente resolución:

*“Que la Consejería de Economía y Empleo adopte las medidas necesarias, ya sean con relación a los medios con los que cuenta, ya sea con relación a la gestión y organización del trabajo, ya sea de la forma que se considere procedente, para que las reclamaciones que los ciudadanos dirigen como consumidores de servicios públicos esenciales sean atendidas en tiempo y de forma adecuada”*.

#### **1.4. Suministros de gas**

La supresión del suministro del gas canalizado para una vivienda fue el origen de la queja que se tramitó con el número de referencia **20090669**. En concreto, el supuesto corte de suministro parecía haber estado motivado por la detección de una incorrecta facturación por parte de la empresa Repsol, puesto que se estaba tomando la lectura de un contador que correspondía a un vecino del interesado.

Con relación a estos hechos, y mediante reclamación presentada por el

interesado en el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo, éste inició un expediente, cuya tramitación ya había durado aproximadamente medio año.



Ante tales circunstancias, al margen de las acciones que el interesado pueda ejercer por la vía jurisdiccional del orden civil, el art. 79-1, f) de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, prevé la necesidad de establecer un procedimiento de resolución de las reclamaciones, por lo que el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo, en el ejercicio de sus competencias, y en función del principio de eficacia, habría de impulsar la rápida terminación del expediente de reclamación.

En virtud de todo lo expuesto, se consideró conveniente formular la siguiente resolución:

*“Que se debe impulsar la tramitación del expediente de reclamación al que se refiere la queja dirigida a esta Procuraduría, a los efectos de aclarar la regularidad de la facturación que Repsol Butano, S.A. ha dirigido a (...); si la supuesta supresión del servicio se ha llevado a cabo bajo los presupuestos previstos en la normativa vigente, adoptándose en su caso las medidas adecuadas para garantizar el rápido restablecimiento del suministro; depurándose las responsabilidades en que pudiera haber incurrido la Empresa, incluso por la falta de colaboración de la misma a la hora de atender los requerimientos efectuados por los órganos competentes para tramitar la reclamación dirigida al Servicio Territorial de Industria Comercio y Turismo”.*

Con relación a esta resolución, la Consejería de Economía y Empleo vino a aceptar la misma, y el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo, nos comunicó que había requerido nuevamente a Repsol Butano, S.A., para que aportara una serie de documentación, y que, igualmente, se había hecho una inspección en el domicilio afectado con el fin de concluir el expediente de reclamación.

Con la referencia **20082027**, se tramitó una queja relacionada con la regularidad de un local de almacenamiento de bombonas GLP. Sin embargo, dado que el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo había comprobado que dicho local se ajustaba a lo previsto en el RD 919/2006, de 28 de julio, por el que se aprueba el Reglamento técnico de distribución y utilización de combustibles gaseosos y sus instrucciones técnicas complementarias, se procedió al archivo del expediente, tras obtenerse la oportuna información de la Consejería de Economía y Empleo.

### **1.5. Tramitación de solicitudes de subvenciones**

Defectos en la tramitación de los expedientes de concesión de subvenciones dan lugar, en ocasiones, a que los solicitantes vean perjudicados sus intereses debido a una excesiva demora en la obtención de la subvención que debe ser concedida, o por la denegación de la misma, a pesar de concurrir los presupuestos para su concesión.



Concretamente, el expediente tramitado con la referencia **20091000** tuvo su origen en una queja en la que se hacía alusión a la Resolución de la Dirección General de Energía y Minas, de 10 de abril de 2006, por la que se estimó el recurso de reposición interpuesto por el interesado, contra la denegación de la solicitud de la subvención que éste había presentado al amparo de la Orden EYE/145/2005, de 10 de febrero, de la Consejería de Economía y Empleo, por la que se convocaron subvenciones para proyectos de energía solar térmica, fotovoltaica y eólico-fotovoltaica no conectada a red, dentro del Plan Solar de Castilla y León (Expediente N° 072/PSCL-LII/BU/2005).

A la vista de la información recibida por la Consejería, efectivamente, la denegación inicial de la solicitud de la subvención se debió a un error en la clasificación de la misma, dado que, como se razona en la resolución que estimó el recurso interpuesto por el interesado, *“el orden de comprobación de los requisitos tanto técnicos como administrativos es el orden de entrada, circunstancia esta que en el expediente 072/PSCL-LII/BU/2005 se vio alterada por la falta del DNI compulsado que constaba en el expediente 165/PSCL-LII/BU/2004 tal como el interesado había declarado en la solicitud, y por la ausencia de requerimiento de subsanación de dicho defecto de la solicitud, lo que motivó un error en la clasificación, durante lo cual se siguió comprobando el resto de solicitudes hasta que se agotó el límite presupuestario”*.

Este error arrastró la necesidad de interponer el correspondiente recurso contra la Resolución que más de seis meses antes había denegado la solicitud de la subvención, manteniéndose con posterioridad a la resolución de dicho recurso, y transcurridos ya más de tres años, la falta de abono de la subvención por motivos no imputables al interesado.

Con ello, se evidencia una actuación administrativa contraria al principio de eficacia prescrito en el art. 103-1 CE, que además le estaba produciendo un perjuicio económico perfectamente evaluable, y que, incluso, podría dar lugar a algún tipo de responsabilidad de los encargados de la tramitación del expediente, conforme a lo previsto en el art. 41 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, a falta de que se haya dado algún tipo de justificación a la demora que se está produciendo.

En virtud de todo lo expuesto, consideramos oportuno formular la siguiente resolución:

*“Que en el caso sometido a la consideración de esta Procuraduría a través de la queja a la que se refiere esta Resolución, existe el deber de la Administración de adoptar las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el respeto de los intereses legítimos del beneficiario de la subvención que ha sido concedida, disponiendo todo lo necesario para evitar y eliminar toda anomalía en*



*la tramitación del procedimiento que ha de llevar al efectivo abono de la misma lo antes posible”.*

Con relación a ello, la Consejería de Economía y Empleo, nos indicó que *“ya se han adoptado medidas al respecto, puesto que se ha cumplido con el mandato de la norma, en aras tanto de su cumplimiento escrupuloso de la normativa vigente, como de una mejora en el servicio a los ciudadanos”.*

Aunque no se concretaron las medidas que habían sido adoptadas para el cumplimiento de nuestra resolución, considerando que la satisfacción de los intereses del afectado pasa por el cese de la excesiva demora que se ha producido en el pago de la subvención reconocida, en cualquier caso, celebramos que se hubiera aceptado nuestra resolución, esperando que dichas medidas hubieran acelerado el abono de la subvención.

Con relación a la desestimación de una solicitud de subvención realizada al amparo de la Orden EYE/2235/2008, de 29 de diciembre, por la que se convocaron subvenciones públicas cofinanciadas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (Feder), para apoyo a la realización de inversiones en la mejora de la envolvente térmica en edificios existentes y para la mejora de la calificación energética de edificios de nueva construcción de la Comunidad de Castilla y León, se tramitó el expediente **20091435**.

Dicha desestimación, en virtud de la Resolución de Dirección General de Energía y Minas, se fundamentó en que la actividad para la que se había solicitado la subvención no era una actuación subvencionable por afectar a una obra nueva.

Sin embargo, según indicaba el autor de la queja, y así se alegaba en el recurso de reposición interpuesto contra dicha Resolución, la solicitud de la subvención se hizo para la actuación subvencionable “E4SEMA1.- Realización de inversiones en actuaciones energéticas que permitan alcanzar en edificios de nueva construcción cuya licencia de primera ocupación se haya obtenido en el periodo subvencionable previsto en la Orden de Convocatoria, una calificación energética A o B”.

A la vista de lo expuesto, había podido haber por parte de los órganos administrativos un error en la calificación de la solicitud de la subvención, considerando que la actuación subvencionable de la solicitud era el epígrafe E4SEMP1 de la Disposición 6-1 de la Orden de Convocatoria, que hace referencia a “edificios existentes”, en lugar del epígrafe E4SEMA1, relativo a edificios de nueva construcción.

Según el informe de la Dirección General de Energía y Minas que nos fue remitido, el recurso de reposición presentado por el interesado, efectivamente, permanecía pendiente de resolución, a pesar del prolongado espacio de tiempo transcurrido; pero, además, se hacía



referencia a que, tras presentarse dicho recurso, y a través de un informe que fue solicitado al Ente Regional de la Energía (Eren), se había detectado que el interesado no aportó el “informe Calender” junto con la solicitud de la subvención, siendo dicho informe parte de la documentación exigida en la Disposición 8-3 de la Orden de Convocatoria para la actuación E4SEMA1.

De este modo, se indica en el informe que la presentación junto con la solicitud de una Memoria de la Envolvente Térmica, y la ausencia del “informe Calender” requerido por la Orden para la actuación E4SEMPA1, implicó que el EREN valorara la actuación E4SEMP1, resultando la denegación de la solicitud.

Con relación a ello, si la solicitud de la subvención hacía clara referencia a una inversión en actuaciones energéticas para un edificio de nueva construcción, hay que tener en cuenta, que la disposición 9-1 de la Orden de convocatoria prevé: “El Servicio de Fomento del Ahorro Energético y Energías Renovables comprobará si las solicitudes y documentos están debidamente cumplimentados, con arreglo a la normativa reguladora. Si la solicitud no reuniese dichos requisitos, requerirá al interesado la subsanación de los defectos de la documentación presentada, de conformidad con lo establecido en el art. 71.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”.

En cualquier caso, dado que estaba pendiente de resolución expresa el recurso de reposición formulado contra la Resolución que denegó la subvención, y que con ella se subsanarían los defectos que pudieran constatarse durante la tramitación de la solicitud de la subvención, formulamos la siguiente resolución:

*“Que, con la mayor celeridad posible, se proceda a resolver expresamente el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución de Dirección General de Energía y Minas, de 6 de marzo de 2009 (Exped. 6/ENVOLV/2009), a los efectos de subsanar aquellos defectos que se hayan producido en la tramitación de la solicitud de la subvención que motivó dicha Resolución, y, en particular, en la calificación del concepto por el que fue solicitada la subvención”.*

La Consejería de Economía y Empleo vino a aceptar la resolución, poniéndonos de manifiesto que, habiéndose emitido la propuesta de resolución del recurso de reposición interpuesto, estaba pendiente del informe de los Servicios Jurídicos de la Consejería de Economía y Empleo.





### **1.6. Inspección Técnica de Vehículos**

En el expediente **20091764**, que fue archivado por previo pronunciamiento de esta Procuraduría, se abordaron algunos aspectos relacionados con la Inspección Técnica de Vehículos, de entre los que cabe resaltar el relativo al importe que debe abonarse, y respecto al cual esta institución tramitó de oficio un expediente (**OF 1448/07**), como consecuencia del cual remitió una resolución a la Consejería de Economía y Empleo, en la que, entre otras cuestiones, se instaba a *"valorar la oportunidad de revisar los costes de las inspecciones técnicas de vehículos en función de sus costes reales, con independencia de las actualizaciones que anualmente son fijadas conforme al Índice de Precios al Consumo"*, considerando la diferencia de las tarifas existentes entre las distintas Comunidades Autónomas.

Sin embargo, la Consejería de Economía y Empleo ha considerado que el importe de las tarifas en nuestra Comunidad Autónoma está justificado en función de la población existente, la dispersión de la misma, que obliga a los concesionarios del servicio a abrir numerosos puestos para que se puedan practicar las Inspecciones, y del modelo de gestión por el que se ha optado.

## **2. COMERCIO**

### **2.1. Venta ambulante**

La venta ambulante ha sido objeto en el año 2009 de varios expedientes de queja, uno de los cuales, concretamente el registrado con la referencia **20090693**, se inició con una reclamación en la que se hacía alusión a la venta ambulante que se practica en un municipio, incumpléndose la reglamentación establecida por su Corporación, según la cual, únicamente está permitida la venta fuera de establecimiento los miércoles y sábados en un lugar específico.

Con relación a ello, el Ayuntamiento, a través del Informe que nos remitió, nos comunicó que, en efecto, se habían recibido quejas sobre dicho extremo, adoptando medidas como el control de aquellos vehículos no autorizados para la venta, comunicando los datos de los mismos a la Guardia Civil. También nos indicó que no se había tramitado ningún expediente sancionador, al carecer el Ayuntamiento de medios para ejercer la labor de policía y control.

También hay que tener en cuenta que el art. 46 de la Ley 16/2002, de 19 de diciembre, de Comercio de Castilla y León, y el art. 18, b) del Decreto 82/2006, de 16 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la anterior Ley, atribuyen competencia a los Ayuntamientos para "otorgar las autorizaciones para el ejercicio de la venta ambulante en sus respectivos términos municipales y establecer los Reglamentos u Ordenanzas reguladoras de esta actividad comercial, para lo cual deberán tener en cuenta el nivel de equipamiento comercial existente".



En el informe remitido por el Ayuntamiento de San Bartolomé de Pinares se indica que disponen de una Ordenanza reguladora de la venta ambulante, pero que ésta no contempla la regulación de la venta ambulante ejercida de forma ilegal y fuera de los días señalados, que son los miércoles y sábados de cada semana.

Sin que se nos haya facilitado el contenido de dicha Ordenanza, lo cierto es que el art. 47-1 de la Ley de Comercio de Castilla y León establece un contenido mínimo que han de tener estas disposiciones, entre el que se encuentra la previsión del régimen sancionador aplicable (apartado f); por otro lado, si la Ordenanza del Ayuntamiento regula de alguna forma la venta ambulante, aquella forma de venta que no se ajuste a la misma será irregular, y, por tanto, habrá de tener la correspondiente consecuencia, ya sea sancionadora o, en todo caso, la adopción de medidas para el cese de las prácticas irregulares.

En cualquier caso, la realización de ventas especiales, entre las que se encuentra la venta ambulante, incumpliendo las condiciones y limitaciones que para las mismas se establezcan legal o reglamentariamente, está tipificada como infracción grave en el art. 53 de la Ley de Comercio de Castilla y León. Asimismo, el Decreto 82/2006, de 16 de noviembre, también atribuye a los órganos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León con competencia en materia de comercio interior el ejercicio de funciones de vigilancia, control e inspección sobre las actividades comerciales realizadas en el ámbito territorial de la Comunidad de Castilla y León por comerciantes o por quienes actúen por cuenta de ellos, así como sobre las instalaciones y establecimientos comerciales, productos y servicios que se comercialicen.

Por otro lado, la intervención de los órganos con competencia en materia de sanidad podría ser requerida para el ejercicio de las facultades de inspección y control de productos alimenticios, cuya venta puede estar afectada por normativa sectorial, como es el caso del pan y sus derivados, (art. 21-1 del RD 1137/1998, de 28 de marzo).

En virtud de todo lo expuesto, se consideró oportuno formular la siguiente resolución:

*"- Que, en caso de que la Ordenanza que regula la venta ambulante en su Municipio no disponga del correspondiente régimen sancionador, se proceda a la modificación de la misma, a los efectos de incluir el mismo.*

*- Que este régimen sancionador sea aplicado de forma efectiva, solicitando, subsidiariamente, a los órganos competentes de la Junta de Castilla y León en materia de Comercio y Sanidad, las actuaciones pertinentes para que se cumpla la normativa establecida al efecto, con el objeto de que se elimine la práctica de la venta ambulante irregular en el Municipio de San Bartolomé de Pinares".*



El Ayuntamiento aceptó la resolución, y señaló que se estaba estudiando la posibilidad de poder modificar la Ordenanza que regula la venta ambulante en el Municipio, con la posibilidad de introducir el correspondiente régimen sancionador, todo ello a los efectos de poder eliminar la práctica de la venta ambulante irregular.

Sin embargo, este expediente ha sido reabierto, estando en la fecha de cierre de este informe en tramitación dicha reapertura, dado que la queja se reprodujo, concretamente porque, en las reuniones mantenidas por el Ayuntamiento para adoptar las medidas oportunas, se estaba ignorando a los vecinos afectados.

## **2.2. Mercados**

El lugar de emplazamiento de mercados, por cuanto afecta a los intereses tanto de los vendedores, como de los residentes en los lugares en los que se celebran, así como las condiciones del ejercicio de la venta en dichos mercados han sido objeto de distintas actuaciones llevadas a cabo en esta Procuraduría.

Así, el emplazamiento del “Rastro” que se celebra los domingos en la ciudad de León fue objeto del expediente tramitado con la referencia **20091024**, después de que el Ayuntamiento de León hubiera decretado, el 13 de julio de 2009, *«el traslado provisional del Mercado dominical “Rastro” al solar del recinto ferial, situado en la Avda. Saenz de Miera, anexo al Campo de Fútbol, en tanto se decide su ubicación definitiva»*.

No obstante, con anterioridad a dicha fecha, concretamente mediante un Aviso fechado el 28 de abril de 2009, la Concejalía de Sanidad, Comercio y Consumo del Ayuntamiento, había comunicado a los vendedores del Rastro que, con motivo de las obras que se ejecutarían en el Paseo de Papalaguinda, ya no se podría realizar dicho mercado en este Paseo a partir del 10 de mayo, trasladándose el mismo al espacio existente tras el Campo de Fútbol.

A estos efectos, debemos tener en cuenta que la zona urbana de los emplazamientos autorizados para el ejercicio de la venta ambulante corresponde determinarla a los Ayuntamientos (art. 4 del RD 1010/1985, de 5 de junio, por el que se regula el ejercicio de determinadas modalidades de venta fuera de un establecimiento comercial permanente, aplicable con carácter supletorio en lo no previsto en la Ley 16/2002, de 19 de diciembre, de Comercio de Castilla y León, y el Decreto 82/2006, de 16 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente esta Ley).

De este modo, el Ayuntamiento había adoptado una decisión dentro de los amplios márgenes conferidos por la normativa vigente, sin que se pudiera considerar una decisión arbitraria, por cuanto han existido informes sobre la procedencia del lugar elegido para el



traslado del “Rastro”, con relación a otras alternativas posibles, y se han mantenido reuniones con los representantes de los afectados en las que éstos han podido exponer sus puntos de vista.

Con todo ello, tras valorar el Ayuntamiento las consideraciones de los afectados a la hora de adoptar su acuerdo, y existiendo una serie de justificaciones objetivas sobre la conveniencia del traslado del Rastro, entre las que se encontraba la ejecución de unas obras de remodelación del entorno de Papalaguinda, esta Procuraduría no podría desvirtuar dicho acuerdo sin suplantar el criterio político de la Corporación y las competencias que tiene atribuidas.

De esta forma, sin que se advierta ningún tipo de incumplimiento normativo en el que hubiera incurrido la Administración, ni vulneración de los derechos cuya titularidad corresponde a todos los ciudadanos en el marco de sus relaciones con los sujetos públicos que pueda ser objeto de nuestra supervisión, se procedió al archivo del expediente.

También se tramitó el expediente **20091651**, con relación a una queja sobre el mercadillo que se celebra los jueves en la Calle Cañada de la Vizana de Benavente, por cuanto, según manifestaciones del autor de la misma, la celebración de dicho mercadillo lleva consigo una serie de problemas para los vecinos que residen en el lugar donde se concentran los puestos.

El mercado está sujeto a la Ordenanza Municipal reguladora de la venta ambulante y la realización de otras actividades en la vía pública, publicada en el *BOP* de Zamora de 25 de enero de 2008. A estos efectos, el art. 46 de la Ley de Comercio de Castilla y León, y el art. 18, b) del Decreto 82/2006, de 16 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la anterior Ley, atribuyen competencia a los Ayuntamientos para “otorgar las autorizaciones para el ejercicio de la venta ambulante en sus respectivos términos municipales y establecer los Reglamentos u Ordenanzas reguladoras de esta actividad comercial, para lo cual deberán tener en cuenta el nivel de equipamiento comercial existente”.

La Ordenanza, con relación a dichos mercados periódicos que regula, entre ellos el que es objeto de la queja, establece una serie de medidas para conciliar los intereses de vecinos, comerciantes y clientes, así como otras referidas a la limpieza y ornato de los espacios de venta.

A ello hay que añadir que, según la información que fue facilitada por el Ayuntamiento de Benavente, con relación al informe que la Policía local emitió con ocasión de la queja que se tramitó en esta Procuraduría, siempre hay asignados dos agentes de Policía que controlan todos los aspectos relativos a la regularidad de la actividad que se produce en el mercado y cualquier



tipo de incidencia. Otras medidas, como la entrega de bolsas de plástico a cada vendedor, para que recojan los restos generados, también contribuyen a evitar la suciedad de la zona.

En cuanto a las limitaciones de acceso a los garajes, se informó que las entradas y salidas están expeditas, aunque, lógicamente, la actividad del mercado puede restar comodidad a los vecinos que tienen sus garajes en la zona de mercado.

Finalmente, también se indicó que los titulares-vendedores de los puestos están en posesión de una tarjeta identificativa y, regularmente, se les giran circulares recordándoles la obligatoriedad de tener colocado dicho documento en el puesto en un lugar visible, constituyendo su incumplimiento una infracción que lleva aparejada la correspondiente sanción (art. 37, a, con relación al art. 40-1, a).

Asimismo, el Ayuntamiento de Benavente expresó su voluntad de causar los menores trastornos posibles al vecindario y de adoptar medidas que puedan mejorar la integración de todos los intereses generales por los que ha de velar, para lo cual, además, se han evacuado consultas, tanto a las Asociaciones de Empresarios como a la Cámara de Comercio. De hecho, se indicó que se encontraba en fase de estudio avanzado un proceso de remodelación de los puestos del mercado, con la finalidad, entre otras, de permitir un mayor control de los mismos, y proceder a una recolocación, encaminada, fundamentalmente, a que las intersecciones con otras calles queden libres, para, en su caso, facilitar el acceso de vehículos de emergencia.

Al margen de la regulación de la actividad, así como de la adopción de medidas que concilien los intereses a los que se ha hecho referencia, aspectos éstos que el Ayuntamiento de Benavente ya ha previsto, vista la voluntad del Ayuntamiento de mejorar el desarrollo de la actividad del mercado, que evidencia que pueden ser mejorados ciertos aspectos, se formuló una resolución:

*“Que, con la implicación de las asociaciones que representan los intereses de los vendedores, de consumidores, de los vecinos y de la Cámara de Comercio, se adopten las medidas adecuadas para conciliar los intereses que concurren, y, en todo caso, que se impulse el cumplimiento efectivo de la Ordenanza que regula la venta ambulante en el Municipio de Benavente, para garantizar, entre otras cosas, la menor incomodidad posible a los vecinos de la zona en la que se celebra el mercado, y la seguridad de las personas y bienes”.*

La resolución fue aceptada por el Ayuntamiento, comunicándonos que, próximamente, estaba prevista una reunión con todos los colectivos y sectores afectados, citados en la misma, con el fin de *“escuchar nuevamente a las partes y contrastar ideas y pareceres, así como buscar alternativa y soluciones que confluyan, razonablemente, en una entente lo más ecuánime y factible posible que pueda dar satisfacción, en la medida de lo realizable”.*



Por su parte, el expediente registrado con el número de referencia **20090993**, estuvo relacionado con la pretensión de ejercer la venta ambulante o no sedentaria en distintos mercados de las capitales de provincia de la Comunidad de Castilla y León.

Sin embargo, nos encontramos ante un tipo de actividad que está regulada, normalmente por Ordenanzas Municipales y sujeta a la correspondiente autorización que ha de ser obtenida del propio Ayuntamiento en cuyo término se celebran los mercados.

Vistos los arts. 45, 46 y 47 de la Ley 16/2002, de 19 de diciembre, de Comercio de Castilla y León, así como el art. 23-1 del Decreto 82/2006, de 16 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 16/2002, de 19 de diciembre, de Comercio de Castilla y León, la pretensión de ocupar los lugares que quedan vacíos de forma casual dentro de los recintos de los mercados, sin tener la previa autorización para ejercer la actividad comercial en los mismos, no está permitida, por lo que se procedió al archivo del expediente informándose en este sentido al autor de la queja.

### **2.3. Cámaras de Comercio e Industria**

El expediente de queja registrado en esta Procuraduría con el número de referencia **20090961** tuvo por objeto las liquidaciones del Recurso Cameral Permanente correspondientes al año 2006, para sujetos no exentos del IRPF, que fue girado por la Cámara Oficial de Comercio de Ávila.

En concreto, la cuestión de fondo planteada es si el destinatario de dichas liquidaciones, por importes de 5,6 y 4,41 euros, respectivamente, podía ser obligado al pago, por cuanto el art. 13 de la Ley 3/1993, de 22 de marzo, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación, sobre la obligación de pago y devengo, se remite al art. 6, en el que se determina quiénes son electores, y en el que se excluye de dicha categoría a quienes están relacionados con "las actividades agrícolas, ganaderas y pesqueras de carácter primario", siendo la actividad agrícola-ganadera la que, precisamente, alegaba estar llevando a cabo el interesado, aunque a través de una Comunidad de Bienes constituida con otra persona.

La Cámara Oficial de Ávila mantenía que la Comunidad de Bienes constituida por el afectado, que obtiene sus rendimientos económicos y que declara a los efectos del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), realiza funciones de carácter primario, pero, además, su alta en el Impuestos sobre Actividades Económicas (IAE), concretamente por actividades clasificadas en la División 0 de la Sección 1 de las tarifas, le "faculta" para realizar actividades plenamente comerciales que recaen dentro de lo establecido en el art. 6 de la Ley 3/93, de 22 de marzo, ya que puede comprar al por menor y al por mayor, así como exportar los productos, subproductos y residuos obtenidos como consecuencia de tales actividades.



Frente a ello, no consta que el interesado hubiera realizado ninguna de estas actividades, al margen de que estuviera "facultado" en atención al alta en el Impuesto de Actividades Económicas, aspecto que ha de tenerse en consideración conforme a Sentencias como la del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, de 19 de diciembre de 2008, y más recientemente la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 4ª, de 17 de junio de 2009, entre otras.

Por otro lado, aunque la Cámara Oficial de Comercio de Ávila también se apoya en el contenido de los Estatutos de la Comunidad de Bienes constituida por el interesado, en cuyo art. 5 se prevé que "La Comunidad tendrá por objeto inicial el desarrollo de la actividad de Agricultura-ganadería pudiendo ampliar sus fines a otras ramas", sin embargo, una cosa es que la Comunidad pudiera ampliar sus fines y así lo hiciera, y otra cosa es que, a pesar de esa posibilidad, la única actividad desarrollada sea la que puede ser calificada como propia del sector primario, como también se deduce de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid citada.

De igual modo, en el caso que nos ocupa, el hecho de que la Comunidad de Bienes del interesado se encontrara de alta en la Sección Primera del IAE, División 0, en nada alteraba la exclusión prevista en el art. 6-2 de la Ley 3/1993, y también en este sentido la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia citada en esta Resolución señala que, con independencia de que los fines de las sociedades estén descritos en sus estatutos de forma amplia, su naturaleza no varía.

En el mismo sentido, podríamos decir que el art. 6-3 de la Ley 3/1993, de 22 de marzo, concreta cuándo se ejerce una actividad "comercial, industrial o naviera", sin que ello pueda interpretarse en el sentido que toda persona sujeta al IAE o tributo que le sustituya, con independencia de la actividad concreta que haya realizado, esté obligado al pago del recurso cameral.

Igualmente, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia impone el carácter excepcional de la adscripción obligatoria a las Corporaciones de Derecho Público, lo que "conlleva una interpretación de las excepciones legalmente previstas (art. 6.2, segundo párrafo de la Ley 3/1993, de 22 de marzo), si no amplia, sí al menos no restrictiva de las actividades excluidas del pago del recurso cameral", señalando que en esta misma línea se sitúan las Sentencias del Tribunal Supremo de 25 y 27 de marzo de 2000, las Sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia de Madrid de 9 de mayo de 2001, Canarias de 11 de octubre de 2001 y de la Comunidad Valenciana de 10 de abril de 2001.



De hecho, el segundo párrafo del art. 6-2 de la Ley 3/1993, de 22 de marzo, señala que “En todo caso, estarán excluidas...”.

Con todo ello, la interpretación que realiza la Cámara Oficial de Comercio e Industria de Ávila resultaba contraria a cuanto aquí se ha argumentado, en perjuicio de la Comunidad de Bienes constituida por el interesado, al que se ha exigido el pago del Recurso Cameral, recaudándose la cantidad reclamada por la vía de apremio, al no abonarse la correspondiente cantidad en el periodo voluntario de pago.

Con todo, se consideró oportuno formular la siguiente resolución:

*“- Que, con independencia del transcurso de los plazos que tenía el interesado para recurrir las Resoluciones de la Cámara Oficial de Comercio e Industria de Ávila, relativas a la exacción de los Recursos Camerales girados, y las Resoluciones relativas a la vía de apremio ejecutada, se proceda a la revisión de las mismas, considerando que, en tanto no se ha acreditado lo contrario, la Comunidad de Bienes (...) ha realizado actividades distintas a las que caracterizarían a la misma como electora de la Cámara Oficial de Comercio e Industria de Ávila, y, por tanto, que dicha Comunidad de Bienes no está obligada al pago de los Recursos Camerales girados, por lo que procede la devolución de las correspondientes cantidades.*

*- Que, al margen del caso particular, se modifique la interpretación de la normativa aplicable a la exacción del Recurso Cameral Permanente, en los términos que han sido puestos de manifiesto en esta Resolución, con las correspondientes consecuencias a la hora de determinar los obligados al pago de dicho recurso”.*

Sin embargo, la Cámara Oficial de Comercio e Industria de Ávila rechazó nuestra resolución sobre la base de *“la vigente normativa de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, así como la normativa estatal referida a exacciones fiscales correspondientes al IAE, IRPF e Impuesto de Sociedades, junto con las resoluciones administrativo-tributarias del Tribunal Económico Administrativo Regional y a falta de unificación de doctrina jurídica, que sólo corresponde a nuestro más Alto Tribunal del Estado”.*

### **3. EMPLEO**

#### **3.1. Acciones formativas del Plan FIP**

El expediente registrado con el número de referencia **20090066** se inició con una queja en la que se hacía alusión a la situación de una persona que, a través de los Cursos impartidos dentro de los Planes de Inserción y Formación Profesional (FIP) y de Formación





Profesional Ocupacional (FPO), recientemente había obtenido los permisos de conducción de las categorías C1, C, D1 y D.

Sin embargo, la simple obtención de los permisos de conducción a través de los Planes de Formación, no permite a los participantes acceder a las pruebas convocadas para la obtención del Certificado de cualificación inicial de conductores (la última a través de la Orden FOM/2229/2008, de 4 de diciembre, publicada en el *BOCYL* de 5 de enero), y, en definitiva, conseguir un puesto de trabajo como transportista acorde con los permisos de conducción obtenidos.

Por otro lado, según el autor de la queja, ni a través del Ministerio de Fomento, ni a través de la Administración autonómica, ni de los Sindicatos, había podido obtener información sobre los centros que, en nuestra Comunidad Autónoma, pueden impartir los cursos para obtener dicha Certificación.

Con relación a la cuestión de fondo de la queja, y de acuerdo con la Directiva 2003/59/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2003, hay que tener en cuenta que el RD 1032/2007, de 20 de julio, por el que se regula la cualificación inicial y la formación continua de los conductores de determinados vehículos destinados al transporte por carretera, impone la obtención de un Certificado de aptitud profesional para la conducción por las vías públicas españolas de vehículos de empresas establecidas en cualquier Estado miembro de la Unión Europea, para lo que resulta obligatorio estar en posesión de permisos de conducción de las categorías C1, C1+E, C, C+E, D1, D1+E, D o D+E.

En definitiva, dicha formación obligatoria comprende una cualificación inicial que debe obtenerse con independencia del permiso de conducción y, asimismo, una formación continua dirigida a mantener actualizados los conocimientos inicialmente exigidos.

Para poder presentarse a las pruebas convocadas para la obtención del certificado de aptitud profesional acreditativo de la cualificación inicial, es necesario, conforme a dicho Real Decreto, haber finalizado un curso de formación por parte de los aspirantes (arts. 5 y 6), que ha de ser impartido por un centro autorizado por las administraciones competentes para el otorgamiento de autorizaciones de transporte público (art. 8).

Atendiendo a nuestra petición de información, se nos indicó por parte de la Consejería de Fomento que, en la actualidad, existen 42 centros de formación autorizados en Castilla y León para impartir formación a conductores, tanto inicial como continua, siendo el Ministerio de Fomento el organismo que puede informar al respecto, por cuanto es titular del Registro de Formación.



Con relación a ello, hay que tener en cuenta que el art. 13 de la LO 5/1987, de 30 de julio, de delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable, delegó en las Comunidades Autónomas las competencias administrativas relativas a la adquisición, acreditación y control de la capacitación profesional para la realización del transporte y de las actividades auxiliares y complementarias del mismo; y, en el mismo sentido, la Orden de 28 de mayo de 1999, por la que se desarrolla el Capítulo Primero del Título II del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, en materia de expedición del certificado de capacitación profesional.

Por ello, resulta paradójica la falta de concreción de la Consejería de Fomento, emplazándonos expresamente a pedir la información al Ministerio de Fomento, máxime cuando uno de los motivos de la queja presentada que había sido apuntado, era que el autor de la misma no ha podido obtener información sobre algún centro al que pudiera acudir para realizar el curso de formación, necesario para presentarse a las pruebas convocadas por la Consejería de Fomento, para la obtención del Certificado de cualificación inicial, en los términos previstos en el RD 1032/2007, de 20 de julio, y, en suma, para encontrar un empleo como transportista.

En definitiva, no es comprensible que una persona interesada en realizar el curso de formación para desarrollar una actividad de transporte por carretera, materia sobre la que la Comunidad de Castilla y León tiene competencia exclusiva conforme al art. 70-1-8º del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, tenga dificultades para algo tan simple como saber a qué centros autorizados podría dirigirse, tras haber realizado su consulta a diversos órganos administrativos, tanto dependientes de la Junta de Castilla y León, como del Ministerio de Fomento, resultando todavía más preocupante que dichas dificultades se mantengan tras la actuación llevada a cabo por esta Procuraduría.

Nos estamos refiriendo a una actividad absolutamente reglada por la Administración, tanto en cuanto a los aspectos de la formación, como en cuanto a la autorización de centros, como en cuanto a las pruebas convocadas para obtener la correspondiente certificación, por lo que el derecho a la buena administración, concretado en el derecho a recibir información suficiente sobre los servicios y prestaciones a los que pueden acceder los ciudadanos y sobre las condiciones de acceso a los mismos (art. 12, a) del Estatuto de Autonomía) queda en entredicho.

Dejando al margen esta cuestión, la Disposición Adicional Séptima del RD 1032/2007, de 20 de julio establece que "la formación obligatoria contemplada en este Real Decreto podrá financiarse a través de los fondos a que se refiere el art. 6 del RD 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el Subsistema de Formación Profesional para el Empleo. En dicho supuesto



la formación que se realice deberá ajustarse a los procedimientos y mecanismos establecidos en esa última norma”.

Asimismo, el Fichero de especialidades formativas, previsto en el art. 7 de la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, por la que se desarrolla el RD 395/2007, de 23 de marzo, contempla las especialidades de Conductor de vehículos de las clases C1, C y D, dentro del área profesional de Transportes por carretera.

Con todo ello, la Administración debería contemplar y promover, a través del Subsistema de Formación Profesional para el Empleo, la formación prevista para obtener, al menos, la cualificación inicial de los conductores de determinados vehículos destinados al transporte de mercancías o de viajeros por carretera, por cuanto la simple disposición de los permisos de conducción no es suficiente para que los interesados en las acciones formativas puedan acceder al empleo de transportista.

A estos efectos, hay que tener en cuenta que el objetivo prioritario de las acciones formativas dirigidas fundamentalmente a los trabajadores desempleados, es la inserción o reinserción laboral en aquellos empleos que requiera el sistema productivo, y que los órganos o entidades competentes de las Comunidades Autónomas han de programar dichas acciones formativas de acuerdo a las necesidades de cualificación y las ofertas de empleo detectadas (art. 25-1 del RD 395/2007).

Desde otro punto de vista, la inversión que se realiza en la formación para la obtención de los permisos de conducción de determinados vehículos, que presuponen una demanda de empleo en dicho ámbito, resulta inútil si, además, no se obtiene la correspondiente formación obligatoria para que los conductores puedan llegar a ser empleados como transportistas.

Con ello, consideramos oportuno formular la siguiente resolución:

*“- Que, entre la oferta de formación incluida en el desarrollo del Subsistema de Formación Profesional para el Empleo, se promueva la inclusión de la formación necesaria para obtener el certificado de aptitud profesional regulado en el Real Decreto 1032/2007, de 20 de julio, por el que se regula la cualificación inicial y la formación continua de conductores de determinados vehículos destinados al transporte por carretera.*

*- Que dicha oferta esté relacionada o tenga como destinatarios los trabajadores que participan en acciones formativas para obtener los correspondientes permisos de conducción.*



*- Que exista una información sobre los centros autorizados para impartir los cursos dirigidos a la obtención de los certificados de los conductores, totalmente accesible a cualquier persona que pudiera estar interesada al efecto, y, en particular, a aquellos trabajadores que participan en acciones formativas del subsistema de formación profesional para el empleo, incorporándose incluso dicha información en las convocatorias de pruebas para la obtención del certificado de cualificación inicial de conductores de determinados vehículos destinados al transporte por carretera que la Consejería de Fomento realiza periódicamente".*

Con relación a ello, la Consejería de Economía y Empleo y la Consejería de Fomento vinieron a aceptar las recomendaciones de fondo incluidas en la resolución. En particular, se aceptó la recomendación relativa a promocionar la inclusión de la formación necesaria para obtener el certificado de aptitud profesional contemplado en el RD 1032/2007, de 20 de julio, entre la oferta de formación incluida en el desarrollo del Subsistema de Formación Profesional para el Empleo; si bien, se traslada a las entidades participantes en la formación la responsabilidad de presentar los correspondientes proyectos con ocasión de la solicitud de las subvenciones convocadas al efecto.

Respecto a la información sobre los centros autorizados para impartir los cursos dirigidos a la obtención de los certificados de los conductores, tanto a los interesados, como al propio Servicio Público de Empleo, se indicó que dicha información ha de ser facilitada por Dirección General de Transportes de la Consejería de Fomento, puesto que es la competente reglamentariamente para autorizar dichos centros de formación así como para proceder a su inscripción en el Registro General de Transportistas y de Empresas de Actividades Auxiliares y Complementarias del Transporte que gestiona la Subdirección General de Gestión y Análisis de los Transportes por Carretera (Dirección General de Transporte Terrestre) del Ministerio de Fomento, y a cuyos ficheros aquella tendría acceso en virtud de la cooperación interadministrativa que igualmente le compete en esta materia.

También sobre Acciones Formativas del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional se tramitó el expediente **20082091**, relacionado con el cambio de fechas de una acción formativa FIP solicitada por un Centro de formación, pero que había sido debidamente autorizado por la Gerencia Provincial del Servicio Público de Empleo, por lo que, tras comprobarse este extremo con la información que nos aportó la Consejería de Economía y Empleo, y ajustarse a lo previsto en el RD 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, se procedió al archivo del expediente.



### 3.2. Talleres de empleo

Respecto a los procesos de selección relacionados con la concesión de ayudas y subvenciones cofinanciadas por el Fondo Social Europeo para el Programa de Escuelas Taller, Casas de Oficio, Unidades de Promoción y Desarrollo y de Talleres de Empleo, se tramitó el expediente **20091405**, con motivo de una reclamación en la que se cuestionaba la objetividad con la que había actuado el Grupo de Trabajo Mixto constituido al efecto.

Tras recibirse la documentación del expediente de selección por parte de la Consejería de Economía y Empleo, se pudo comprobar que el Grupo de Trabajo Mixto determinó los requisitos y el perfil de los candidatos al puesto de Director, estableciéndose un baremo para valorar la idoneidad de los mismos. Sin embargo, en las Actas del Grupo Mixto se contenía la puntuación global obtenida por los candidatos por "*currículo*", "*entrevista*" y "*total*", sin especificarse los conceptos por los que se obtiene cada puntuación en cada uno de los dos primeros.

Por lo que respecta a la puntuación obtenida por los candidatos a través de sus currículos, esto es, en formación y experiencia, esta Procuraduría no observó ninguna irregularidad que incidiera en los principios de capacidad y mérito que deben ser respetados en el proceso selectivo, después de comparar los distintos currículos de los candidatos cuya copia se había puesto a nuestra disposición. No obstante, en cuanto a la valoración de la entrevista, el problema estaba en que, dada la naturaleza de la prueba, no existía ningún elemento objetivo que permitiera justificar unas y otras puntuaciones, por lo que, al menos, hubiera sido conveniente reflejar en las actas del Grupo Mixto los motivos que habían dado lugar a dichas puntuaciones, incidiéndose en qué aspectos del baremo concurrían y qué aspectos no concurrían en unos y otros candidatos. De este modo, se garantizaría la exclusión de toda arbitrariedad, y la posibilidad de impugnar los resultados cuando éstos no se ajustaran a la baremación establecida. A estos efectos, hay que tener en cuenta que, en el caso en que nos encontráramos, la entrevista podía resultar decisiva, por cuanto con ella los candidatos podían obtener un máximo de cinco puntos, al igual que con la valoración de sus currículos.

Con ello, consideramos oportuno formular la siguiente resolución:

*"Que los Grupos de Trabajo Mixto constituidos para la selección de los alumnos trabajadores de las Escuelas Taller y Casas de Oficio, de los trabajadores de las Escuelas Taller y Casas de Oficio, de los trabajadores participantes de los Talleres de Empleo así como el director, docentes y personal de apoyo de ambos programas y el personal de las Unidades de Promoción y Desarrollo, especifiquen en sus actas, con el mayor detalle posible, el resultado de la puntuación atribuida a cada candidato, en*



*particular en lo que respecta a las entrevistas, con el fin de dar a conocer los motivos que han llevado al Grupo de Trabajo Mixto a otorgar unas y otras puntuaciones”.*

### **3.3. Otros**

Con la referencia **20090122**, se tramitó un expediente relativo a una oferta de trabajo gestionada por el Servicio Público de Empleo de Castilla y León, aunque fue archivada, tras recibirse la oportuna información de este Servicio, y comprobarse que la gestión se había realizado a través de una aplicación informática para la gestión de demandas de empleo, que ordena automáticamente a los candidatos con unos criterios objetivos que respetan las directrices de los diversos Planes de Acción para el Empleo presentados por la Unión Europea.

Finalmente, también hemos sido receptores de quejas derivadas de la crisis económica padecida durante el año al que se refiere este Informe, pero que, por tratarse de cuestiones ajenas a nuestra competencia, o por no advertirse ningún tipo de irregularidad por parte de las Administraciones sujetas a nuestra supervisión, no dieron lugar a ninguna resolución. Muestra de ello son los expedientes **20090111**, sobre ayudas para autónomos y pequeñas empresas; **20090114**, interesándose la adopción de medidas por parte de la Administración en sectores distintos al de la automoción; **20090118**, referente a la pérdida de las ganancias derivadas de la explotación de una gasolinera sita en una carretera nacional, tras la construcción de una Autovía y la disminución del tráfico de vehículos por la primera; y **20090990**, referido al Expediente de Regulación de Empleo de una Empresa afincada en Valladolid, que fabrica material de construcción, que afectó a 22 trabajadores, pero que, autorizándose por la Autoridad laboral tras finalizar el periodo de consultas con acuerdo, se archivó por ausencia de irregularidad.

## **4. SEGURIDAD SOCIAL**

Considerando las competencias del Procurador del Común de Castilla y León, en materia de Seguridad Social cabría destacar la tramitación del expediente de queja **20090914**, sobre la extinción de una prestación de Ingresos Mínimos de Inserción.

Tras recibirse la oportuna información de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, se pudo comprobar que la Resolución de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de León, por la que se acordó la extinción definitiva de la prestación de Ingresos Mínimos de Inserción que tenía reconocida el interesado, se fundó en el incumplimiento del art. 9, a) del Decreto 126/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la prestación de Ingresos Mínimos de Inserción de la Comunidad de Castilla y León, según el cual “La concesión de la prestación del IMI supondrá la aceptación y el cumplimiento por parte de los beneficiarios de las siguientes obligaciones: a) Comunicar al CEAS correspondiente a su



domicilio, de forma fehaciente y en el plazo de quince días, cualquier cambio que la unidad familiar experimente en las circunstancias personales o económicas y que puedan dar lugar a la modificación, suspensión, o extinción de la prestación, de todo lo cual dicho CEAS dará cuenta a la Gerencia Territorial de Servicios Sociales en el plazo más breve posible”.

Dadas las circunstancias fácticas concurrentes, consideramos que no existió una actuación irregular por parte de la Administración, que se limitó a cumplir la normativa establecida al efecto, por lo que el expediente fue archivado.

**ÁREA H**



**ÁREA H****AGRICULTURA Y GANADERÍA**

<b>Expedientes Área .....</b>	<b>48</b>
<b>Expedientes admitidos.....</b>	<b>22</b>
<b>Expedientes rechazados .....</b>	<b>8</b>
<b>Expedientes remitidos a otros organismos .....</b>	<b>5</b>
<b>Expedientes en otras situaciones .....</b>	<b>13</b>

En el ejercicio 2009, esta institución ha tramitado, en el área de Agricultura y Ganadería un total de 48 reclamaciones.

Desde una perspectiva cuantitativa, como en ocasiones anteriores, las actuaciones de la Administración de la Comunidad Autónoma dirigidas a la agrupación y reorganización de la propiedad rústica por medio de los procedimientos de concentración parcelaria, son las que han dado lugar al mayor número de quejas, concretamente 17 han sido las quejas presentadas en el año 2009, dentro del apartado de desarrollo rural, en relación con los procesos de concentración parcelaria.

Cuestiones meramente procedimentales, disconformidades con los cambios operados en la propiedad como consecuencia de la nueva ordenación y conflictos relacionados con las obras vinculadas a este tipo de procedimientos han centrado este año las quejas presentadas por los ciudadanos.

Siguen siendo una constante las quejas concernientes a las disconformidades con las fincas de reemplazo atribuidas en el marco del procedimiento de concentración parcelaria, así como las motivadas por los retrasos en la tramitación de los procesos concentradores, o por la falta de resolución expresa de los recursos de alzada interpuestos por los particulares.

Igualmente, en materia de desarrollo rural, 9 han sido las quejas presentadas en relación con obras y regadíos, que este año han dado lugar a la intervención de esta Procuraduría en aspectos vinculados con la deficiente o inadecuada conservación de los cauces o arroyos de riego de titularidad local.

No obstante, considerando que las competencias relacionadas con el dominio público hidráulico residen sustancialmente en las confederaciones hidrográficas u organismos de cuenca



adscritos a la Administración del Estado, con lo cual sus actuaciones exceden de nuestro ámbito de competencias, una vez más se ha puesto de manifiesto, la necesidad, en la mayoría de estos casos, de remitir las actuaciones al Defensor del Pueblo, como comisionado parlamentario competente para la fiscalización de su actuación.

Por lo que respecta a la producción agropecuaria, 8 han sido las quejas presentadas, entre las que, en el ámbito de la sanidad vegetal, se reiteran las reclamaciones concernientes a las medidas económicas destinadas a paliar los daños causados por la plaga de topillo campesino. Por su parte, la sanidad animal, a través de muy diversas cuestiones, también ha sido objeto de tratamiento en este ejercicio 2009, así como las actuaciones de las denominadas Juntas Agropecuarias Locales y su gestión del aprovechamiento de pastos.

En otro orden de cosas, la adecuada protección de los derechos de los agricultores y ganaderos de la Comunidad en el marco de la Política Agraria Común y de los procedimientos administrativos tramitados para la concesión de las ayudas económicas que son convocadas anualmente por la Consejería de Agricultura y Ganadería, mayoritariamente con origen en normas y fondos de origen europeo, ha dado lugar a la presentación de 8 quejas, en las que se reiteran las reclamaciones frente a las denegaciones de acceso a la Reserva Nacional, o en relación con las asignaciones de derechos definitivos, incluso con la emisión de los correspondientes certificados de superficies, de titularidad pública, con destino a la formalización de la solicitud de ayudas de la Política Agrícola Común.

Por último, merece un tratamiento especial en este Informe la resolución formulada por esta Procuraduría a todos los ayuntamientos de las provincias de León y Zamora cuyo contenido ha sido la delimitación del ámbito de competencia de los ayuntamientos en la regulación de las distancias entre plantaciones forestales y fincas colindantes, cuestión que, en atención a su relevancia, ha motivado la apertura 7 actuaciones de oficio dirigidas al resto de provincias de nuestra Comunidad Autónoma.

Esta Procuraduría es consciente de la gran diversidad de los municipios de esta Comunidad y de las muy diferentes características y circunstancias de los mismos pero ello no obsta para que las conclusiones del estudio jurídico realizado se hagan extensivas a todos los municipios habida cuenta de la repercusión de la materia tratada en el ámbito de la reforestación de tierras agrícolas y de la política forestal de esta Comunidad.

En cuanto a la colaboración de las administraciones con esta institución haremos, como en casos anteriores, la adecuada distinción entre la remisión de información y las respuestas dadas a las resoluciones remitidas por esta Procuraduría. Ciertamente es que, a diferencia de lo que ocurre en otras partes de este Informe, la mayoría de las quejas tienen como destinataria la Consejería de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León por la propia



naturaleza de la materia. En estos casos, la Administración autonómica responde adecuadamente y en tiempo, tanto a las peticiones de información, como a las resoluciones remitidas, excepción hecha de la queja **20090051** en la que tras formularse resolución por esta Procuraduría, con fecha 23 de junio de 2009, no se ha recibido, por parte de la Consejería, respuesta a la misma.

Por lo que respecta a los ayuntamientos, ha de valorarse el verdadero esfuerzo que éstos hacen para colaborar con esta institución. Aunque existan casos de dilación, entendemos que por causas imputables más bien a la limitación de medios personales y económicos, en cualquier caso, es cierto que no podemos hablar, en cuanto a remisión de información, de ayuntamiento alguno que haya sido reticente a la hora de enviarla. Respecto a la respuesta a las resoluciones, si bien la mayoría de los ayuntamientos remiten cumplida contestación admitiendo o rechazando la resolución, hay algunos casos que constituyen una excepción cual es el caso del Ayuntamiento de El Sahugo, en la provincia de Palencia, que en el caso de las quejas **20080548** y **20080551**, cuyas resoluciones fueron remitidas el 5 y 7 de mayo de 2009, respectivamente, no ha dado respuesta a esta institución.

## **1. DESARROLLO RURAL**

### **1.1. Concentración parcelaria**

Las actuaciones que la Administración de la Comunidad Autónoma ha desarrollado dentro del ámbito de los procesos de concentración parcelaria, dirigidas a la reordenación de la propiedad rústica, a la creación de infraestructuras viarias de servicio y a la realización de obras de mejoras, han dado lugar, durante el ejercicio anual del 2009, a un total de 17 quejas, que suponen un 35% del total de las quejas presentadas en esta área.

#### **1.1.1. Procedimiento de concentración parcelaria**

Las cuestiones estrictamente procedimentales que se han tratado durante este ejercicio, se han centrado en los retrasos o dilaciones en la tramitación de los procedimientos de concentración parcelaria, como es el caso de los expedientes **20091817**, **20092215** y **20092216**, actualmente en tramitación.

Por otra parte, la falta de resolución expresa de los recursos interpuestos por los particulares, a diferencia de años anteriores, ha sido objeto de tratamiento y resolución únicamente en la queja **2080265** cuyo contenido, en atención a la cuestión de fondo planteada en la misma, será objeto de exposición en el apartado relativo a las obras de concentración parcelaria.

Asimismo, en el ámbito del procedimiento de concentración parcelaria es frecuente que el contenido del acuerdo de concentración genere controversias entre la administración



pública actuante y los propietarios afectados que con frecuencia se consideran dañados en su patrimonio como consecuencia de la efectiva materialización de la reordenación de la propiedad rústica en que se concreta la concentración parcelaria.

En este sentido, han sido varias las quejas que se han tramitado en esta Procuraduría, procedentes de propietarios disconformes con la cuantía, el contenido o las características de las fincas de reemplazo atribuidas por la administración en los acuerdos de concentración parcelaria adoptados para distintas zonas de Castilla y León.

Ante estas cuestiones esta institución, por su propia naturaleza, debe limitarse, fundamentalmente, a verificar la regularidad de las adjudicaciones realizadas, determinando la equivalencia de los valores relativos asignados en las bases de la concentración parcelaria a las parcelas aportadas, con los correspondientes a las fincas de reemplazo finalmente atribuidas en el correspondiente acuerdo de concentración.

Pues bien, en todos los expedientes tramitados, (**20080237**, **20080265**, **20081380** y **200907786**), analizado el contenido de la información proporcionada por la Consejería de Agricultura y Ganadería, y tras proceder a la comparación de los valores indicados en relación con las fincas de los distintos titulares referidos en las quejas, no se apreció irregularidad alguna que tuviera la virtualidad de viciar los respectivos acuerdos de concentración adoptados, siendo el valor de las parcelas aportadas en bases definitivas semejante, de acuerdo con su ficha de atribuciones, al valor de las fincas de reemplazo atribuidas en el correspondiente acuerdo, llegándose a la conclusión de que no concurrían las circunstancias que permitieran la intervención de esta institución, al no verificarse actuación alguna, por parte de la Administración Autonómica, que implicara una infracción del ordenamiento jurídico, en el marco del procedimiento de concentración parcelaria.

Por otra parte, el detallado estudio de toda la documentación obrante en cada uno de los expedientes tramitados ha permitido apreciar que, en la mayoría de los casos, las alegaciones y peticiones de los propietarios eran respetadas, haciéndose incluso coincidir, en ocasiones, las fincas aportadas y las de reemplazo, asignándose, en la medida de lo posible, fincas de reemplazo contiguas a los miembros de un mismo núcleo familiar o de una misma explotación agraria, siempre y cuando estas circunstancias fueran puestas de manifiesto por los propietarios partícipes.

Por último, la queja **20090334** fue interpuesta por un ciudadano que entendía que el acuerdo de concentración parcelaria de la zona regable del Páramo Bajo Demarcación 1 (León-Zamora), había atribuido a otra persona, de forma indebida, una finca que era de su propiedad.

En estos casos, el origen de la cuestión suele ser el procedimiento de investigación de la propiedad que constituye una fase previa y necesaria para determinar las bases de la



concentración parcelaria en la que la administración realiza los trabajos e investigaciones necesarias para determinar la situación jurídica de las parcelas comprendidas en el perímetro de la zona a concentrar, y en la que la participación del administrado resulta esencial (art. 32 de la Ley 14/1990).

Esta fase se realiza a partir de los datos que declaran los propietarios y demás titulares de derechos, quedando obligada la Dirección General de Desarrollo Rural, como señala el art. 32.3 de la Ley 14/1990, a requerir a los declarantes para que presenten los títulos de propiedad. La Ley reguladora del procedimiento concentrador en Castilla y León prevé la participación de los propietarios en orden a acreditar sus títulos dominicales o posesorios en distintas fases: en la de investigación con el fin de reunir datos que permitan con carácter provisional establecer las bases de la concentración (art. 25), en la encuesta prevista en el art. 26 con la finalidad de que los interesados puedan formular las observaciones escritas o verbales pertinentes, en la fase de presentación de títulos, con carácter obligatorio, del art. 32, mediante la formulación de alegaciones y observaciones al Proyecto de concentración del art. 47 y mediante los procedimientos de revisión a instancia de parte (recursos de alzada) previstos en los arts. 49 y ss del mismo texto legal.

En relación con el expediente fiscalizado por esta institución, de conformidad con la documentación obrante en esta institución, no se constató incumplimiento alguno por parte de la Administración, poniéndose de manifiesto que la parte interesada no había ejercitado derecho alguno de los que le confiere la Ley, en orden a la impugnación de las Bases Definitivas o a la acreditación de sus derechos en la fase de investigación de la propiedad, presentando su primera reclamación una vez aprobado el acuerdo de concentración parcelaria de la zona.

Por tanto, habida cuenta de la preclusión de los plazos en orden al ejercicio de las reclamaciones de la propiedad que podía ejercitar el afectado en el ámbito del proceso concentrador, se le indicó que el art. 63 de la Ley 14/1990 deja expedita la vía judicial ordinaria para salvaguardar los derechos que le asisten, toda vez que la declaración de dominio de las parcelas que realiza la administración, sólo produce efectos en el expediente de concentración, de forma que si los derechos y situaciones jurídicas no hubieran sido asignados en las bases a su legítimo titular, no quedan perjudicados por las resoluciones recaídas en aquél, aunque ganen firmeza, al poderse hacer efectivas por la vía judicial ordinaria.

#### **1.1.2. Obras vinculadas a los procedimientos de concentración parcelaria**

El procedimiento administrativo de concentración parcelaria tiene como concreta finalidad lograr la rentabilidad de las explotaciones agrarias a través de la reordenación del terreno y de la redistribución de la propiedad rústica. Estos fines se consiguen no sólo mediante la concentración de superficies dispersas, sino a través del establecimiento de una red viaria



adecuada y de la debida realización de obras como el encauzamiento de aguas pluviales o el saneamiento y adecuación de las redes de riego.

A este respecto es frecuente que la ejecución de estas obras genere daños en las propiedades de los particulares que, desde una perspectiva jurídica, deben encauzarse a través de los trámites de la responsabilidad patrimonial.

En este sentido, la queja **20080265**, se presentó como consecuencia de la presunta generación de unos daños patrimoniales ocasionados por la ejecución de las obras de infraestructuras de la concentración parcelaria en la zona de El Cabaco, Salamanca, concretamente de un camino colindante con la finca afectada.

Recabada información de la Consejería de Agricultura y Ganadería, el informe remitido permitió concluir que, si bien la administración tenía conocimiento de los daños que las obras del camino de concentración parcelaria estaban ocasionando en la propiedad del afectado, (primero de forma verbal y posteriormente por la presentación, por parte del interesado, de la reclamación por los daños sufridos), ésta no había llevado a cabo trámite alguno al respecto.

Al parecer, la causa de los daños ocasionados, tanto en el muro de cerramiento de la finca, como en la pared y acceso al pozo de la misma, se encontraba en la elevación del camino realizado que, además de ocasionar daños en el muro, supuso una considerable reducción de la altura del mismo, bloqueando, en consecuencia, la puerta que servía de acceso al pozo y que se ubica en el propio muro de cerramiento. Al elevar el camino, gran parte de la puerta quedó oculta y por tanto inhabilitada, sin poder abrirse, con lo que el acceso al pozo subterráneo se ha hecho imposible.

Se procedió, en consecuencia, al análisis de la institución de la responsabilidad patrimonial de la administración pública y su posible aplicación al supuesto planteado en la queja.

De esta forma, se puso de manifiesto la obligación que incumbía a la Administración autonómica, en este caso, de iniciar el expediente de reclamación de los daños y perjuicios, ajustándose a las específicas normas contenidas en los arts. 142 y 143 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y en el RD 429/1993, de 26 de marzo, que aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, y ello independientemente de que se hubiera acreditado o no la realidad de los alegados daños y perjuicios, debiendo, los poderes públicos, ser respetuosos con las garantías procedimentales que permitan la instrucción y tramitación de las reclamaciones, acatando la regulación prevista, sin que en ningún caso, puedan obviar el procedimiento establecido.



En lo concerniente a la posibilidad de que se declarara la responsabilidad de la administración autonómica por los daños que se le imputaban, esta institución se pronunció manifestando que esto dependerá de que concurran todos los requisitos exigibles para que pueda imponerse la obligación de reparar los mismos a dicha administración, a cuya determinación se dirigirán las actuaciones que precisamente deben realizarse en el curso del correspondiente expediente de responsabilidad patrimonial. La concurrencia o no de tales requisitos sólo puede determinarse mediante la tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial.

En definitiva, presentada una reclamación de daños presuntamente causados por la ejecución de una obra pública de interés general, y pudiendo concurrir los presupuestos del nacimiento de una obligación de la Administración autonómica de indemnizar tales daños, procede que por el órgano administrativo competente para ello se proceda a tramitar adecuadamente aquella reclamación con la finalidad de determinar efectivamente la causa de los daños, la evaluación económica de los mismos y el sujeto responsable de su producción.

El mismo expediente planteaba otra reclamación vinculada con la falta de respuesta al Recurso de Alzada interpuesto por el propietario frente al acuerdo de concentración parcelaria de la zona de El Cabaco, tal y como se ha indicado en el apartado correspondiente al procedimiento de concentración parcelaria.

A este respecto, el informe remitido, constataba la existencia de un incumplimiento formal por parte de la Consejería de Agricultura y Ganadería, al haberse superado el plazo máximo del que dispone la Administración para resolver expresamente los recursos de alzada, sin que se hubiera resuelto expresamente el mismo.

En efecto, de conformidad con lo dispuesto en el art. 115.2 de la Ley 30/1992, el plazo máximo para dictar y notificar la resolución de un recurso de alzada será de tres meses, sin perjuicio del sentido desestimatorio del silencio en estos supuestos. En el mismo sentido, el art. 48 de la citada Ley, impone la obligación de cumplimiento de plazos no sólo a los interesados sino a la propia Administración, cuestión que vinculada con la obligación de resolver prevista en el art. 42, no puede ser soslayada por la institución del silencio y menos en un caso de incumplimiento como el analizado.

Aunque conscientes de las peculiaridades propias de todo procedimiento de concentración parcelaria, esta singularidad no puede generar una ampliación indefinida en el tiempo empleado para el cumplimiento de los trámites que integran el mismo por lo que se formuló una resolución, también sobre este extremo.



En virtud de todo lo expuesto, se consideró necesario por parte de esta Procuraduría dirigir una resolución a la Consejería de Agricultura y Ganadería instándola a proceder en los siguientes términos:

*"a) Resolver expresamente en el plazo de tiempo más breve posible, el recurso de alzada interpuesto mediante escrito registrado en el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Salamanca de fecha 9 de noviembre de 2007, por (...), frente al Acuerdo de Concentración Parcelaria adoptado en el procedimiento de concentración parcelaria de la zona de El Cabaco (Salamanca), llevando a cabo las actuaciones necesarias, por los medios legalmente establecidos, para proceder a resolver los recursos, reclamaciones y demás actuaciones administrativas en tiempo y forma respetando las previsiones legales y adecuándolas a los principios de eficacia y eficiencia.*

*b) Adoptar por el órgano administrativo competente las actuaciones dirigidas a tramitar y resolver expresamente la reclamación de daños presentada por (...) registrada con fecha 24 de marzo de 2008, con la finalidad de determinar, de forma definitiva y previa evaluación económica de los mismos, la efectiva existencia de una obligación de esa Administración autonómica de proceder a la indemnización de tales daños, de conformidad con lo dispuesto en el Título X de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y en el RD 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas".*

La resolución, respecto al primero de los pronunciamientos, fue aceptada por la Consejería de Agricultura y Ganadería que, sin embargo, mostró su discrepancia sobre la segunda parte.

## **1.2. Obras y regadíos**

El regadío es un elemento trascendente y esencial en la economía agraria española, contribuyendo al logro de los principales objetivos del desarrollo rural, como la creación de empleo y la fijación de la población del medio rural, desempeñando un notable papel en la ordenación del territorio rural, cumpliendo una función social como factor de equilibrio territorial y como elemento de recuperación demográfica, lo que en zonas rurales en declive es un objetivo básico para evitar el abandono y la consiguiente degradación del espacio, paisaje, recursos naturales y medio ambiente.

De este modo, puede considerarse que el regadío multifuncional, caracterizado por fijar población, ordenar el territorio y mantener el espacio rural, constituye una pieza básica del





nuevo modelo de agricultura europea, siendo definido en el Plan Nacional de Regadíos como regadío social.

La planificación de regadíos debe responder a una serie de principios y directrices generales que incorporen los cambios institucionales, económicos y sociales, así como las nuevas tendencias, enfoques conceptuales y criterios recogidos en el Tratado de la Unión y en los Reglamentos y Directivas que afectan de forma directa o indirecta al desarrollo del regadío.

La actividad fiscalizadora de esta Procuraduría en esta materia está muy delimitada toda vez que en la mayoría de los supuestos la gestión del agua en general, y del riego en particular, corresponde a las confederaciones hidrográficas y a las comunidades de regantes que tienen naturaleza jurídica de corporaciones de derecho público dependientes del Ministerio de Medio Ambiente y cuya actividad debe ser investigada, en consecuencia, por el Defensor del Pueblo. No obstante, el número de quejas presentadas durante el 2009 ha sido de 9, lo que ha supuesto un 18% del total de las quejas presentadas en el área de Agricultura y Ganadería.

En este sentido, se procedió a la remisión, entre otras, de las quejas **2009634**, **20091127**, **20091971**, y **20092004**, a la institución del Defensor del Pueblo para que ésta procediera a adoptar una decisión en cuanto a la existencia o no de las irregularidades denunciadas.

Fuera de estos casos, durante este año, los daños y deficiencias en la conservación y mantenimiento de los arroyos o canales de riego han sido objeto de tratamiento en distintas quejas que, en algún caso se han solucionado una vez iniciada nuestra investigación, y en el caso del expediente **20080996** han dado lugar a la formulación de una resolución.

Planteado ante esta Procuraduría el deficiente estado de conservación, así como los daños y alteraciones del cauce de la denominada “Cacera de Losana”, cuya titularidad dominical correspondía a la Mancomunidad de Agua de Río Viejo (Segovia), se solicitó información en relación con las cuestiones planteadas en aquella, tanto al Ayuntamiento de Turégano, como a la Confederación Hidrográfica del Duero y a la Mancomunidad de Agua de Río Viejo (Segovia).

Del análisis tanto de la información facilitada en el escrito de queja, como de la remitida por las distintas Administraciones implicadas se constató que la titularidad dominical de la cacera correspondía a la Mancomunidad de Agua del Río Viejo, con domicilio en Torreiglesias (Segovia), tratándose, por lo tanto, de un cauce de titularidad ajena al Estado.

Esta red de distribución interna del agua (a cielo abierto), se extiende por un amplio territorio, discurriendo por zonas de monte y pastos, hasta llegar a los diferentes depósitos de regulación, de donde cada localidad capta la parte acordada. En este caso, la “Cacera de



Losana" conduce el sobrante de las aguas tomadas aguas arriba hacia el río Pirón, tras numerosos puntos de reparto.

Se constató, asimismo, que las labores de limpieza y desbroce de las caceras se efectuaban de forma esporádica y en tramos muy localizados en los que algún lugareño ejecutaba los trabajos. Así, estos cauces artificiales, con el paso del tiempo, se han "naturalizado" constituyendo valiosos lugares desde el punto de vista medioambiental, gracias al flujo hídrico que en ellos se establece, aunque formen parte de unas infraestructuras obsoletas.

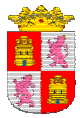
La inspección realizada por el organismo de cuenca a estos lugares advirtió indicios de que se había procedido a cortar el canal para derivar las aguas mediante el aporte de piedras o tierra de forma transversal a la corriente, con el fin de desbordar las aguas por las márgenes e inundar ciertas fincas adyacentes.

Tras identificar al autor de los cortes de la cacera, la Confederación Hidrográfica del Duero procedió a la incoación del correspondiente expediente sancionador, por riego no autorizado.

A la vista de lo informado, si bien es cierto que, por parte de la Mancomunidad, como titular dominical de la cacera, se había solicitado una subvención a la administración autonómica, con el fin de limpiar y acondicionar debidamente el cauce, no lo es menos, que hasta el momento en que se pusieron de manifiesto estos hechos, no se había llevado a cabo ninguna tarea de conservación, limpieza y mantenimiento, y ello a pesar de ser la Mancomunidad "Río Viejo" la titular de la canalización (que pertenece a la red de conducciones de agua para abastecimiento), y que entre los fines de la citada entidad local está el suministro de agua a los municipios mancomunados, además de haber reconocido en su informe la necesidad de estas tareas para que pudieran volver a brotar los manantiales que hay en todo el trayecto de la cacera.

En todo caso, corresponde a la mancomunidad el control de sus conducciones, su mantenimiento, así como el velar por el buen estado de las obras de toma del río Viejo, además de evitar el abuso, despilfarro o contaminación del agua captada y ello de conformidad con el art. 12 de sus Estatutos, publicados mediante Orden de 6 de julio de 2001 de la Consejería de Presidencia y Administración del Territorio, así como del art. 25.2.1) de Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

En consideración a lo expuesto, se consideró necesario recomendar la realización de tareas de reparación, mantenimiento y conservación de la "Cacera de Losana" y del resto de las conducciones que conforman la red de abastecimiento, si fuera necesario, de forma que se evite la situación de abandono.



Asimismo, y en el ámbito de sus competencias, se consideró adecuado que la mancomunidad realizara labores de control e inspección con el objeto de evitar actuaciones como la que ha dio lugar a la tramitación del procedimiento sancionador por parte de la Confederación Hidrográfica del Duero, poniendo en conocimiento del organismo de cuenca aquellos hechos que revistan el carácter de infracción del ordenamiento.

En la fecha de cierre de este Informe la Mancomunidad no había puesto de manifiesto su postura sobre la resolución dictada.

## **2. PRODUCCIÓN AGROPECUARIA**

### **2.1. Sanidad animal**

La mejora sanitaria, el desarrollo de la ganadería, la protección de la salud humana y el control de las condiciones medioambientales y de explotación se encuentran entre los objetivos de la Ley 6/1994, de 19 de mayo, de Sanidad Animal de Castilla y León.

Sin duda, la sanidad animal ha de tener un planteamiento integral y debe comprender todo aquello que directamente afecte a la salud de los animales e indirectamente, es decir, a través de los mismos y de sus productos, repercuta negativamente en la salud humana. La sanidad animal implica no sólo la ausencia de toda alteración, sino la presencia del máximo bienestar, como base y fundamento de todos los productos y servicios que los animales pueden proporcionar al hombre.

En este ámbito se presentó una queja con referencia **20080548** motivada por la existencia de irregularidades en la tramitación de un procedimiento sancionador contra un ganadero que, sin entregar la correspondiente guía sanitaria, había introducido su ganado en el Monte de Utilidad Pública de titularidad municipal, para el correspondiente aprovechamiento de pastos.

Admitida la queja, esta institución se dirigió al Ayuntamiento de El Sahugo, (Salamanca), en solicitud de la información pertinente relacionada con el objeto de la queja planteada.

Considerando que la copia del expediente sancionador no fue remitida a esta institución, a pesar de nuestra reiterada petición, así como las manifestaciones vertidas por ese Ayuntamiento en sus dos informes y, especialmente, la fecha de la resolución sancionadora adoptada por el Alcalde de El Sahugo, 30 de mayo de 2007 (sólo tres días después de producirse los hechos causantes de la sanción impuesta), esta institución concluyó que la sanción impuesta al ganadero (que tampoco aparecía expresamente identificado como responsable de la supuesta infracción), lo había sido al margen de la tramitación del correspondiente expediente administrativo, concretamente, con total y absoluta ausencia del



mismo, sin que se hubiera procedido a tramitar, de conformidad con lo previsto en la normativa aplicable, el preceptivo procedimiento sancionador contra el ganadero afectado.

De esta forma, se vulneró el principio de garantía del procedimiento, expresamente reconocido en el art. 134.1 y 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, previsión legal que tiene su formulación reglamentaria, en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma, en el art. 1 del Decreto 189/1994, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento Sancionador de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

La consecuencia directa, en aplicación del art. 62.1.e) de la Ley 30/1992, fue la nulidad de pleno derecho del acto de imposición de esa sanción, debiendo procederse a su revocación de conformidad con lo previsto en el art. 105, del citado texto legal.

No obstante, la imposición de la sanción obviando la preceptiva tramitación de un procedimiento sancionador al efecto, no fue la única irregularidad en la actuación de esa administración que se pudo constatar en este expediente, en el que resultaba igualmente trascendente la aparente fundamentación de la sanción en el contenido de un bando del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de El Sahugo, en el que se informaba a los ganaderos de la fecha de entrada en los pastos, la fecha en la que debían realizar el ingreso correspondiente, así como de la necesidad de entregar la guía del ganado en el Ayuntamiento antes de la entrada y de la salida de los animales.

El examen del citado bando, así como de la resolución sancionadora, confirmó que los hechos objeto de controversia se centraban en la guía de origen y sanidad animal que debía usar el ganadero sancionado, cuestión perteneciente al ámbito de la sanidad animal, de forma que los hechos descritos podrían haber sido, en su caso, constitutivos de una presunta infracción administrativa de la Ley 6/1994, de 19 de mayo, de Sanidad Animal de Castilla y León y del Decreto 266/1998, de 17 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Sanidad Animal.

Nuevamente, la aplicación de la normativa expuesta condujo a la apreciación de la nulidad de pleno derecho de la sanción impuesta en atención a que la misma fue dictada por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia, toda vez que el Alcalde, carece de competencias sancionadoras en materia de sanidad animal, competencias atribuidas a distintos órganos de la administración autonómica y cuya delegación está expresamente prohibida.

Así mismo, se consideró conveniente recordar a esa administración local la impropiedad de acordar por medio de un bando -dictado exclusivamente por el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento- la regulación de ciertos aspectos normativos, en relación con la



tipificación de infracciones y la imposición de sanciones al respecto, pudiendo incurrir en manifiesta incompetencia objetiva desde el momento en que, al hacerlo así, se asume unipersonalmente el ejercicio de la potestad reglamentaria que está atribuida al Pleno del Ayuntamiento por el art. 22.2 d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.

En consecuencia se consideró necesario formular una resolución instando al Ayuntamiento de El Sahugo (Salamanca) a que procediera a iniciar los trámites legales correspondientes, de conformidad con lo previsto 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, al objeto de proceder a la revocación de la sanción impuesta al ganadero.

El presente expediente fue archivado al no obtener respuesta alguna a nuestra resolución, transcurrido un plazo de seis meses, y pese a haber reiterado en varias ocasiones al Ayuntamiento de El Sahugo (Salamanca) la necesidad de conocer su postura.

## **2.2. Sanidad vegetal**

La Ley 43/2002, de 20 de noviembre, de Sanidad Vegetal, articula los criterios y las actuaciones aplicables en materia de sanidad vegetal, en general, y de prevención y lucha contra plagas, en particular, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas.

Se pretende con ello, establecer unos criterios básicos homogéneos para abordar los problemas de aparición de plagas en un determinado territorio y posibilitar la rápida adopción de medidas de control. Asimismo, se clarifican los requisitos para la adopción de las medidas oficiales contra una plaga para su erradicación, evitar su extensión, reducir sus poblaciones o sus efectos.

A este respecto, la plaga de topillo campesino (*microtus arvalis*), que afectó a nuestra Comunidad Autónoma, estuvo nuevamente en el origen de la queja **20090051** relacionada con las medidas económicas adoptadas para paliar los daños ocasionados por la plaga.

En este caso, el motivo de la queja era la falta de respuesta por parte de la Dirección General Agropecuaria a los recursos de alzada interpuestos por un agricultor afectado, en el ámbito de los procedimientos para la valoración de pérdidas de la producción ocasionadas por la plaga del topillo campesino. Frente a las resoluciones denegatorias de sus solicitudes, el afectado interpuso los correspondientes recursos de alzada, sin que hubiera recaído pronunciamiento alguno por parte de la Administración autonómica.

En atención a nuestra petición de información se remitió por la Administración autonómica informe en el cual se hacía constar que la Dirección General de Producción



Agropecuaria había propuesto la desestimación de los recursos de alzada interpuestos por el interesado, frente a las resoluciones de dicha Dirección General, recaídas en las respectivas solicitudes de valoración de pérdidas de producción ocasionadas por la plaga de topillo campesino que formuló en su momento y que dichas propuestas se encontraban en periodo de tramitación, pendientes del preceptivo informe de Asesoría Jurídica.

Constatado por el contenido del informe remitido por esa Administración Autonómica la superación del plazo máximo de tres meses previsto en el art. 115.2 de la Ley 30/1992, para resolver y notificar la resolución del recurso alzada, esta institución estimó oportuno dirigirse a la Consejería de Agricultura y Ganadería mediante resolución en la que se instaba a la Administración Autonómica a llevar a cabo las actuaciones necesarias, por los medios legalmente establecidos, para proceder a resolver, con la mayor brevedad, los recursos de alzada interpuestos por el afectado contra las resoluciones denegatorias dictadas por la Dirección General de Producción Agropecuaria, en el ámbito de los procedimientos para la valoración de pérdidas de la producción ocasionadas por la plaga del topillo campesino, en cumplimiento de lo dispuesto en los arts. 42 y 115 de la Ley 30/1992, respetando las previsiones legales y adecuándolas a los principios de eficacia y eficiencia.

En la fecha de cierre de este Informe no se ha recibido respuesta a la resolución dictada.

### **2.3. Cámaras agrarias y recursos agropecuarios locales**

La gestión de los pastos es otra de las materias que ha dado origen a la presentación de quejas, concretamente dos, en el presente año.

La Ley 1/1999, de 4 de febrero, de Ordenación de los recursos agropecuarios locales y de la tasa por aprovechamiento de los pastos, hierbas y rastrojeras, regula la problemática vinculada a los negocios agrarios locales de interés particular o colectivo, como son los pastos y rastrojeras, el patrimonio agrario común u otros derechos vinculados al conjunto de agricultores y ganaderos.

Todas estas cuestiones, en atención a su naturaleza, precisan de una gestión en forma colectiva, que la referida Ley sustenta en las Juntas Agropecuarias Locales, como figura asociativa de derecho privado, constituidas por agricultores y ganaderos, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, y sobre quienes recae la responsabilidad de la gestión, sin ánimo de lucro, de aquellos negocios.

Asimismo, la Ley regula los recursos pastables y sus formas de aprovechamiento y adjudicación, igualmente establece el régimen económico y administrativo de aprovechamientos y entidades gestoras, así como un régimen sancionador adecuado a la realidad agraria actual.



Sobre esta materia son frecuentes las quejas relacionadas con el impago del precio de los pastos, bien por parte del adjudicatario del aprovechamiento, bien por la Junta Agropecuaria local gestora.

En la queja con número de expediente **20081955** se hacía alusión, precisamente, a presuntas irregularidades en la gestión de la Junta Agropecuaria Local de Fresno de Sayago (Zamora), en especial al impago del precio de los pastos gestionados por esta entidad, a uno de los propietarios.

Solicitada a la Consejería de Agricultura y Ganadería la información correspondiente a la cuestión planteada se puso en conocimiento de esta Procuraduría que en el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Zamora se habían incoado una serie de procedimientos sancionadores, contra el referido ganadero, por impagos del precio del aprovechamiento de los pastos, hierbas y rastrojeras en la localidad de Fresno de Sayago (Zamora), siendo las únicas reclamaciones o quejas que constaban en dicho Servicio Territorial relacionadas con la divergencia entre el importe de los pastos gestionados por la Junta Agropecuaria Local de Fresno de Sayago y los cobrados, procedentes del mismo ganadero.

A la vista de lo informado, se procedió a determinar, en primer lugar, las competencias que corresponden a los diversos órganos integrantes o vinculados a la Consejería de Agricultura y Ganadería en materia de ordenación de los recursos agropecuarios, de conformidad con la Ley 1/1999, de 4 de febrero y con el Decreto 307/1999, de 9 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Ordenación de los recursos agropecuarios locales.

En este sentido, los arts. 2 de la Ley 1/1999 y 3 del referido Reglamento General de Ordenación de los recursos agropecuarios locales, identifican los órganos competentes en esta materia, si bien no cabe duda que, en este ámbito, el órgano competente de mayor relevancia lo constituyen las juntas agropecuarias locales, recayendo, esencialmente, en las mismas la responsabilidad de la gestión de los negocios agrarios locales de interés particular o colectivo.

Junto a la juntas agropecuarias locales, aparecen las cámaras agrarias provinciales a quienes el art. 13 de la Ley 1/199 atribuye, entre otras funciones, la de asesorar jurídicamente y tutelar administrativamente a las Juntas Agropecuarias Locales, en orden a garantizar el cumplimiento de las funciones que a las mismas les han sido asignadas. Estas Cámaras están sometidas a la tutela administrativa de la Junta de Castilla y León, a través de la Consejería de Agricultura y Ganadería en virtud de lo dispuesto en el art. 3 de la Ley 1/1995, de 6 de abril, de Cámaras Agrarias de Castilla y León.



El resto de los órganos competentes en esta materia integran la organización administrativa, atribuyéndoseles las competencias enumeradas en la normativa referida (arts. 14 a 17 de la Ley 1/1999 y 24 a 27 del Decreto 307/1999).

Una vez determinados los órganos competentes en la materia objeto de estudio, se procedió a examinar la competencia de los mismos en orden a la gestión del cobro del precio de los pastos correspondientes y la distribución de aquél, entre los titulares de las explotaciones agrícolas, conforme prevén los arts. 44 y 46 de la Ley 1/1999 y los arts. 68 y 70 del Decreto 307/1999.

En consecuencia, y examinadas las funciones atribuidas a los Servicios Territoriales de Agricultura y Ganadería en relación con la legislación en materia de ordenación de los recursos agropecuarios locales, se concluyó que éstos no tienen entre sus funciones la de verificar que se efectúen los pagos de los aprovechamientos, a los titulares de las explotaciones agrícolas, al estar encomendada legalmente la gestión del cobro del precio de los pastos a las juntas agropecuarias locales (arts. 44 y ss de la Ley 1/1999; art. 68 del Decreto 307/1999), siendo la vía judicial y no la administrativa la competente para las reclamaciones que se formulen en relación con dichos pagos (art. 49 de la Ley 1/1999 y art. 70.4 del Decreto 307/1999).

Todo ello sin perjuicio de las sanciones que pudieran ser impuestas por dicho órgano por la comisión de infracciones tipificadas en el art. 52 de la citada Ley, entre las que se encuentra el impago del precio del aprovechamiento de los pastos, hierbas y rastrojeras.

Por consiguiente, quedó precisada que la única labor que compete a la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León es la de tutela de las citadas asociaciones de derecho privado en el cumplimiento de las obligaciones impuestas a éstas por la Ley 1/1999.

No obstante, como consecuencia del informe remitido por la Consejería de Agricultura y Ganadería, se verificó que al Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Zamora le constaban reclamaciones formuladas por el afectado, en relación con los pagos de los pastos gestionados por la referida Junta Agropecuaria Local, sin que, al respecto, se hubiera adoptado actuación alguna tendente a determinar la posible existencia, o no, de infracción de la normativa en materia de ordenación de los recursos agropecuarios locales, por impago del precio de los pastos, por parte de la referida Junta Agropecuaria, y que pudiera dar lugar a la tramitación del correspondiente expediente sancionador.

Asimismo, no pudo obviarse que el informe remitido ponía de manifiesto la existencia de tres procedimientos sancionadores, incoados en su momento por el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Zamora, contra el referido ganadero, en los que, dictadas resoluciones e interpuestos recursos de alzada frente a las mismas, la resolución de éstos se encontraba pendiente.





A este respecto, nuevamente se abordó el estudio de la cuestión reiteradamente abordada por esta institución, concerniente a la obligación de dictar y notificar en plazo la resolución expresa en todos los procedimientos, obligación establecida en el primer apartado del art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

De esta forma, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Agricultura y Ganadería, en la que por una parte se instaba a valorar la posibilidad de adoptar las actuaciones que se consideraran necesarias al objeto de verificar si concurren circunstancias o elementos en orden a la incoación de expediente sancionador en relación con la gestión de cobros por parte de la Junta Agropecuaria Local, en atención a las reclamaciones que se habían formulado y que costaban en el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Zamora; y, por otra parte, y en aras del principio de eficacia y en cumplimiento de lo dispuesto en los arts. 42 y 115 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, se resolvieran los recursos de alzada interpuestos en los procedimientos sancionadores, tramitados en materia de ordenación de recursos agropecuarios locales.

En la fecha de cierre de este informe la Consejería de Agricultura y Ganadería no había puesto de manifiesto su postura respecto a la misma.

Por su parte, el expediente **20090228** estaba motivado por la falta de respuesta, por parte de la Consejería de Agricultura y Ganadería, a un escrito presentado por un ciudadano en el que solicitaba que la administración autonómica acordara lo necesario para que, por la Junta Agropecuaria Local de San Miguel de la Ribera (Zamora), se expidiera certificación en la que hiciera constar el titular o titulares de un aprovechamiento de pastos.

Al parecer tanto la Junta Agropecuaria Local de San Miguel de la Ribera, como la Cámara Agraria Provincial de Zamora se habían negado a facilitar la información solicitada y el interesado recurría a la Consejería en el ejercicio de sus funciones de supervisión de estas entidades.

El informe remitido por la Consejería a esta Procuraduría expuso el error de la fundamentación jurídica de la petición del solicitante, quien se amparaba en el art. 35.h) de la Ley 30/1992, en orden a satisfacer su derecho a obtener de la citada junta agropecuaria local una serie de datos, y ello al carecer las Juntas Agropecuarias Locales de la naturaleza de Administración Pública, no siendo éstas órganos administrativos.

Se constató asimismo, que habiendo reiterado el interesado la solicitud a la Junta Agropecuaria Local de San Miguel de la Ribera, el Secretario de la misma expidió el correspondiente certificado (si bien el contenido no satisfacía sus expectativas), por lo que la



Consejería de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León no consideró procedente efectuar un nuevo requerimiento para su expedición.

Sin embargo, el informe remitido por la Administración autonómica, al tiempo que dejaba constancia de la presentación del escrito presentado por el reclamante en el registro de la Consejería de Agricultura y Ganadería, reconocía que el mismo no obtuvo respuesta por parte de esta administración.

Este extremo motivó la formulación de resolución formal a la Consejería de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León, en orden a que procediera a dar respuesta, con la mayor brevedad posible, al escrito presentado y registrado en esa administración, así como para que, en futuras actuaciones y en cumplimiento de la obligación de resolver sancionada en el art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, se lleven a cabo las actuaciones necesarias, por los medios legalmente establecidos, para proceder a resolver los recursos, reclamaciones y demás actuaciones administrativas en tiempo y forma respetando las previsiones legales y adecuándolas a los principios de eficacia y eficiencia.

#### **2.4. Otros supuestos**

Con motivo de la tramitación de un expediente de autorización de plantación de un viñedo, un propietario colindante formuló solicitud de acceso al mismo, petición que fue denegada por la Sección de Sanidad y producción Vegetal, de la Dirección General de Producción Agropecuaria. Esta cuestión dio lugar a la apertura del expediente **20091395**.

Recabada de la Consejería de Agricultura y Ganadería la información necesaria para el estudio de la cuestión planteada, ésta puso de manifiesto que la referida solicitud fue desestimada toda vez que los datos que se requerían eran considerados de carácter personal y por tanto, de acuerdo con la LO 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal, solamente podían ser conocidos con el consentimiento del interesado o a través de la vía judicial ordinaria.

A la vista de lo informado, esta Procuraduría consideró procedente apreciar la posible concurrencia de irregularidades en la actuación administrativa.

En primer lugar, el escrito que fue remitido al solicitante, por parte de la Sección de Sanidad y Producción Vegetal del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de León, carecía de las más esenciales formas para ser considerado un acto administrativo a tenor de lo dispuesto en la Ley 30/1992, denegándose el derecho de acceso al expediente sin conceder pie de recurso o trámite alguno en virtud del cual el interesado pudiera ejercitar su derecho, creando de esta forma al particular una evidente indefensión.



En segundo lugar, y respecto del informe remitido a esta Procuraduría que aludía a la aplicación de la LO 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, se entendió que la remisión a la misma era improcedente. En efecto, los datos obrantes en el expediente constituyen datos personales a tenor de lo dispuesto en el art. 3 del meritado cuerpo legal en la medida en que lo son “cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables”. Sin embargo, ello no es óbice para que deba acudirse a la normativa de procedimiento administrativo que es la aplicable en el presente caso so pretexto de una aplicación excesiva e indebidamente literal del art. 6 de la Ley Orgánica. Así el art. 11.2 indica que cabe la comunicación de los datos sin consentimiento del titular cuando la cesión está autorizada en una ley.

El interesado fundamentaba su solicitud en lo dispuesto en los arts. 35 y 37 de la Ley 30/1992, el primero de los cuales reconoce en su apartado a) el derecho de los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas “a conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, y obtener copias de documentos contenidos en ellos” y la condición de interesado en el procedimiento administrativo viene recogida en el art. 31 del mismo texto legal.

Pues bien, en el presente caso la solicitud se refería a un expediente administrativo de un colindante del interesado, que, presuntamente pudiera haberse excedido en su derecho de plantación invadiendo la propiedad del afectado, por lo que ostentaría obviamente la condición de interesado en el referido expediente, y debería considerársele reconocido el derecho establecido en el art. 35 a) de la Ley 30/1992.

Cuestión distinta sería la competencia o incompetencia de esta Administración para salvaguardar el derecho de propiedad del interesado.

De este modo, la previsión contenida en el citado precepto supone una excepción legal al consentimiento del interesado para la comunicación de sus datos de carácter personal, de modo que la cesión planteada en la consulta se encontraría amparada por el art. 11.2 a) de la LO 15/1999. La condición de interesado en el procedimiento hace innecesario acudir al análisis del art. 37 de la Ley 30/1992, que podría fundar la transmisión de los datos al amparo del derecho de los ciudadanos a acceder a los archivos y registros.

Por tanto, la cesión se encuentra amparada por el art. 11.2 a) de la LO 15/1999, en conexión con el art. 35 a) de la Ley 30/1992, en los términos antedichos. Sobre esta cuestión (la pertinencia de aplicación del citado cuerpo legal) existe abundante doctrina tanto de la Agencia Española de Protección de Datos como de sus homólogas autonómicas. Cuestión distinta sería que esta Administración hubiera estimado que en el solicitante no concurría la condición de interesado (por más que estimamos que se encuentra amparado en el supuesto



del art. 31.b) al ostentar un derecho que puede verse afectado por el contenido del acta de inspección) a cuyo efecto podría habersele denegado el acceso siempre con las formas y cautelas legales oportunas.

Por otra parte también resulta llamativa la revocación implícita del derecho que se hace al interesado concediéndole el acceso mediante escrito (que tampoco tenía la forma de resolución en los términos) para luego denegárselo sin motivación alguna (puesto que la remisión genérica a la LO 15/1999 no nos parece acertada en los términos antedichos).

En consecuencia con lo expuesto, por parte de esta Procuraduría se formuló una resolución a la Consejería de Agricultura y Ganadería, que en la fecha de cierre de este Informe no había emitido respuesta al respecto, en la que se recomendaba que en lo sucesivo se eviten prácticas como la descrita so pretexto de la aplicación de la LO 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, así como la remisión a los ciudadanos de escritos que carezcan de las condiciones esenciales para ser considerados actos administrativos (incluido el pie de recurso). Ya en lo concerniente al caso concreto, se resolvió que se permitiera al interesado el acceso al expediente de referencia con el fin de que éste pudiera ejercitar adecuadamente su derecho.

### **3. POLÍTICA AGRARIA COMUNITARIA**

El proceso de integración comunitaria europea supuso, entre otros muchos aspectos, la implantación de una política agrícola común (PAC), es decir, de una política económica común en el ámbito del sector agrícola, cuyos objetivos, en términos generales, eran de orden económico, social y político.

La política agrícola común (PAC) no sólo responde a criterios de producción agraria, sino que también plantea objetivos de mantenimiento del medio rural o de gestión ambiental por parte de la agricultura, y lo hace con su política de ayudas directas y, fundamentalmente con su política de desarrollo rural.

En el ámbito de esta política común, el fomento de las actividades agrícolas y ganaderas que desarrolla la Comunidad Autónoma de Castilla y León se traduce en la regulación, tramitación y resolución de un amplio abanico de ayudas económicas, convocadas anualmente por la Consejería de Agricultura y Ganadería, en su mayoría con origen en normas y fondos europeos.

Sin duda, una adecuada elección de los objetivos perseguidos con tales ayudas y la garantía de la correcta gestión y aplicación de las mismas, son elementos esenciales de una actuación eficaz de los poderes públicos en orden a conseguir la modernización y desarrollo del sector primario, comprensivo de las actividades agrícolas y ganaderas.



La fiscalización de los procedimientos administrativos tramitados para la concesión de las ayudas económicas que son convocadas anualmente por la Consejería de Agricultura y Ganadería, así como la protección de los derechos de los agricultores y ganaderos de la Comunidad en el marco de la Política Agraria Común, han dado lugar a la presentación de 8 quejas durante el año 2009, es decir, un 16% del total del área.

### **3.1. Ayudas agrícolas**

En relación con las ayudas agrícolas vinculadas a la Política Agraria Común los motivos de las quejas presentadas ante esta institución suelen ser, principalmente, las reclamaciones frente a las denegaciones de acceso a la Reserva Nacional, o en relación con las asignaciones de derechos definitivos, incluso con la emisión de los correspondientes certificados de superficies, de titularidad pública, con destino a la formalización de la solicitud de ayudas de la Política Agrícola Común, si bien durante este año no se ha constatado la existencia de irregularidades en la tramitación y resolución de los procedimientos de concesión de ayudas agrícolas, a excepción del supuesto planteado en el expediente **20080542**.

Esta queja ponía de manifiesto la existencia de presuntas irregularidades en la emisión, por parte de la Junta Vecinal de Villambroz, (Palencia), de los certificados de superficies de titularidad pública, en uso común, adjudicadas a cada agricultor, y necesarios para formalizar la solicitud de las ayudas procedentes de la Política Agrícola Comunitaria.

Analizando detenidamente el informe remitido por la citada administración en respuesta a nuestra petición de colaboración, así como la documentación obrante en esta Procuraduría, y con aplicación de la normativa vigente al respecto, se realizaron varias consideraciones concernientes a la elaboración y emisión de los referidos certificados.

A este respecto, las sucesivas convocatorias anuales del régimen de pago único por explotación, pagos por superficie para determinados cultivos herbáceos, pagos al sector ganadero y demás ayudas procedentes de la PAC, de la Consejería de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León, exigen en su regulación, año tras año, que a la Solicitud Única, en el caso de declarar superficie forrajera de titularidad pública o privada, de uso en común, se adjunte certificado individual para cada productor expedido por el titular de dicha superficie. En el mismo deberá constar para cada recinto SIGPAC la superficie forrajera total de uso en común adjudicada a todos los productores y la superficie forrajera que resulte al distribuir proporcionalmente la superficie forrajera total adjudicada con cargo a dicho recinto, entre todos los productores que la utilicen en común. Asimismo, deberá figurar que el periodo de disponibilidad de la superficie forrajera será todo el año correspondiente a la campaña agrícola para la que se solicita.



Este certificado se expedirá conforme a los respectivos modelos de los Anexos (en la convocatoria para la campaña 2009: Anexos 17, 18 y 19) que se recogen en la correspondiente regulación anual de la convocatoria.

Es decir, la normativa aplicable es clara y precisa en su exigencia de un certificado individual, emitido por el titular de la superficie para el caso de superficie forrajera de titularidad pública o privada, de uso común.

Además, dicha certificación deberá contener, entre otros datos, la referencia SIGPAC de la parcela y recinto adjudicado, así como la superficie forrajera de uso en común adjudicada a todos los productores con cargo a cada recinto y la superficie forrajera de uso en común que corresponde al titular del certificado.

En atención a la argumentación jurídica precedente se formuló, por parte de esta Procuraduría, una resolución a la Junta Vecinal de Villambroz, Palencia, al objeto de que, en la elaboración y emisión de los certificados de superficies con destino a cumplimentar las solicitudes de las ayudas de la PAC, se ciñera estrictamente al contenido y requisitos exigidos anualmente en las respectivas convocatorias de la Consejería de Agricultura y Ganadería, emitiendo certificados ajustados al contenido exigido en los modelos normalizados de cada convocatoria.

Esta resolución fue aceptada por la Junta Vecinal de Villambroz, provincia de Palencia.

### **3.2. Ayudas ganaderas**

También en este ámbito, la emisión de los preceptivos certificados que los ganaderos precisan para la formalización de las solicitudes de Pago Único en orden a solicitar las ayudas adscritas a la PAC, ha sido objeto de tratamiento por esta Procuraduría.

A este respecto, el expediente tramitado con el número **20090551** planteaba la falta de respuesta al escrito presentado ante el Ayuntamiento de El Sahugo (Salamanca) por un ganadero de la zona, en solicitud del referido certificado individual de superficies para formular la solicitud de Pago Único.

De la información remitida a esta institución en respuesta a nuestra petición de información se constató que no se había procedido a dar trámite alguno al referido escrito, sin que el citado Ayuntamiento comunicara resolución alguna al solicitante sobre la decisión adoptada respecto de la cuestión planteada en el mismo.

Nuevamente, esta institución consideró que no era justificable la falta de contestación a los escritos presentados por los ciudadanos en demanda de una respuesta, sea ésta positiva o negativa a sus pretensiones, como ocurrió en este caso con la petición del ganadero,



procediéndose a formular una resolución en orden a que se diera respuesta, con la mayor brevedad posible, al escrito presentado, así como para que, en futuras actuaciones y en cumplimiento de la obligación de resolver sancionada en el art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, se lleven a cabo las actuaciones necesarias, por los medios legalmente establecidos, para proceder a resolver los recursos, reclamaciones y demás actuaciones administrativas en tiempo y forma respetando las previsiones legales y adecuándolas a los principios de eficacia y eficiencia.

Como ocurrió con las quejas **2008487** (tratada en el área de Medio Natural) y **20080548**, en las que también se formularon sendas resoluciones dirigidas al Ayuntamiento de El Sahugo (Salamanca), el presente expediente fue archivado al no obtener respuesta alguna a nuestra resolución por parte de esa corporación municipal, transcurrido un plazo de seis meses, y pese a haber reiterado en varias ocasiones la necesidad de conocer su postura.

### **3.3. Ayudas agroambientales**

El presunto carácter discriminatorio de algunos de los requisitos o criterios de prioridad previstos en la convocatoria de las ayudas agroambientales durante el período de programación 2007-2013 estaba en el origen del expediente de queja **20082261**, archivado por inexistencia de irregularidad en la actuación de la Administración autonómica toda vez que la convocatoria se ajusta a la normativa vigente y aplicable a estas cuestiones.

El autor de la queja planteaba su disconformidad con los criterios de prioridad establecidos en la Orden 1404/2008, de 25 de julio, por la que se regulan determinadas ayudas agroambientales durante el periodo de programación 2007-2013, especialmente con el baremo que beneficia la pertenencia a asociaciones/organizaciones vinculadas al sector agrario, refiriendo la discriminación que ese baremo supone para los agricultores que no pertenecen a asociación alguna.

Admitida la queja, esta institución se dirigió a la Consejería de Agricultura y Ganadería en solicitud de la información pertinente relacionada con el objeto de la queja planteada, quien en atención a esta petición puso de manifiesto entre otras cuestiones que, en el caso de ser necesaria la aplicación de los criterios de prioridad, ésta se realiza sobre las solicitudes de incorporación a las actuaciones agroambientales, no aplicándose, por lo tanto, en la concesión de las ayudas propiamente dichas.

En este sentido, las ayudas agroambientales suponen la realización de unas determinadas prácticas de tipo agroambiental por parte del agricultor o ganadero que, como contraprestación, percibe anualmente un importe unitario por hectárea ó UGM acogida a dichas ayudas. Para ello, tras realizar una convocatoria de incorporación, se suscribe un contrato por



una duración de cinco años, debiendo solicitar anualmente la ayuda a través de la Solicitud Única.

Por tanto, los criterios de prioridad que se fijan en la Orden AYG/1404/2008, se aplicarán, según lo anterior, en el momento de la convocatoria de incorporación y se corresponden con el desarrollo normativo del Programa de Desarrollo Rural de Castilla y León 2007-2013.

El referido Programa de Desarrollo Rural de Castilla y León recoge las líneas de ayuda que se llevarán a cabo en nuestra Comunidad Autónoma, así como su financiación por el FEADER (Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural) el cual fue aprobado por Decisión de la Comisión Europea (Decisión de la Comisión de 15-11-2008, por la que se aprueba el programa de desarrollo rural de Castilla y León para el período de programación 2007-2013 -CCI 2007 ES 06 RPO 008).

El Programa de Desarrollo Rural establece que, en el caso de que las solicitudes de incorporación a las ayudas agroambientales superen las disponibilidades presupuestarias, se podrán aplicar determinados criterios a modo de baremo de priorización de solicitudes.

Estos criterios de prioridad no suponen, en modo alguno, la exclusión de quienes ostentan los requisitos para ser beneficiarios (exclusión que sólo se produce por la falta de cumplimiento de alguno de los requisitos para ser beneficiario), además de no ser fiscalizables al situarse (como pautas de preferencia) en el ámbito de las potestades discrecionales de la Administración autonómica.

La disponibilidad financiera para las medidas agroambientales está limitada por la asignación presupuestaria autonómica que depende, a su vez, de la asignación de fondos comunitarios realizados al conjunto de España; esta limitación financiera es el motivo de la aplicación de criterios de prioridad que eviten desfases entre los compromisos de pago asumidos y las disponibilidades presupuestarias.

En atención a la argumentación precedente esta institución consideró que no había quedado acreditada la concurrencia de irregularidad alguna en la actuación de la Consejería de Agricultura y Ganadería, que se había ajustado plenamente a la normativa vigente, sin que el establecimiento de los criterios de prioridad implicara una infracción del ordenamiento jurídico, ni una vulneración de los derechos cuya titularidad corresponde a todos los ciudadanos en el marco de sus relaciones con los sujetos públicos.

#### **4. ANIMALES DE COMPAÑÍA**

En la Comunidad Autónoma de Castilla y León, La Ley 5/1997, de 24 de abril, de protección de los animales de compañía y el Decreto 134/1999, de 24 de junio, por el que se





aprobó su Reglamento de desarrollo, han dotado a la protección de los animales de compañía de un régimen jurídico específico que ha supuesto la incorporación al ordenamiento jurídico autonómico de los principios de respeto, defensa y protección de los animales implantados tanto en las sociedades desarrolladas, como en la normativa europea e internacional.

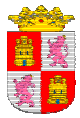
De esta forma, superando la escasa y parcial atención normativa del Estado en esta materia, nuestro ordenamiento jurídico autonómico ha establecido una serie de medidas que garantizan una saludable relación de los animales con el hombre en el aspecto higiénico-sanitario y ha proporcionado eficaces mecanismos de protección de los animales en sí mismos, evitándoseles los tratos degradantes, crueles o simplemente abusivos por parte del hombre.

Durante el año 2009 no se ha presentado reclamación alguna vinculada a esta materia. No obstante, tras la fecha de cierre del Informe correspondiente al ejercicio anterior, el Ayuntamiento de Saldaña (Palencia) remitió a esta procuraduría la información solicitada en su momento en relación con el expediente **20081518** en el que se ponían de manifiesto las reiteradas molestias que padecían algunos vecinos de una calle de la citada localidad, especialmente durante la noche, como consecuencia de los ladridos de unos perros que se encontraban en el patio de una finca, además de plantear la ausencia de regulación municipal concerniente a la tenencia y protección de animales domésticos en dicho municipio.

Un adecuado estudio de las cuestiones relacionadas con las molestias causadas por los animales de compañía o, como en el presente caso, con las molestias provocadas por los ladridos de perros, requiere un doble tratamiento, tanto desde el ámbito de la protección de los animales de compañía, como desde la perspectiva de la salvaguarda de los intereses humanos y la defensa de sus derechos fundamentales.

La Comunidad Autónoma de Castilla y León en atención a la dimensión jurídica de las relaciones entre los hombres y el resto de los animales, ha procedido a regular la materia, así como a dotar de régimen jurídico específico a la protección de animales de compañía por medio de la Ley 5/1997, de 24 de abril, de Protección de Animales de Compañía, y del Decreto 134/1999, de 24, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la citada Ley autonómica, incorporando en este ámbito normativo, entre otras, medidas que garanticen una saludable relación de los animales con el hombre.

Entre las medidas de protección que se prevén, la Ley, en su art. 4, establece una serie de obligaciones de los poseedores o propietarios de los animales y, entre ellas, vinculada con las molestias y los daños provocados por éstos, se regula la responsabilidad por los daños y perjuicios causados. Así, el art. 4.3 establece que serán también responsabilidad del poseedor de un animal, y subsidiariamente del propietario, los daños, perjuicios y molestias que



ocasionen a las personas, cosas, vías, espacios públicos y al medio natural en general, de acuerdo con lo establecido en el art. 1905 CC.

Así mismo, la Ley 5/1997, en su Título IV, al regular el censo, vigilancia e inspección y confiscación de los animales dispone: "Corresponderá a los Ayuntamientos establecer el censo de las especies de animales de compañía que reglamentariamente se determinen por la Junta de Castilla y León estando en todo caso dicho censo a disposición de la misma" (art. 24).

A este respecto, el Decreto 134/1999 mediante el que se aprueba el Reglamento de la Ley de protección de los animales de compañía, en su art. 24 establece la obligación para las Corporaciones locales de establecer y efectuar un censo (además del relativo a los animales potencialmente peligrosos -Libro de Registro de Perros Agresivos-) de los perros y otras especies de animales de compañía que se determinen por la Consejería de Agricultura y Ganadería, debiendo remitir estos censos a los Servicios Territoriales correspondientes.

En el ámbito de las facultades que la Ley 5/1997 otorga a los Ayuntamientos, y directamente relacionado con los daños causados por los animales, el art. 26.2 dispone que la Administración Local podrá "confiscar aquellos animales que manifiesten síntomas de comportamiento agresivo o peligroso para las personas o que perturben de forma reiterada la tranquilidad y el descanso de los vecinos, siempre que haya precedido requerimiento para que cesen las molestias o se evite el peligro y no haya sido atendido el mismo por la persona responsable de dicho animal".

Habida cuenta de lo expuesto en el marco de la normativa concerniente a los animales de compañía se pudo concluir:

- La obligación de la Administración local de disponer de un censo de perros y otras especies de animales de compañía que se determinen (además de la obligación de creación de un Libro Registro de Perros Agresivos).
- La obligación para los poseedores o propietarios de proceder a censar los animales en el Ayuntamiento.
- La responsabilidad de poseedores y propietarios por los daños, perjuicios y molestias que ocasionen sus animales.
- La facultad de los Ayuntamiento para, en el ejercicio de sus competencias, proceder al desalojo de los animales que perturben de forma reiterada la tranquilidad y el descanso de los vecinos, sin que esta suponga una medida de carácter sancionador.

Considerando la cuestión desde la óptica de la salvaguarda de los intereses humanos y la protección de derechos fundamentales como la salud, no puede negarse que los continuos ladridos de los perros pueden afectar perniciosamente al derecho fundamental a la



inviolabilidad del domicilio por inmisiones sonoras (art. 18.1 CE), y a los derechos constitucionales a la protección de la salud (art. 43 CE), a un medio ambiente adecuado (art. 45 CE) y a una vivienda digna (art. 47 CE).

En el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma, con fecha 9 de agosto de 2009, se produjo la entrada en vigor de la Ley 5/2009, de 4 junio, del Ruido de Castilla y León cuyo objeto y finalidad es “prevenir, reducir y vigilar la contaminación acústica, para evitar y reducir los daños y molestias que de ésta se pudieran derivar para la salud humana, los bienes o el medio ambiente, así como establecer los mecanismos para mejorar la calidad ambiental desde el punto de vista acústico, en la Comunidad de Castilla y León”.

Esta Ley establece la distribución competencial en materia de contaminación acústica, entre la Administración de la Comunidad de Castilla y León y los Municipios y Provincias comprendidos dentro de su ámbito territorial.

Asimismo, tanto la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, (art. 2), como el art. 83 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, y la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, otorgan un papel preponderante a las entidades locales, así como mecanismos legales para, en el ejercicio de sus competencias, adoptar una serie de medidas y soluciones ante un problema como el descrito en la presente queja, sin que la alegación de “dificultades para ejercer medidas coercitivas al respecto por falta de una Ordenanza”, pueda amparar o justificar la dejación o renuncia del ejercicio de competencias atribuidas a una administración pública. A este respecto, la ausencia de regulación municipal no justifica que ese Ayuntamiento no disponga de censo de animales o, en su caso, de registro de animales peligrosos.

En situaciones como la planteada, la Administración local debe intervenir en el ejercicio de las competencias atribuidas por la legislación vigente, no sólo por razones de salubridad y bienestar de los animales, sino en defensa de derechos preferentes como la protección de la salud y la intimidad personal y familiar en el ámbito domiciliario.

No obstante en desarrollo y cumplimiento de la normativa, tanto en el ámbito de la tenencia y protección de animales, como en el ámbito de la contaminación acústica y la protección del medio ambiente, y en el ejercicio de sus competencias se indicó que podía resultar aconsejable la aprobación de Ordenanzas que adecuaran a su término municipal los preceptos legales y reglamentarios vigentes.

En atención a todo lo expuesto, por parte de esta Procuraduría se consideró necesario formular una resolución al Ayuntamiento de Saldaña (Palencia) instándole a proceder en los siguientes términos:



*“- Que por parte del Ayuntamiento de Saldaña (Palencia) y en el ámbito de las competencias que tiene atribuidas por la Ley 5/1997 de Protección de Animales de Compañía, se adopten las medidas necesarias para proceder, en los términos previstos en la normativa vigente, a la elaboración del correspondiente censo de perros y otras especies de animales de compañía que se determinen por la Consejería de Agricultura y Ganadería.*

*- Que de producirse nuevamente las molestias referidas, y para situaciones similares, se proceda a incoar el correspondiente expediente administrativo al objeto de verificar la realidad de las mismas y, en atención a la normativa vigente expuesta, acordar las medidas tendentes a su solución adoptando las oportunas resoluciones.*

*- Que se valore la necesidad y conveniencia de iniciar los trámites correspondientes para la elaboración y aprobación de las Ordenanzas que adecuen a su término municipal los preceptos legales y reglamentarios vigentes expuestos”.*

Esta resolución fue aceptada por el Ayuntamiento de Saldaña.

## **5. ÁMBITO DE COMPETENCIA DE LOS AYUNTAMIENTOS EN LA REGULACIÓN DE LAS DISTANCIAS ENTRE PLANTACIONES FORESTALES Y FINCAS COLINDANTES.**

Las quejas que motivaron el tratamiento y estudio de esta cuestión (**Q/0615/07**, **Q/0939/07**, **Q/940/07**, **Q/1030/07**), ponían de manifiesto los constantes conflictos que se generan entre los particulares y las distintas administraciones locales debido a la profusa y diversa regulación municipal existente en relación con las distancias entre plantaciones forestales y predios colindantes.

El origen de los problemas planteados ante esta institución se centraba en el hecho de que los ayuntamientos, al regular esta materia, exceden el ámbito de competencia atribuido al efecto, fijando, no sólo las distancias que deben respetar las plantaciones con respecto a los predios colindantes, sino también calificando o delimitando el municipio en distintas zonas de plantación, exigiendo autorización o licencia previa a la realización de la plantación (en alguno casos, incluso, requiriendo el pago de una tasa), o autorizando el arranque de aquellas, entre otras cuestiones.

Ante la inseguridad jurídica provocada por esta actividad reguladora municipal, asociaciones forestales y particulares plantearon ante esta institución la necesidad de precisar o determinar el ámbito de competencia de los ayuntamientos en esta materia, además de sugerir la conveniencia de la unificación de la regulación a este respecto y el establecimiento de unos criterios técnicos comunes, en la medida de lo posible.



En atención a las cuestiones planteadas, y dejando a un lado la normativa sectorial, se centró la cuestión objeto de estudio en delimitar cuál es el ámbito de competencia de los Ayuntamientos en la regulación de las distancias entre plantaciones forestales y fincas colindantes.

El Código Civil, al establecer la regulación básica en materia de distancias entre plantaciones forestales y fincas colindantes, dispone, en su art. 591 que: "No se podrá plantar árboles cerca de una heredad ajena sino a la distancia autorizada por las ordenanzas o la costumbre del lugar, y en su defecto, a la de dos metros de la línea divisoria de las heredades si la plantación se hace de árboles altos, y a la de 50 centímetros si la plantación es de arbustos o árboles bajos.

Todo propietario tiene derecho a pedir que se arranquen los árboles que en adelante se plantaren a menor distancia de su heredad".

De esta forma, el Código Civil, desde un punto de vista sistemático, regula las distancias para plantaciones dentro del capítulo de las servidumbres legales, si bien puede afirmarse que la cuestión no goza de esa naturaleza de servidumbre, sino que más bien se trata de límites al derecho de propiedad en interés privado, con un marcado carácter agrario y rústico.

A este respecto, tanto la doctrina mayoritaria como la jurisprudencia sustentan que estamos ante una típica regla de vecindad relativa a distancias, que establece límites recíprocos en los derechos de propiedad sobre fincas colindantes, consagrando auténticas limitaciones de dominio, y no específicas servidumbres negativas y limitadoras del derecho de plantación correspondiente al dueño del predio.

Los límites al ejercicio de tal derecho, derivados de la norma reseñada, no se asientan sobre la especial idea de sujeción de un fundo a otro (nota característica y definitoria de las servidumbres prediales), con el correlativo otorgamiento de utilidades o aprovechamientos específicos en favor de una finca con menoscabo de otra, que padece singularmente las restricciones, sino que se fundamentan en la genérica idea de adecuada regulación de las relaciones de vecindad, imponiendo idénticas restricciones y limitaciones a todos los fundos que se encuentran en igual situación al supuesto de hecho legalmente previsto, carente, en consecuencia, de la concesión de una ventaja o utilidad concreta a uno de ellos en perjuicio de otro o los restantes.

Desde el punto de vista sustantivo, el Código civil disciplina esta relación vecinal mediante la imposición de distancias a las plantaciones de árboles altos y bajos, fijando las mismas sólo con carácter subsidiario, en defecto de su determinación "por las ordenanzas y costumbre del lugar", sometiendo de este modo la materia a una particular jerarquía de fuentes



que sitúa a las ordenanzas y a la costumbre como fuentes primarias, al ser las distancias que el Código fija sólo de aplicación en defecto de éstas.

Con esta regulación, se pone de manifiesto la proyección hacia el derecho administrativo de estas relaciones de vecindad, pudiendo interpretarse el referido artículo, como una remisión a la potestad reglamentaria de los municipios, reconocida en los arts. 4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, 55 del RDLeg 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local y 4.1.a) del RD 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales.

Resultado de la vertiente administrativa del citado art. 591 es la regulación que, de las distancias mínimas a las que han de someterse las plantaciones de especies forestales respecto a las fincas colindantes, realiza el Decreto 2661/1967, de 19 de octubre, (*BOE* nº 264, de 4 de noviembre).

Este Decreto, como la normativa que le precede (Decreto 2360/67, de 19 agosto; Decreto de 16 junio 1954; y la OM de 2 febrero 1955), ha respondido al principio de intervención estatal en la actividad económica, delimitando el contenido del derecho de propiedad por su función social, y estableciendo preferencias de unos cultivos sobre otros (el agrícola sobre el forestal, o viceversa), según se entendía convenía más al conjunto de la economía nacional.

De esta forma, tras la adopción de determinadas medidas limitativas respecto a la utilización de los terrenos por sus propietarios, autorizándose, por un lado, los cultivos agrícolas en montes públicos y particulares (Decreto de 16 junio 1954), y prohibiéndose o restringiéndose, por otro, las repoblaciones forestales en determinados terrenos, (Orden de 2 febrero 1955), se consideró conveniente derogar estas disposiciones mediante el Decreto 2370/1967, de 19 agosto, permitiendo a los propietarios de terrenos dedicarlos a las producciones más en consonancia con la vocación natural de los mismos y de acuerdo con los resultados económicos que de aquellas pudieran obtenerse.

No obstante, y al objeto de hacer compatibles los derechos de los propietarios de los predios objeto de repoblación, con los de las fincas colindantes, este Decreto dispuso en su art. 3º que "... el Ministerio de Agricultura fijará las distancias que deben guardar las plantaciones forestales según su especie".

Dando cumplimiento a esta previsión, se aprobó el Decreto 2661/1967 que, en su art. 2.º establece: "Como medida general, para la plantación de árboles forestales en las colindancias con cultivos agrícolas, deberán respetarse las siguientes distancias: especies de



coníferas o resinosas, tres metros; especies de frondosas, cuatro metros y especies del género eucalipto, seis metros. Cuando la colindancia se refiera a terrenos de pradera, las distancias anteriores se disminuirán en un metro para todas las clases de especies consideradas”.

Igualmente, y con la referida finalidad de hacer compatibles los derechos de los titulares de los predios repoblados, con los que corresponden a los dueños de las fincas colindantes, los arts. 3 y 4 regulan la posible reclamación del dueño de las tierras de cultivo que se considere perjudicado por la plantación, aunque ésta hubiera respetado las distancias antes establecidas, y la del propietario que pretende repoblar a distancias inferiores, exigiéndose como requisito común en ambos casos, la presentación de una instancia razonada en la Jefatura Agronómica correspondiente, siendo el Ministerio de Agricultura quien, conforme al art. 5º, acordará, en ambos supuestos, la distancia que deba guardar la plantación concreta.

De igual forma, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, se articula un procedimiento que, conforme informa la Consejería de Agricultura y Ganadería, se inicia a instancia de parte interesada, presentando en el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería correspondiente, la reclamación y documentación justificativa a la que se refieren los arts. 3 y 4 del Decreto 2661/1967. A la vista de la misma, se gira visita de inspección por técnicos de la Sección de Sanidad y Producción Vegetal para que, sobre el terreno y a la vista de las circunstancias concurrentes, emitan el oportuno informe que, entre otros extremos, tendrá que pronunciarse sobre la existencia o no de ordenanzas locales o costumbres, conforme a las cuales habrá de resolverse la reclamación, si es que existieran.

La resolución del expediente le corresponde a la Delegación Territorial previa propuesta del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería correspondiente, pudiendo el interesado, en caso de que la resolución sea contraria a sus intereses, recurrir en alzada ante la Dirección General de Producción Agropecuaria, poniendo la resolución del recurso de alzada fin a la vía administrativa y quedando expedita la vía judicial contencioso administrativa.

Considerando lo expuesto, se concluyó que los Ayuntamientos tienen competencia para fijar distancias entre plantaciones forestales y fincas colindantes, sin embargo, y salvo delegación expresa, carecen de atribuciones en orden a regular con carácter general las plantaciones de árboles en terrenos rústicos de los particulares, tal y como ha sustentado en numerosas ocasiones y con constante criterio, a este respecto, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con Sede en Valladolid, (SSTSJ de 29 de diciembre de 2000; 13 de diciembre de 2001; 4 de junio y 29 de noviembre, 2 de diciembre de 2002; 27 de junio de 2003).

El título competencial que atribuye al municipio potestad normativa en materia de distancias entre plantaciones es exclusivamente el art. 591 CC y la ordenanza que lo regule no



puede contener mandatos normativos nuevos que excedan del contenido de dicha atribución normativa.

Por consiguiente, toda vez que los Ayuntamientos –como las demás entidades locales– sólo pueden ejecutar potestades locales dentro de la esfera de sus competencias, como establece el art. 4 de la LBRL y que estas competencias han de venir atribuidas por la correspondiente legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, "reguladora de los distintos sectores de la acción pública, según la distribución constitucional de competencias", como dispone el art. 2 de dicha Ley 7/1985, ha de considerarse que la Administración local sólo tiene competencia para regular las distancias de plantaciones entre heredades, como limitación del derecho de propiedad, sin incluir otras consideraciones de política agraria, ni de ningún otro tipo, pues en la medida en que incurra en estos otros aspectos, dicha regulación devendrá nula por exceso competencial.

Delimitado el título y el ámbito competencial de los ayuntamientos en esta materia, y tras el pormenorizado examen de las distintas ordenanzas sobre plantaciones forestales o arbóreas remitidas a esta Procuraduría, se procedió a exponer aquellas cuestiones o extremos que, de forma reiterada, regulan las corporaciones locales por medio de dichas ordenanzas aun careciendo de competencia para ello:

1.- Licencia o autorización previa para plantar.

La mayoría de las ordenanzas reguladoras de plantaciones forestales examinadas exigen, con carácter previo a la plantación, la presentación de una instancia, acompañada de la documentación al respecto, en orden a la obtención de una autorización o licencia por parte del Ayuntamiento.

Dicha exigencia de autorización no es conforme a derecho por falta de cobertura legal, toda vez que esta obligación o facultad no está contenida, ni puede inferirse ni del art. 591 del CC, ni del art. 84.1.b) de la LBRL. El sometimiento a previa licencia, que constituye uno de los medios a disposición de las Corporaciones Locales para intervenir la actividad de los particulares, ha de interpretarse no como una potestad para exigir una previa licencia sobre cualquier actividad de los particulares, sino sólo en los casos en que la Ley así lo indique, máxime en un supuesto en que el propio Código Civil establece en su art. 350 que la plantación por el titular del predio supone el ejercicio de facultades que están en el derecho de propiedad.

En este sentido, la Ley 5/1999, de 8 abril, de Urbanismo de Castilla y León (modificada por la Ley 10/2002, de 10 de julio) no incluye este uso del suelo entre los sujetos a licencia.





No obstante, la Ley opta por fijar un sistema de lista abierta, al determinar que están sujetos a licencia “los actos de uso del suelo que excedan de la normal utilización de los recursos naturales”. A este respecto, no ofrece duda que las plantaciones forestales en fincas rústicas suponen una normal utilización de los recursos naturales (uso agrícola conforme a la naturaleza rústica del predio, art. 23.1 LUCyL).

Asimismo, la citada ley no contiene una regulación exhaustiva de los supuestos de actos de edificación y uso del suelo sujetos a previa licencia, en atención a la previsión del art. 97.1.ñ) “Otros usos del suelo que al efecto señale el planeamiento urbanístico”, pero esta remisión tampoco sirve para dar cobertura a esta exigencia de autorización previa toda vez que los planes urbanísticos tienen un procedimiento específico para su aprobación que en todo caso no corresponde al Ayuntamiento sino al órgano competente de la Comunidad Autónoma.

#### 2.- Tala o arranque de las plantaciones.

Tampoco se ajustan a derecho las previsiones de las ordenanzas en orden a que el Ayuntamiento proceda al ‘arranque’ de las plantaciones cuando se hubieren ejecutado sin respetar las distancias en ella establecidas o sin la licencia previa.

Si la obligación impuesta por el ayuntamiento de obtención de licencia es ilegal, también lo es que pueda ordenar el arranque por carecer de la misma, así como que la corporación local pueda llevarlo a cabo como ejecución subsidiaria.

El art. 591 CC tampoco autoriza al Ayuntamiento a ordenar que se arranquen los árboles plantados a menor distancia de la prevista, y ello sin perjuicio de que el propietario que se considere perjudicado por la plantación efectuada acuda a la jurisdicción civil en defensa de sus derechos.

Ante las transgresiones al régimen de distancias establecido por el Ayuntamiento en ejercicio de su potestad de ordenanza, por imperativo del principio de legalidad corresponde activar la acción procesal pertinente ante el orden jurisdiccional civil, que tutelaré la defensa de los derechos de quienes se sientan perjudicados (significativamente de los propietarios linderos).

#### 3.- Regulación de las distancias a las redes de abastecimiento, alcantarillado, desagüe, etc.

La regulación de las distancias a las redes de abastecimiento, de agua, alcantarillado, desagües públicos, caminos, etc., excede del ámbito de competencia atribuido por el art. 591 CC, a las corporaciones locales, no teniendo amparo en dicho precepto, al regular cuestiones distintas a las distancias con las heredades vecinas. Las ordenanzas en esta materia tienen



como fin, no la protección de los caminos, desagües, cañadas, sino de las fincas colindantes y sus usos o producciones, que no es otro que el fin o fundamento del contenido del art. 591 CC.

En consecuencia, no es conforme a derecho la regulación de las distancias a las redes de abastecimiento, de agua, alcantarillado, a los desagües públicos, caminos, realizada en las ordenanzas reguladoras de las plantaciones, toda vez que al tratarse de cuestiones urbanísticas, vinculadas a la competencia urbanística, su regulación definitiva no compete al Ayuntamiento.

#### 4.- Clasificación de los terrenos.

Calificar los terrenos del municipio como "entorno de núcleos no plantables", "zonas de plantación limitada", "zonas de plantación ordinaria" o "zonas no plantables" etc., como sucede en gran parte de las ordenanzas examinadas, supone regular cuestiones distintas de las distancias de plantaciones a la heredad vecina; supone, realmente, introducir prescripciones de política agraria o forestal, para lo que las ordenanzas reguladoras de distancias carecen de normal legal que les atribuya la competencia a este respecto.

#### 5.- Infracciones y sanciones.

En el mismo sentido, el art. 591 CC no ampara la regulación y tipificación, por parte de los Ayuntamientos en las ordenanzas reguladoras de distancias de plantaciones, de un sistema de infracciones y sanciones en materia de plantaciones.

#### 6.- Bandos.

Mencionar por último, que el art. 591 CC atribuye a la ordenanza la consideración de fuente de regulación de las distancias entre plantaciones, no así al bando.

En consecuencia, desde esta Procuraduría se procedió a instar a las Administraciones locales, en concreto a los Ayuntamientos que dispongan de ordenanzas reguladoras de plantaciones, para que revisen el contenido de las mismas en orden a verificar si las mismas se ajustan a la legalidad expuesta y, en caso contrario, adoptar las medidas necesarias en orden a su modificación, formulando la siguiente resolución a todos los Ayuntamientos de las provincias de León y Zamora:

*"Que se proceda a la comprobación o revisión de las ordenanzas reguladoras de las distancias de plantaciones forestales en orden a verificar si las mismas se corresponden con el régimen legal vigente, debiendo ajustarse su contenido al ámbito competencial atribuido a los Ayuntamientos por el art. 591 del Código Civil, adoptándose en caso contrario las medidas oportunas en orden a la modificación de las mismas".*



Como se ha indicado, las reclamaciones dirigidas a esta institución también sugerían la conveniencia de la unificación de la regulación a este respecto y el establecimiento de unos criterios técnicos comunes, en la medida de lo posible, en orden a evitar la inseguridad jurídica provocada por esta actividad reguladora municipal.

Con este motivo, nos dirigimos a la Consejería de Medio Ambiente que, en atención a nuestra petición de información, nos informó que, en la actualidad, no existe regulación autonómica específica en materia de distancias entre plantaciones forestales y fincas colindantes en la Comunidad de Castilla y León.

No obstante, la Ley 3/2009, de 6 de abril, de Montes de Castilla y León, en su art. 97 regula las distancias entre plantaciones con especies forestales y cultivos, por lo que la Consejería puso de manifiesto que, una vez que “se produzca su desarrollo reglamentario, la legislación estatal quedará complementada con las prescripciones relativas a distancias en función de orientaciones y cultivos, por lo que entendemos que en Castilla y León la materia quedará totalmente regulada”.

En consecuencia, y considerando la relevancia del sector forestal y el fomento y la trascendencia socioeconómica de la política de forestación de tierras agrarias, esta Procuraduría consideró que resultaría adecuado que la Consejería de Medio Ambiente, en colaboración con la Consejería de Agricultura y Ganadería en orden a atender y conciliar los planteamientos del sector agrario, adopte los mecanismos idóneos para el necesario desarrollo reglamentario de esta cuestión, (el desarrollo reglamentario de la regulación de las distancias entre plantaciones forestales y fincas colindantes), como ya se ha hecho, entre otras, en la Comunidad Autónoma de La Rioja (Orden 73/1998, de 5 de agosto, de la Consejería de Desarrollo Autonómico, Administraciones Públicas y Medio Ambiente, por la que se establece el régimen al que han de someterse las plantaciones de especies forestales, en cuanto a las distancias que han de respetar respecto a las fincas colindantes [*BO La Rioja* 13 agosto 1998, núm. 97]), asegurando, de esta forma, la compatibilidad entre todos los posibles usos del suelo rústico.

De esta forma, con sustento en unos criterios técnico generales, podría establecerse una regulación de las distancias entre plantaciones y predios colindantes, donde estén presentes tanto los intereses agrícolas como forestales, que asegure la compatibilidad entre todos los posibles usos del suelo rústico, además de arbitrar un procedimiento para la resolución de los concretos conflictos que pudieran plantearse, incluso un régimen sancionador sobre la materia.

En la fecha de cierre de este Informe se continuaban recibiendo respuestas por parte de los distintos Ayuntamientos de las provincias de León y Zamora, sin que hasta ese momento se hubiera producido ningún rechazo de esta resolución.



Por su parte, la Consejería de Medio Ambiente, tras la fecha de cierre del Informe, en el mes de enero de 2010, puso en conocimiento de esta Procuraduría el rechazo de la resolución formulada.

## ÁREA I

**ÁREA I****FAMILIA, IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y JUVENTUD**

<b>Expedientes Área .....</b>	<b>388</b>
<b>Expedientes admitidos.....</b>	<b>167</b>
<b>Expedientes rechazados .....</b>	<b>32</b>
<b>Expedientes remitidos a otros organismos .....</b>	<b>7</b>
<b>Expedientes acumulados .....</b>	<b>119</b>
<b>Expedientes en otras situaciones .....</b>	<b>63</b>

**1. FAMILIA****1.1. Personas mayores**

La constante necesidad de atención social que requiere el colectivo de personas mayores ha tenido su reflejo durante el presente ejercicio en un significativo incremento del número de reclamaciones presentadas en relación con años anteriores. Han sido, concretamente, 81 frente a las 51 registradas en 2008 y las 21 del año 2007.

Este aumento se debe, principalmente, a las numerosas demandas presentadas para acceder a las prestaciones derivadas del reconocimiento de las situaciones de dependencia que representan, a su vez, más del 50% de las quejas correspondientes al ámbito de personas mayores (46 reclamaciones) recibidas en 2009.

También sigue siendo objeto de frecuentes discrepancias ciudadanas el sistema de atención residencial, debido a las deficiencias en el funcionamiento de los recursos existentes o por las liquidaciones efectuadas para el pago de las estancias en centros públicos.

A ellas se unen también las reclamaciones dirigidas a mejorar las condiciones de acceso a las alternativas no residenciales de apoyo familiar.

Para la defensa de derechos reclamados por este colectivo se han formulado en este ejercicio 9 resoluciones (fueron 11 en 2008), con el objetivo, en primer lugar, de aumentar la eficacia de la gestión administrativa en los expedientes de concesión de los servicios y prestaciones correspondientes a las personas mayores en situación de dependencia, evitando los retrasos en la tramitación, modificando el régimen de incompatibilidades entre algunos



servicios y prestaciones económicas con el fin de optimizar la calidad de vida de las personas dependientes que requieren ayudas complementarias, aplicando a los servicios reconocidos el mismo criterio de retroactividad admitido para las prestaciones económicas y potenciando la cooperación interadministrativa necesaria para garantizar la agilidad de la tramitación y resolución de los procedimientos de atención a la dependencia.

En segundo lugar, en relación con la atención residencial, con las resoluciones de esta institución se ha pretendido impulsar la actividad de control y supervisión sobre los recursos públicos y privados existentes como mecanismo imprescindible para garantizar la corrección de posibles deficiencias de atención, la tutela de los derechos de los internos y la calidad asistencial.

Y en último término, en el ámbito de la atención no residencial, las resoluciones dictadas tendían a evitar diferencias de trato respecto a las personas mayores procedentes del medio rural en su acceso o incorporación a los servicios de estancias diurnas de esta Comunidad.

Aunque en términos generales la postura administrativa manifestada frente a las resoluciones formuladas ha sido aceptable, destaca la negativa de la Administración Autonómica a aplicar algunas de las estrategias de atención a la dependencia propuestas para corregir las carencias detectadas.

#### **1.1.1. Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia**

La realidad de la atención dirigida a las personas dependientes en esta Comunidad Autónoma ha venido demostrando la necesidad de aplicar nuevas estrategias sociales que garanticen una gestión administrativa eficaz en la implantación del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia.

Durante el ejercicio pasado ya pudo constatar (aun reconociendo los esfuerzos dotacionales realizados por la Administración Autonómica y la propia complejidad de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de dependencia) la existencia de una serie de carencias y deficiencias que impedían el avance en la configuración de ese nuevo Sistema y el logro de una adecuada eficiencia en la valoración y reconocimiento de dicha situación y de las prestaciones asociadas. Estas circunstancias aconsejaron a esta institución formular diversas recomendaciones a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades (de las que se daba cuenta en el Informe anual de 2008, Apartado Actuaciones de Oficio) para corregir las disfunciones detectadas y mejorar ciertos aspectos relacionados con el desarrollo y consolidación del nuevo régimen de atención.



Es cierto que ha ido mejorando la situación de esta Comunidad Autónoma en la protección de los derechos de las personas en situación de dependencia, debiendo reconocerse algunos avances experimentados en la implantación del nuevo sistema de dependencia. Estos avances se han dejado sentir especialmente en el ámbito procedimental, aumentando el número de solicitudes resueltas y de personas que han accedido a las prestaciones o servicios reconocidos. La emisión de una única resolución (de reconocimiento de la situación de dependencia y de las prestaciones correspondientes) junto a la aprobación de un nuevo modelo de solicitud han contribuido a agilizar los procesos.

Sin embargo, todavía no se ha alcanzado en su totalidad el nivel de protección previsto en dicha norma. Así lo demuestran las numerosas demandas ciudadanas que se siguen presentando en relación con el reconocimiento de la situación de dependencia y de las prestaciones correspondientes como consecuencia de persistir todavía alguna de las necesidades insatisfechas como con anterioridad al citado marco legal. Muchas de ellas corresponden al colectivo de personas mayores. De hecho, su número ha aumentado respecto a 2008. De 22 registradas en ese año a 46 en 2009. Un aumento de más del 50%.

Los ejemplos más destacados de las problemáticas planteadas por este sector de la población en situación de dependencia quedan reflejados a través del contenido de los siguientes apartados. (Las quejas sobre atención a la dependencia pertenecientes a personas con algún tipo de discapacidad no incluidas en el colectivo de personas mayores, quedan incorporadas en el apartado 2.1 de esta Área I “Personas con discapacidad”).

#### **1.1.1.1. Retrasos en los procedimientos de reconocimiento de la situación de dependencia de personas mayores y de las prestaciones correspondientes**

El problema del retraso en los procedimientos de reconocimiento de la situación de dependencia y de las prestaciones correspondientes, se ha venido produciendo a nivel general en el ámbito de esta Comunidad Autónoma desde el inicio de la aplicación de la citada Ley 39/2006.

Es cierto que la situación ha mejorado de forma notable, con el esfuerzo de la administración, desde la fecha de la resolución formulada por esta Procuraduría el 27 de octubre de 2008 a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades en el ámbito de la intervención de oficio citada con anterioridad (reflejada en el Informe anual de 2008, apartado Actuaciones de Oficio).

Sin embargo, el incumplimiento de los plazos previstos y, con ello, la demora en el acceso a los servicios y prestaciones sigue siendo la problemática que genera el mayor número de reclamaciones en el ámbito de la atención a la dependencia de las personas mayores. Así,





durante 2009 se ha recibido en esta institución (al igual que el año anterior) un importante número de quejas formuladas como consecuencia de una notable demora en la resolución de los procedimientos.

Por ello, esta Procuraduría ha seguido insistiendo en la necesidad de continuar adoptando las medidas necesarias para avanzar aun más en la protección de los derechos de las personas mayores en situación de dependencia en relación con la superación del retraso en los plazos de gestión de las solicitudes presentadas.

Así, en relación con los procedimientos examinados en los expedientes **20081609**, **20081756** y **20082227**, esta institución defendió la necesidad de agilizar los trámites para el reconocimiento de los servicios y ayudas del sistema. Ello como medida imprescindible para permitir a las personas interesadas el efectivo acceso a las prestaciones y, en definitiva, el pleno ejercicio de su derecho subjetivo.

Apoyando, pues, la exigencia de aumentar la eficacia de la gestión administrativa en la concesión de los servicios y prestaciones correspondientes, el Procurador del Común formuló en esos casos una resolución a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades en los siguientes términos:

*“1. Que en los casos planteados en los expedientes examinados, así como en todos aquellos que se encuentren en similar o idéntica situación, se adopten las medidas necesarias para agilizar la tramitación de los procedimientos, dictar a la mayor celeridad la correspondiente resolución de reconocimiento de las prestaciones a las que las personas interesadas tengan derecho, y materializar su concesión de acuerdo a la modalidad elegida.*

*2. Que hasta la finalización de dichos procedimientos, se facilite a los interesados por escrito una información comprensible y continuada sobre su estado de tramitación”.*

Esta resolución fue aceptada por la citada Consejería, procediendo a resolver los procedimientos señalados con el reconocimiento de las prestaciones solicitadas.

En otros casos, por el contrario, no fue preciso reclamar a dicha Administración la agilización de los trámites procedimentales, dado que tras el inicio de la intervención de esta Procuraduría se procedió al reconocimiento de las prestaciones correspondientes e, incluso, a su abono tras cumplimentarse ante la Gerencia de Servicios Sociales la documentación necesaria para ello. A título de ejemplo se señalan los expedientes **20090731**, **20090805**, **20090871**, **20090958**, **20091162** o **20091210**. En algunos supuestos, además, con independencia de haberse producido el fallecimiento de la persona interesada (**20090630**, **20091089**, **20091321** o **20091403**).

**1.1.1.2. Régimen de incompatibilidad entre servicios y prestaciones económicas**

Otro importante problema que se viene planteando de forma habitual en el ámbito de la protección social de las personas en situación de dependencia, es el derivado de los perjuicios ocasionados por el régimen de incompatibilidades establecido en esta Comunidad Autónoma entre algunos servicios y prestaciones económicas que forman parte del Sistema para la Autonomía Personal y la Atención a la Dependencia.

Tal es el caso de la incompatibilidad existente entre el servicio de ayuda a domicilio y la prestación económica de cuidados en el entorno familiar, que ha obligado incluso a muchas personas con dependencia reconocida a renunciar a la ayuda domiciliaria que estaban recibiendo para poder beneficiarse de dicha prestación. Así se refleja en expedientes como los registrados, entre otros, con los números **20090129**, **20090520**, **20090671**, **20090840** o **20091087**.

En Castilla y León, efectivamente, se ha optado por establecer una rotunda incompatibilidad entre los servicios incluidos en el catálogo del art. 15 de la Ley 39/2006 con las prestaciones económicas, salvo los de prevención, promoción de la autonomía personal y teleasistencia, excluyéndose, de esta forma, la posibilidad de compatibilizar el servicio de ayuda a domicilio con la prestación económica de cuidados en el entorno familiar y, en consecuencia, de reconocer esta prestación en aquellos periodos en los que el beneficiario hubiera recibido el servicio público de ayuda domiciliaria (Orden FAM/2044/2007, de 19 de diciembre, por la que se regulan provisionalmente los criterios para el cálculo de la capacidad económica, coeficiente reductor para prestaciones económicas, aportación del usuario en el coste de los servicios y régimen de las prestaciones económicas del Sistema para la Autonomía Personal y la Atención a la Dependencia en la Comunidad de Castilla y León).

Este régimen, además, alcanza a los ciudadanos de otras Comunidades Autónomas que, teniendo reconocida en su ámbito territorial la prestación económica de cuidados en el entorno familiar y la ayuda a domicilio (por estar admitida la compatibilidad), se desplazan a Castilla y León durante la época estival (por ser su comunidad de origen) o residen temporalmente en la misma al rotar periódicamente por los distintos domicilios de sus hijos. Precisamente, la rigidez del sistema vigente en Castilla y León determina la imposibilidad de prestar el servicio de ayuda a domicilio en esta Comunidad si durante la estancia temporal en la misma se continúa percibiendo la prestación económica de cuidados en el entorno familiar con cargo a la administración que procedió a su reconocimiento.

Por el contrario, el tratamiento de esta cuestión en otras muchas comunidades autónomas permite garantizar un acceso más completo de los ciudadanos a los servicios derivados de la Ley de Dependencia y facilita, por tanto, un nivel de protección superior a las



personas en esta situación. Concretamente, la compatibilidad entre el servicio de ayuda a domicilio y la prestación de cuidados en el entorno familiar está prevista en Cataluña, Galicia, Castilla-La Mancha, Madrid o el País Vasco (Diputación Foral de Álava y de Guipúzcoa)

Precisamente la articulación de un sistema de incompatibilidad entre el servicio de ayuda a domicilio y la prestación económica señalada provoca en los ciudadanos de Castilla y León (frente a los que pertenecen a los referidos ámbitos territoriales) una clara desigualdad en la cobertura de sus necesidades de atención a la dependencia y una consecuente vulneración de sus derechos.

Con el fin, pues, de optimizar la calidad de vida de las personas en situación de dependencia que requieren prestaciones complementarias para poder atender adecuadamente sus necesidades de ayuda permanente y especializada, el Procurador del Común formuló a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades la siguiente resolución:

*“Que a través de las modificaciones normativas oportunas, se posibilite la compatibilidad entre el Servicio de ayuda a domicilio y la Prestación económica de cuidados en el entorno familiar del Sistema para la Autonomía Personal y la Atención a la Dependencia, con la finalidad de evitar una desigual e inferior protección de las personas en situación de dependencia de Castilla y León frente a los ciudadanos de otras Comunidades Autónomas que reconocen dicho régimen de compatibilidades, optimizando su calidad de vida durante su permanencia en el entorno familiar y garantizando la total cobertura de sus necesidades reales de atención a la dependencia. Y, asimismo, para que las personas dependientes de otras Comunidades Autónomas que deban residir temporalmente en Castilla y León no vean vulnerado su derecho a recibir las citadas prestaciones reconocidas de forma complementaria en su territorio”.*

La resolución, lamentablemente, no fue aceptada por la Administración, entendiendo que el régimen de compatibilidades previsto en la normativa autonómica es el único que en el momento actual, y con el sistema de financiación vigente, permite el acceso de todos los solicitantes a las prestaciones derivadas de su situación de dependencia en esta Comunidad.

#### **1.1.1.3. Falta de retroactividad de los servicios**

Otro de los problemas detectados en relación con la implantación del Sistema de Atención a la dependencia ha sido la falta aplicación a los servicios incluidos en el catálogo de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de dependencia, del criterio de retroactividad atribuido con carácter general a las prestaciones económicas.



Ello pese a que la Disposición Final 1ª 2 de dicha norma no hace ninguna distinción, al mencionar la retroactividad, entre las prestaciones económicas y los servicios, sino que el momento a partir del cual despliega sus efectos el derecho reconocido a la persona dependiente es el mismo en ambos supuestos.

La práctica demuestra, efectivamente, que la Administración de esta Comunidad Autónoma elude el reconocimiento de dicha retroactividad a los servicios, limitándose exclusivamente la resolución administrativa al reconocimiento del servicio en concreto, sin abordar en modo alguno su carácter retroactivo. Así se constató en el expediente **20091139**, en el que la efectividad del derecho al servicio de atención residencial reconocido no se había producido a favor de la persona interesada desde la fecha de la solicitud hasta su ingreso en un centro concertado con la Administración Autonómica.

Frente a este criterio, esta institución ha entendido (compartiendo la opinión mantenida por el Defensor del Pueblo andaluz) que existen argumentos legales suficientes para mostrarse favorable a la retroactividad de los servicios, pues el marco jurídico de referencia no excluye expresamente esta posibilidad, que en caso contrario sería tan discriminatorio como carente de cobertura legal, máxime cuando se está tratando de una modalidad del derecho que tiene un carácter preferente en la ley en relación con las prestaciones económicas (art. 14.2 de la Ley 39/2006).

Por ello, y a pesar de la complejidad que plantea el aspecto económico de la cuantificación en estos casos, se ha defendido por esta institución que el reconocimiento del derecho a un servicio no impide la retroactividad de la evaluación económica del mismo por el periodo comprendido entre la fecha de la solicitud y el acceso al servicio reconocido (una resolución similar puede consultarse de forma más amplia en la parte de este informe relativa a las personas con discapacidad).

Precisamente, la aplicación de este criterio al expediente señalado (en el que se produjo una demora de aproximadamente dos años hasta el reconocimiento de la prestación), determinó que el Procurador del Común formulara a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades la siguiente resolución:

*“Que se aborde el reconocimiento del derecho al servicio de centro residencial concedido a (...) conforme al mismo criterio de retroactividad aplicado a las prestaciones económicas, procediendo en consecuencia (a través del procedimiento administrativo que resulte procedente) a la evaluación o cuantificación económica de dicho servicio durante el periodo de tiempo comprendido entre la fecha de la solicitud y la del ingreso de dicha interesada en el Complejo Hospitalario (...) y a la posterior*



*formalización del pago, previa fiscalización oportuna, de la cantidad resultante de dicha retroactividad”.*

La resolución, sin embargo, no fue aceptada por la Administración.

#### **1.1.1.4. Ausencia de cooperación interadministrativa**

La coordinación y cooperación administrativa se muestran como instrumentos eficaces para la agilidad de la tramitación y resolución de los procedimientos de atención a la dependencia.

No cabe duda de que la eficacia de la actividad administrativa resulta imposible si no existe coordinación en las relaciones entre las administraciones públicas implicadas para la consecución de un objetivo común. De hecho, el objeto de la propia Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, requiere una actuación administrativa conjunta y coordinada, siendo uno de los principios inspiradores de la norma la cooperación interadministrativa (art. 3).

Esta coordinación, efectivamente, era requisito imprescindible para el buen funcionamiento administrativo en la gestión del procedimiento de atención a la dependencia objeto del expediente **20082383**, teniendo en cuenta el cambio de domicilio y de comunidad autónoma de la persona interesada. Sin embargo, el problema de organización en las relaciones entre la Administración de la Comunidad de Castilla y León y la Comunidad de Madrid condicionó el retraso en la tramitación y resolución del procedimiento en cuestión.

Precisamente, la ausencia de otorgamiento de la prioridad necesaria a la comunicación interadministrativa que en este caso era presupuesto válido e indispensable para alcanzar la eficacia en la gestión del expediente, derivó en una confusión y contradicción sobre la competencia y, con ello, en la falta de asunción del expediente por la administración encargada de su tramitación.

Para acabar, pues, con los inconvenientes padecidos por la persona interesada a causa de esta pasiva intervención administrativa, se reclamó por esta institución la cooperación y coordinación necesarias entre la Administración de Castilla y León (como Comunidad Autónoma de origen) y la Comunidad de Madrid con el fin de que prosiguiera el desarrollo de los trámites necesarios dirigidos a finalizar el procedimiento. Para ello se formuló la siguiente resolución a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades:

*“Que con la finalidad de resolver a la mayor brevedad el procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y atención a la dependencia correspondiente a (...), se proceda por la Gerencia de Servicios Sociales a mantener la comunicación necesaria*



*con el órgano correspondiente de la Administración de la Comunidad de Madrid para actuar de forma conjunta y coordinada en la delimitación de la competencia administrativa en dicho proceso y, en su caso, para dar traslado directamente del expediente a dicha Administración con el fin de agilizar la concesión de los servicios y/o prestaciones a los que dicha interesada tuviera derecho”.*

Dicha resolución fue aceptada, procediéndose al traslado del expediente de reconocimiento de la situación de dependencia y derecho a prestaciones a la Comunidad de Madrid.

### **1.1.2. Atención residencial de las personas mayores**

#### **1.1.2.1. Régimen de acceso a los recursos de carácter residencial**

El incremento de la población de edad avanzada ha originado un aumento de las demandas asistenciales dirigidas hacia el logro de una atención integral y continuada (especialmente para quienes se encuentran en situación de dependencia), capaz de garantizar el mantenimiento de las personas mayores en su entorno sociofamiliar y, cuando no sea posible, arbitrar las fórmulas alternativas de alojamiento, teniendo en cuenta la situación y las necesidades de cada persona.

En este último caso la atención residencial (con independencia de la prioridad por la permanencia en el medio habitual como criterio preferente de la actuación administrativa en el ámbito de los servicios sociales) se ha convertido en un recurso asistencial eficaz cuando así lo exigen las circunstancias familiares, sociales, económicas, geográficas o de salud.

Por ello, las demandas de asistencia pública residencial en centros para personas mayores han sido habituales a lo largo de los distintos ejercicios, teniendo en cuenta la insuficiente oferta de servicios públicos o concertados existente en esta Comunidad Autónoma.

En el año 2009, sin embargo, no ha sido preciso reclamar a la Administración Autonómica la cobertura de necesidades residenciales insatisfechas. En primer lugar porque las reclamaciones tramitadas con esta finalidad (como las registradas con los números **20081828** o **20090744**) quedaron resueltas al facilitarse a las personas interesadas una plaza adaptada a sus necesidades y características. Y, en segundo lugar, por la posibilidad prevista en el ordenamiento jurídico respecto al reconocimiento de la prestación económica vinculada a la adquisición del servicio de atención residencial a las personas en situación de dependencia cuando no se disponga de plaza adecuada en los centros públicos o privados concertados, debidamente acreditados, en el ámbito territorial que elija el interesado, aplicada de forma adecuada en expedientes como los registrados con los números **20090908** y **20090988**.



### **1.1.2.2. Régimen de control de las residencias para personas mayores**

La asistencia residencial, con independencia de no reclamarse de forma significativa en este ejercicio, sigue siendo una alternativa muy utilizada por personas mayores que, por diferentes circunstancias, no pueden permanecer en su domicilio.

Son frecuentes, por ello, las reclamaciones ciudadanas instando un adecuado funcionamiento de los centros residenciales, de naturaleza pública o privada, para garantizar una asistencia de calidad y el bienestar de los residentes durante su estancia en los mismos. Han sido, concretamente, 19 las quejas presentadas al respecto (fueron 12 en 2008).

Es, precisamente, la actividad administrativa de inspección y supervisión de la práctica residencial una medida de control esencial para la valoración constante del funcionamiento de los servicios prestados, que permite la detección de deficiencias en la actividad asistencial, su corrección e, incluso, la imposición de medidas cautelares y sancionadoras por la comisión de irregularidades asistenciales o por la producción de perjuicios a los residentes.

La importancia de este tipo de intervención pública quedó reflejada en el expediente **20090522**, en el que se denunciaba la existencia de supuestas irregularidades en el funcionamiento de una residencia para personas mayores de carácter privado, en relación con la atención a los usuarios.

Efectivamente, según pudo constatar esta institución, como resultado de la visita de inspección realizada por personal inspector de la Gerencia de Servicios Sociales y de los informes de comprobación llevados a cabo por técnicos de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de León, se acordó por dicha Administración el inicio del correspondiente procedimiento sancionador (dada la existencia de indicios de infracción administrativa en relación con la atención y protección a las personas mayores) y se adoptó la medida cautelar del cierre temporal del establecimiento.

Esta actividad de control, sin embargo, tuvo que ser reclamada por esta Procuraduría en el expediente **20080703**, relativo a la supuesta existencia de deficiencias en el funcionamiento de un centro residencial privado ubicado en una localidad de la provincia de León.

La supervisión administrativa ejercida sobre dicho recurso residencial, a través de las correspondientes inspecciones y comprobaciones, había permitido comprobar la posible vulneración de lo dispuesto en los arts. 39.1, 41.1.4.2, 37.1.3. a) y 31.5 f) del Decreto 14/2001, de 18 de enero, regulador de las condiciones y requisitos para la autorización y el funcionamiento de los centros de carácter social para personas mayores.



Desde la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de León, además, se habían propuesto una serie de actuaciones de mejora del funcionamiento del centro y realizado una serie de requerimientos de documentación por incumplimiento de la normativa vigente en algunos aspectos.

Sin embargo, no constaban a esta institución actuaciones de comprobación e inspección posteriores respecto al cumplimiento de las mejoras propuestas y requerimientos efectuados y, en consecuencia, respecto a la persistencia de algunas irregularidades detectadas.

Para apoyar, por tanto, la protección de las personas mayores usuarias de dicho centro, esta Procuraduría consideró necesario instar la continuación de la actividad de control iniciada sobre el mismo para velar por su correcta adecuación a la normativa vigente y verificar la persistencia de posibles deficiencias en su funcionamiento y, a su vez, el ejercicio de la facultad punitiva sobre las infracciones administrativas cometidas.

Por todo ello, el Procurador del Común formuló a la Consejería de Familia e igualdad de Oportunidades la siguiente resolución:

*“Que asumiendo el objetivo prioritario de la protección de las personas mayores usuarias de la Residencia (...), se someta dicho centro residencial a un exhaustivo proceso de control o supervisión, mediante la prosecución de la actividad de inspección o comprobación necesaria sobre su organización, estructura y funcionamiento para detectar si persisten las posibles deficiencias detectadas por el personal técnico de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de León en la visita de 12 de junio de 2008 u otras distintas y, en ese caso, instar su corrección e incoar los procedimientos sancionadores necesarios para depurar posibles responsabilidades por las presuntas infracciones administrativas cometidas en materia de atención y protección a las personas mayores y adoptar las medidas cautelares procedentes para evitar perjuicios a los residentes”.*

La resolución fue aceptada por dicha Administración.

Esta misma intervención administrativa fue instada en los expedientes **20002050** y **20082298**, relacionados con una residencia para personas mayores privada, ubicada en una localidad de la provincia de León.

En este caso las visitas de comprobación e inspección realizadas en dicho centro residencial por personal técnico de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de León y personal inspector de la Gerencia de Servicios Sociales, habían dado como resultado la posible inadecuación de la residencia a lo dispuesto en el Título IV del ya citado Decreto 14/2001 en





relación con el personal técnico mínimo exigido. Circunstancia tipificada como infracción grave en el art. 61 e) de la Ley 5/2003, de 3 de abril, de Atención y Protección a las Personas Mayores de Castilla y León.

Pero no constando la realización de actuación administrativa alguna para depurar posibles responsabilidades, el Procurador del Común consideró oportuno formular a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades la siguiente resolución:

*“Que previos los trámites que resulten oportunos, se decida sobre la necesidad de depurar las responsabilidades a que hubiere lugar contra los presuntos responsables por una posible infracción administrativa en materia de atención y protección a las personas mayores en la Residencia (...), y adoptar, en caso necesario, las medidas que resulten pertinentes para el cumplimiento de las exigencias establecidas en la normativa vigente en relación con el personal técnico”.*

También en este supuesto la resolución fue aceptada.

Otros casos en los que también fue necesario impulsar una eficaz fiscalización pública sobre el funcionamiento de este tipo de recursos de carácter residencial, quedaron reflejados en los expedientes **20082070**, **20090695** y **20090716**. En todos ellos se denunciaba la existencia de supuestas deficiencias o irregularidades en el funcionamiento de diferentes centros residenciales para personas mayores. El primero de ellos de titularidad pública (Diputación Provincial de Salamanca). El segundo de carácter privado y ubicado en la provincia de León. Y el último también de dependencia privada y situado en la provincia de Ávila. Deficiencias como la insuficiencia de personal o el deficiente trato prestado a los usuarios centraban, según los casos, el objeto de las reclamaciones presentadas.

Puestas por esta institución en conocimiento de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades las supuestas irregularidades alegadas, se realizaron por personal inspector de dicho organismo las inspecciones pertinentes para la comprobación de la documentación, instalaciones y situación de los residentes.

Sin embargo, como resultado de las mismas no se constató en ninguno de los casos planteados la realidad de los aspectos denunciados ni, por tanto, la existencia de deficiencias en el funcionamiento de los recursos ni la necesidad de ejercer la potestad sancionadora en materia de acción social.

### **1.1.3. Régimen de abono de las estancias residenciales en centros públicos**

Para el abono de los servicios prestados en algunos centros asistenciales públicos, como los dependientes de las Diputaciones Provinciales, se establece la correspondiente tasa regulada a través de la oportuna ordenanza fiscal.



Sin embargo, el precio de la plaza residencial repercutido por la entidad titular del servicio no siempre es aceptado por los usuarios y, especialmente, por sus herederos, cuando se llevan a cabo las liquidaciones definitivas de las estancias a consecuencia del fallecimiento de los familiares residentes.

Así sucedía en el supuesto objeto del expediente **20090580**, en el que el reclamante mostraba su disconformidad con la liquidación definitiva de la tasa practicada al fallecimiento de un usuario de una residencia ubicada en Salamanca y dependiente de la Diputación Provincial, conforme a la Ordenanza Fiscal Reguladora de la Tasa por Estancias en Centros Asistenciales. Liquidación que había sido notificada a un hijo de la persona residente como supuesto sucesor.

Efectivamente, según la Ley 58/2003, de 17 diciembre, General Tributaria, son obligados tributarios, entre otros, los sucesores (art. 35). Por ello, a la muerte del sujeto pasivo las obligaciones tributarias pendientes se transmitirán a los herederos (art. 39).

Se constató, sin embargo, por esta institución que la práctica de la notificación de la liquidación definitiva se había efectuado sin haber precedido una mínima actividad para conocer la identidad de los herederos. Dicha inactividad administrativa había determinado el desconocimiento de la existencia de una herencia yacente y de que el cumplimiento de la deuda tributaria pesaba sobre el caudal hereditario.

Se apreció, por tanto, por esta Procuraduría una falta de diligencia en la actuación desarrollada por la Diputación Provincial de Salamanca, que se hubiera evitado con el desarrollo de una mínima actividad inspectora de la situación hereditaria, de forma que la notificación de la liquidación definitiva en cuestión debía tenerse por ineficaz y no podía producir el efecto interruptivo de la prescripción.

Ello determinó que el Procurador del Común estimara oportuno formular una resolución a la Diputación Provincial de Salamanca en los siguientes términos:

*“Que se proceda a la revocación del Decreto de la Presidencia nº (...), por el que se notificó a (...) la liquidación definitiva de la estancia en la Residencia (...), devengada por (...) desde el 1 de abril de 2003 hasta su fallecimiento, por no haberse actuado conforme a las normas de procedimiento establecidas, así como a la de los actos que se hubieran dictado en su consecuencia, como la Resolución nº (...), por la que se le declaró a dicha persona sucesor de la citada deuda tributaria”.*

La resolución ha sido aceptada con posterioridad a la fecha de cierre del presente informe.



#### **1.1.4. Servicios de apoyo de carácter no residencial**

Junto a la asistencia residencial prestada a las personas mayores que no pueden seguir en sus hogares, existe también una importante red de servicios alternativos a la institucionalización previstos para facilitar a sus usuarios la posibilidad de continuar en su medio habitual con una adecuada calidad de vida y bienestar psicosocial.

El peso adquirido por estos servicios de proximidad, es el resultado de las preferencias de sus potenciales usuarios dirigidas a permanecer en su domicilio y en su entorno habitual, compartidas por sus familias cuidadoras si cuentan con el apoyo necesario para conciliar su vida familiar y laboral con responsabilidad.

También esta forma de opción asistencial de la política social dirigida a mantener al mayor en su entorno afectivo, genera algunas reclamaciones en contra de las condiciones establecidas para el acceso a este tipo de fuentes de apoyo familiar.

Así ocurría en el supuesto reflejado en el expediente **20090662**, en el que se manifestaba la disconformidad del reclamante con la desestimación, por parte de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Zamora, de una solicitud de acceso a plaza de estancia diurna para personas mayores en un centro de día de dicha provincia.

Dicha desestimación estaba fundamentada en la condición establecida en el art. 4.3 apartado g) del Decreto 16/2002, de 24 de enero, por el que se aprueba el Reglamento regulador del régimen de acceso a las plazas en unidades de estancias diurnas en centros para personas mayores dependientes de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y en las plazas concertadas en otros establecimientos (que impide ser beneficiario a “los solicitantes que tengan su domicilio en una localidad en la que no exista cobertura del servicio, no disponiendo de transporte para el acceso al mismo en otra localidad”).

El solicitante, efectivamente, no podía contar con transporte para acceder al referido centro de día ya que el concierto suscrito por la Administración Autonómica con una entidad privada para la recogida y traslado de los usuarios comprendía únicamente Zamora capital y determinadas zonas rurales, entre las que no se encontraba la localidad en la que tenía su domicilio.

Pero aunque dicha desestimación tenía su origen en el incumplimiento de uno de los requisitos establecidos para adquirir la condición de beneficiario, no podía considerarse apropiado dicho criterio establecido para condicionar en esta Comunidad el acceso a las plazas de estancias diurnas, por implicar una clara restricción de los derechos de unos ciudadanos frente a otros y provocar, así, un claro trato discriminatorio hacia todos aquellos solicitantes



residentes en las zonas rurales no cubiertas por los conciertos de recogida y traslado de usuarios suscritos por la Administración de esta Comunidad.

Esta vulneración del principio de igualdad se reflejaba en el incumplimiento por parte de la Administración Autonómica de una de las prestaciones básicas que debe facilitarse a los usuarios de plazas de estancias diurnas, como es el servicio de transporte: traslado diario de ida y vuelta desde el domicilio a la unidad (art. 3 apartado 1.1 b) del Decreto 16/2002, de 24 de enero).

Precisamente, la falta de prestación de dicho servicio en determinadas zonas rurales impedía a las personas residentes en las mismas la posibilidad de acceso a las unidades de estancias diurnas, frente al resto de solicitantes cuyo domicilio se ubica dentro del radio de acción de los servicios de traslado programados por dicha Administración. La norma, por tanto, desfavorecía el mantenimiento de esas personas mayores en su medio habitual con una adecuada calidad de vida y bienestar psicosocial.

Otras Comunidades Autónomas, por el contrario, no cuentan en su normativa con una condición semejante, permitiendo el acceso a los servicios de estancias diurnas a todos los solicitantes que cumplan las condiciones generales, con independencia de su lugar de residencia. Entre ellas se encuentran Andalucía, Asturias, Canarias, Madrid, Navarra y La Rioja.

Resultaba apropiado, por ello, que desde la Administración de esta Comunidad se evitara la existencia de diferencias de trato respecto a las personas mayores procedentes del medio rural mediante su incorporación a los recursos de estancias diurnas en igualdad de condiciones con el resto de la población mayor, proporcionando para ello la prestación básica de transporte desde su domicilio.

Por ello el Procurador del Común formuló a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades la siguiente resolución:

*“1. Que en cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto 16/2002, de 24 de enero, se adopten las medidas oportunas para facilitar a todas las personas mayores del medio rural la prestación básica de transporte o traslado diario desde su domicilio a las unidades de estancias diurnas propias o concertadas con la Administración autonómica, garantizando, así, el acceso a estos recursos en condiciones de igualdad en las zonas rurales y evitando la discriminación existente en la actualidad hacia todos aquellos solicitantes que residen en las localidades no cubiertas por los conciertos de recogida y traslado de usuarios formalizados por esa Administración.*

*2. Que como consecuencia de lo anterior y con la finalidad de contar con un instrumento normativo eficaz en la defensa del derecho de igualdad, se proceda,*



*previos los trámites oportunos, a modificar el señalado Decreto 16/2002, de 24 de enero, eliminando el criterio contenido en el apartado g) del artículo 4.3 por implicar un trato diferente y discriminatorio de unos ciudadanos frente a otros y una restricción del derecho de acceso a las unidades de estancias diurnas en función de su lugar de residencia dentro de esta Comunidad”.*

Sin embargo, la resolución no fue aceptada por dicha Consejería.

En otros casos la denegación del servicio de ayuda a domicilio ha sido el objeto de las reclamaciones presentadas. Así ocurría en el expediente **20081208**, en el que la solicitud fue desestimada por el Ayuntamiento de Ponferrada (León).

En este supuesto no pudo considerarse arbitraria dicha decisión administrativa, teniendo en cuenta que la baremación de la solicitud, realizada de acuerdo con una serie de variables recogidas en el art. 13 del Decreto 269/1998, de 17 de diciembre, modificado por Decreto 53/2000, de 16 de marzo (capacidad funcional, situación socio-familiar y situación económica), había ofrecido, efectivamente, una puntuación inferior a la mínima exigida. Dicha circunstancia justificó la desestimación de la petición para adquirir la condición de beneficiario de la ayuda a domicilio, al no cumplirse los requisitos exigidos en la normativa vigente.

## **1.2. Menores**

La situación de especial vulnerabilidad e indefensión que caracteriza a la población menor de edad continúa provocando demandas ciudadanas dirigidas a garantizar la defensa y promoción de los derechos de los niños y adolescentes de esta Comunidad Autónoma y el pleno desarrollo de su personalidad.

De hecho, durante este ejercicio se ha registrado un significativo aumento del número de reclamaciones. En concreto, más del 50%. Fueron 20 en 2008 frente a 44 presentadas en 2009.

Este incremento se observa especialmente en el ámbito de la acción administrativa de protección a la infancia. Representa, además, buena parte de las demandas formuladas (25 quejas). Más de la mitad del total de las registradas en materia de menores.

No obstante, la supervisión por esta institución de dicho sistema de protección a la infancia ha permitido seguir constatando, como en años anteriores, tanto una rápida intervención protectora frente a las situaciones que conducen a la marginación como la eficacia de las decisiones y medidas adoptadas para paliar las causas de riesgo o desprotección.

Por ello, han sido otros aspectos de la protección jurídica los que han determinado la necesidad de defender los intereses, la seguridad y el pleno respeto de los derechos de los



menores. A ello se une la especial atención que también ha merecido la protección sociocultural, la protección sanitaria y el ocio y tiempo libre.

De hecho, el año 2009 ha sido uno de los ejercicios en los que se ha sido preciso formular mayor número de resoluciones a la administración para avanzar en la mejora de la situación de nuestros menores. Concretamente han sido 10, siendo 3 tanto en 2008 como en 2007.

En dichas resoluciones se han reclamado medidas para garantizar el respeto de los derechos de los menores en la imposición de correcciones consistentes en separaciones del grupo durante su permanencia en centros de protección o reforma; para luchar contra las consecuencias negativas que pueden derivar para los jóvenes del uso de las nuevas tecnologías; para garantizar el cumplimiento de la prohibición de venta de alcohol a menores y para ofrecer seguridad durante la participación en actividades de ocio o entretenimiento ofertadas por la administración.

La postura de las distintas administraciones ha sido favorable en la aceptación de muchas de las propuestas formuladas.

### **1.2.1. Protección jurídica**

#### **1.2.1.1. Sistema de protección a la infancia**

La acción administrativa protectora de los menores en situación de riesgo o desamparo, materializada desde la recepción del caso hasta la resolución sobre la situación de desprotección y la asunción de la tutela, requiere la inmediata puesta en marcha de las actuaciones necesarias dirigidas a su reparación en el menor tiempo posible.

Se producen, por ello, algunas reclamaciones que exigen una rápida intervención individualizada frente a posibles situaciones de grave riesgo social. Tales demandas llevan a esta institución a provocar la necesaria actuación administrativa, constatando que se ha realizado la investigación correspondiente para verificar la existencia o no de la realidad denunciada.

La actuación inmediata de la administración para paliar las causas que conducen a la marginación infantil fue conseguida, concretamente, en el expediente **20090108**, en el que se denunciaba la posible situación de desprotección de dos menores de 7 y 10 años, al enfrentarse habitualmente a dramáticas escenas motivadas por las crisis psiquiátricas protagonizadas por su madre.



Para impulsar la oportuna acción protectora, esta institución notificó tal situación a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades conforme a las funciones que dicha Administración ostenta respecto a la defensa de los derechos de la infancia.

En virtud de ello, la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Burgos acordó proceder a la apertura de las correspondientes informaciones previas para determinar la confirmación o no de una posible situación de desamparo y, en su caso, iniciar expediente de protección en relación con los citados menores. Como resultado de esta intervención, dicha Administración valoró que no existían en ese momento indicios de una situación de desprotección, al estar atendido el caso desde el ámbito comunitario por los servicios sociales y sanitarios, con un pronóstico favorable.

El caso, no obstante, quedó bajo la supervisión de la entidad pública de protección a la infancia, en atención a los informes técnicos y apoyos comprobados, así como del Ministerio Fiscal, con la tramitación de un expediente de protección iniciado tras la comunicación efectuada por esta Procuraduría.

En el expediente **20090690** se denunciaba la posible desprotección de un menor de cuatro meses, dado que la madre incumplía sus deberes de cuidado y protección, encontrándose el niño mal alimentado, muy delgado, sucio, cansado y triste.

También en este supuesto, tras la comunicación efectuada por esta institución a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades y al Ministerio Fiscal, se acordó por parte de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Burgos la adopción de las medidas oportunas en defensa y beneficio del citado menor. Y, por su parte, la Fiscalía Provincial de Burgos procedió a la tramitación del expediente de protección procedente, quedando la situación y evolución del caso planteado bajo la supervisión de ambas instancias.

En otros supuestos, por el contrario, la intervención administrativa reparadora de las situaciones de desprotección ha sido objeto de crítica por el tipo de medida protectora aplicada por la entidad pública, especialmente cuando han derivado en rupturas familiares causadas por la separación del menor de su hogar familiar tras la correspondiente declaración de desamparo y asunción de la tutela administrativa. Y ello aun cuando su finalidad estuviera orientada hacia la protección de la integridad y seguridad del menor y a establecer las condiciones propicias para la posterior reunificación.

Este tipo de discrepancias con la acción administrativa de protección a la infancia es, precisamente, la causa de buena parte de las reclamaciones presentadas en el ámbito de la defensa de los menores. Un ejemplo de ello lo constituye el expediente **20081987**, en el que se manifestaba la disconformidad de la persona reclamante con el cese del acogimiento familiar formalizado con familia extensa y con la reunificación del menor con su madre biológica



acordada por la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Valladolid. O en el registrado con el número **20081729**, en el que se discutía la actuación protectora desarrollada por la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Segovia en relación con un menor por suponer injustificadamente la separación familiar.

La gravedad de la situación de desprotección, el grado de colaboración de los padres para su reparación y el pronóstico sobre la posibilidad de cambio de la situación familiar, son las circunstancias que determinan las medidas a adoptar en el marco de la acción protectora.

Condicionada, pues, la decisión de la entidad pública por este tipo de circunstancias, en ambos casos se llevaron a cabo por esta institución las gestiones de información oportunas con la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades para confirmar el acierto o no del desarrollo de dicha intervención. Constatándose, así, que dicho organismo había ejercido sus facultades y deberes respecto de los menores conforme a las previsiones legales, a la situación existente y en beneficio de los mismos, estando precedida la adopción de las correspondientes decisiones de los estudios e informes técnicos necesarios emitidos por los equipos de protección a la infancia.

#### **1.2.1.2. Centros de protección y reforma de menores**

La actividad y funcionamiento de los centros destinados a la atención de menores con medidas de protección, tanto propios de la Administración de esta Comunidad Autónoma como de titularidad privada o pública de otras administraciones, así como de los centros destinados al cumplimiento de medidas impuestas a menores infractores por resolución judicial, es también causa de reclamaciones ante esta institución.

Durante este ejercicio, concretamente, ha sido objeto de especial denuncia la forma de aplicación de medidas correctoras a los menores alojados en régimen de acogimiento residencial. Así se refleja en el expediente **20090225**, en el que se denunciaba la posible ausencia de garantías legales y la falta de respeto a los derechos de los menores acogidos en un centro específico de protección y reforma, ubicado en Salamanca, durante la utilización del aislamiento.

Efectivamente, en el ámbito de protección el Decreto 54/2005, de 7 de julio, por el que se regula el régimen de organización y funcionamiento de los centros específicos destinados a la atención residencial de menores con medidas o actuaciones de protección, recoge la posibilidad de imponer correcciones a los menores alojados en régimen de acogimiento residencial en cualquier centro propio o colaborador. Y, precisamente, una de las estrategias psicológicas utilizadas en el ámbito de la intervención con menores para modificar una conducta inadecuada o no adaptada es la separación del grupo.





Este tipo de medida correctora aparece prevista en el art. 54.4 a) de dicha norma, y únicamente podrá ser acordada en los supuestos de conductas especialmente reprochables contempladas en el párrafo segundo del apartado 3 del mismo precepto. Esto es, cuando conlleven intencionalidad, determinen perjuicios de entidad para otras personas o para el centro, impidan o perturben seriamente la convivencia o el orden de éste, se prolonguen en el tiempo o supongan la reiteración en acciones ya reprochadas con anterioridad.

Su aplicación en el centro en cuestión, según constató esta institución a través de las gestiones de información desarrolladas con la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, se llevaba a cabo en un espacio denominado “habitación de reflexión”.

Aunque dicho recinto reuniera unas condiciones adecuadas para su utilización, no se ajustaba, sin embargo, a ningún parámetro previamente establecido. Por ello, esta Procuraduría consideró que, dada la influencia que pueden ejercer las medidas de aislamiento sobre el desarrollo del menor y la importancia de que su ejecución no atente contra su dignidad ni contra los valores humanos inspiradores de los métodos de intervención terapéutica, las necesidades de contención no podían chocar con unas exigencias legales mínimas.

Resultaba conveniente, así, que la sala o espacio destinado a la aplicación de la medida de separación del grupo en el centro en cuestión estuviera convenientemente acondicionada, ajustándose para ello a unos requisitos mínimos que se establecieran en general para este tipo de espacios con el fin de garantizar la seguridad y el respeto pleno de los derechos de los menores.

La utilización, asimismo, de este recinto debía estar (además de limitada a una duración máxima de dos horas) debidamente protocolizada. Sin embargo, la práctica aplicada se oponía a lo dispuesto en el apartado segundo del art. 54.8 del citado Decreto 54/2005, puesto que su valoración y adopción no se llevaba a cabo por el órgano de gobierno del centro colaborador en cuestión.

No se aseguraba, además, la audiencia del menor en el proceso, vulnerándose su derecho a ser oído y participar, activa y responsablemente, de acuerdo con su edad, madurez y capacidad, en las decisiones que le afectaran (art. 50.1 e) Decreto 54/2005). Ni tampoco la participación de este tipo de corrección a los servicios de protección a la infancia y a los padres o responsables del menor en los supuestos de guarda voluntaria.

Y por lo que respecta al ámbito de reforma, efectivamente, los centros conveniados pueden aplicar las posibilidades de corrección educativa que establece el apartado g) del art. 30.2 del RD 1774/2004, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la LO 5/2000, de 12 de enero, de responsabilidad penal de los menores. Pero estas sanciones de separación por comisión de faltas graves solamente podían imponerse en los casos en los que se



manifestara una evidente agresividad o violencia por parte del menor, cumpliendo dicha sanción en la propia habitación del menor o en otra de análogas características.

Teniendo en cuenta, pues, que la naturaleza socio-educativa de la intervención desarrollada en el recurso en cuestión debía estar orientada a la consecución del desarrollo pleno de los menores alojados, el Procurador del Común formuló la siguiente resolución a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades:

*«1. Que con la finalidad de garantizar la seguridad y el respeto pleno de los derechos de los menores, se establezcan las condiciones o requisitos mínimos que con carácter general deben reunir los espacios, salas o habitaciones utilizadas por los centros de menores de esta Comunidad Autónoma para la aplicación de las correcciones consistentes en las separaciones del grupo.*

*2. Que para asegurar el mejor ajuste de la actividad de (...) a las exigencias establecidas en la normativa en vigor, mejorar la calidad de los servicios prestados y la atención dispensada a los menores alojados, se dirijan a dicho Centro las instrucciones o directrices oportunas en relación con los siguientes aspectos:*

*a) Sobre la aplicación de la corrección consistente en la separación del grupo:*

*➤ En el ámbito de protección:*

- Que se proceda a su aplicación con una finalidad educativa y de aprendizaje.*
- Que la adopción de esta corrección se lleve a cabo siempre por el órgano de gobierno del centro y con la audiencia del menor.*
- Que, asimismo, su aplicación se comunique en todos los casos al servicio de protección a la infancia y a los padres o responsables del menor.*
- Que la “habitación de reflexión” utilizada para la aplicación de la separación del grupo se someta a las condiciones mínimas que sean establecidas.*
- Que la estancia de los menores en dicha sala se limite al tiempo mínimo e imprescindible y siempre con una duración máxima de dos horas.*

*➤ En el ámbito de reforma:*

- Que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 66 del Real Decreto 1774/2002, la sanción de separación del grupo se imponga solamente en los casos en los que se manifieste una evidente agresividad o violencia por parte del menor.*



- *Que se cumpla en la propia habitación del menor o en otra de análogas características.*
- *Que durante su cumplimiento se concedan al menor dos horas al aire libre, pueda recibir las visitas previstas en su proyecto educativo y asistir a su centro de enseñanza.*
- *Que se programen actividades individuales alternativas para los menores separados del grupo que puedan realizarse dentro de la habitación.*
- *Que sean visitados diariamente por el médico o el psicólogo, quien informará a la dirección sobre su estado de salud física y mental, así como sobre la conveniencia de suspender, modificar o dejar sin efecto la sanción impuesta.*

*b) Sobre el régimen interno del Centro.*

- *Que se modifique el Reglamento de funcionamiento interno, cumplimentando el oportuno documento con todos los contenidos mínimos exigidos en la normativa vigente para su posterior visado de conformidad por la administración competente.*
- *Que al ingreso de los menores en el Centro se les informe (en lenguaje comprensible y adecuado a sus condiciones) del contenido del citado Reglamento, así como de sus derechos y obligaciones, organización de la vida diaria y procedimientos para formular peticiones o quejas.*
- *Que se establezca un sistema concreto para la formulación por los menores de quejas y reclamaciones, de las que deberá tener conocimiento la entidad pública de protección a la infancia».*

En relación con dicha resolución, con posterioridad a la fecha de cierre de este informe, la Administración ha comunicado que no se acepta el primer punto de dicha resolución por entender que la vigente legislación ya establece un procedimiento suficientemente garantista, conforme al cual ninguna actuación podrá consistir en privaciones de derechos o cuidados básicos, ni atentar contra la integridad física o la dignidad personal del menor; estableciendo la normativa vigente las condiciones que en materia de infraestructura, instalaciones y equipamiento deben reunir los centros. Si fue aceptado el segundo punto de la resolución.

### **1.2.1.3. Servicios de intervención familiar**

El mantenimiento de la relación y los contactos con ambos progenitores y con los parientes o allegados más próximos constituye un derecho básico de la infancia, siempre que dicha relación no sea contraria a los intereses de los menores.



Ahora bien, en los casos de sometimiento a la acción protectora de la administración pública, en los que no se produce una separación total de la familia de origen, y en los de crisis matrimonial o de ruptura de la pareja, la tutela del interés superior del menor exige una especial protección para facilitar el cumplimiento del régimen de visitas establecido por los órganos judiciales o por parte de los órganos administrativos competentes en los supuestos de separación temporal de sus padres (acogimiento familiar o residencial).

En la consecución de esta finalidad juegan un papel importante aquellos servicios especializados en los que se presta atención profesional para facilitar que los menores puedan mantener relaciones con sus familiares durante los procesos y situaciones de separación, divorcio u otros supuestos de interrupción de la convivencia familiar, así como para prevenir situaciones de violencia por causa de la atención a los hijos en los casos de ruptura familiar.

Su importancia queda, precisamente, reflejada en los apoyos económicos prestados para su funcionamiento por parte de la Administración, a través de la formalización de convenios de colaboración. Por ejemplo, la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, la Diputación Provincial de Valladolid y el Ayuntamiento de dicha localidad mantienen suscritos acuerdos de colaboración con la entidad que presta estos servicios de intervención familiar en la citada provincia.

El conocimiento de dichos convenios resulta de interés para los usuarios de tales servicios. Así se reflejaba en el expediente **20090937**. Sin embargo, su denegación por parte del referido Ayuntamiento y la citada Consejería motivaron la presentación de una reclamación.

Las gestiones desarrolladas por esta institución concluyeron con el requerimiento a ambas administraciones del cumplimiento de su obligación de resolver la solicitud presentada por la persona interesada en el ámbito del derecho de acceso a la información pública. La resolución que al respecto se formuló por el Procurador del Común a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades fue la siguiente:

*“Que conforme a las normas procedimentales establecidas y mediante los trámites oportunos, se proceda a resolver o a dar contestación de forma expresa a la solicitud presentada por (...) en fecha 30 de abril de 2009, aun cuando proceda su desestimación, motivando la imposibilidad de satisfacer su petición y procediendo a su debida notificación”.*

La resolución formulada al Ayuntamiento de Valladolid se concretó en el siguiente texto:

*“Que conforme a las normas procedimentales establecidas y mediante los trámites oportunos, se proceda a resolver expresamente de forma estimatoria la solicitud*



*presentada por (...) en fecha 14 de abril de 2009, facilitando a dicho ciudadano una copia de la documentación demandada a ese Ayuntamiento”.*

Ambas resoluciones fueron aceptadas.

Con independencia de la trascendencia de la intervención de este tipo de servicios de intervención familiar, su funcionamiento viene siendo objeto en los últimos ejercicios de discrepancias entre sus usuarios. Así, en el expediente **20091721**, el reclamante manifestaba su disconformidad con la emisión de informes por parte de un punto de encuentro familiar en relación con el cumplimiento del régimen de visitas a un menor establecido judicialmente a favor de sus abuelos.

Precisamente, los profesionales de estos recursos están obligados a informar a la autoridad judicial que deriva el caso sobre cualquier incidencia que determine la no realización de las visitas o intercambios no justificados. Así se establece en la Guía de Intervención en los Puntos de Encuentro Familiar de Castilla y León e, igualmente, se recogerá en la futura normativa que regulará en esta Comunidad Autónoma estos servicios sociales.

Así pues, el punto de encuentro cuestionado se encontraba legitimado para emitir el correspondiente informe al órgano judicial competente en caso de incumplimiento del régimen de visitas fijado por el mismo.

Por su parte, la disconformidad mostrada en el expediente **20091046** se centraba en un informe concreto emitido por un punto de encuentro familiar, formando parte, dicho informe, de un procedimiento judicial.

En este caso la intervención de esta institución finalizó teniendo en cuenta que la valoración de los documentos que constituyen prueba en el ámbito de las actuaciones judiciales corresponde exclusivamente al órgano jurisdiccional competente, quien decide sobre su validez para su toma en consideración en la decisión final del proceso.

### **1.2.2. Protección socio-cultural**

La denominada protección sociocultural hace referencia a la defensa de los menores de edad en relación con aquellos contenidos o actividades nocivos o inapropiados que pueden implicar daños en su correcto desarrollo y no sean apropiados para su concreto grado de madurez.

Los riesgos y consecuencias negativas para la población menor de edad que, concretamente, han ocupado la atención de esta Procuraduría en el ámbito de la protección sociocultural durante este ejercicio están relacionados con el uso inadecuado o abusivo de las nuevas tecnologías de la información y comunicación.



En primer lugar en relación con Internet, que a pesar de ser una herramienta que presenta innegables ventajas y beneficios en el acceso al conocimiento, también encierra importantes peligros, especialmente porque una parte significativa de las personas que navegan en la Red son menores de edad.

Algunos de los riesgos conocidos están representados por el acceso a páginas inadecuadas y con contenidos no aptos a su etapa evolutiva que es posible encontrar en el ciberespacio. A ello se une la existencia de un creciente número de páginas y foros destinados específicamente a esa población, en los que se hace apología de temas como la xenofobia, el suicidio, la violencia, el racismo o la anorexia y la bulimia.

A la detección de estas situaciones se une una nueva práctica conocida como cyberacoso o cyberbullying. Este fenómeno es considerado como una adaptación del conocido Bullying (el acoso y agresión entre los adolescentes y niños en edad escolar), pero realizado a través de nuevas tecnologías. Un método frecuente para llevar a la práctica este medio de violencia suele ser el acceso a páginas Web para insultar, efectuar burlas, emitir mensajes intimidatorios, difundir rumores crueles, exponer fotos trucadas o proferir amenazas con daño físico (al amparo de seudónimos) entre compañeros de un mismo colegio o de varios centros educativos.

Esta concreta forma de violencia entre menores fue denunciada en el expediente **20080863** respecto de un sitio Web utilizado de forma frecuente entre los adolescentes escolares para intercambiar mensajes y fotos, dada la supuesta aparición de contenidos y comentarios nocivos, perjudiciales y vejatorios, como insultos, humillaciones y agresiones anónimas entre compañeros de instituto, que podían vulnerar la dignidad, el honor y la integridad moral de los menores aludidos y de otros miembros de la comunidad educativa.

Esta institución consideró oportuno trasladar dichos hechos a la Delegación del Gobierno en Castilla y León para su investigación por el correspondiente grupo de delitos telemáticos de la Guardia Civil.

No obstante, los pasos de la intervención policial o judicial para detectar y proceder al cierre o clausura de este tipo de espacios en Internet, localizar las direcciones IP desde las que se hicieron los mensajes y actuar contra los presuntos responsables de los comentarios vejatorios, no siempre son suficientes para la total eliminación de este tipo de foros, ya que su rápida proliferación hace que mientras se cierran unas páginas se procede a la creación de otras nuevas.

Por ello, resulta también fundamental una eficaz acción administrativa que forme a los menores en el uso responsable de las nuevas tecnologías, formación en la que la familia puede



jugar un papel muy importante, ayudando en el acceso de manera segura a los contenidos y servicios que ofrece la Sociedad Digital del Conocimiento.

Precisamente, para promover el uso inteligente de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), la Junta de Castilla y León ha editado una "Guía sobre el uso inteligente de las Nuevas Tecnologías", que trata de ofrecer respuesta, de una manera pedagógica, a las inquietudes de los padres sobre las amenazas de la utilización inapropiada por sus hijos de las nuevas tecnologías, y explicar la forma de protegerse ante las principales amenazas de Internet. La necesidad de utilizar otra vía formativa más profesionalizada ha hecho, asimismo, que los centros educativos impartan este tipo de formación a través del Programa Aprende.

Pero, asimismo, esta institución entendió que para garantizar un nivel de protección eficaz de los menores en el sector de los servicios de Internet se requiere la adopción de otras medidas administrativas para luchar contra la difusión de contenidos que atenten contra la dignidad humana.

Considerando, así, que la Ley 14/2002, de 25 de julio, de promoción, atención y protección a la infancia en Castilla y León, impone a la Administración de la Comunidad Autónoma fomentar entre las entidades e industrias que trabajan en este ámbito la elaboración de códigos deontológicos para la protección de los menores y la implantación y uso de sistemas que impidan o dificulten que éstos puedan tener acceso, por medio de las telecomunicaciones y la telemática, a servicios que puedan ser ilícitos o nocivos para su correcto desarrollo físico o psíquico (art. 32.3), el Procurador del Común formuló la siguiente resolución a la Consejería de Fomento, la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades y la Consejería de Educación:

*"Que para garantizar la protección de los menores en esta Comunidad Autónoma frente a la aparición y uso de foros o páginas web con contenidos o comentarios que representan formas de agresión o vejación entre compañeros de un mismo colegio o de distintos centros educativos (cyberacoso o cyberbulling), se propone el impulso y práctica de las siguientes acciones:*

- 1. Adoptar los medios adecuados para facilitar la denuncia de aquellos foros, sitios o páginas web que difundan contenidos o comentarios nocivos, perjudiciales, degradantes o vejatorios (insultos, humillaciones, agresiones anónimas ...) entre alumnos menores de edad, implantando una línea telefónica o un acceso específico de denuncias en red dentro de la página principal de la Junta de Castilla y León.*
- 2. Crear un órgano o consejo para la seguridad de las tecnologías de la información y comunicación, como medio de denuncia, detección, control y seguimiento continuo representado por los diferentes departamentos de la Administración autonómica*



*implicados, proveedores de servicios de Internet, asociaciones de padres y madres de alumnos y organizaciones de protección de la infancia, encargado, entre otras posibles funciones, de abordar esta problemática para evitar que los menores accedan a ese tipo de sitios web inadecuados, dictando pautas de actuación, tramitando las denuncias, promoviendo la retirada voluntaria de las páginas nocivas y analizando la posible comisión de infracciones penales para su traslado a las autoridades competentes.*

*3. Fomentar la colaboración de las principales empresas proveedoras de servicios en Internet para elaborar un código deontológico o de buenas prácticas aplicable a dichos servicios en red y orientado hacia la protección de los menores en este campo; buscar y aplicar nuevos sistemas de protección que impidan o dificulten el acceso de los menores a las páginas que puedan ser ilícitas, nocivas o perjudiciales para su desarrollo y lograr su bloqueo o retirada de forma voluntaria.*

*4. Y reforzar la formación e información desarrollada hasta el momento en los centros educativos, dando a conocer a las familias las páginas o sitios web sujetos a investigación policial o judicial y advirtiéndoles sobre los riesgos que para el alumnado implica la participación en los mismos”.*

La Consejería de Fomento y la Consejería de Educación aceptaron la resolución. Y, por su parte, la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades ofreció el apoyo, que desde su ámbito de acción correspondiera, a las medidas que en relación con las acciones aludidas pudieran acordarse por los otros Departamentos, así como su disposición para la colaboración en aquellos aspectos de su desarrollo en los que resultara necesario y procedente.

Pero no solamente el empleo de Internet forma parte de la vida cotidiana de los jóvenes. Éstos también se están convirtiendo en grandes consumidores de productos asociados al móvil. Y al mismo ritmo que aumenta el consumo de estos instrumentos, aumentan los problemas de adicción.

Estos riesgos fueron, precisamente, denunciados en el expediente **20090198**, en el que se aludía al incremento de las conductas o comportamientos adictivos al juego entre los más jóvenes a través de la telefonía móvil o Internet.

Esta problemática ha sido tratada en diversos estudios editados por el Defensor del Menor de la Comunidad de Madrid para determinar el nivel de seguridad de los menores en el empleo de Internet y la telefonía móvil.

Así, con relación al juego on-line o en red se habla, en concreto, de que el 23% de los menores que se conectan con regularidad a Internet juega en casi todas las conexiones que





realiza. Otro 17'5% en la mitad de las ocasiones, un 12% en una de cada tres y finalmente un 44% en una cuarta parte de las conexiones que realiza. Cada día, además, es más frecuente la recepción de mensajes de publicidad de todo tipo a través del teléfono móvil, siendo especialmente preocupantes aquellos que incitan a los menores a participar en concursos y juegos de azar tipo 'casino'. Concretamente, el 72% de los menores afirma haber recibido SMS invitándoles a participar en sorteos o juegos de azar.

Otros usos relativos a la telefonía móvil están relacionados con el envío de mensajes a programas de televisión para participar en juegos o sorteos. Aunque las cadenas de televisión lo publicitan como una fórmula para la participación activa de la audiencia en general, lo cierto es que son los más jóvenes los que se animan a participar mediante el envío de mensajes de los que, en ocasiones, desconocen el gasto que supone.

Todos estos datos han determinado la necesidad de crear un espacio más seguro para la utilización de Internet y las nuevas tecnologías, impidiendo un uso inadecuado por parte de los menores de edad.

De acuerdo con este objetivo la Junta de Castilla y León, a través de la Consejería de Fomento, está desarrollando un conjunto de proyectos para promover el uso inteligente de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, especialmente destinados tanto a los menores de edad como a los padres, con la finalidad de conocer los riesgos de un uso inadecuado (como la adicción al juego) y adoptar las medidas eficaces para evitarlos. También la Consejería de Educación ha puesto en marcha distintas actuaciones con el objetivo de paliar y prevenir los efectos nocivos que en los menores pueda tener el empleo inadecuado de las nuevas tecnologías.

Faltan, sin embargo, instrumentos jurídicos dirigidos a prevenir los riesgos que puedan derivar de las actividades de juego y apuestas realizadas a través de sistemas interactivos.

No obstante, según información facilitada a esta institución, es intención de la Consejería de Interior y Justicia abordar la regulación de los juegos que tradicionalmente se han venido practicando de forma presencial y que en los últimos tiempos se desarrollan empleando medios de comunicación a distancia, tales como la red de Internet y la telefonía móvil, con el objetivo no sólo de ordenar la actividad empresarial, sino de ofrecer a los consumidores, en general, una adecuada seguridad jurídica y garantizar la necesaria protección de la formación de la infancia y juventud.

A pesar de ello, esta institución ha echado en falta la intervención específica del sistema social dirigido a la protección de la infancia y adolescencia de esta Comunidad respecto



a la prevención de los riesgos generados por el uso de las nuevas tecnologías de la información y comunicación.

Esta intervención administrativa es del todo incuestionable en la promoción de actuaciones de prevención de cualquier situación que afecte negativamente a los menores de edad. De hecho, la atención a la infancia, conforme a lo establecido en la propia Ley 14/2002, de 25 de julio, de promoción, atención y protección a la infancia en Castilla y León, se lleva a cabo, entre otras modalidades, a través de actuaciones dirigidas a la prevención de todas las situaciones que interfieran en el normal desarrollo personal y social del niño o adolescente.

Siendo aconsejable, pues, el impulso y desarrollo de la acción administrativa de protección a la infancia en el ámbito de la prevención de los riesgos derivados de la utilización de las nuevas tecnologías (sin restar valor alguno a la coordinación y confluencia de esfuerzos que desde los departamentos de educación, fomento e interior se están arbitrando de forma complementaria en la prevención de riesgos en el uso de Internet y las Nuevas Tecnologías por parte de los menores de edad), el Procurador del Común formuló la siguiente resolución a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades:

*“Que con la finalidad de completar o mejorar el grado de eficacia de las acciones administrativas realizadas por otros órganos de la Administración autonómica para prevenir los riesgos de comportamientos adictivos derivados de un uso inadecuado o abusivo de las Nuevas Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) por parte de la población menor de edad, se proceda por parte de la política social de protección o defensa a la infancia y adolescencia de esta Comunidad Autónoma (en colaboración o coordinación, en los casos necesarios, con otros sectores administrativos implicados) al desarrollo de las siguientes actuaciones preventivas, teniendo en cuenta el principio preferente del interés superior del menor:*

- Promover o apoyar la realización de campañas informativas y preventivas dirigidas a transmitir a los menores la necesidad de hacer un uso adecuado o correcto de las TIC, con especial referencia a la prevención de los riesgos de adicción al juego a través de Internet o la telefonía móvil.*
- Promover o apoyar la realización de campañas dirigidas al entorno familiar para sensibilizar a los padres sobre la necesidad de transmitir a los menores una serie de normas básicas de seguridad y hacer un uso correcto de las nuevas tecnologías.*
- Impulsar o fomentar el desarrollo de campañas de sensibilización social acerca de la necesidad de prevenir los problemas de adicción en menores de edad generados por el empleo inadecuado o abusivo de las TIC.*



- *Poner a disposición de los menores los cauces de comunicación directa oportunos a través de los cuales puedan participar sus inquietudes o dudas en relación con dicha problemática.*
- *Promover, a través del Consejo Regional de Atención y Protección a la Infancia, el desarrollo de actuaciones de investigación para la evaluación y seguimiento de las repercusiones que se deriven para los menores en el uso de las TIC.*
- *Establecer un sistema de divulgación o información de los estudios o informes realizados por dicho Consejo Regional en el ámbito señalado, con la finalidad de permitir el adecuado conocimiento de los datos más relevantes sobre los hábitos, riesgos y tendencias de utilización de las TIC por los niños, jóvenes y adolescentes de esta Comunidad”.*

Con posterioridad a la fecha de cierre de este informe, la Administración ha comunicado a esta institución la aceptación de dicha resolución. Así, la entidad pública de protección de menores ha comprometido su mejor disposición para apoyar la realización de las campañas informativas y preventivas, desde los específicos ámbitos responsables de los distintos aspectos que se estimen necesarios o convenientes. El Consejo Regional de Atención y Protección a la Infancia, por su parte, estudiará, valorará o elaborará propuestas sobre las cuestiones que sobre esta materia, y relacionadas con la promoción de los derechos de los menores, su atención y protección, sean sometidas a su consideración, por cualquiera de los miembros representantes de los departamentos competentes en los ámbitos de actividad relacionados con alguno de los aspectos que la misma comprende.

### **1.2.3. Protección sanitaria**

#### **1.2.3.1. Hábitos y conductas nocivas**

El consumo de bebidas alcohólicas, concretamente, se ha convertido en un fenómeno ampliamente aceptado en nuestra sociedad y cada día más extendido entre los adolescentes y jóvenes, quienes desconocen los riesgos que para su salud y su desarrollo personal representa este tipo de comportamientos. Se habla, incluso, de la habitualidad de las intoxicaciones etílicas sufridas por la población joven a causa de la facilidad con que logran acceder a las bebidas alcohólicas en nuestras ciudades sin ser preguntados por su edad.

Y es que a pesar de la existencia de suficientes cauces legales orientados a la protección de los menores frente a la venta de alcohol, todavía en algunos lugares, establecimientos, centros o recintos se incumplen las limitaciones o restricciones establecidas en la materia.



Concretamente la prohibición de venta, entrega, ofrecimiento, suministro o dispensación, gratuita o no, de bebidas alcohólicas a los menores de 18 años, establecida en la Ley 3/2007, de 7 de marzo, por la que se modifica la Ley 3/1994, de 29 de marzo, de Prevención, Asistencia e Integración Social de Drogodependientes, así como la prohibición de la entrada y permanencia de los menores de dieciséis años, salvo que estén acompañados de sus padres, tutores o persona mayor de edad responsable, en discotecas, salas de fiestas, salas de baile, pubs y bares especiales o la prohibición de realizar sesiones destinadas al público juvenil sin autorización expresa de la Administración Autonómica (Ley 7/2006, de 2 de octubre, de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad de Castilla y León).

Al incumplimiento de este tipo de restricciones en una discoteca se aludía en los expedientes **20080829** y **20080831**.

En dicho establecimiento se venían celebrando los denominados “bailes de juventud”, a pesar de no estar autorizadas expresamente sesiones destinadas al público en edades comprendidas entre los 14 y 16 años. Se permitía, pues, la entrada y permanencia de menores en dicho recinto y, además, se vendía alcohol a los mismos.

El incumplimiento de las disposiciones establecidas en el art. 23 de la Ley 7/2006, de 2 de octubre, de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad de Castilla y León, relativas a la protección de menores, se encuentra tipificado como infracción muy grave en el art. 36.11 de la misma norma. Correspondiendo la competencia para incoar, instruir y resolver los expedientes sancionadores por infracciones muy graves a la Administración autonómica (art. 41), no constaba, sin embargo, actuación alguna al respecto.

Y, por otro lado, también la venta, entrega, dispensación, ofrecimiento o suministro de bebidas alcohólicas a los menores de 18 años está tipificada como infracción grave en el art. 49.3 a) de Ley 3/1994, de 29 de marzo, de Prevención, Asistencia e Integración Social de Drogodependientes. Correspondía, en este caso, la competencia sancionadora al Ayuntamiento. Tampoco constaba en este caso el ejercicio de dicha competencia sancionadora por parte de la administración municipal.

Ante la necesidad, pues, de una intervención garantista en el local en cuestión respecto a la aplicación de las limitaciones señaladas, el Procurador del Común acordó formular la siguiente resolución a la Consejería de Interior y Justicia y a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades:

*“1. En materia de espectáculos públicos*

*Que se proceda, previos los trámites de comprobación oportunos, a depurar las posibles responsabilidades a que, en su caso, hubiere lugar por la celebración en la*



*Discoteca (...), sin la preceptiva autorización, de sesiones destinadas al público menor de edad, permitiendo, así, su entrada y la venta y consumo durante las mismas de bebidas alcohólicas, conforme a lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 7/2006, de 2 de octubre, de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad de Castilla y León.*

*Que se requiera a los titulares de dicho establecimiento el cumplimiento de las obligaciones impuestas en la citada Ley en relación con la protección de la infancia y la juventud, y se adopten las medidas provisionales y cautelares que resulten necesarias para evitar cualquier riesgo para esta población.*

## *2. En materia de drogodependencias*

*Que se requiera al Ayuntamiento de León información sobre la incoación de los procedimientos sancionadores que correspondan por la supuesta venta u ofrecimiento de bebidas alcohólicas a menores de edad en el citado establecimiento, conforme a las actas o denuncias que se hubieran emitido por la autoridad competente. Y de no haberse procedido o no procederse a su incoación por dicha Administración municipal en el plazo de un mes desde ese requerimiento, se asuma por el órgano correspondiente de la Administración autonómica la correspondiente competencia sancionadora, a tenor de lo dispuesto en los artículos 49.3 a) y 53 de Ley 3/1994, de 29 de marzo, de Prevención, Asistencia e Integración Social de Drogodependientes. Adoptando, asimismo, las medidas oportunas para asegurar el cumplimiento de las exigencias establecidas en la normativa vigente para proteger a la población menor de edad del consumo de bebidas alcohólicas”.*

En contestación a esta resolución, la Consejería de Interior y Justicia comunicó que actuaría de acuerdo con lo previsto en la Ley 7/2006, de 2 de octubre, de Espectáculos Públicos y Actividades recreativas de la Comunidad de Castilla y León, aplicándose en su caso el régimen sancionador previsto en la misma, en el supuesto de que se formulara denuncia (particulares o Fuerzas y Cuerpos de Seguridad) contra la citada discoteca. Por su parte, la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades aceptó la recomendación formulada en materia de drogodependencias.

### **1.2.3.2. Salud bucodental de la población menor de edad**

En el ámbito de la salud dental de los menores, el enfoque preventivo, la detección precoz y las actuaciones aplicadas desde los primeros años de vida resultan de especial relevancia para el éxito de los programas sanitarios.



Según los datos de la Encuesta de Salud Oral en España (año 2005) existe una prevalencia de caries en dentición temporal en el grupo de edad comprendido entre 5 y 6 años del 36 %. La cifra está en torno al 47% en el grupo de 12 años y es muy similar en el grupo de 15 años.

Para mejorar esta situación se han venido realizando en los últimos años notables esfuerzos desde las diferentes administraciones sanitarias para ampliar la cobertura y los servicios preventivos y asistenciales en la población menor de edad. No obstante, la atención a la salud bucodental infantil muestra una oferta desigual en las distintas Comunidades Autónomas. Precisamente por ello, para impulsar la igualdad y reforzar la cohesión en el acceso a la asistencia sanitaria dental, fue aprobado el Plan de salud bucodental para el Sistema Nacional de Salud, que incluye una amplia cobertura de servicios odontológicos, desde revisiones anuales hasta tratamientos especiales, destinados a los menores de entre 7 y 15 años.

Consciente la Administración estatal de la importancia de incorporar estos servicios de atención bucodental incluidos en el citado Plan a las distintas Comunidades Autónomas, el Ministerio de Sanidad y Consumo acordó el ofrecimiento de su cofinanciación para que los gobiernos regionales pudieran facilitar tales prestaciones a toda la población de entre 7 y 15 años en sus respectivos territorios. La aplicación de este sistema se ha desarrollado mediante la suscripción voluntaria de convenios con distintas Comunidades Autónomas.

En el caso de Castilla y León, y tras la publicación del RD 111/2008, de 1 de febrero, por el que se regula la concesión directa de subvenciones a las comunidades autónomas para la promoción de actividades para la salud bucodental infantil durante el año 2008, se firmó un convenio de colaboración con la Administración estatal, recogido en la Resolución de 26 de febrero de 2008, en el que se estipula la concesión de subvenciones para cofinanciar al 50 % las prestaciones realizadas para la población infantil de 7 y 8 años.

Pero también en esta Comunidad Autónoma, como ocurre en otras aunque con diferente grado de cobertura, se recoge legalmente la garantía de una serie de prestaciones odontológicas especiales (junto a la asistencia dental básica ofrecida a toda la población) a los menores de 6 a 14 años (población infantil).

Todo esto, sin embargo, deja a un lado a los menores en el periodo comprendido entre los 15 años y la mayoría de edad (población juvenil), para los que no se han incorporado servicios especiales de atención a la salud bucodental fuera de la asistencia dental básica ofrecida a la población general. Esta carencia quedó reflejada en el expediente **20081762**.

No obstante, la tramitación de este expediente permitió constatar que dicho problema, al parecer, quedará solventado con la próxima aprobación de la norma que regulará



de manera más amplia las prestaciones de salud bucodental en nuestra Comunidad Autónoma, ya que el texto del anteproyecto del Decreto actualmente en tramitación incluye una ampliación de la edad de cobertura, al comprender a los jóvenes de 15 a 18 años, ambos inclusive, a los que se les facilitará una asistencia dental básica y una serie de tratamientos odontológicos especiales.

La Comunidad de Castilla y León, así, se convertirá en una de las más avanzadas en la atención bucodental infantil y juvenil.

#### **1.2.4. Ocio y tiempo libre**

El ocio representa una faceta fundamental en el desarrollo de las personas, especialmente en el caso de los menores de edad cuya personalidad se encuentra en progresivo proceso de crecimiento.

Es frecuente que buena parte de este tiempo de ocio se utilice para la realización de actividades dirigidas al deporte y al juego. Ámbito en el que resulta de especial importancia la actividad de fomento desarrollada por las administraciones para la puesta en práctica de determinados servicios destinados a los menores con el fin de favorecer el aprovechamiento activo de su tiempo libre y su desarrollo físico y social.

Ahora bien, el ofrecimiento de alternativas de ocio debe ir siempre acompañado de la dotación de unas condiciones adecuadas de seguridad para evitar riesgos a los menores que participen en este tipo de iniciativas.

Ello tiene su reflejo en el expediente **20090007**, en el que se ponía de relieve la falta de garantías o condiciones necesarias en la ejecución de los cursos de natación para niños ofertados en la piscina municipal de una localidad de la provincia de Salamanca durante la época estival.

Si bien de la tramitación del expediente no se dedujo una falta de diligencia por parte de los monitores encargados de impartir dichos cursillos, no constaba, por el contrario, el cumplimiento de la obligación de vigilancia por parte de los socorristas, tan sólo de la necesidad de realización de las tareas de mantenimiento de la instalación.

Por ello, se recordaron al Ayuntamiento en cuestión las funciones que deben desempeñarse por los mismos, de conformidad con la normativa de esta Comunidad Autónoma en esta materia, contenida en el Decreto 177/1992, de 22 de octubre, sobre normativa higiénico-sanitaria para las piscinas de uso público, en cuya Sección 4ª del Capítulo III se regula expresamente el servicio de socorrismo, de forma que la presencia de un socorrista titulado no solamente es necesaria para el desarrollo de cometidos de tipo higiénico-sanitarios (como el control de los parámetros de cloro, PH y turbidez en el agua), sino también, y



fundamentalmente, para la realización de las labores de vigilancia de los bañistas, que resultan de carácter obligatorio.

Considerando, así, la obligación que pesa sobre los Ayuntamientos de cumplir las disposiciones reguladoras del funcionamiento de las piscinas públicas municipales y de velar por el adecuado cumplimiento de las funciones del personal encargado de estas instalaciones, el Procurador del Común estimó oportuno formular la siguiente resolución al Ayuntamiento en cuestión:

*“1. Que se vele por el debido cumplimiento por parte de los socorristas de la piscina municipal de (...) de las labores de vigilancia de los bañistas (en particular, durante el desarrollo de los cursos de natación para niños), de forma que dicha obligación no sea desatendida durante el desarrollo de las tareas de mantenimiento de la instalación. (...)”.*

Dicho Ayuntamiento, en su contestación a la citada resolución, sostuvo que los socorristas en todo momento estaban pendientes de la seguridad de los menores durante la celebración de los cursillos.

### **1.3. Prestaciones a la familia**

Aunque el número de las reclamaciones que corresponden a este epígrafe sigue siendo muy reducido (se han registrado 4 en 2009, las mismas que en 2008), reflejan con claridad los principales apoyos que reclaman las familias de esta Comunidad Autónoma para eliminar sus desequilibrios económicos o determinados estados de necesidad.

La intervención de esta institución en este ámbito, concretamente, se ha centrado en torno a las medidas de apoyo económico establecidas por el nacimiento o adopción de hijos y a la intervención social dirigida a paliar situaciones de emergencia o de urgente necesidad.

En ningún caso ha sido preciso formular resolución a las administraciones implicadas, al constatarse el desarrollo de una labor social adecuada en el abordaje de las distintas problemáticas planteadas o la ausencia de arbitrariedad en la denegación de las ayudas solicitadas.

Como ejemplo de esta correcta actuación administrativa destaca el expediente **20090247**, en el que se manifestaba la disconformidad del reclamante con la inadmisión de una solicitud de prestación económica por el nacimiento de un hijo.

La legalidad de dicha decisión derivaba de la propia ORDEN FAM/1974/2004, de 23 de diciembre, por la que se regulan en esta Comunidad Autónoma las prestaciones económicas de pago único a los padres y/o madres por nacimiento o adopción de hijo, en la que se establecía





como plazo de prestación de las solicitudes para el reconocimiento del derecho a percibir tales ayudas (Base Decimotercera), el de seis meses a partir del día siguiente al nacimiento.

El carácter obligatorio de los plazos establecidos en cada caso determina que la presentación de las solicitudes fuera de los mismos provoque normalmente la denegación de la pretensión por extemporaneidad, sin posibilidad de examinar el fondo del asunto. Así, en la citada Orden se establecía expresamente la inadmisión de las solicitudes presentadas fuera de plazo (Base Decimotercera, apartado 2).

Así pues, la resolución dictada por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades declarando la inadmisión de la solicitud en cuestión por dicho motivo, no era arbitraria o contraria a la legalidad.

También se ha constatado en los casos examinados una labor adecuada de los servicios sociales para paliar las consecuencias de las situaciones familiares de necesidad o marginación denunciadas. Así consta, a título de ejemplo, en el expediente **20082192**, relativo a la supuesta situación de necesidad padecida por una familia que carecía de recursos económicos suficientes para cubrir sus necesidades básicas de subsistencia y alojamiento.

Desarrolladas las gestiones de información oportunas con el Ayuntamiento en cuestión, pudo conocerse el esfuerzo desarrollado por el centro de acción social competente para solventar la realidad social y económica de la unidad familiar.

Sin embargo, fueron pocos los progresos logrados para dinamizar los esfuerzos de todos sus miembros en su proceso de normalización, dado que las actuaciones puestas en marcha para coadyuvar a la superación de la situación de dificultad, finalizaron por el desistimiento de la familia en la implicación en su proceso de cambio y superación a través de las medidas proyectadas en su plan de caso.

No obstante, pretendiendo dichos servicios sociales el ofrecimiento de una respuesta a la situación familiar planteada para alcanzar los objetivos inicialmente perseguidos, se procedería a realizar una nueva valoración de los miembros de la unidad, de sus necesidades y recursos, siempre que ésta volviera a retomar el proceso de cambio iniciado y mostrara una implicación positiva respecto a los apoyos propuestos para el abordaje de sus necesidades.

#### **1.4. Conciliación de la vida familiar y laboral**

Las estrategias de la política en materia de igualdad de oportunidades de esta Comunidad Autónoma dirigidas a fomentar la conciliación de la vida familiar y laboral, han sido causa de un número importante de reclamaciones durante este ejercicio.



Se ha producido así, un incremento muy significativo de quejas respecto al año anterior. Han sido, concretamente, 122 en 2009 frente a las 11 registradas en 2008.

Pese a ello tan solo ha sido preciso formular 3 resoluciones (como en 2008), dado que muchas de tales reclamaciones ponían de manifiesto la disconformidad de sus autores con el proceso de transferencia de la competencia sobre los centros de educación infantil de 0 a 3 años a las entidades locales, pretendiendo la continuación de la titularidad y gestión de dichos recursos por la Junta de Castilla y León. En este ámbito estaba descartada la intervención de esta Procuraduría al encontrarnos en presencia de un proyecto de ley enmarcado en un procedimiento legislativo que no había concluido en el momento de la presentación de las reclamaciones.

Por ello, la función supervisora de esta institución a lo largo del año 2009 se ha centrado en cuestiones relativas al acceso a este tipo de dispositivos de conciliación de las responsabilidades parentales, instando a la administración, en unos casos, la modificación de la documentación exigida para poder acreditar aquellas situaciones de monoparentalidad complejas o menos habituales y en otros la consideración del empadronamiento de la unidad familiar como prueba de la residencia habitual para el acceso a este tipo de centros infantiles.

Otros apoyos que han ocupado la intervención de esta institución han sido las subvenciones convocadas para facilitar a las familias el desempeño de las responsabilidades parentales, en atención a las discrepancias ciudadanas mostradas en los procesos de concesión. En estos casos no ha sido preciso realizar propuesta alguna a la Administración al no apreciarse arbitrariedad en las decisiones adoptadas.

Al contrario de lo ocurrido en el supuesto de los programas de conciliación de la vida familiar y laboral en el ámbito educativo, reclamándose el acceso de los menores del medio rural a los recursos incluidos en el programa "Centros Abiertos" mediante la prestación del servicio de transporte.

El grado de aceptación de estas nuevas estrategias para evitar incompatibilidades entre el desarrollo de la vida familiar y laboral de los progenitores no ha sido, sin embargo, tan positivo como el experimentado en el ejercicio pasado.

#### **1.4.1. Guarderías o escuelas infantiles**

Uno de los principales objetivos marcados por la Administración de esta Comunidad Autónoma en apoyo a las familias trata de conciliar el derecho de los ciudadanos a desempeñar un puesto de trabajo con la atención de sus responsabilidades familiares.

La Junta de Castilla y León, para ello, ha mostrado un decidido impulso por ayudar (junto a quienes opten por cuidar personalmente de sus hijos recién nacidos dejando en



suspensio su relación laboral) a quienes prefieren dejar su cuidado en manos de centros especializados, potenciando, precisamente, este tipo de recursos que facilitan la armonización de responsabilidades laborales y personales, y de forma concreta los dirigidos a la primera infancia.

Así, el desarrollo de una red de centros infantiles para niños menores de 0 a 3 años (como una de las acciones específicas de la Estrategia Regional para facilitar la conciliación de la vida familiar y laboral, refrendada por la Ley 1/2007, de 7 de marzo, de Medidas de Apoyo a las Familias de la Comunidad de Castilla León), ayuda a las familias a cubrir determinadas situaciones derivadas de la atención a la infancia, evitando incompatibilidades entre el desarrollo de la vida familiar y laboral de los progenitores.

No obstante, pese a la importancia de este tipo de apoyos para facilitar la armonización de las responsabilidades familiares y laborales, las reclamaciones se han dejado sentir en relación con los aspectos que se exponen a continuación.

#### **1.4.1.1. Acceso a las escuelas infantiles**

El acceso a este tipo de recursos de conciliación de las responsabilidades parentales no siempre está exento de dificultades para las familias solicitantes. En algunos casos dicha dificultad radica en la interpretación o valoración poco adecuada o, incluso, errónea de la situación familiar.

Esta problemática se refleja en el expediente **20090651**, en el que la denegación de una plaza en una escuela infantil de 0 a 3 años de la Administración de esta Comunidad Autónoma se había fundamentado, según la persona reclamante, en la no consideración de la existencia de un supuesto de familia monoparental.

Este supuesto concreto sirvió a esta institución para analizar el criterio sostenido por la Administración Autonómica en relación con la forma de acreditación de los casos de familias monoparentales en la valoración de las solicitudes de acceso a estos centros infantiles.

A tenor de la ORDEN FAM/540/2008, de 31 de marzo, por la que se regula el procedimiento de admisión en las escuelas infantiles de 0 a 3 años de titularidad de la Comunidad de Castilla y León, bastaría la convivencia acreditada del menor con un único progenitor para fundamentar la existencia de una unidad familiar monoparental al amparo de la citada norma.

La certificación de empadronamiento, pues, sería prueba suficiente, al gozar del carácter de documento público y fehaciente para todos los efectos administrativos (art. 16.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local y 53.1 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales aprobado por RD 1690/1986, de 11 julio).



No obstante, la Administración Autonómica estableció una exigencia adicional para demostrar la existencia de una situación de monoparentalidad en aquellos casos en que constaran dos progenitores en el libro de familia. Concretamente, el art. 9.2 de la Orden antes señalada establece la necesidad de aportar sentencia de separación o divorcio o documentación acreditativa de que el menor está al cargo, exclusivamente, del solicitante (de conformidad con lo establecido en la Ley 1/2007, de 7 de marzo, de medidas de apoyo a las familias de la Comunidad de Castilla y León). Ahora bien, en relación con este último extremo la Comisión de Valoración de Burgos acordó que la documentación que más claramente definía esta situación era la posesión de la guarda y custodia del menor, en la consideración de que el empadronamiento no era un elemento determinante o suficiente para prevenir supuestos fraudulentos. (Ello supuso, a juicio de esta institución, añadir a los requisitos establecidos uno nuevo que la normativa no exigía).

Pese a ello, la actuación de la administración frente a posibles supuestos en los que la estimación de las solicitudes se obtuviera falseando las condiciones requeridas, no podía redundar en perjuicio de los administrados que actuaran de buena fe y no tuvieran ánimo de defraudar a la administración. Además, estableciendo el citado requisito se olvidaba la heterogeneidad de las causas que determinan la monoparentalidad, teniendo en cuenta que la complejidad de este fenómeno viene dada por la diversidad de circunstancias que en la actualidad pueden generar la existencia de familias monoparentales.

Entendió, por ello, esta institución que en la conceptualización de las situaciones de monoparentalidad no debían obviarse todos aquellos supuestos de ruptura de pareja en los que no se dispone, en ocasiones por voluntad de los propios progenitores, de documentación (de carácter público o privado) que avale la inexistencia o el cese de la convivencia. Así ocurría en el caso planteado, dado que la persona solicitante únicamente pudo acreditar la convivencia con su hija presentando la correspondiente documentación justificativa del empadronamiento. Al parecer, la menor había sido reconocida por su progenitor (constando, así, en el libro de familia), pero sin existir en ningún momento vínculo de convivencia alguno con el mismo. La madre, así, contaba con la custodia de su hija sin necesidad de reconocimiento judicial al respecto.

Efectivamente, la consideración de estos supuestos más complejos ha sido tenida en cuenta en otras Comunidades Autónomas en los procedimientos de admisión en las escuelas infantiles de titularidad autonómica. En este sentido en las Comunidades de Madrid o Murcia, se han tomado en consideración las unidades familiares derivadas de procesos de separación o divorcio, exigiéndose para justificar la separación de hecho la presentación de documento notarial o justificante de interposición de demanda de separación u otros documentos que



avalen dicha situación. Y para la separación legal o el divorcio, la aportación de la correspondiente resolución judicial.

Pero, además, dichas normas han avanzado en la consideración de otras realidades complejas que pueden modular situaciones de monoparentalidad, incluyendo todas aquellas otras situaciones que se encuentren en una circunstancia distinta de las anteriores. (Entre ellas podrían enmarcarse los supuestos de ruptura o separación de pareja no acreditada documentalmente). Para estos casos la documentación cuya aportación se exige consiste en el certificado de empadronamiento en el que figure el niño y todos los familiares que convivan con el mismo, junto con un certificado de los servicios sociales del municipio que acredite tal extremo.

Ésta podía ser, a juicio de esta institución, la solución más idónea y adecuada para justificar situaciones de monoparentalidad complejas o menos habituales. Como las derivadas de la inexistencia de convivencia de los progenitores (generalmente no unidos por un vínculo matrimonial) y que carecen, por voluntad propia, de documentación que acredite dicha situación y la de sus hijos. En algunos casos porque no se desea iniciar un procedimiento judicial al respecto o porque el acuerdo tácito de los padres ha hecho innecesaria hasta ese momento la plasmación documental de su situación y la de sus hijos.

Así, no sólo se tendrían en cuenta las diferentes dimensiones o circunstancias de una realidad compleja como es la monoparentalidad, sino que también se dispondría de elementos de juicio suficientes, objetivos y exentos de arbitrariedad o discrecionalidad para evitar posibles falsedades y, de este modo, no perjudicar a aquellos solicitantes que actúen de buena fe en el acceso a las plazas existentes.

Por ello, el Procurador del Común formuló a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades la siguiente resolución:

*“1. Que se proceda a modificar la ORDEN FAM/540/2008, de 31 de marzo, por la que se regula el procedimiento de admisión en las escuelas infantiles de 0 a 3 años de titularidad de la Comunidad de Castilla y León, de forma que en aquellos supuestos de unidades familiares sin convivencia de los progenitores no incluidas en procesos de separación legal o de hecho justificados documentalmente, se contemple la posibilidad de acreditar la situación de monoparentalidad mediante la aportación de la documentación suficiente que demuestre el empadronamiento del menor y de todos los familiares que convivan con el mismo junto con los pertinentes informes técnicos de los servicios sociales que avalen dicha realidad o circunstancia.*

*2. Que en el supuesto de la solicitud presentada por (...) para el acceso de su hija (...) en una escuela infantil de 0 a 3 años, se proceda, a través de los trámites oportunos,*



*a valorar de nuevo su situación familiar mediante el requerimiento de la presentación de la documentación señalada en el apartado anterior, considerando, en caso de aportarse la misma de forma fehaciente, la existencia de un supuesto de familia monoparental y, en consecuencia, se realicen las actuaciones oportunas para la admisión de la solicitud en cuestión”.*

Dicha Administración ha indicado al respecto (con posterioridad al cierre de este Informe) que la citada Orden ya permite que las familias monoparentales puedan presentar cualquier documentación que acredite que el menor esté a cargo del solicitante. Olvida, sin embargo, la citada Consejería que la Comisión de Valoración de Burgos acordó que la documentación que más claramente definía esta situación era la posesión de la guarda y custodia del menor (interpretación que sigue vigente en la actualidad), exigiendo, pues, a la persona solicitante en el caso planteado la presentación de dicha documentación y no permitiéndole, así, la aportación de otra distinta para acreditar su situación de monoparentalidad.

En consecuencia, pese a lo manifestado por la Administración, no se permite en aquellos supuestos de unidades familiares sin convivencia de los progenitores no incluidas en procesos de separación legal o de hecho justificados documentalmente, la posibilidad de acreditar la monoparentalidad mediante los documentos apuntados en el cuerpo de esta resolución o cualquier otro suficiente y objetivo para prevenir supuestos fraudulentos.

También se han constatado problemas en el acceso a las escuelas o guarderías infantiles de titularidad municipal. Como en el caso del expediente **20081141**, relativo a la inadmisión de una menor en una plaza de una guardería infantil de un Ayuntamiento de la provincia de Palencia por no valorarse la residencia familiar en ese término municipal.

Efectivamente, el Reglamento Municipal de Admisión al Centro de Educación Preescolar en cuestión exigía entre otros requisitos, que la unidad familiar estuviera residiendo en el municipio. Su incumplimiento, por tanto, era motivo suficiente para denegar el acceso al referido recurso.

Sin embargo, esta institución no pudo compartir la argumentación alegada por la Administración municipal, dado que la familia en cuestión se encontraba empadronada en dicho municipio.

Considerando que la inscripción en el padrón supone la residencia en un determinado municipio, la no admisión en el centro infantil señalado implicaba negar los efectos del empadronamiento de la unidad familiar, adquiridos en el momento de la inscripción. Se daba, así, por cierto un hecho (la no residencia de la familia en el término municipal) que no se encontraba probado en debida forma.



No pudo admitirse, en consecuencia, por esta institución que sin el fundamento necesario se pretendiera negar la validez de la propia inscripción de la familia en el padrón municipal, al no haberse desvirtuado su carácter fehaciente ni haberse procedido a dar de baja tal inscripción, permaneciendo, por tanto, legítima, efectiva y verdadera la prueba de la residencia derivada del empadronamiento.

Estas circunstancias determinaron que el Procurador del Común formulara al Ayuntamiento en cuestión la siguiente resolución:

*“Que previos los trámites oportunos se proceda a resolver o a dar contestación de forma expresa a la solicitud de admisión en el Centro de Educación Preescolar de (...) para (...), teniendo en cuenta que el empadronamiento de la unidad familiar en ese municipio constituye prueba de la residencia habitual en el mismo”.*

La resolución, sin embargo, no fue aceptada por dicha Administración.

#### **1.4.1.2. Transferencia de los centros infantiles de 0 a 3 años de carácter público**

La Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades gestiona, concretamente, 29 centros infantiles para niños de 0 a 3 años (que adquirieron la denominación de escuelas infantiles a tenor de la LO 2/2006, de 3 de mayo, de Educación).

Sin embargo, el Proyecto de Ley de transferencia de determinadas competencias entre la Comunidad Autónoma y las entidades locales de Castilla y León, publicado en el Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León nº 113 de fecha 15 de septiembre de 2008, recogió entre las funciones transferidas la competencia sobre los centros de educación de 0 a 3 años de carácter público (art. 8).

Esta circunstancia determinó la presentación de repetidas reclamaciones ante esta institución (acumuladas todas al expediente **20090224**), solicitando la exclusión de dicha competencia del proceso de transferencias y la continuación de la titularidad y gestión de dichos recursos por la Junta de Castilla y León.

Dicho Proyecto de Ley se encuadraba dentro del ámbito de un procedimiento legislativo que no había concluido en el momento de la presentación de las reclamaciones. Se trataba, pues, de un “acto de trámite” y, como tal, no era susceptible de ser supervisado por esta institución al no formar parte todavía del ordenamiento jurídico.

Posteriormente, sin embargo, el Proyecto de Ley citado fue aprobado por el Pleno de las Cortes de Castilla y León, en sesión celebrada el 10 de junio de 2009 (*BOCCYL* de 18 de junio de 2009). Así, la Ley 8/2009, de 16 de junio, de transferencia de competencias entre la



Comunidad Autónoma y las entidades locales de Castilla y León, fue publicada en el *BOCYL* de 22 de junio de 2009, entrando en vigor a los veinte días siguientes de dicha publicación.

El asunto fue objeto de un nuevo expediente registrado con el número de referencia **20091165**. Ahora bien, pese a que en el momento de la presentación de esta nueva reclamación la norma cuestionada había sido aprobada y formaba parte de nuestro ordenamiento jurídico, tampoco en este caso resultaba posible la intervención de esta Procuraduría al no apreciarse que de la aplicación de la citada norma derivara un resultado injusto o perjudicial, a lo que se sumaba la circunstancia de que la efectividad de la transferencia estaba pendiente de la necesaria negociación y acuerdo en las correspondientes comisiones mixtas integradas por representantes de la Administración de la Comunidad Autónoma y de cada una de las entidades locales afectadas. Por otro lado, no podía olvidarse, que la valoración de las cuestiones laborales no alcanzaba a las competencias de esta institución sino a las de los representantes sindicales que pueden proponer, a través de la negociación colectiva, los cambios que consideren necesarios en el marco de la representación sindical y la participación institucional para la determinación de las condiciones de trabajo.

#### **1.4.2. Programas de conciliación de la vida familiar, escolar y laboral**

La Ley 1/2007, de 7 de marzo, de Medidas de Apoyo a las Familias de la Comunidad de Castilla y León, supuso un importante avance en materia de conciliación de las responsabilidades laborales y familiares, regulando un conjunto de medidas, prestaciones y servicios de apoyo para facilitar el cumplimiento de las obligaciones parentales.

Se estableció, así, en dicha norma como deber para la Administración Autonómica la promoción en el ámbito educativo de actuaciones conducentes a facilitar la conciliación de la vida familiar, escolar y laboral, con actividades tales como la apertura de centros durante los días laborables no lectivos, vacaciones escolares y mediante la ampliación del horario de apertura de los centros durante los días lectivos establecidos por el calendario escolar, para atender al alumnado de educación infantil y/o primaria.

En este sentido, la II Estrategia de Conciliación de la Vida Personal, Familiar y Laboral (2008-2011), aprobada por Acuerdo 124/2008, de 20 de noviembre, de la Junta de Castilla y León, contempla entre sus medidas de actuación la potenciación del Programa "Centros Abiertos", consistente en la apertura, los días laborables no lectivos y los sábados laborables de octubre a junio, así como los días laborables, de lunes a viernes durante el mes de julio, de los centros docentes públicos, puestos a disposición por la entidad local correspondiente, en los términos establecidos en el correspondiente convenio de colaboración suscrito con la Consejería de Educación.





La importancia de la implantación de este programa es incuestionable para el apoyo a la atención de los menores durante la jornada laboral. Sin embargo, se ha reprochado ante esta institución (expediente **20090309**) la carencia de un servicio de transporte asociado al mismo para posibilitar el acceso de los alumnos pertenecientes a las zonas rurales y, en especial, de los niños con necesidades educativas y de atención especiales.

Efectivamente, la regulación del Programa "Centros Abiertos", contenida en el Decreto 29/2009, de 8 de abril, por el que se regulan los programas de conciliación de la vida familiar, escolar y laboral en el ámbito educativo, desarrollado por la ORDEN EDU/995/2009, de 5 de mayo, no contempla dicho servicio complementario. Argumenta al respecto la Consejería de Educación que el derecho establecido en el art. 82 de la LO 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (servicios escolares de transporte gratuitos) no es extensible a los programas de conciliación.

En contra de este criterio, esta Procuraduría ha defendido la necesidad de impulsar todas las iniciativas posibles para dar una respuesta integral a las necesidades de conciliación de la vida familiar, escolar y laboral, ofreciendo más servicios que favorezcan la oferta educativa y atiendan las demandas sociales de apoyo a la familia, como la prestación de otros servicios complementarios que favorezcan el acceso de los menores del medio rural (en condiciones de igualdad) a la red de centros abiertos y, así, aumentar sus posibilidades de atención fuera del horario lectivo.

El Procurador del Común, pues, estimando que la situación de la población tanto en el entorno rural como en el urbano debe ser similar en la incorporación a los centros dirigidos a compatibilizar la vida familiar, escolar y laboral, formuló la siguiente resolución a la Consejería de Educación:

*«Que se valore la conveniencia de promover (en colaboración, si procediera, con las entidades locales correspondientes) la prestación del transporte escolar para las zonas rurales como servicio complementario del Programa "Centros Abiertos", justificado en su importancia como instrumento conciliador en el medio rural y en la necesidad de realizar un impulso específico para favorecer a los menores, en igualdad de condiciones que en el entorno urbano, el acceso a los centros docentes y, así, dar respuesta a las necesidades de apoyo a la familia en dichas zonas rurales».*

La resolución fue aceptada condicionada a que las disponibilidades organizativas y presupuestarias de la Consejería de Educación lo permitieran.



#### **1.4.3. Subvenciones a favor de la conciliación de la vida familiar y laboral**

La Junta de Castilla y León, a través del establecimiento de subvenciones, trata de facilitar a las familias el desempeño de sus responsabilidades laborales y familiares.

El proceso de concesión de estas ayudas económicas no siempre cuenta con la conformidad de las personas solicitantes, concretamente en los casos de denegación. Ésta es la causa de alguna de las reclamaciones presentadas ante esta institución. Si bien en ninguno de los casos planteados se constató la existencia de decisiones administrativas contrarias a la legalidad.

Así ocurrió en el expediente **20090672**, planteado en relación con las ayudas por el ejercicio del derecho de excedencia para el cuidado de los hijos, incluidas en la ORDEN FAM/164/2009, de 30 de enero, por la que se convocan subvenciones del Programa de apoyo a las familias de Castilla y León y de fomento de la conciliación de la vida personal, familiar y laboral.

La inadmisión de la solicitud de subvención, en este caso, estaba fundamentada en el hecho de que dicho derecho de excedencia no había sido ejercitado dentro del periodo establecido en el Apartado III, punto 1 c) de la citada Orden. Estaba justificada, en consecuencia, la no concesión de la subvención, dado que el hecho subvencionable no era objeto de la citada convocatoria.

Tampoco se constató arbitrariedad alguna en la decisión administrativa objeto del expediente **20080218**, consistente en la inadmisión de una solicitud de ayuda económica por el ejercicio del derecho de reducción de la jornada laboral, presentada al amparo de la Orden FAM/2144/2006, de 29 de diciembre.

Aunque referida al año 2007, la convocatoria de ayudas contempladas en la citada Orden se extendía también a todas las acciones subvencionables realizadas en fecha posterior al 30 de septiembre de 2006 (Base Decimoséptima), ámbito en el que quedaba incluida la solicitud en cuestión.

En estos supuestos de acciones subvencionables correspondientes al ejercicio 2006, el plazo establecido para la presentación de solicitudes era de dos meses a partir de la publicación de la Orden de convocatoria, plazo que concluía el 10 de marzo de 2007.

Por ello, estando obligada la Administración autonómica a la observancia de los mandatos contenidos en la norma reguladora de la convocatoria, estuvo justificada la decisión de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades declarando la inadmisión de la solicitud de ayuda por haber sido presentada una vez finalizado el plazo establecido de presentación.



## **2. IGUALDAD DE OPORTUNIDADES**

### **2.1. Personas con discapacidad**

Durante el año 2009 se han presentado ante esta institución 5 quejas menos que el pasado 2008 en relación con los problemas que afectan a las personas con discapacidad.

En concreto, han sido 94 las reclamaciones planteadas, y de ellas, la mayoría (en concreto un total de 44) se refieren a la presencia de barreras en edificios, entornos, espacios públicos y privados, transporte, etc.

Le siguen en número las reclamaciones relacionadas con solicitudes de ayudas públicas (24 han sido las quejas presentadas) y las relativas a actuaciones sanitarias y rehabilitación (6 quejas).

Cuatro son las reclamaciones tramitadas en relación con los centros de atención a personas con discapacidad, 5 en relación con el empleo y 2 las relativas a la valoración del grado de minusvalía.

Y, en fin, también se han recibido y tramitado reclamaciones formuladas por los ciudadanos relacionadas con personas con discapacidad y tributos (exenciones), actividades de ocio, obtención del permiso de conducir, etc.

La reducción del número total de quejas en comparación con las 99 formuladas el pasado año 2008 no es significativa y no permite extraer conclusiones de carácter general. No obstante, la circunstancia de que el mayor número de quejas se refiere, como ya se ha apuntado, a los problemas de accesibilidad en sus distintas vertientes, hace que resulte oportuno reiterar lo ya indicado en el informe del pasado año en el sentido de que, pese a los esfuerzos realizados a lo largo del tiempo para mejorar la accesibilidad, las personas con discapacidad siguen encontrándose con barreras que dificultan y limitan el desenvolvimiento de su vida diaria cuando no se convierten en auténticos obstáculos insalvables para el pleno ejercicio de sus derechos.

Por otro lado, en esta materia han sido 22 las resoluciones dictadas por esta institución, 12 dirigidas a la Administración Local y 10 a la Administración Autonómica.

En muchas de las resoluciones dictadas por esta institución, además de intentar dar solución a los casos concretos planteados, se han efectuado recomendaciones de carácter general.

Así, por ejemplo, en materia de barreras en prácticamente todos los casos, sino en todos, se han recordado a las administraciones las obligaciones que pesan sobre las mismas a



fin de lograr la plena accesibilidad y eliminar así los obstáculos que dificultan el desenvolvimiento de la vida diaria de las personas con discapacidad.

De igual forma, y con carácter general, esta institución ha abordado de oficio cuestiones relacionadas con el acceso al empleo público de la personas con discapacidad tanto en relación con la obligación de reserva de plazas que pesa sobre las administraciones como en aspectos más concretos centrados en actividades formativas que puedan favorecer dicho acceso.

En el ámbito del sistema de atención a la dependencia se ha dictado una resolución relativa a la necesaria aplicación a los servicios reconocidos por dicho sistema del criterio de retroactividad aplicado en relación con las prestaciones económicas (en términos similares se ha pronunciado esta institución en relación con las reclamaciones que en esta materia se han planteado por las personas mayores).

Por último, para concluir se considera oportuno destacar en este momento que a las reclamaciones formuladas por los ciudadanos en esta materia se unen las actuaciones que en relación con la misma se han desarrollado de oficio por esta Procuraduría, oportunamente reflejadas en la parte de este informe relativa a dichas actuaciones de oficio.

#### **2.1.1. Calificación de minusvalía**

Al igual que en años anteriores, las quejas que se incluyen bajo este epígrafe reflejan la disconformidad de los reclamantes con el grado de minusvalía que se les ha reconocido por la administración. Teniendo en cuenta lo anterior, esta institución, en general, ha rechazado las reclamaciones recibidas, tras informar a los interesados de las razones de dicho rechazo, ya que el tipo y grado de minusvalía que en cada caso se llega a determinar es el resultado del análisis de determinadas cuestiones no jurídicas sino técnicas, que como tales exceden de las competencias de esta institución.

No obstante, se considera oportuno destacar el expediente **20090045** en el que el reclamante mostraba su desacuerdo con la resolución dictada por la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Valladolid, ante una solicitud de revisión del grado de minusvalía previamente reconocido al interesado.

Al parecer, con dicha resolución se había modificado el grado de minusvalía inicialmente reconocido al interesado, insistiendo el reclamante en la circunstancia de que los resultados recogidos en la citada resolución en los apartados correspondientes a Movilidad reducida y Necesidad de Concurso de 3.ª Persona no se ajustaban a la realidad y a la situación actual de la persona valorada, cuyas limitaciones funcionales habían ido en aumento en los últimos años.



Planteada esta cuestión a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, se constató y reconoció por dicha Consejería la existencia de un error en la valoración que era discutida en el expediente tramitado en esta institución.

Teniendo en cuenta lo anterior, se procedió al cierre del expediente dado que además el reclamante comunicó a esta Procuraduría la satisfacción de sus intereses y pretensiones por parte de la Administración al rectificar el error material en el que se había incurrido y estimar la reclamación previa que se había formulado.

### **2.1.2. Centros de atención a personas con discapacidad**

Tanto la calidad de vida como el bienestar social de las personas con discapacidad se encuentran estrechamente relacionados con los servicios y prestaciones ofertados desde el sistema público de servicios sociales, servicios y prestaciones en los que todavía pueden observarse carencias en relación con la atención que se presta a este colectivo.

En este sentido, la propia Ley 18/1988, de 23 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales, responde a la necesidad de garantizar el ofrecimiento de los recursos asistenciales necesarios, estableciendo la obligación de atender la prevención, rehabilitación y reinserción social de las personas con discapacidad así como la eliminando de los obstáculos de carácter personal y social que impidan su normal desenvolvimiento en la sociedad.

Los expedientes que se incluyen bajo este epígrafe pueden dividirse en dos grupos: los relativos a las listas de espera existentes para el ingreso en un centro de atención a personas con discapacidad y los que se refieren al aumento del coste de las plazas en este tipo de centros.

#### **2.1.2.1. Insuficiencia de plazas y listas de espera**

En el expediente registrado con el número de referencia **20080636** el reclamante aludía a una solicitud de ingreso de una persona con discapacidad psíquica en un centro ocupacional, solicitud que había formulado su representante legal ante la Gerencia de Servicios Sociales en octubre de 2005.

Ante el transcurso del tiempo sin haber conseguido el ingreso en el centro o centros solicitados, la representación legal del interesado había solicitado la revisión del expediente, al parecer sin respuesta por parte de dicha Gerencia.

El informe remitido a esta institución por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades en respuesta a la solicitud que en ese sentido se le dirigió, corroboraba el hecho de que efectivamente en mayo de 2008 se había solicitado dicha revisión.



Al mismo tiempo y como consecuencia de la información facilitada se comprobó que el interesado se encontraba en lista de espera desde hacía aproximadamente cuatro años y su expediente en situación de trámite, teniendo en cuenta que, de conformidad con lo establecido en la Resolución de 26 de agosto de 1987, de la Dirección General del Instituto Nacional de Servicios Sociales, los ingresos en esta clase de centros se realizan por orden de puntuación según se vayan produciendo vacantes en los centros.

En atención a lo indicado, esta institución dirigió una resolución a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades en la que, entre otros extremos, se recogían las siguientes consideraciones:

- La circunstancia de que la insuficiencia de la puntuación alcanzada después de la aplicación del baremo en vigor (pese a reunirse los requisitos previstos para el disfrute del derecho a una plaza de las señaladas), impidiera al solicitante obtener la condición de residente, permitía sostener que no había suficientes plazas para atender a la reclamación planteada.

Ciertamente, la valoración de las peticiones mediante la aplicación de un baremo que contempla diferentes factores relativos a la situación económica, sociofamiliar, física y psíquica del solicitante, establece un criterio de racionalización en la priorización de aquéllas, exigido por la propia limitación de los medios. Ahora bien, el hecho de que la puntuación requerida en cada caso no tenga un carácter fijo (sino que varía en función de la disponibilidad de plazas vacantes en los centros solicitados), es también revelador de una insuficiencia de los recursos destinados por la administración a la protección social de las personas con discapacidad, dejando desasistidas algunas situaciones que manifiestan una importante gravedad para el peticionario y su familia.

- Por otro lado, se consideró procedente la cita de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia 11/2003, de Castilla y León, de 10 de enero, en la que se afirmaba la obligación que tiene la administración de realizar las prestaciones necesarias a los discapacitados residentes en su territorio para conseguir su rehabilitación y reinserción, llegando esta institución a la misma conclusión sentada en dicha sentencia, de forma que si las normas permiten que la prestación de asistencia social específica de las personas con discapacidad pueda realizarse por servicios o centros privados a través de diversas fórmulas de colaboración y por varias vías de financiación, y si los disponibles por la Junta de Castilla y León no bastan o no son adecuados, se hace preciso recurrir al concurso de centros o servicios no incluidos en su programación para que tengan realidad y un contenido específico e idóneo la obligación de la Administración y el derecho de la persona con discapacidad que los hagan eficaces.

Teniendo en cuenta lo anterior, esta institución formuló la siguiente resolución:



*“Que entre los medios establecidos en la normativa vigente, se estudie la forma de facilitar a (...), el acceso a un recurso adecuado a sus especiales características en atención a su condición de persona con discapacidad. Y en caso de no ser posible su ingreso en un centro de la administración autonómica o concertado, se procure prestar dicha asistencia en un centro privado específico, mediante la fórmula de colaboración o vía de financiación que se estime más oportuna para sufragar la estancia en el mismo, hasta que sea posible su ingreso en un centro de aquella titularidad”.*

La Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades no aceptó la resolución dictada.

#### **2.1.2.2. Cómputo de los ingresos de los residentes para determinar la participación en el coste de la plaza**

En el expediente registrado con el número de referencia **20082042** el reclamante mostraba su disconformidad con el incremento de la participación de los beneficiarios en el coste de una plaza concertada en un CAMP. Dicho incremento se debía a la decisión de la Gerencia de imputar al coste de la plaza, la cantidad percibida en concepto de Prestación Familiar por Hijo a Cargo que hasta el mes de julio de 2007 no se había incluido en los ingresos de la persona con discapacidad y su familia como uno de los elementos determinantes de la capacidad económica. Aludía también el reclamante al hecho de que la Administración no había seguido el procedimiento adecuado para la actualización de las cuotas, tanto por lo que se refería a las fechas en que se hizo como por el efecto retroactivo con el que se aplicó la subida.

Los afectados se habían dirigido por escrito a la Gerencia Territorial de Ávila con registro de entrada el 18-12-2007, sin haber obtenido respuesta.

Según el informe que la Gerencia de Servicios Sociales remitió a esta institución en respuesta a la solicitud formulada en ese sentido, en 2007, coincidiendo con una revisión general del sistema de conciertos de plazas para personas con discapacidad, se dieron instrucciones a las Gerencias Territoriales para la actualización de los expedientes personales de los beneficiarios de esas plazas y para la homogeneización y actualización de la liquidación de las estancias en aplicación de la Circular 9/2001 de 12 de noviembre del Imserso.

La comunicación de la revisión y sus efectos se había realizado, según la Consejería, a través del CAMP y también desde la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Ávila, donde se habían mantenido diversas entrevistas con los familiares explicándoles la nueva situación.

Al parecer, la liquidación de estancias en los centros concertados se realizaba a través del propio centro que había comunicado a los interesados la actualización de cuotas en



noviembre de 2007. La liquidación de las estancias se actualizaba cada año mediante las sucesivas declaraciones juradas de ingresos que los beneficiarios debían presentar anualmente.

Tras el análisis de la queja planteada y de la información facilitada por la Administración, se llegó a las siguientes conclusiones:

1) No se apreció la existencia de irregularidad en la circunstancia de que se empezasen a computar los ingresos totales del usuario y su familia, incluida la prestación por hijo a cargo.

En este sentido, debía tenerse en cuenta que el art. 25 de la Instrucción del Inerso de 26 de agosto de 1987 por la que se regulan los ingresos, traslados, permutas y liquidación de estancias en los centros residenciales para minusválidos, dispone que los beneficiarios o sus representantes legales, en su caso, abonarán en concepto de participación en el coste de la financiación de las estancias y servicios prestados en los Centros, las cantidades que establece dicha norma.

La Circular 9/2001 de 12 de noviembre, del Instituto Nacional de la Seguridad Social, por la que se dictan instrucciones para la aplicación de las normas sobre la protección familiar de la Seguridad Social establece en su apartado 3.3.3. que el reconocimiento del derecho a la asignación económica por menores o minusválidos, acogidos en centros dependientes de una Administración Pública, se efectuará en favor del progenitor o representante legal, en tanto participe en el coste de la financiación de la estancia y servicios del centro público o atienda otras necesidades de aquellos.

En caso contrario, cuando los padres o representantes legales no contribuyan al sostenimiento de los acogidos en los centros residenciales se considerará incumplido el requisito de vivir con el beneficiario y a sus expensas que condiciona el derecho a la asignación económica.

No parecía, por tanto, existir duda alguna sobre la procedencia de la afectación de la prestación por hijo a cargo al pago de la cuota y, por lo tanto, de la actuación correcta de la Administración en este aspecto.

2) Por otro lado, esta institución consideró oportuno analizar las competencias atribuidas a la Gerencia de Servicios Sociales en materia de concertación con los Centros de Servicios Sociales para personas mayores y personas discapacitadas. En concreto, el art. 7 del Decreto 12/1997, de 30 de enero establece que por resolución del Gerente de Servicios Sociales que se publicará en el BOCYL, se establecerá el coste máximo por día de plaza ocupada teniendo en cuenta la tipología, circunstancias y características del centro, del usuario de la plaza y la modalidad de estancia.





Así se hizo, por ejemplo, mediante resolución de 23 de marzo de 2006, por la que se estableció el coste máximo por plaza ocupada, resolución de la que se ha partido para la formalización de acuerdos con las entidades que gestionan los centros de servicios sociales de que se trata y la modificación de los existentes, como la actualización el 30 de abril de 2006 del acuerdo celebrado con fecha 1 de septiembre de 1998 entre la Gerencia de Servicios Sociales y la Entidad de la que dependía el CAMP al que se refería la reclamación.

En este sentido, esta Procuraduría entendía que las consecuencias naturales derivadas de la acción concertada, requerían que medidas como la expuesta en la queja y otras en desarrollo de la Instrucción de 26 de agosto de 1987, fuesen objeto de una resolución formal por parte de la administración autonómica.

Por lo tanto, la afectación de la prestación familiar por hijo a cargo percibida por los padres del residente al pago del 75% del coste de la plaza, que correspondía al usuario, debió establecerse mediante una resolución en la que se recogiese la obligación de carácter patrimonial a la que se refería la queja, resolución que debía formularse con arreglo al procedimiento establecido en el art. 42 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Dicha resolución no se había dictado.

3) Por último, era necesario hacer referencia a la obligación de resolver que afecta a todas las administraciones públicas. Así, en la petición de información formulada por esta Procuraduría se solicitaba la remisión de copia de la resolución recaída en relación con las alegaciones efectuadas por el reclamante, así como la notificación de dicha resolución al interesado. La Administración, sin embargo, no había remitido ninguna resolución y ni siquiera hacía referencia a ella en el informe remitido, lo que llevó a esta institución a la conclusión de que no se había dado respuesta a dichas alegaciones.

Teniendo en cuenta lo anterior, se dirigió a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades la siguiente resolución:

*“Que se dicte la correspondiente resolución en la que se establezca formalmente el incremento de la participación del usuario en el coste de la plaza concertada ocupada por (...) en el CAMP (...), siguiendo el procedimiento legalmente establecido, y con indicación de la fecha desde la que se han de producir sus efectos así como de los recursos que pueden interponer los interesados.*

*Que en todo caso, de no haberse hecho ya, se resuelva de forma expresa el escrito presentado el 18 de febrero de 2007 en la Gerencia Territorial de Ávila (...) y al que se alude en el cuerpo de esta resolución”.*



Dicha resolución fue aceptada por la Administración, indicándose que desde la Gerencia de Servicios Sociales, conforme a las normas procedimentales establecidas y mediante los trámites oportunos, se procedería a resolver de forma expresa las cuestiones planteadas y a su debida notificación.

### **2.1.3. Ayudas**

Durante el año 2009 se ha presentado un total de 24 reclamaciones relacionadas con solicitudes de ayudas dirigidas a solventar los problemas y necesidades de las personas con discapacidad.

Las distintas reclamaciones recibidas reflejan los problemas en los que se centra la atención de este colectivo. En este sentido, cabe destacar entre las reclamaciones recibidas, las relacionadas con denegaciones o falta de respuesta ante solicitudes de ayudas individuales, denegación de prestaciones ortoprotésicas, ayudas al alquiler de viviendas y ante situaciones de emergencia, ayuda a domicilio, las relacionadas con el sistema de atención a la dependencia y una reclamación formulada en relación con el coste de la inspección técnica de vehículos.

En este informe, sin embargo, se considera oportuno destacar las reclamaciones que a continuación se exponen, en relación con el coste de la inspección técnica de vehículos y con el sistema de atención a la dependencia.

#### **2.1.3.1. Inspección técnica de vehículos**

En el expediente **20081482** se analizó la posibilidad de contemplar en nuestra normativa una exención en el pago de la tasa por la inspección técnica de vehículos o de establecer una tarifa reducida en dicha tasa en relación con los vehículos adaptados para su uso por personas con discapacidad, teniendo en cuenta que estas personas ven incrementados los gastos habituales de sus vehículos ante la necesaria adaptación de los mismos, así como también por el incremento de costes que suponen con frecuencia las reparaciones debido precisamente a esas adaptaciones.

Tras la admisión a trámite de la queja y el análisis de la información remitida a esta institución se consideró oportuno dirigir a la Administración una sugerencia con apoyo en los siguientes razonamientos:

- En primer lugar, interesaba destacar, en relación con la cuestión que nos ocupa, el contenido del art. 11 de la Ley 12/2001, de 20 de diciembre, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Castilla y León, según el cual cabe plantearse la posibilidad de que, si las características de la tasa de que se trata lo permiten, puedan fijarse sus cuotas con arreglo a



criterios de capacidad económica. De hecho, en otras Comunidades Autónomas sí existía este tipo de previsión.

Así, el DL 1/2002, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Madrid, en relación con la tasa por inspección técnica y emisión de certificados de características de vehículos, establece la exención de las revisiones que deben realizarse por la adaptación de vehículos para el uso de personas con discapacidad.

- En segundo lugar, esta institución entendía que el hecho de que, en nuestra normativa autonómica no se contemplasen tarifas especiales en favor de ningún colectivo ni de ningún tipo de vehículo, así como tampoco ninguna exención, (así lo decía en su informe la Consejería de Economía y Empleo), no impedía, a juicio de esta institución, una reforma o modificación de la Ley 12/2001 citada, con la finalidad de incluir en la misma de forma expresa la tasa por inspección técnica de vehículos y de contemplar en dicha norma la posible exención en el pago de dicha tasa a las personas con discapacidad o una reducción de las tarifas o cuotas a satisfacer en función, en su caso, de los citados criterios de capacidad económica al menos en relación con la revisión especial que han de pasar los vehículos como consecuencia de las adaptaciones que precisan para su uso por las personas con discapacidad.

Por todo ello, se dirigió a la Consejería de Economía y Empleo la siguiente sugerencia:

*“Que se valore la procedencia de modificar Ley 12/2001, de 20 de diciembre, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Castilla y León, con la doble finalidad de incluir en la misma de forma expresa la tasa por inspección técnica de vehículos y de contemplar en la misma la posible exención en el pago de dicha tasa a las personas con discapacidad o, en su caso, una reducción de las tarifas o cuotas a satisfacer en función de los criterios de capacidad económica mencionados en esta recomendación, al menos en relación con la revisión especial que han de pasar los vehículos como consecuencia de las adaptaciones que precisan para su uso por las personas con discapacidad.”*

Dicha sugerencia no ha sido aceptada al entender la citada Consejería que no es aplicable el art. 11.4 de la Ley 12/2001, porque las cuantías que se pagan por las inspecciones de vehículos no son tasas ni precios públicos, sino tarifas privadas que cobran las entidades concesionarias como contraprestación de un servicio. Se afirmaba, en este sentido que el hecho de que las tarifas sean aprobadas por la Administración se debe a que el servicio se presta en régimen de concesión administrativa, pero ello no impide que sean tarifas privadas. Por ello, se estimaba que la Ley 12/2001 ya citada no era aplicable a las tarifas de la Inspección Técnica de Vehículos.



### **2.1.3.2. Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia**

En muchas ocasiones, las reclamaciones tramitadas por esta institución en relación con la aplicación de la Ley 39/2006 guardan relación con demoras en la tramitación de los procedimientos para el reconocimiento de la situación de dependencia o con disconformidades con el grado y nivel reconocidos. En este último caso, al igual que ocurre con la calificación de la minusvalía, esta institución, en general, aclara a los reclamantes la imposibilidad de intervención ya que el reconocimiento de la situación de dependencia y la determinación del grado y nivel correspondiente se fundamentan en informes médicos así como en los emitidos por los órganos de la Administración que cuentan con la preparación específica necesaria para dichas tareas y para las que en cualquier caso esta institución carece de competencias. Por ello, salvo que pueda aportarse documentación susceptible de contradecir los informes médicos en los que se han basado las resoluciones dictadas no es posible la supervisión de esta Procuraduría.

Ahora bien, como se indicaba en la parte de este informe relativa a las personas mayores, uno de los problemas relacionados con el Sistema de Atención a la Dependencia es la falta de aplicación a los servicios recogidos en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de dependencia, del criterio de retroactividad atribuido con carácter general a las prestaciones económicas.

Este problema se planteaba, entre otros, en el expediente registrado con el número de referencia **20080698**. En dicho expediente se aludía a la situación de una persona a quien se le había reconocido su situación de dependencia y que venía recibiendo el servicio de ayuda a domicilio como prestación del sistema general de los servicios sociales, al amparo del Decreto 269/1998, por el que se regula dicha prestación en Castilla y León. El beneficiario había optado por ese mismo servicio de ayuda a domicilio como servicio del sistema de atención a la dependencia, incrementado a 90 horas mensuales.

Pues bien, con fecha 19 de septiembre de 2008 fue firmada la resolución aprobando el servicio de ayuda a domicilio ampliado que sin embargo el beneficiario no llegó a percibir por producirse su fallecimiento poco después de la indicada fecha.

La situación planteada, llevó a esta institución a recabar datos en relación con situaciones como la reflejada en el citado expediente, constatándose que si el objeto de la resolución es una prestación económica, ésta se abona desde la fecha de la solicitud o, en su caso, desde la fecha en que el interesado reúna los requisitos exigidos.

Según ese mismo informe, si lo reconocido es el derecho de acceso a un servicio público, puede ocurrir que el interesado ya lo viniera recibiendo con anterioridad, puesto que los servicios incluidos en el catálogo de la Ley 39/2006, forman parte de las prestaciones que



las administraciones ya venían reconociendo dentro de su actividad tradicional de servicios sociales. Ahora bien, si en el momento de dictarse la resolución, el interesado aún no recibía el servicio público reconocido, el derecho se materializa en el momento del acceso al servicio y lo mismo ocurre si el servicio lo recibía en una intensidad inferior a la que se le reconoce en virtud de la ley de dependencia.

Se concluía en el citado informe, en relación con el caso concreto reflejado en la queja en cuestión, que la persona a la que se aludía en la misma ya recibía una ayuda a domicilio aunque con una intensidad inferior a la reconocida en el procedimiento de dependencia. Se añadía, además, que no había sido posible incrementar la ayuda a domicilio debido al fallecimiento del beneficiario, sin que la normativa previera algún tipo de compensación para estos casos.

Por otro lado, la Administración, en respuesta a las cuestiones que le fueron planteadas por esta institución, aclaró en relación con el procedimiento seguido con carácter general en caso de fallecimiento del interesado, según la situación del expediente y circunstancias del mismo a la fecha del fallecimiento, lo siguiente:

1.- Si el fallecimiento se produce antes de la valoración necesaria para determinar la situación de dependencia, el procedimiento se resuelve anticipadamente por imposibilidad material de continuarlo.

2.- Si el fallecimiento se produce después de la valoración y el interesado estaba recibiendo un servicio público de los incluidos en el catálogo de la Ley, se resuelve el reconocimiento de ese servicio público.

3.- Si el interesado no recibía un servicio público y eligió prestación antes del fallecimiento, se resuelve la prestación elegida.

4.- Si no se recibía un servicio público y no llegó a elegirse prestación, se notifican a los familiares las prestaciones que se pueden reconocer y se les requiere la presentación de los documentos que acrediten la condición de herederos, además de la designación de uno de ellos como representante. Este representante será quien elija prestación y se resolverá en consecuencia.

5.- Si el fallecimiento se produce después de la Resolución de concesión de una prestación económica y antes del pago, se requiere a los familiares la misma documentación que en el caso anterior.

6.- Si el fallecimiento se produce después de la Resolución de concesión de un servicio público y antes del acceso al mismo, no se realiza ninguna actuación.



Teniendo en cuenta lo indicado, parecía evidente que el derecho de acceso a los servicios y prestaciones derivados de la situación de dependencia, que por voluntad de la Ley 39/2006 de 14 de diciembre se genera desde la fecha de la solicitud (siempre que desde esa fecha el interesado tenga derecho en función del grado y nivel reconocido), no se había producido en este caso y, dado el contenido de la información facilitada por la Administración, en ninguno otro en el que el fallecimiento del interesado se hubiese producido después de dictarse la resolución que le reconoció el derecho a un concreto servicio.

Ello obligaba a esta institución a abordar tales situaciones, siguiendo en esta materia las consideraciones efectuadas por el Defensor del Pueblo Andaluz, compartidas por esta Procuraduría.

En concreto, dicho análisis debía realizarse desde una doble perspectiva: la efectividad del derecho a las prestaciones de la dependencia y su efectividad ante el fallecimiento de la persona interesada durante el procedimiento.

1) Efectividad del derecho a las prestaciones de la dependencia.

La Ley 39/2006 configura el derecho de acceso a los servicios y prestaciones previstos en los arts. 17 a 25 reconocidos en la resolución administrativa correspondiente, como un derecho subjetivo del beneficiario que nace evidentemente de su reconocimiento legal y cuya existencia real requiere de un sistema de protección y garantías para su efectividad.

La Disposición Final 1ª. 2 de la Ley establece que el reconocimiento del derecho contenido en las resoluciones de las Administraciones Públicas competentes generará el derecho de acceso a los servicios y prestaciones correspondientes, previstos en los arts. 17 a 25 de esta Ley, a partir del inicio de su año de implantación de acuerdo con el calendario del apartado 1 de esta disposición, o desde el momento de su solicitud de reconocimiento por el interesado, si este es posterior a esa fecha. Si bien, por razón del propio desarrollo del procedimiento dual establecido en la Ley, su eficacia queda demorada hasta la aprobación del correspondiente Programa Individual de Atención.

Hay que hacer hincapié en que la disposición transcrita ninguna distinción hace, al mencionar dicha retroactividad, entre las prestaciones económicas y los servicios, sino que el momento a partir del cual despliega sus efectos el derecho reconocido a la persona dependiente es el mismo en ambos supuestos.

Por otra parte, art. 57.3 de la LRJAP-PAC contempla la posibilidad de que excepcionalmente puede otorgarse eficacia retroactiva a los actos administrativos cuando producen efectos favorables al interesado, siempre que los supuestos de hecho necesarios existieran ya en la fecha a que se retrotraiga la eficacia del acto.



Sentado el criterio de normalidad con que está admitido el efecto retroactivo de las prestaciones económicas, merecía nuestra atención la retroactividad de los servicios.

En este sentido puede afirmarse que la Ley 39/2006 no excluye la retroactividad de esta modalidad (prioritaria por lo demás en la Ley) de los derechos de atención a la dependencia. A pesar de que la práctica administrativa en el sentido de no reconocer esta retroactividad, juntamente con el cese de la necesidad que provoca el fallecimiento de la persona atendida, hacen que no se haya abordado este problema, limitándose la resolución aprobatoria del mismo exclusivamente al reconocimiento del servicio en concreto, e implícitamente la no retroactividad del mismo.

En relación con este extremo esta institución consideró que existían argumentos legales suficientes para mostrarse favorable a la retroactividad de los servicios, pues el marco jurídico de referencia no excluye expresamente esta posibilidad, que en caso contrario sería tan discriminatorio como carente de cobertura legal, máxime cuando se está tratando de una modalidad del derecho que tiene un carácter preferente en la ley en relación con las prestaciones económicas (art. 14.2 de la Ley). Debe tenerse en cuenta que en este caso, a diferencia de la prestación económica, el no reconocimiento de la retroactividad de los servicios en los casos de demora en la tramitación de estos procedimientos, supone un perjuicio para el beneficiario, ya que la efectividad del mismo no llegará hasta la aprobación tardía del PIA correspondiente, que en no pocos casos se añade a la demora del previo expediente de reconocimiento de la situación de dependencia.

2) Efectividad del derecho a las prestaciones de la dependencia ante el fallecimiento de la persona interesada durante el procedimiento.

La norma general sobre la terminación de un procedimiento administrativo se encuentra en el art. 87 de la LRJAP-PAC. Dicho precepto establece que pondrán fin al procedimiento la resolución, el desistimiento, la renuncia, la caducidad, así como también los casos de imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas.

La doctrina destaca como uno de los supuestos de imposibilidad de continuación del procedimiento la muerte del interesado, aunque cabe su continuación con los causahabientes si requeridos debidamente comparecen y salvo que se esté ante derechos o intereses estrictamente personales, intransmisibles a los herederos o causahabientes o cuando la muerte prive de razón de ser al procedimiento.

Tal y como se ha indicado, la solución aplicada en la práctica por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades es la siguiente: mientras en el caso de las prestaciones económicas (supuesto del punto 5º del informe) se da la opción a los herederos a través del



representante legal para continuar el procedimiento, en el caso de los servicios (supuesto del caso 6º) “no se produce ninguna actuación”.

Efectivamente, el reconocimiento de la situación de dependencia tiene un carácter personal e intransmisible y la muerte en sí privaría de razón de ser a este procedimiento. Ahora bien, no ocurre así con las prestaciones económicas o servicios que, una vez declarada la situación de dependencia, se determinen en ella y concreten posteriormente en el PIA, ello por razón de la naturaleza económica en el caso de prestaciones, así como por la posibilidad de su evaluación económica en el caso de servicios, lo que permitiría “en todo caso” la continuación del procedimiento si se ha producido el fallecimiento con posterioridad al reconocimiento de la situación de dependencia y siempre que ésta no tenga demorada su eficacia conforme al calendario de aplicación establecido en la Disposición Final Primera de la Ley.

La consecuencia inmediata, atendiendo a la posición jurídica de los herederos o causahabientes que el ordenamiento jurídico reconoce y tutela en el art. 24.1 de la Constitución y art. 30 de la Ley 31.1.a) de la LRJAP-PAC, es que en el supuesto de continuación del procedimiento con los interesados legítimos, los derechos económicos que en su caso se deduzcan se incorporan al caudal hereditario del dependiente fallecido.

A juicio de esta institución, no era compatible lo dicho hasta el momento con la afirmación que se hacía en el informe de la Consejería de que si el fallecimiento se produce después de la resolución de concesión de un servicio público y antes del acceso al mismo, no se realiza ninguna actuación, supuesto en el que estaríamos en presencia de una resolución de conclusión del procedimiento sin otra motivación que el fallecimiento de la persona dependiente, lo que suponía, desde nuestra perspectiva, la revocación de plano de un acto declarativo de derechos (como es la declaración de la situación de dependencia y de los derechos que la misma conlleva) sin las garantías de procedimiento establecidas en la LRJA-PAC (así lo sostiene el Defensor del Pueblo Andalúz en el informe anual correspondiente al año 2008).

El análisis efectuado conducía a las siguientes conclusiones:

- Si el derecho se concreta en una prestación económica, éste desplegará su eficacia retroactiva desde la fecha de la solicitud a la fecha de fallecimiento.
- Si el derecho se concreta en un servicio, la prestación como tal, por su propia naturaleza impide la retroactividad, pero no así la evaluación económica de este servicio, si por los interesados comparecientes se insta la continuación del procedimiento a estos solos efectos y por el periodo anteriormente referido, (hasta la fecha del fallecimiento).

Por todo ello, esta institución dirigió a la Consejería de Familia la siguiente resolución:





*“1.- Que por parte de esa Administración se proceda a regular detalladamente los distintos supuestos que pueden derivar de la eficacia retroactiva de las prestaciones y servicios establecidos en el SAAD, de forma que el fallecimiento de la persona cuya situación de dependencia esté reconocida no determine sin más la conclusión del procedimiento, permitiendo o posibilitando la personación de los interesados legítimos a efectos de su continuación.*

*2.- Que el reconocimiento del derecho a los servicios de la dependencia se produzca siguiendo los mismos criterios aplicados a las prestaciones del sistema en lo que a su carácter retroactivo se refiere.*

*3.- Que de conformidad con lo expuesto en el cuerpo de esta resolución, se proceda por esa Administración a revisar el expediente al que se alude en la presente reclamación, si así se insta por los causahabientes o herederos de (...)”.*

La citada resolución fue rechazada por la Administración con apoyo en las siguientes consideraciones:

1.- Que no es necesario regular detalladamente los distintos supuestos que pueden derivar de la eficacia retroactiva de las prestaciones y servicios establecidos, y que la administración permite la continuación del procedimiento en caso de fallecimiento de la persona interesada.

2.- El reconocimiento del derecho a los servicios, se aplica de acuerdo con lo previsto en la disposición final primera, de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre.

3.- Y, en fin, en relación con la persona a la que se refería la queja en cuestión, se indicó por la Consejería que se le había reconocido el derecho al servicio de ayuda a domicilio, con efectos desde el día 15 de mayo del año 2007. Añadiendo que si desde esa fecha fue usuaria del citado servicio en el ámbito privado, hasta el límite de las 90 horas mensuales reconocidas, sus herederos podrían hacer efectiva la prestación económica vinculada que la misma resolución reconoció, previa justificación del gasto realizado.

#### **2.1.4. Pensiones no contributivas**

Al igual que en años anteriores, el presente epígrafe recoge las quejas relacionadas con la indebida percepción durante cierto tiempo de pensiones no contributivas por haber dejado de cumplir el perceptor los requisitos exigidos, sin que se haya procedido de inmediato a la revisión de la situación por la administración lo que provoca una acumulación de deuda que el pensionista apenas puede saldar con sus ingresos ordinarios.



No hay que olvidar que el beneficiario de una pensión no contributiva, si cumple los requisitos para su percepción, vive con unos ingresos muy escasos, situación que precisamente tiende a aliviar la pensión. Es más, si dichos ingresos aumentan hasta el punto de excluirle de este tipo de prestación, la realidad nos muestra que aún así los medios de vida suelen seguir siendo escasos. Por ello, en ocasiones soportar la deuda contraída consigue anular los efectos de la ayuda recibida.

Es evidente que esto no tiene por qué ocurrir si la Administración pone en marcha los medios necesarios, para recibir la información que, aún sin la colaboración de los beneficiarios, le permita evitar las situaciones de fraude y al mismo tiempo dentro de lo posible el perjuicio económico de los beneficiarios de esta prestación.

Además, también se incluyen en este epígrafe aquellas reclamaciones motivadas por presuntas irregularidades en el cálculo de la cuantía de los ingresos del pensionista y/o en la apreciación de otros requisitos de los que depende la pensión.

A título de ejemplo, se considera oportuno mencionar los expedientes registrados con los números de referencia **20081675** y **20082250**.

En el primero de los expedientes citados, se aludía a una resolución de la Gerencia de Servicios Sociales por la que se extinguía la Pensión de Invalidez no Contributiva que venía percibiendo un ciudadano por haber superado los ingresos de la unidad económica de convivencia el límite de acumulación establecido en el art. 144. 1, d) del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social. Además, se exigía al reclamante el abono de cierta cantidad en concepto de cobros indebidos durante determinados periodos.

De la información recabada por esta institución resultaba que en la primera declaración de ingresos del interesado figuraba un cambio o aumento de ingresos de uno de los miembros de la citada unidad económica de convivencia, pese a lo cual no se procedió a la revisión de la pensión ni se le reclamaron en ese momento las cantidades indebidamente percibidas, transcurriendo un importante periodo de tiempo e incrementándose la deuda en consecuencia.

Esta institución en el año 2007 ya había desarrollado una actuación de oficio en relación con esta cuestión (**OF/03/2007** que puede consultarse en el informe anual correspondiente a dicho año) llevada a cabo tras constatar la existencia de varios casos en que habiendo dejado de concurrir en los beneficiarios de las Pensiones de invalidez no contributivas las condiciones previstas en la ley para la percepción de dichas prestaciones, estos las seguían percibiendo durante cierto tiempo después de la fecha en que sus circunstancias económicas y familiares dejaban de ajustarse a los requisitos previstos para ello. La extinción de la pensión



llevaba consigo la obligación de reintegrar las cantidades percibidas indebidamente a partir de la fecha en que dejaron de cumplirse las condiciones determinantes.

Teniendo en cuenta lo anterior y los datos manejados en aquella actuación de oficio, esta institución, con ocasión de la tramitación de la queja aludida, insistió ante la Administración en las consideraciones que ya le habían sido trasladadas en la resolución dictada en aquella actuación y dirigió a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades la siguiente resolución:

*“Que la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, en congruencia con su comunicación a esta Procuraduría de fecha 26 de febrero de 2008 y sin perjuicio del deber que incumbe a los perceptores de las PNC, acuerde utilizar los mecanismos de los que dispone para detectar todo cambio en las circunstancias que afectan a la conservación o pérdida de dichas pensiones, potenciando los medios de investigación pertinentes para conocer lo antes posible toda irregularidad en este sentido y actuar en consecuencia.*

*Que al concluir los tres primeros meses del año se apliquen las medidas necesarias para determinar aquellos beneficiarios de PNC que hubieran omitido la comunicación a que se refiere el art. 149 de la LGSS, de modo que tanto en este caso como en el anterior, y según lo dispuesto en el art. 16-2,1 del RD 357/1991, se requiera efectivamente al beneficiario, con la advertencia expresa de las consecuencias del incumplimiento, procediendo en su caso, como medida cautelar, a suspender el pago de la pensión, a fin de evitar que se acumulen las cuotas a devolver.*

*Que, por lo que se refiere al caso planteado en el presente expediente, se informe a la persona beneficiaria de la Pensión de invalidez no contributiva, si no se hubiera hecho ya, del derecho que en su caso le otorga la normativa que es aplicable al reintegro de las cantidades adeudadas, para obtener el aplazamiento de la deuda, así como el fraccionamiento de la misma”.*

La Consejería aceptó las indicaciones de esta institución, mostrando su acuerdo con los argumentos expuestos los cuales, según la respuesta remitida, fueron consensuados su día con los diferentes organismos provinciales que tramitan las prestaciones.

Se aclaraba, además, que se había procedido a reiterar la necesidad de cumplir escrupulosamente los criterios acordados, con el fin de evitar situaciones como la referida.

Y, en fin, en relación con la deuda contraída en el caso concreto, se indicó que se procedería a informar al interesado de la posibilidad que tenía de solicitar el aplazamiento, así



como el fraccionamiento de dicha deuda con apoyo en lo establecido por la normativa que regula estas prestaciones.

En el segundo de los expedientes citados en este epígrafe (**20082250**) el reclamante mostraba su disconformidad con una resolución de la Gerencia de Servicios Sociales dictada en septiembre de 2008 por la que se acordó la extinción de la pensión de invalidez no contributiva que venía percibiendo un ciudadano desde noviembre de 2006, por superar los recursos económicos del perceptor el importe de la pensión fijada en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado, según el art. 144-1,d) del TR de la Ley General de la Seguridad Social. Al igual que en el caso anterior, también en este el beneficiario se veía obligado a devolver una determinada suma de dinero.

Al parecer, la Administración había procedido a la revisión de la pensión, tras la declaración anual del beneficiario correspondiente al año 2008, con la que se acompañó una sentencia de incapacitación judicial nombrando al padre del beneficiario, representante legal del mismo. En dicha sentencia se señalaba que el pensionista convivía con sus padres, lo que suponía la existencia de una discrepancia con respecto a los datos obrantes en el expediente de pensión no contributiva.

Precisamente por ello, tras realizar las correspondientes comprobaciones se procedió, como se ha indicado, a la revisión de la pensión. Del expediente resultaba que en el año 2006 el pensionista había obtenido unos ingresos propios que superaban el límite legal para acceder a la pensión y al año siguiente, en que no tuvo ingresos, al convivir con sus padres, los ingresos que se computaban eran los de la unidad económica de convivencia. Ambos hechos son los que dieron lugar a la extinción de la pensión no contributiva.

Ahora bien, los datos en que se basaba la resolución objeto del presente expediente, no permitían llegar a dicha conclusión, ni apoyaban en modo alguno la extinción de la pensión.

Por el contrario, de su análisis resultaba que el beneficiario reunía durante los periodos computados, excepto los correspondientes al año 2006, los requisitos necesarios para acceder a la prestación y conservarla, puesto que carecía de ingresos y la unidad de convivencia que determina el límite de ingresos estaba compuesta únicamente por el beneficiario de la pensión. No constaba, además, en esta institución la convivencia del pensionista con sus padres, extremo al que se hacía referencia en el informe remitido por la Administración.

Por otra parte, tanto de la documentación que se acompañaba con el escrito de queja como de la que facilitó la Administración, resultaba que el beneficiario había cumplido con la obligación de presentar la declaración anual a que se refiere el art. 16.2 del RD 357/1991 de 15 de marzo, sin que por otro lado, pareciera que el órgano gestor hubiese puesto objeción a los



datos facilitados por el beneficiario para proceder a la regularización anual ni en el año 2006 ni en el año 2007.

A pesar de que la Gerencia de Servicios Sociales afirmaba que el perceptor dejó de cumplir a partir de determinado momento con los requisitos establecidos, merced al dato revelador de la sentencia de incapacidad que determinó que a partir de ese momento se computasen los ingresos de la unidad económica de convivencia, no se indicaba el periodo de tiempo en que esto tuvo lugar, puesto que parecía claro que tal circunstancia no se había dado durante todos los periodos que se reclamaban (en el informe se afirmaba que en la solicitud de pensión el 24-10-2006 constaba que vivía solo).

Tampoco se indicaba en el informe si en los ejercicios económicos de 2006, 2007 y 2008, se había procedido a la regularización anual. Si no fue así, debía considerarse definitiva para la aplicación de la norma citada la cuantía de la pensión percibida en el año inmediatamente anterior. Y no parecían haber sido objeto de comprobación por el órgano gestor los datos considerados al conceder la pensión, con efectos desde 1-11-2006, pese a que aquél tenía la facultad de comprobar en cualquier momento tanto la veracidad de dichos datos como el cumplimiento de todos los requisitos para la permanencia en el ejercicio del derecho a la pensión, tal y como establece el art. 23 del RD 357/1991.

Por otro lado, el beneficiario, cumplía todos los requisitos para acceder a la pensión desde el día 1 de enero de 2007.

En consecuencia, y como resultado práctico de lo expuesto, esta institución consideró oportuno hacer referencia a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-la Mancha de 28 de junio de 2007, en la que se analizaba si era necesario iniciar un nuevo expediente en solicitud de la reanudación del pago de la prestación a partir del momento en que concurren todos los requisitos, o si cabe que se regularice sin más la situación, atendiendo al dato constatado de que, a partir de esa fecha, si que concurren las exigencias económicas legales que permiten la percepción de la misma.

Ciertamente, en dicha sentencia se indicaba que "el artículo 7.c) del mencionado RD 357, de 15-3-91, permite la extinción del derecho a la prestación de invalidez en su modalidad no contributiva cuando concurra la circunstancia de disponer de rentas o ingresos suficientes, en los términos en que se detalla en el art. 11 de la propia norma reglamentaria, lo que parece que indudablemente justificaría la decisión adoptada, de dar por extinguida la percepción de la prestación reconocida. Pero sin embargo, la propia norma señala que, en los casos de variaciones de rentas e ingresos, cuando el beneficiario vea incrementadas o minoradas las rentas o ingresos inicialmente previstos, de los que, por su estimación en cómputo anual, de enero a diciembre, pudiera derivarse la modificación de la cuantía de la pensión que viniera



percibiendo o la extinción del derecho a la misma, el organismo rector, sin perjuicio de la regularización que proceda una vez concluido el ejercicio económico de que se trata, revisará el importe de la prestación o interrumpirá el pago de esta, con efectos del día primero del mes siguiente a aquel en que se hubiera producido la variación correspondiente. Quiere ello decir que estamos ante lo que podemos considerar como una valoración dinámica de la situación, lo que puesto en relación con la celeridad resolutive y con el propio carácter vital, de subsistencia, de la prestación que se cuestiona, aconseja que no se pongan trabas de índole formal a conseguir una resolución rápida del cambio de situaciones, siempre que ello no cause indefensión, ni al núcleo afectado por la prestación que se debate, ni tampoco a la propia administración”.

Esta institución entendía que la doctrina reflejada en dicha resolución debía seguirse en el caso planteado en la reclamación en cuestión, ya que, como bien indicaba la citada sentencia, “no tiene mayor sentido obligar a una nueva repetición del procedimiento, cuando se puede adoptar una decisión de fondo, que permita la reanudación del pago, tal y como se puede desprender, en una interpretación razonable, del indicado art. 17 del RD de 15-3-91, dándose así una solución de fondo que esté ajustada a la nueva situación, y en unos términos de celeridad acordes con las exigencias del tipo de prestación de subsistencia que se debate, aprobándose la reanudación del pago de la prestación debatida, a partir del momento en el que, nuevamente, resulta que concurren las circunstancias reglamentarias que son exigibles para ello”.

Por todo lo expuesto, esta institución consideró procedente la revocación de la resolución de la Gerencia de Servicios Sociales que había dado lugar a la queja formulada, al amparo de lo establecido en el art. 105 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre.

En ese sentido se dirigió a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades la siguiente resolución:

*“Que la Gerencia de Servicios Sociales, proceda a la revocación de la resolución de 22 de septiembre de 2008, por la que se dispuso la extinción con efectos desde 1 de noviembre de 2006, de la Pensión de Invalidez No Contributiva percibida por (...).*

*Que una vez hecha la comprobación de los datos que son determinantes para la concurrencia de los requisitos legales que permiten la percepción de la pensión de que se trata, proceda a la regularización de la situación”.*

En contestación a la indicada resolución, la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades comunicó a esta institución que el interesado había presentado demanda ante el Juzgado de lo Social de Zamora contra la resolución de la Gerencia de Servicios Sociales, demanda que había prosperado al ser estimada por dicho Juzgado. No obstante, se había



anunciado por la Asesoría Jurídica de la Delegación Territorial de Zamora la interposición de recurso de suplicación ante el Tribunal Superior de Justicia contra dicha sentencia. Por ello, la Administración no consideraba oportuno manifestar su postura con respecto a la resolución de esta institución aunque sí aclaró que el interesado estaba percibiendo de nuevo una pensión no contributiva.

### **2.1.5. Empleo de las personas con discapacidad**

Como ha mantenido esta institución en distintas ocasiones, es más que evidente que el trabajo es uno de los factores que sin duda contribuyen a la integración social de las personas con discapacidad. Por ello, los ciudadanos, prácticamente todos los años, plantean reclamaciones relacionadas con los obstáculos que han de afrontar las personas con discapacidad para lograr el acceso a un empleo o con las condiciones en que han de desarrollar su trabajo una vez conseguido éste.

Han sido cinco las reclamaciones relacionadas con esta cuestión. Concretamente, este año todas ellas relacionadas con el empleo público. Una de ellas fue rechazada dado que el reclamante mostraba su disconformidad con el temario específico de una concreta prueba selectiva, sin que esta institución apreciase irregularidad alguna en la actuación de la administración en cuestión (**20091765**).

En otro de los expedientes tramitados en relación con el acceso al empleo público (**20092082**) el reclamante aludía a la falta de igualdad de medios en la celebración de pruebas selectivas (en concreto, mencionaba dos procesos selectivos) al estimar que las características de los ordenadores empleados para el desarrollo de pruebas informáticas en el turno libre y en el reservado para personas con discapacidad, no eran las mismas, siendo inferiores las condiciones de los destinados a este último turno. Tras la admisión a trámite de la queja se constató, a través de un informe recibido con posterioridad a la fecha de cierre del presente informe, que los ordenadores o equipos informáticos que se utilizan en las pruebas selectivas que se desarrollan en la Administración autonómica tienen idénticas características, sin que existan diferencias entre los utilizados por los opositores del turno libre y del reservado para las personas con discapacidad, lo que condujo al cierre del expediente en cuestión.

También interesa destacar a título de ejemplo el expediente **20090998** en el que se planteaba la falta de adopción de medidas en el desarrollo de un concreto proceso selectivo en relación con una persona que no tenía reconocido un grado de discapacidad o minusvalía igual o superior al 33% y que, en consecuencia, tampoco participó en dicho proceso por el turno reservado para personas con discapacidad.



Ello no obstante, el interesado presentaba una limitación funcional que según su criterio, apoyado en un informe médico, exigía una adaptación de la prueba en cuestión a fin de asegurar la igualdad en su desarrollo. Dicho expediente se encuentra en trámite en este momento.

Y, en fin, continúan en tramitación los expedientes registrados con los números de referencia **20090761** (relacionado con una solicitud de cambio de trabajo por razones de discapacidad física) y el registrado con el número **20091161** (relacionado con las medidas compensatorias para personas con discapacidad).

Al margen de lo anterior, interesa destacar que en la parte de este informe relativa a las actuaciones de oficio puede consultarse alguna de las actuaciones que en relación con el empleo de las personas con discapacidad ha desarrollado esta institución.

#### **2.1.6. Barreras**

Al inicio de este apartado se ha indicado que el mayor número de quejas recibidas en este ámbito se refiere a la presencia de barreras en nuestras calles, edificios, medios de transporte, etc. Es evidente, y así se ha hecho constar por esta institución en informes anteriores, que la presencia de barreras dificulta y entorpece gravemente la vida de las personas con discapacidad.

Concretamente, han sido 44 las reclamaciones recibidas. En muchas de ellas se reiteran problemas expuestos por los ciudadanos a lo largo de los años lo que significa que aún hoy, pese a que ha concluido el periodo transitorio de adaptación establecido en la Ley 3/1998, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras no se han cumplido en su totalidad sus objetivos. En este sentido conviene recordar que la inobservancia de las prescripciones establecidas en dicha norma está tipificada como infracción. De hecho, una de tales infracciones es la relativa al incumplimiento de lo establecido en la Disposición Transitoria de dicha Ley que estableció el plazo de diez años para la adaptación a sus previsiones de los espacios, entornos y medios que en la misma se mencionan.

##### **2.1.6.1. Barreras arquitectónicas**

###### **Casas consistoriales**

Varias han sido las reclamaciones en trámite en esta institución a lo largo del año 2009 en relación con la presencia de barreras en edificios municipales. Así ocurría en los expedientes **20081759** (relativo a la presencia de barreras en la sede del Ayuntamiento de Blascomillan) y **20080963** (relativo, entre otros extremos, a la presencia de barreras en la casa consistorial de Toro). Como puede observarse, dichas reclamaciones proceden de años





anteriores, si bien su inclusión en este informe deriva de la circunstancia de que ha sido a lo largo del año 2009 cuando se ha concluido su tramitación.

En el primero de dichos expedientes, tras constatarse la existencia de barreras en el acceso al edificio del Ayuntamiento de Blascomillan, se dirigió a dicho Ayuntamiento la siguiente resolución:

*“Que ese Excmo. Ayuntamiento, apruebe las medidas previas necesarias, como son el modo de acceso y posterior solicitud a las ayudas procedentes de los fondos autonómico y provincial, para la eliminación progresiva, sistemática y generalizada de barreras en el término municipal, con el fin de ordenar la gradual adaptación de los espacios públicos, servicios e instalaciones de titularidad municipal no accesibles a las previsiones de la Ley 3/1998 de 24 de junio de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León. Sin perjuicio de las obras puntuales que en este sentido proceda realizar en casos concretos.*

*Que respecto de los accesos a la Casa Consistorial, se intente lo más rápidamente posible aplicar una solución definitiva y permanente, como única garantía de que cualquier vecino pueda acercarse a la sede del Ayuntamiento con toda normalidad”.*

En respuesta a dicha resolución, el Ayuntamiento comunicó a esta institución que, salvo el acceso a la Casa Consistorial que consta de tres escalones y que estaba en vías de solución, en el resto de los edificios de titularidad municipal no existían barreras que impidieran a personas con discapacidad el acceso a los mismos. Aclaraba, además, que la mayor parte de las vías públicas del municipio carecen de aceras y las existentes son de una altura mínima que no impide el acceso, a través de ellas, a los edificios públicos de titularidad municipal.

En el segundo de los expedientes mencionados (**20080963**) tal y como ya se ha indicado, se aludía, entre otros extremos, a la falta de accesibilidad en la Casa Consistorial de Toro.

En este caso, al igual que en el anterior, esta institución tras el análisis de la legislación aplicable y de la información facilitada por el Ayuntamiento en cuestión, le dirigió la siguiente resolución:

*“Que por ese Ayuntamiento, sin perjuicio de las obras puntuales de eliminación de barreras que viene realizando a demanda de los particulares, de las agrupaciones de personas afectadas o de cualquier ciudadano interesado, se desarrollen las actuaciones precisas para la eliminación de barreras de modo generalizado y sistemático. Es decir, mediante la elaboración y aprobación de un Plan de Accesibilidad Integral para la ciudad de Toro, con el fin de ordenar la gradual*



*adaptación de los espacios públicos, servicios e instalaciones de titularidad municipal no accesibles a las previsiones de la Ley 3/1998 de 24 de junio de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León y al menos con el contenido mínimo establecido en la Disposición Adicional Única de su Reglamento.*

*Que dicha elaboración y aprobación del Plan de Accesibilidad sea comunicada a la Administración de Castilla y León competente en materia de servicios sociales para constancia del cumplimiento de esta obligación”.*

Dicha resolución fue aceptada por el Ayuntamiento, indicando, además, que los Servicios Técnicos Municipales estaban elaborando un plan de accesibilidad para suprimir las barreras en cumplimiento de la Ley 3/98 y su Reglamento de desarrollo.

### **Instalaciones deportivas**

En el expediente **20081839** el reclamante aludía a la falta de accesibilidad en las instalaciones municipales del complejo deportivo “El Ejido” de León. En concreto se hacía referencia a la puerta de acceso a las instalaciones, de doble hoja, cuyo hueco de paso, de cada una de las que se compone, era insuficiente para el paso de la silla de ruedas por lo que era necesario abrir las dos. También se aludía a la falta de vestuarios adaptados y a la circunstancia de que el grifo de la ducha no permitía graduar el agua.

En la información remitida por el Ayuntamiento de León en respuesta a la solicitud de información formulada por esta institución, se indicaba que el citado centro deportivo cumplía con lo establecido en el RD 556/1989, de 19 de mayo, para que un itinerario fuera considerado practicable.

Además, según esa misma información, la instalación contaba con un vestuario habilitado para personas con discapacidad tanto en la zona de hombres como en la de mujeres, así como servicios en la zona de piscina, independientes y equipados y se abordaban también en dicho informe otros extremos relacionados con la petición de información formulada por esta institución.

Esta institución dirigió una resolución al citado Ayuntamiento con apoyo en los razonamientos que en síntesis se exponen a continuación:

El Reglamento de la Ley 3/1998, de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León, en su anexo II establece que los centros deportivos deben contar con itinerario, aparcamiento, vestuarios y mobiliario adaptados, no simplemente practicable. Ello obliga a cumplir con las medidas previstas en el art. 7. 3-5 del mismo, de forma que las puertas, tanto interiores como las de acceso al edificio desde el exterior, debían medir 0,80 m. (según la



información facilitada por el Ayuntamiento las puertas del complejo en cuestión median 0,78 m.).

De igual forma, y en relación con los vestuarios, se consideró oportuno recordar las reglas contenidas en el art. 9.3.5 del Decreto 217/01 acerca de la superficie, instalaciones y mobiliario de los mismos y así mismo, en relación con los grifos de los aseos (pese a que la instalación de agua caliente sanitaria y su funcionamiento eran los correctos) debían tenerse en cuenta los elementos manipulables por personas con movilidad reducida o limitada y adoptar, respecto de ellos, las previsiones contempladas en el art. 9.3.1.g) relativo a la grifería y el art. 3.3 d) respecto de las duchas.

Finalmente se dirigió al Ayuntamiento de León la siguiente resolución:

*“Que ese Excmo. Ayuntamiento inicie las actuaciones preparatorias para proceder a revisar las instalaciones del centro deportivo municipal de El Ejido: su itinerario, aparcamientos, vestuarios, aseos, mobiliario, etc. con el fin de que las mismas se ajusten a las disposiciones de la Ley 3/1998 de 24 de junio y Decreto 217/2001 de 30 de agosto, aún cuando dichas instalaciones respondan a lo previsto en la normativa estatal anterior.*

*Que, para que los servicios con que cuentan dichas instalaciones cumplan plenamente con sus fines, se indiquen convenientemente, su ubicación y posibilidad de acceso, de modo que ningún usuario deje de utilizarlos por desconocimiento.*

*Que hasta que se realicen dichas adaptaciones se mantengan abiertas las puertas de doble hoja en las que por uno de los huecos no es posible hacer pasar una silla de ruedas, así como facilitar por medio de cualquier medida que resulte adecuada, el paso de modo autónomo desde la vía pública hasta los puntos en que se encuentran los servicios a utilizar, para las personas con problemas de movilidad que acuden a dichas instalaciones”.*

En relación con dicha resolución, el Ayuntamiento de León comunicó a esta institución que el centro deportivo en cuestión cumplía con la normativa recogida en la Ley 3/98.

### **Plaza de Toros de Nava del Rey**

En el expediente registrado con el número de referencia **2008** que continuaba en trámite en esta institución durante el año 2009, el reclamante aludía a las barreras existentes en la Plaza de Toros de la localidad de Nava del Rey.

Tras la admisión a trámite del citado expediente, se recibió información del citado Ayuntamiento en la que se indicaba que la plaza de toros se había construido entre los años 1996 y 1997 y que su aforo máximo era de 2.278 personas.



En ese mismo informe también se facilitaban datos en relación con el plan de la citada Corporación para la adaptación de la plaza en cuestión. En concreto, las actuaciones desarrolladas eran las siguientes:

Se había solicitado una subvención a la Diputación Provincial de Valladolid, para la eliminación de barreras en edificios de titularidad pública y la reforma de la plaza de toros se haría con cargo a dicha subvención. En concreto, según el informe elaborado por el arquitecto municipal, se hacía precisa la instalación de un mecanismo elevador, así como una zona reservada para personas con dificultades de movilidad e incluso una parte del rellano, que no menoscabe su capacidad funcional para la evacuación, reservada para sillas de ruedas.

En vista de lo indicado por el Ayuntamiento, esta institución consideró procedente dirigirle una resolución en la que, entre otros extremos, se recordaron las previsiones recogidas en el art. 8 a) del Decreto 217/2001 de 30 de agosto, ante la acometida de las obras anunciadas. De conformidad con dicho artículo en los graderíos de centros deportivos, teatros, cines, espectáculos, salas de congresos, auditorios y otros similares, se exigirá itinerario accesible según el Anexo II, tan solo en espacios de uso común y en aquellos que comuniquen con plazas de obligada reserva. En concreto, en relación con las plazas de toros, el citado anexo II, exige en todas ellas la existencia de un itinerario adaptado, aparcamiento adaptado y vestuarios adaptados para el personal, así como un aseo adaptado si el recinto mide más de 3000 m<sup>2</sup>.

Por ello, esta institución entendía que las obras de adaptación que debían realizarse en dicha plaza no podían referirse exclusivamente a la instalación de un aparato elevador, sino a todos aquellos aspectos contemplados en el citado Decreto 217/2001 (arts. 6 a 15).

De acuerdo con lo anterior, esta institución remitió al Ayuntamiento de Navas del Rey la siguiente resolución:

*“Que por parte de ese Ayuntamiento se proceda a ejecutar las previsiones con que ya cuenta en relación con la eliminación de barreras en la Plaza de Toros, de manera que resulten accesibles no solamente las localidades correspondientes sino también los itinerarios hacia ellas, aseos en su caso, aparcamientos, así como cualquier otro espacio vinculado a los usos propios de las instalaciones de este tipo.*

*Que, para ello se tenga en cuenta la posibilidad de acudir a los distintos tipos de ayudas económicas convocadas por el Estado, la Junta de Castilla y León y la Diputación Provincial de Valladolid.*

*(...).”*



En respuesta a dicha resolución el Ayuntamiento indicó que en la medida de la obtención de la financiación necesaria para la ejecución de las obras, se procedería a facilitar la eliminación de barreras arquitectónicas en el acceso a las instalaciones de la plaza de toros municipal.

### **Centros de Salud**

En el expediente **20082137** entre otros extremos, se aludía a las barreras existentes en el interior del Centro de Salud de Medina del Campo, en la calle del Almirante, debido a que las puertas resultaban estrechas para el paso de una silla de ruedas, así como por lo difícil de su apertura.

Tras la admisión a trámite de la queja, se solicitó información sobre dicha cuestión a la Consejería de Sanidad (también al Ayuntamiento de Medina del Campo). Una vez analizada la información recibida se constató que la citada Consejería había llevado a cabo una serie de actuaciones en el centro de salud en cuestión, pero no resultaba de dicha información que las citadas obras hubiesen afectado a la entrada principal del Centro a la que se refería la queja.

Por ello, convenía observar la necesidad de revisar especialmente cierto tipo de elementos en los establecimientos públicos de salud, por la frecuencia, sin alternativa posible, de visitas de ciudadanos con discapacidades, mermas físicas o dolencias que implican especial dificultad para su manipulación, como son las puertas.

Teniendo en cuenta lo anterior, se trasladó a la Consejería de Sanidad la necesidad de que se revisaran las puertas que corresponden al acceso principal del Centro de Salud de C/ del Almirante en Medina del Campo. Así mismo, se le trasladó que en el caso de constatarse las dificultades denunciadas, se pongan los medios necesarios para su corrección, como dicha Consejería afirmaba que haría en cuanto tuviera constancia de las mismas, poniéndose para ello en conocimiento de las Gerencias correspondientes cualquier comunicación que se reciba en tal sentido, de los usuarios o del personal propio, o bien derivada de la apreciación directa de los técnicos al servicio de éstas.

La resolución fue aceptada, asegurando la Consejería haber instado a la Gerencia de Atención Primaria a realizar las actuaciones pertinentes para subsanar lo observado, ya que una vez practicada nueva inspección se había detectado un defecto de dos centímetros en el hueco libre de paso, una vez que se abría una de las dos hojas de la puerta en cuestión.

### **Residencias de Mayores en Soria**

En el expediente registrado con el número **20090098** se aludía a las dificultades existentes en el manejo de las puertas de acceso a determinadas instalaciones dependientes de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades en la ciudad de Soria, citándose como



afectadas por este problema las entradas de la Residencia la Dehesa, Residencia los Royales, Residencia de Ancianos de Santa Bárbara, Centros de Mayores en C/ Pósito y C/ Marino Visen, así como otros de los que no se especificó su situación. Según el reclamante, dichos centros debían tener puertas automáticas.

Tras la admisión a trámite de la reclamación, y en respuesta a nuestra solicitud, la Administración remitió un informe en el que se indicaba que ni el Decreto 217/2001, ni el Decreto 14/2001, de 18 de enero, regulador de las condiciones y requisitos para la autorización y funcionamiento de los centros de carácter social para personas mayores, contemplan la obligación de instalar puertas de cierre automático en este tipo de centros.

Se destacaba, asimismo, en dicho informe el contenido del Plan de Mejora de la Calidad Asistencial en los Centros Residenciales para Personas Mayores dependientes de la Administración de la Comunidad de Castilla y León (aprobado por Decreto 30/2001, de 1 de febrero). Dicho documento con el fin de desarrollar un proceso de mejora de la calidad en la atención a los usuarios de los centros residenciales para personas mayores, preveía la realización de inversiones de infraestructura y equipamiento en centros de titularidad de la Gerencia de Servicios Sociales, entre los que se encontraba la residencia mixta de personas mayores "Los Royales" (Soria), citada en la queja formulada, y en la que se habían instalado puertas automáticas con ocasión de las obras de adaptación realizadas.

De hecho, según esa misma información, al realizar obras de adaptación de los centros existentes, se tiene en cuenta la posibilidad de mejorar las condiciones de accesibilidad de los mismos, incorporando en los Pliegos de Prescripciones Técnicas actuaciones como la instalación de puertas de apertura y cierre automáticos, si las condiciones técnicas del inmueble lo permiten. Por otro lado, en los centros de nueva creación destinados a la atención de personas mayores y a la atención de personas con discapacidad, la Gerencia de Servicios Sociales opta por la instalación de este tipo de puertas, siempre y cuando se cumpla el resto de la normativa sectorial aplicable.

Pese a lo indicado, esta institución consideró oportuno recordar a la Consejería que el Plan de Mejora de la Calidad Asistencial en los Centros Residenciales para Personas Mayores dependientes de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, tuvo una vigencia temporal que abarcaba las anualidades desde 2001 a 2008, durante las que se llevaron a cabo medidas de mejora en infraestructuras y equipamiento de los centros. Sin embargo, quejas como la citada y el propio contenido del informe transcrito, ponían de manifiesto que el objetivo de dicho plan respecto de la mejora y optimización de los centros, no se había alcanzado al cien por cien, al menos en lo que se refiere a la adaptación de las infraestructuras. Por ello, a juicio de esta institución, era imprescindible que las medidas de mejora de la accesibilidad tuvieran



una continuidad, tanto en desarrollo de los planes que la administración elabore como una de las facetas en la mejora de la atención a las personas mayores y a las personas con discapacidad, como por aplicación de las previsiones de la Ley 3/1998 de 24 de junio de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León, cuya Disposición Transitoria Única, estableció un plazo no superior a diez años, desde su entrada en vigor, para adecuar a la misma, entre otros, los edificios de acceso al público de titularidad pública.

Teniendo en cuenta lo anterior, esta institución consideró que pese al indudable avance que supone la inversión en infraestructuras y equipamiento para la mejora de la accesibilidad de los centros existentes que se ha hecho en muchos de ellos, desde el momento en que se detectan barreras que son importantes por lo que afectan al desenvolvimiento de la vida diaria de las personas acogidas en los centros de carácter social de que se trata, debía ponerse el acento en dos aspectos: 1) la extinción del plazo de diez años concedido por el legislador para la adecuación de las estructuras e instalaciones a que se refiere la Disposición Transitoria ya citada y 2) que los centros residenciales para personas mayores y para personas con discapacidad, son espacios particularmente sensibles a la hora de someter a análisis el problema que nos ocupa, por la merma en la calidad de vida de los residentes que inevitablemente produce la existencia de barreras.

Por todo ello, se dirigió a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades la siguiente resolución:

*“Que por parte de la Gerencia de Servicios Sociales y sin perjuicio de la mejora progresiva que suponen las actuaciones programadas a que se refiere el informe, se revise el estado de accesibilidad de la entrada principal y accesos a los espacios de uso común de los siguientes centros: Residencia la Dehesa Residencia de Ancianos de Santa Bárbara, Centros de Mayores en C/ Pósito y C/ Marino Visen, aplicando en su caso, medidas que favorezcan la accesibilidad, aún cuando sean de carácter provisional en espera de las soluciones definitivas”.*

En la fecha de cierre del presente informe no se conocía la postura de la Administración en relación con esta resolución, resolución que fue dictada a finales del mes de diciembre de 2009.

#### **2.1.6.2. Barreras urbanísticas**

##### **Vías públicas**

En el año 2009, como viene siendo habitual, se ha abordado por esta institución en varias ocasiones el problema de la presencia de barreras urbanísticas en nuestras vías públicas.



En relación con esta cuestión, cabe mencionar a título de ejemplo los expedientes registrados con los números de referencia **20080267** (barreras en una vía pública de la localidad de Béjar), **20081484** (barreras en una vía de la localidad leonesa de San Andrés de Rabanedo) y los expedientes **20082141** y **20082142** (relativos a la presencia de barreras en algunas vías de la localidad de Medina del Campo). Como puede observarse todos los expedientes mencionados fueron presentados ante esta institución en el año 2008, si bien su tramitación y conclusión ha continuado a lo largo del año 2009.

De entre los mencionados interesa aludir de forma más detallada al primero de los citados (**20080267**) en el que, como se ha indicado, se hacía referencia a las obras de urbanización llevadas a cabo en una calle de la localidad de Béjar por parte del Ayuntamiento. Al parecer, según el reclamante con las obras realizadas se habían añadido tramos de escaleras en puntos donde antes existían pendientes, lo que empeoraba la accesibilidad para los ciudadanos e impedía el acceso rodado hacia otras calles.

Así mismo, según el reclamante, con la introducción de los peldaños, así como con el tipo de pavimento que se estaba colocando, se modificaba injustificadamente la configuración urbanística tradicional del casco antiguo de Béjar y, en fin, se habían creado barreras urbanísticas allí donde no las había.

Por otro lado, se entendía que lo desarrollado contravenía tanto la normativa de accesibilidad como el proyecto municipal para la mejora de la misma, con que cuenta el municipio de Béjar, y los documentos preparatorios para la revisión del PGOU de 2002.

Tras la admisión a trámite de la queja, el Ayuntamiento remitió un informe del que resultaba que se trataba de ordenar una calle peatonal con grado de accesibilidad inaccesible, sin posibilidad alguna de que pudiera ser utilizada para acceso de vehículos, como era el deseo de algunos vecinos. La circulación rodada no era posible ni antes ni después de las obras, dada la excesiva pendiente de la calle que no se podía cambiar para que pudieran acceder los vehículos, no solo por dicha pendiente, que tampoco permitía que la calle fuese accesible para sillas de ruedas de una forma autónoma, sino también por la estrechez de la misma.

Esta institución también solicitó informe a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidad. En respuesta a dicha solicitud se remitió un informe del que resultaba, entre otros extremos, que en la calle en cuestión existían obstáculos o dificultades físicas insalvables para adaptarla a lo establecido en el Reglamento para los itinerarios peatonales.

Por otro lado, se echaba en falta, según ese mismo informe, la implementación de medidas alternativas para mejorar la accesibilidad o la justificación de la imposibilidad de aplicarlas.





Y, en definitiva, en dicha informe se indicaba que tras las obras realizadas la calle, que ya era inaccesible para usuarios de sillas de ruedas autónomos e incluso para usuarios de sillas de ruedas con acompañantes, seguía siéndolo para este tipo de personas con discapacidad, habiendo aumentado el nivel de dificultad al aumentar la altura de las contrahuellas al crearse tramos de escalones y al reducirse las contrahuellas en los tramos existentes.

No obstante, también se aclaraba que la sustitución del pavimento existente, irregular y en mal estado, por otro de granito abujardado, mejoraba para todos la accesibilidad de la calle y la seguridad en la misma y que se habían colocado pasamanos en algunas zonas de la calle, aunque era conveniente su colocación en todas las zonas en las que fuera posible y sobre todo en los tramos de escaleras para ayudar a salvar las mismas con seguridad.

Ciertamente, de la información con que contaba esta institución resultaba con claridad la imposibilidad de lograr la accesibilidad en la calle de que se trataba. Ahora bien, dado que el proyecto de las obras de urbanización de que se trata había sido aprobado por el Ayuntamiento estando en vigor la Ley 3/98, era obligado seguir sus previsiones. En consecuencia, la Corporación, de no haber podido actuar con arreglo al 16.4 del Decreto 217/2001, debía haberlo justificado. Además, el documento en que se constatará dicha justificación tenía que haberse presentado ante la Comisión Asesora para la Accesibilidad y Supresión de Barreras, que tendría que haber emitido informe en el plazo máximo de tres meses, proponiendo medidas correctoras con carácter vinculante en su caso.

Por su parte, el art. 18.5 del citado Decreto establece que en el planeamiento urbanístico y los proyectos de urbanización o análogos cuando no se puedan garantizar las características de los itinerarios peatonales, se debe justificar tal imposibilidad y establecer las medidas alternativas para mejorar la accesibilidad.

Ninguna de dichas exigencias fueron observadas por el Ayuntamiento, según la información con que contaba esta institución.

Por todo ello, esta institución dirigió al Ayuntamiento de Béjar la siguiente resolución:

*“1- Que en el futuro, cuando se planteen situaciones idénticas o semejantes a la que ha motivado la presente queja, se cumpla lo establecido en los arts. 16.4 y 18.5 del Decreto 217/2001, de 30 de agosto, por el que se aprobó el Reglamento de Accesibilidad y Supresión de Barreras.*

*2- Que en relación con el caso planteado en el presente expediente, se proceda por ese Ayuntamiento a la elaboración de un modificado del proyecto de obras ejecutado o un anexo al mismo en el que se recojan las medidas alternativas posibles para*



*mejorar la accesibilidad de la calle Barrioneila (accesibilidad que con las obras ejecutadas ha empeorado al menos en algunos aspectos), dando cumplimiento en relación con estas nuevas obras a todas las exigencias derivadas de lo establecido en los arts. 16.4 y 18.5 del Decreto 217/2001 ya mencionados en esta Resolución, adoptando en su ejecución las medidas correctoras que, en su caso, determine la Comisión Asesora para la Accesibilidad y Supresión de Barreras”.*

Con posterioridad a la fecha de cierre del presente informe, el Ayuntamiento ha comunicado a esta institución que en el futuro cumplirá lo establecido en los arts. 16.4 y 18.5 del Decreto 217/2001.

También indicaba o solicitaba que si la Comisión Asesora para la Accesibilidad y Supresión de Barreras consideraba alguna medida alternativa concreta para mejorar la accesibilidad de la calle en cuestión, no dudáramos en trasladárselo para llevarla a cabo, en su caso.

En cualquier caso, conviene precisar que, dado que con ocasión de la tramitación de la reclamación expuesta esta institución también había solicitado información a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades (en este momento pendiente de estudio), el expediente continúa en trámite en la fecha de cierre del presente informe.

### **Aparcamientos reservados**

Además, de la actuación de oficio que esta institución continúa tramitando en relación con la inexistencia de plazas reservadas en la zona de aparcamiento por tiempo limitado regulada por la ORA (expediente cuyo contenido puede consultarse en la parte de este informe dedicada a las actuaciones de oficio), interesa destacar los expedientes **0091266** y **20091616**.

Ambos expedientes se encuentran abiertos y en trámite en esta institución, no obstante se considera oportuna su mención para reflejar en este informe los problemas que en relación con el tema que nos ocupa plantean y han de afrontar las personas con discapacidad.

Así, en el primero de los expedientes citados se hacía referencia a la inexistencia de plazas de aparcamiento reservadas para personas con discapacidad en la zona azul de una localidad de la provincia de Burgos.

En el segundo expediente, el reclamante mostraba su disconformidad con el hecho de que la validez de la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad de la que disponía (expedida por un ayuntamiento de otra Comunidad Autónoma) no fuera reconocida en la ciudad de León, hasta el punto de que se le había sancionado por aparcar en zona reservada para personas con discapacidad sin título válido para ello.



### **2.1.6.3. Barreras en el transporte**

En el expediente **20081970** el reclamante aludía a la falta de condiciones de accesibilidad de los autobuses urbanos de Salamanca en aquellos aspectos necesarios para que dicho servicio pueda ser utilizado por las personas con discapacidad visual y auditiva, circunstancia que se había puesto en conocimiento del Ayuntamiento.

En el informe remitido por la citada Corporación, en respuesta a la solicitud formulada en ese sentido por esta Procuraduría, se especificaban detalladamente todos aquellos elementos con que cuentan los autobuses urbanos de Salamanca para ser utilizados cómodamente por las personas con discapacidad física.

No se aclaraba, sin embargo, si los autobuses reunían las condiciones precisas para su uso por las personas que padecen discapacidad sensorial (visual y/o auditiva). Es más, obraba en nuestro poder un informe del servicio de tráfico del 20 de mayo de 2009 según el cual ninguno de los autobuses urbanos de Salamanca contaba con elementos tales como altavoces para anunciar las paradas del trayecto, así como información en sistema braille, al mismo tiempo sonora y luminosa con alta intensidad sobre las líneas, trayectos, paradas y horarios en las terminales y paradas intermedias.

De conformidad con lo establecido en la Ley 3/98 corresponde a las administraciones públicas en Castilla y León promover la supresión de las barreras en la comunicación sensorial y el establecimiento de los mecanismos y alternativas técnicas que hagan accesibles los sistemas de comunicación y señalización a toda la población, garantizando de esta forma el derecho a la información, la comunicación, la cultura, la enseñanza, el ocio y el trabajo.

Precisamente por ello, el interior de los vehículos debía contar con sistemas de megafonía y paneles luminosos que permitieran a los viajeros conocer, con suficiente antelación, la llegada a las paradas. (Decreto 217 de 30 de agosto, art. 38,3)

Además, el art. 21 de la Ley 3/98 ya citada, en relación con futuras adquisiciones de material móvil destinado a transporte público urbano colectivo, exige que este sea accesible a todas las personas con discapacidad, tanto por la altura de la plataforma, como por los sistemas mecánicos de ascenso y descenso, de información, de iluminación, y de seguridad.

Los razonamientos que de forma resumida han sido expuestos, llevaron a esta institución a formular al Ayuntamiento de Salamanca la siguiente resolución:

*“Ese Ayuntamiento deberá de valorar la necesidad proceder a la aprobación de las medidas necesarias para dotar a los autobuses urbanos en su interior de sistema de megafonía y paneles luminosos que permitan a los viajeros conocer, con suficiente*



*antelación, la llegada a las paradas. Así como recibir toda la información sobre líneas, trayectos, paradas, precios, etc antes de acceder al vehículo.*

*Deberá de cuidar especialmente la nueva adquisición de material móvil destinado a transporte público urbano colectivo, que deberá ser accesible a todas las personas con discapacidad, no solamente en lo que se refiere a la altura de la plataforma y sistemas mecánicos de ascenso y descenso, sino también estableciendo los mecanismos y alternativas técnicas que hagan accesibles para todos los usuarios los sistemas de comunicación y señalización.*

*Por último, y de acuerdo con el deber que le incumbe según el art. 42.4.2 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre LRJ-PAC, deberá de resolver cuanto antes, de no haberlo hecho ya, sobre la solicitud de información acerca de las condiciones de accesibilidad sensorial de los autobuses urbanos formulada por la persona o personas interesadas con fecha 10 de julio de 2008”.*

En la fecha de cierre de este informe no se conocía la postura del Ayuntamiento de Salamanca.

#### **2.1.7. Actividades de ocio**

A lo largo del año 2009 han sido varias las reclamaciones en trámite en relación con la participación de personas con discapacidad (familiares o amigos de otros partícipes) en los viajes del Club de los 60 y otros programas de ocio para la tercera edad.

Es evidente que la participación de personas con escasa autonomía en viajes de estas características, ya sea por razón de discapacidad física, psíquica, o sensorial, requiere contar con determinados medios (vehículos adaptados, circuitos adaptados, así como hoteles y restaurantes e incluso personal de ayuda). De ahí la necesidad de organizar los viajes de un modo distinto y con los medios adecuados, por lo que es necesario crear programas especiales que cumplan con las expectativas de este colectivo según los distintos tipos de discapacidad.

En concreto, a título de ejemplo se considera oportuno exponer lo actuado en el expediente **20090837**. En dicha reclamación se aludía a una persona con discapacidad visual que solicitó participar en los viajes del club de los 60. Dicha persona cumplía con todos los requisitos exigidos: residencia en la Comunidad de Castilla y León, ser mayor de 60 años, no padecer enfermedad infectocontagiosa activa ni trastornos mentales que pudieran alterar la normal convivencia. Al parecer, también cumplía con el requisito de valerse por sí misma, a pesar de su discapacidad.

Verbalmente se hizo saber al interesado, al conocerse su condición de persona con discapacidad visual, que no podía participar en el viaje puesto que no cumplía el último de los



requisitos (valerse por sí misma de cara a no entorpecer el dinamismo del grupo a la hora de realizar excursiones), pese a que el reclamante había manifestado ser completamente autónomo para todas las actividades de la vida diaria.

Al parecer, ningún dato consignado en la solicitud formal ni ningún documento acompañándola se referían a dicha discapacidad. Por otra parte, el interesado se proponía realizar el viaje en compañía de otra persona cuya autonomía personal no se puso en duda en ningún momento.

El reclamante consideraba que su exclusión en este caso suponía un acto discriminatorio o al menos así fue percibido por la persona afectada.

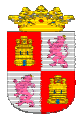
La información facilitada por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, en respuesta a nuestra solicitud de información, ponía de relieve que en la campaña de viajes del Club de los 60 de otoño y primavera de 2009, se habían presentado un total de 146.891 solicitudes. Habiendo constancia de 3 casos de personas con discapacidad que habían manifestado su contrariedad por no poder participar en el programa.

Se indicaba también que esta demanda era incipiente, por lo que la Gerencia de Servicios Sociales, desde el año 2007, había ido abriendo destinos para personas con discapacidad y se aclaraba, además, que en los destinos que disponen de plazas para personas con discapacidad, los participantes en el programa deben acreditar mediante certificación de minusvalía tal circunstancia. En los viajes transoceánicos, con vuelos de larga duración, cada viajero debe aportar una valoración médica de idoneidad para viajar.

Para el resto de los viajes, se entendía, según la información remitida, que los participantes cumplían la norma de *"valerse por sí mismo ... no debe entorpecer el dinamismo del grupo a la hora de realizar las excursiones"* y, por tanto, no se les exigía ningún certificado. No obstante, si a la hora de solicitar el viaje se tenía constancia de que algún participante no cumple con los requisitos exigidos, se le invitaba a que desistiera de participar en el mismo y se tomaba nota de la incidencia suscitada.

Parece lógico pensar que la presencia de una deficiencia de movilidad física, o de una merma o trastorno sensorial o psíquico, puede provocar dicho entorpecimiento, a menos que la persona que la padece esté asistida por otra u otras, y en este caso nos hallamos ante una situación de dependencia, propia o impropia.

Ahora bien, la experiencia indica que determinado grado de discapacidad no siempre da lugar a una situación de dependencia, ya que esta está sujeta a modificaciones importantes por el desarrollo de otras capacidades así como por la educación y adaptación al entorno del sujeto que la sufre. También puede ser suplida por la presencia de un acompañante.



La presunción a que se refiere el informe de que para aquellos viajes no destinados expresamente a personas con discapacidad se entiende que los participantes cumplen la norma de "valerse por sí mismos" no debe ser contradicha por la presunción opuesta y por vía de hecho, al menos sin una advertencia formal en dicho sentido y dando a la persona excluida la oportunidad de justificar también formalmente su grado de autonomía.

En cualquier caso, quienes no participan en los programas como personas con discapacidad no tienen el deber de justificar nada más que lo que deban justificar el resto de los participantes y no han de ser excluidos por meras presunciones de hecho. Ya que la minusvalía por sí sola no implica necesariamente el motivo de exclusión alegado.

El hecho de que aún no estando normativamente previsto nada que alerte a la persona interesada en el viaje sobre posibles impedimentos para participar en él, pueda ésta ser excluida, además de dar lugar a inseguridad jurídica indica que en cierto modo se está penalizando al solicitante menos avisado o informado.

A juicio de esta institución aún falta por aclarar hasta qué punto se tiene en cuenta en la programación de los viajes de que se trata, qué clase de trastornos y molestias puede causar en la dinámica del grupo la falta o deficiencia de movilidad, la deficiencia visual, la deficiencia auditiva o la deficiencia psíquica o intelectual.

El resultado es que si a la hora de solicitar la participación en el viaje se descubre que la persona es discapacitada se le invita a que desista del viaje, cosa que no ocurrirá si la causa de la discapacidad no es visible o el interesado no pone de manifiesto dicha circunstancia. Es fácil pues, llegar a situaciones injustas, máxime teniendo en cuenta que la persona discapacitada de que se trate en cada caso, puede no tener acomodo en ningún otro viaje de los previstos, por lo que de momento no tendrá la oportunidad de viajar.

Por otra parte, en el caso a que se refiere la presente queja no existía constancia de que la Administración, que según el art. 42.1 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación, hubiese dictado resolución en el término de diez días, y tampoco constaba que se hubieran cumplido en este caso las previsiones contenidas en el art. 58.2 de la Ley citada.

Por ello, se dirigió a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades la siguiente resolución:

*"Que la Gerencia de Servicios Sociales, una vez analizadas las demandas de los socios del Club de los 60 en cuanto a los viajes y otras actividades relacionadas, planifique, al abrir nuevos destinos, viajes que cumplan el mayor número posible de expectativas*



*de los usuarios según los distintos tipos de discapacidad, con el fin de que todos tengan igual oportunidad de disfrutar de esta modalidad de ocio.*

*Que se determinen previamente y con toda exactitud los requisitos de los participantes, el modo de justificar el cumplimiento de las mismos, así como los medios de ayuda con los que podrán contar durante el viaje, e igualmente en los viajes en los que no estando expresamente destinados a personas mayores con discapacidad se reservan plazas para miembros de este colectivo.*

*Que se valoren, en el sentido de participar en unos u otros grupos, los casos de las personas que viajan acompañadas de otras cuya autonomía no ofrece dudas.*

*Que en el caso de imposibilidad de acceder a alguna solicitud por la especial situación del/los solicitantes se les notifique la respuesta por escrito en la cual se indiquen los motivos del rechazo así como el plazo y procedimiento para alegar lo que consideren procedente, y que, en todo caso se cumplan las previsiones establecidas en el art. 58.2 de la Ley 30/92".*

Al cierre del presente informe aún no conocíamos la postura de la Administración en relación con dicha resolución.

## **2. 2. Salud mental**

El sistema de atención a la salud mental implantado en esta Comunidad Autónoma sigue provocando un alto grado de insatisfacción entre las personas con enfermedad mental y sus familias, como consecuencia de la insuficiente cobertura de las necesidades asistenciales de este sector vulnerable y marginado de la población.

El número de reclamaciones planteadas durante este ejercicio, sin embargo, se ha reducido frente a las registradas en 2008. Han sido, concretamente, 24 quejas frente a las 46 formuladas el año anterior.

No obstante, durante el año 2009 se ha formulado mayor número de resoluciones a las administraciones implicadas para corregir las deficiencias o eliminar las carencias detectadas en la actual política de asistencia pública a la salud mental. Fueron, así, 32 las resoluciones formuladas (5 en 2008).

Las medidas concretas recomendadas para avanzar en el proceso asistencial de las personas con enfermedad mental se han dirigido, por una parte, a mejorar el funcionamiento de los dispositivos de la red de salud mental para asegurar la calidad de los servicios prestados y la cobertura de las necesidades reales de los pacientes atendidos, mediante su adaptación a las condiciones y requisitos exigidos, la creación de nuevos recursos, la dotación de los medios



personales y necesarios y el cumplimiento del régimen de garantías legales establecido para la aplicación de medidas terapéuticas restrictivas de la libertad individual.

Por otro lado, se ha pretendido mejorar la calidad de la asistencia psiquiátrica prestada a la población interna en centros penitenciarios, asegurando la continuidad de los cuidados durante su reclusión y tras la excarcelación, la adecuada coordinación administrativa sanitaria, social y penitenciaria y la creación de dispositivos asistenciales.

Asimismo, las estrategias propuestas por esta institución han pretendido ampliar la cobertura pública de las necesidades específicas de atención a la salud bucodental de las personas con discapacidad. Y, como no podía ser de otro modo, mejorar el apoyo a las entidades privadas encargadas en esta Comunidad Autónoma del ejercicio de las funciones tutelares de personas incapacitadas, mediante la necesaria cooperación económica y la modificación del actual modelo de financiación.

La respuesta administrativa frente a los avances propuestos en defensa de los derechos de este colectivo puede calificarse, salvo alguna excepción, de positiva.

#### **2.2.1. Acceso a dispositivos de hospitalización psiquiátrica de carácter residencial**

La protección asistencial de las personas con enfermedad mental ha pasado de la preferencia por el internamiento al favorecimiento de su inserción en el ámbito comunitario.

En algunos casos, efectivamente, los recursos de asistencia ambulatoria, complementados con las estructuras de atención alternativas a la hospitalización, aparecen como solución más adecuada para el tratamiento de la enfermedad mental de determinados pacientes. Ahora bien, no todas las personas que padecen una patología psiquiátrica pueden permanecer o convivir en su entorno sociofamiliar, de forma que, en algunos supuestos, las hospitalizaciones son necesarias y útiles para evitar o tratar procesos crónicos.

Pese a ello, en ocasiones se observa una clara tendencia a evitar las derivaciones hacia los dispositivos de carácter hospitalario de media-larga estancia y residencial (quizá por la carencia de suficientes recursos de esta tipología). Esta circunstancia convierte en elevado el grado de abandono de un grupo de pacientes que precisan de cuidados especiales y continuos, impracticables en el ámbito familiar o comunitario.

Por ello, es precisa una rápida cobertura de sus necesidades asistenciales para evitar el constante empeoramiento y cronicidad de su enfermedad. Son frecuentes, así, los casos denunciados en los que se relata la problemática de personas con una enfermedad mental que, teniendo diagnóstico previo o no, requieren el ofrecimiento de respuestas asistenciales adecuadas a sus necesidades y características.





En este ejercicio, no obstante, tras la intervención del Procurador del Común, ha sido prestada finalmente la asistencia precisada por los pacientes.

Así ocurrió en el supuesto plantado en el expediente **20080823**, en relación con una persona diagnosticada de trastorno adaptativo con alteración mixta de las emociones y de la conducta. Con motivo de su excarcelación parecía adecuado el inicio del correspondiente protocolo para su traslado al Complejo Hospitalario de León, con el fin de estudiar sus necesidades de atención y valorar la conveniencia de su ingreso en alguno de los dispositivos de la red de asistencia psiquiátrica (dados los antecedentes del paciente y la delicada situación familiar) y, en cualquier caso, establecer una estrategia terapéutica a largo plazo.

Realizadas las gestiones oportunas con la Consejería de Sanidad para dar solución a la necesidad de internamiento de dicha persona, se constató que finalmente se había procedido a su ingreso en la Unidad de Patología Dual del Hospital Santa Isabel de León, para realizar un programa de tratamiento con el objetivo de mejorar su estabilización clínica, tanto en su sintomatología psicótica como en lo referente a las alteraciones de conducta.

En el expediente **20090227** se reclamó, asimismo, una respuesta desde el sistema público para facilitar el internamiento en la Unidad de patología dual de referencia regional de una persona diagnosticada de retraso mental profundo y trastorno del comportamiento grave.

También el internamiento en ese mismo dispositivo era solicitado para el paciente aludido en el expediente **20090638**, diagnosticado de retraso mental leve y trastorno psicótico no especificado, por el que tenía reconocido un grado de minusvalía del 91%, un Grado I de dependencia, Nivel 2 y estaba incapacitado judicialmente.

Las severas alteraciones de conducta derivadas de su enfermedad habían determinado numerosos internamientos psiquiátricos, así como la necesidad de que abandonara el centro residencial privado en el que había permanecido ingresado por no ser adecuado para el tratamiento de su enfermedad.

En ambos supuestos, como resultado de las gestiones desarrolladas con la Consejería de Sanidad para resolver esta problemática, fue posible el ingreso de los pacientes en el recurso solicitado.

Otro de los casos en los que también fue posible, finalmente, la prestación de la asistencia residencial precisada por los pacientes, quedó reflejado en el expediente **20090746**, referido a una persona con esquizofrenia resistente.

El ingreso del paciente en un centro asistencial de larga duración había sido recomendado en diversas ocasiones por parte del sistema público, al ser imposible el manejo en su domicilio. Sin embargo, no se había procedido al cumplimiento de dichas recomendaciones,



quedando desatendidas las necesidades de tratamiento específicas y acentuándose las dificultades de convivencia en el ámbito familiar.

Finalmente, la derivación desde la Unidad de hospitalización psiquiátrica del Complejo Asistencial de Ávila a la Unidad de Cuidados Continuados de referencia regional se hizo realidad en este supuesto, tal como pudo constatar esta Procuraduría, ocupando el paciente una plaza concertada con la Administración Autonómica, en la que iba a recibir la atención y cuidados precisos para su situación.

### **2.2.2. Funcionamiento de los dispositivos de la red de salud mental**

El adecuado funcionamiento de los recursos de naturaleza psiquiátrica depende, en buena medida, de determinados factores o criterios que favorecen el bienestar, la protección, la cobertura de las necesidades de los usuarios y la garantía de sus derechos.

Estos criterios, como los organizativos, funcionales, estructurales, de recursos humanos o legales plantean, en algunas ocasiones, críticas por parte de las familias en defensa de los derechos de los pacientes usuarios de los recursos de la red de salud mental.

Las cuestiones específicas que en relación con el funcionamiento de estos dispositivos han determinado la intervención de esta institución para mejorar la calidad asistencial prestada, avanzar en el proceso de ordenación de los recursos y garantizar los derechos de los pacientes, pueden resumirse en los siguientes epígrafes.

#### **2.2.2.1. Funcionalidad y organización de los recursos psiquiátricos hospitalarios**

La cobertura de las necesidades asistenciales sociosanitarias de los pacientes ingresados en centros de naturaleza psiquiátrica requiere la adecuación de la organización y actividad a las condiciones y requisitos exigidos para asegurar la calidad de los servicios.

No son inusuales, pues, las discrepancias sobre la efectividad de la atención prestada en los dispositivos psiquiátricos en relación con los aspectos organizativos y funcionales. Un ejemplo de ello lo constituye la reclamación que dio lugar al expediente **20070451**, relativo a la Unidad de Rehabilitación Psiquiátrica de Segovia.

Dicho recurso ya había sido objeto de la intervención de esta institución en diversas ocasiones. En relación, por ejemplo, con el expediente de queja **Q/2226/02** se había formulado una resolución a la Diputación de Segovia, como entidad titular del recurso, para que se adoptaran las medidas precisas dirigidas a corregir las deficiencias de personal apreciadas en ese momento por esta Procuraduría (Así consta en el Informe Anual de 2004, Área I).

Dicho expediente, a su vez, había dado lugar a la tramitación de una actuación de oficio (Informe Anual 2004, Apartado Actuaciones de oficio) justificada en la falta de adaptación



de la Unidad en cuestión a las características básicas estructurales, funcionales y resultados esperables de las unidades de rehabilitación psiquiátrica, en los términos concretados en la Guía Básica de Funcionamiento editada por Sacyl para este tipo de dispositivos.

Así, se superaba el número de camas y el tiempo de estancia máxima (entre 6 meses y 1 año), dado que la mayor parte de los pacientes ingresados en la Unidad eran personas de estancia residencial muy prolongada y que por su autonomía no requerían cuidados excesivos.

Todo ello ya había sido también constatado por esta institución en virtud de la tramitación de un expediente de queja anterior (**Q/2146/99**), recogido en el Informe Anual 2001, Área G. En concreto, las deficiencias detectadas eran las siguientes:

a) La persistencia en la citada Unidad de Rehabilitación de un elevado grupo de pacientes de elevada cronicidad y patología irreversible (herencia del antiguo Hospital psiquiátrico provincial), que permanecía ingresado de forma estacionaria.

b) El perfil descrito de estos pacientes limitaba notablemente la movilidad de las camas disponibles, reduciendo considerablemente el índice de rotación anual; lo que resultaba insuficiente para cubrir las necesidades del Área de Salud de la población de Segovia, que debía trasladarse a unidades existentes en otras provincias de la Comunidad.

Quedaba, así, muy reducida la funcionalidad del recurso rehabilitador y claramente mermada la accesibilidad al mismo desde los correspondientes dispositivos de la red asistencial.

Conscientes, pues, de la necesidad de crear una verdadera unidad de rehabilitación psiquiátrica, así como de la necesidad de mantener un recurso residencial que albergara al remanente manicomial y al resto de pacientes psiquiátricos susceptibles de tratamiento o atención social, se había formulado una resolución a la entonces Consejería de Sanidad y Bienestar Social para que se adoptaran las medidas necesarias dirigidas a la cobertura de tales necesidades.

Dicha Administración, en atención a lo solicitado, comunicó en ese momento el inicio de un plan de adecuación de la Unidad y la celebración de reuniones entre los responsables de la Gerencia Regional de Salud y la Diputación de Segovia para mejorar su eficacia.

Sin embargo, la posterior tramitación del expediente de oficio señalado (**OF/61/04**) permitió confirmar que los problemas apreciados en su momento seguían persistiendo. Esta circunstancia determinó la necesidad de que el Procurador del Común insistiera en sus recomendaciones anteriores, mediante las correspondientes resoluciones formuladas a la Consejería de Sanidad y a la Diputación de Segovia en el año 2004.

Dicha Diputación manifestó su disposición a aceptar cuantas recomendaciones redundaran en beneficio de la mejora de los servicios, aunque no estimó procedente adoptar



decisiones de carácter estructural a la espera de la transferencia o traspaso de la Unidad a la Consejería de Sanidad. Sin embargo, la Consejería rechazó la resolución dirigida a la misma, aunque comunicó que ya se habían iniciado los primeros contactos con el fin de iniciar el proceso de traspaso a la Junta de Castilla y León de los servicios sanitarios que hasta ese momento venía prestando la Diputación de Segovia, de forma que, una vez transferidos, la Gerencia Regional de Salud adecuaría la citada Unidad de Rehabilitación a la Guía aprobada para los centros dependientes de dicha Gerencia.

Ocurría, sin embargo, que la Unidad no había sido finalmente transferida a la Comunidad Autónoma, de conformidad con lo establecido en el Decreto 57/2007, de 31 de mayo, de transferencia de funciones y servicios de la Diputación de Segovia a la Comunidad de Castilla y León en materia de asistencia psiquiátrica.

El recurso, por tanto, quedaba excluido del Decreto 83/89, de 18 de mayo, de organización y funcionamiento de los servicios de salud mental y asistencia psiquiátrica de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, permaneciendo bajo la dependencia de la Diputación de Segovia como recurso de atención residencial para pacientes mentales, en ejecución de las medidas adoptadas por el Pacto Local aprobado por la Junta de Castilla y León en fecha 3 de octubre de 2005.

Las características de la población atendida en el mismo y, por tanto, el cambio de su actividad asistencial eran las causas alegadas por la Consejería de Sanidad para justificar tales circunstancias, teniendo en cuenta que el perfil de los usuarios no se adecuaba al de las unidades de rehabilitación psiquiátrica; las necesidades del grupo mayoritario de personas ingresadas eran de carácter residencial y no de rehabilitación; y el funcionamiento y la población atendida se correspondían con los parámetros de una residencia asistida, aunque la misión original del recurso fuera la rehabilitación psiquiátrica.

Estas circunstancias permitieron a esta institución llegar a las siguientes conclusiones:

a) Que la Unidad, por la población atendida y el cambio de actividad desarrollada, no era un recurso rehabilitador y, por tanto, no formaba parte de las unidades de rehabilitación psiquiátrica existentes en esta Comunidad Autónoma.

b) Que, teniendo en cuenta que las necesidades del grupo mayoritario de personas ingresadas son de carácter residencial, respondía a las características de un dispositivo de carácter asistido destinado a la atención residencial de personas con enfermedad mental grave y prolongada.

c) Que, por ello, su funcionamiento y organización no debía ajustarse a las ratios o criterios establecidos para las unidades de rehabilitación psiquiátrica.



d) Que seguía sin existir en la provincia de Segovia una verdadera unidad de rehabilitación psiquiátrica destinada a ofrecer, en régimen de internamiento de media duración, un tratamiento de rehabilitación psicosocial dirigido a la integración socio-familiar de las personas con enfermedad mental.

e) Y que la atención de las necesidades asistenciales de esta población en el área de Segovia sólo podía prestarse mediante la derivación de los pacientes que lo requirieran a las unidades de rehabilitación de las áreas de salud más próximas.

Eran dos, pues, los problemas funcionales que todavía persistían y cuyo abordaje debía constituir un objetivo prioritario de la administración para dar cobertura a las necesidades asistenciales sociosanitarias de la población con enfermedad mental de la provincia de Segovia:

1. La carencia de un recurso hospitalario específico destinado a la rehabilitación psiquiátrica de las personas con enfermedad mental.

2. Y la falta de definición y sometimiento de la Unidad a un régimen jurídico adecuado a su naturaleza residencial, sus características, funcionamiento y pacientes atendidos, teniendo en cuenta su actual exclusión del régimen y condiciones establecidas para las unidades de rehabilitación psiquiátrica.

Para dar solución a los mismos, el Procurador del Común estimó oportuno formular la siguiente resolución a la Diputación Provincial de Segovia:

*“Que en el supuesto de que se pretenda por el sistema público de salud el mantenimiento en la actual Unidad “Nuestra Señora de la Fuencisla” de Segovia de ese grupo mayoritario de pacientes psiquiátricos de elevada cronicidad y patología irreversible, se proceda, en coordinación con la Consejería de Sanidad, a someter dicho recurso al régimen jurídico adecuado a su naturaleza residencial, características y población ingresada, definiéndole e integrándole en el conjunto de dispositivos asistenciales correspondiente a su categoría, eliminando su denominación como unidad de rehabilitación psiquiátrica, desarrollando el espacio sociosanitario necesario y ajustando su organización y funcionamiento a las condiciones y requisitos propios de los recursos en los que sea integrado, con el fin de asegurar la calidad de los servicios prestados a las necesidades reales de los pacientes atendidos”.*

Así mismo, se formuló la siguiente resolución a la Consejería de Sanidad:

*«1. Que se agilicen los trámites necesarios para crear y poner en marcha definitivamente una verdadera unidad de rehabilitación psiquiátrica en el Área de Segovia, ajustada a la normativa vigente y a los requisitos o exigencias derivadas de la guía básica de funcionamiento de este tipo de recursos elaborada por Sacyl, y que*



*de cobertura a las necesidades de la población de dicha provincia, eliminando las derivaciones a otras áreas de salud de la Comunidad.*

*2. Que en el supuesto de que se pretenda por el sistema público de salud el mantenimiento en la actual Unidad "Nuestra Señora de la Fuencisla" de Segovia de ese grupo mayoritario de pacientes psiquiátricos de elevada cronicidad y patología irreversible, se proceda, en coordinación con la Diputación Provincial de Segovia, a someter dicho recurso al régimen jurídico adecuado a su naturaleza residencial, características y población ingresada, definiéndole e integrándole en el conjunto de dispositivos asistenciales correspondiente a su categoría, eliminando su denominación como unidad de rehabilitación psiquiátrica, desarrollando el espacio sociosanitario necesario y ajustando su organización y funcionamiento a las condiciones y requisitos propios de los recursos en los que sea integrado, con el fin de asegurar la calidad de los servicios prestados a las necesidades reales de los pacientes atendidos».*

La Gerencia Regional de Salud de la Consejería de Sanidad aceptó el primer punto de la resolución y estaba estudiando las posibilidades de creación de la citada unidad de rehabilitación. La Diputación Provincial, por el contrario, no aceptó las indicaciones propuestas.

#### **2.2.2.2. Dotación de personal en los recursos ambulatorios**

Otro de los aspectos que incide directamente en el funcionamiento de los dispositivos de la red de salud mental y, en consecuencia, en la cobertura de las necesidades de los usuarios, es la existencia de personal suficiente y adecuado para garantizar la calidad asistencial.

Se ha reclamado, por ello, ante esta institución la dotación de los equipos de salud mental (para la población adulta e infanto-juveniles) ubicados en el territorio de Castilla y León con los medios o recursos humanos idóneos para el desarrollo de las funciones propias de estos dispositivos (**20080306**). Ello teniendo en cuenta que la falta de una regulación específica sobre los requisitos que deben reunir este tipo de recursos asistenciales de ámbito comunitario, ha hecho que la concreción de sus diferentes aspectos y caracteres no se haya ajustado a unas reglas comunes de organización y funcionamiento.

Aunque otros dispositivos de la red de salud mental (hospitales de día, unidades de rehabilitación psiquiátrica y centros de rehabilitación psicosocial) tampoco cuentan con pautas de carácter normativo, si disponen desde tiempo atrás de guías básicas de funcionamiento que, sin ser documentos exhaustivos y completos, permiten homogeneizar su organización y estructura entre áreas de salud, al incluir de forma concreta la definición, las características



estructurales (de personal, arquitectónicas y de medios), los beneficiarios, los objetivos y los resultados esperables de cada uno de los recursos regulados.

En el caso de los equipos de salud mental la elaboración de una guía de funcionamiento viene demorándose desde el año 2007, permaneciendo en fase de borrador. Pero, además, en dicho documento tampoco constan previsiones relativas a los recursos humanos necesarios para estos dispositivos. Ello, unido también a la inexistencia de unos estándares definidos para determinar la idoneidad de la dotación de profesionales, implicaba que la plantilla de personal de cada equipo de salud mental de adultos e infanto-juveniles estuviera simplemente relacionada con la población de referencia de cada distrito (por 100.000 habitantes), así como con las disponibilidades presupuestarias, existiendo, de esta forma, unas claras diferencias de tasas de personal entre áreas de salud no ajustadas a la población real atendida o al número de consultas realizadas.

Esta institución no duda, no obstante, del esfuerzo realizado por la Consejería de Sanidad para incrementar de forma racional el número de profesionales dedicados a la asistencia psiquiátrica. Sin embargo, no estaba justificada la demora en exceso de la elaboración de la guía de funcionamiento de estos recursos o la exclusión de unos estándares para la dotación de medios personales.

Era conveniente, pues, activar los esfuerzos iniciados para culminar el documento que definiera las funciones, objetivos, características y organización de este tipo de dispositivos de la red de salud mental. Y tratar, asimismo, de consensuar los estándares adecuados que sirvieran para homogeneizar la dotación de los recursos humanos o profesionales necesarios, previendo las partidas presupuestarias necesarias para su cumplimiento.

Para ello el Procurador del Común formuló la siguiente resolución a la Consejería de Sanidad:

*“1. Que se agilicen los trabajos iniciados para finalizar a la mayor brevedad el proceso de elaboración de la guía de funcionamiento de los Equipos de Salud Mental existentes en esta Comunidad Autónoma.*

*2. Que se desarrollen las actuaciones necesarias para consensuar, con la participación de los profesionales implicados, la elaboración de unos estándares definidos que determinen la idoneidad de la dotación de los recursos humanos de dichos dispositivos, optando bien por su previsión en la citada guía de funcionamiento o por su fijación en un documento específico e independiente.*

*Todo ello con la finalidad de mejorar la eficiencia y calidad de estos recursos y garantizar una dotación de personal adecuada a las necesidades asistenciales reales”.*



El primer punto de la resolución fue aceptado por la Administración.

### **2.2.2.3. Garantías en la aplicación de medidas terapéuticas restrictivas**

También preocupan a las familias las condiciones en las que se desarrollan los ingresos hospitalarios en los centros o unidades destinadas al tratamiento de las enfermedades de salud mental y más concretamente el sistema de garantías de los derechos fundamentales utilizado cuando se aplican medios mecánicos de sujeción u otras medidas restrictivas de la libertad individual.

La aplicación de medidas restrictivas durante la hospitalización en centros de carácter psiquiátrico, aun siendo un mecanismo de protección para manejar determinadas alteraciones de la conducta del paciente que pueden incidir sobre su propia seguridad y sobre el medio que le rodea, exige el cumplimiento de un régimen de garantías específico.

Concretamente, la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación, regula en el ámbito estatal el deber del consentimiento informado, es decir, de informar al paciente y de respetar su decisión. También en Castilla y León la Ley 8/2003, de 8 de abril, sobre derechos y deberes de las personas en relación con la salud, dedica varios Títulos a la protección de los derechos relativos a la información y a la autonomía de la voluntad.

La promulgación de dichas normas determinó en esta Comunidad Autónoma la necesidad de establecer en un documento específico pautas concretas de actuación y recomendaciones orientativas para los profesionales sanitarios que actúan en centros públicos y privados. Se elaboró, por ello, la Guía de Consentimiento Informado, que sirve de instrumento de ayuda profesional, facilita el cumplimiento de la normativa vigente y permite hacer realidad los derechos relativos a la autonomía del paciente, recogándose en la misma el caso concreto de los pacientes psiquiátricos.

Desde el punto de vista legal, pues, una vez evaluado el riesgo e indicada terapéuticamente la aplicación de medidas restrictivas (aislamiento, contención mecánica, prohibición de comunicaciones externas o visitas...), debe ofrecerse información tanto al paciente psiquiátrico como a las personas vinculadas a él por razones familiares o de hecho, recabar el consentimiento personal o por representación y, en caso de capacidad limitada, instar la correspondiente intervención judicial.

Pese a todo ello, no es inusual que la ejecución de medidas restrictivas en pacientes psiquiátricos se lleve a cabo normalmente de forma inmediata, al libre arbitrio de cada centro hospitalario, sin aplicar un sistema de garantías de sus derechos fundamentales.





Así ocurrió en el caso relatado en el expediente **20080045**, en el que se observó un incumplimiento de los aspectos legales señalados en la aplicación de medidas restrictivas a un paciente durante diversos internamientos involuntarios psiquiátricos. Concretamente, no constaba que se hubiera consultado u obtuviera el consentimiento de los familiares o personas vinculadas al paciente, ni tampoco que se hubiera informado al juez competente tras la práctica de la intervención.

Parecía haberse incumplido, por tanto, el deber de los profesionales sanitarios en la aplicación del régimen de garantías específico durante la práctica de medidas restrictivas de la libertad a dicho paciente en sus ingresos psiquiátricos, cuya inobservancia está recogida como infracción administrativa en el Capítulo II del Título V de la Ley 1/1993, de 6 de abril, de Ordenación del Sistema Sanitario de Castilla y León, en relación con el art. 50 de la Ley 8/2003, de 8 de abril, sobre derechos y deberes de las personas en relación con la salud, y en el Capítulo VI del Título I de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, en relación con la Disposición adicional sexta de la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica.

Esta circunstancia motivó que el Procurador del Común formulara la siguiente resolución a la Consejería de Sanidad:

*“1. Que se den las instrucciones necesarias para asegurar el buen cumplimiento de las normas y principios éticos o del régimen de garantías específico en cualquier intervención de los profesionales sanitarios de Sacyl que suponga la adopción de medidas restrictivas de la libertad individual o de otros derechos fundamentales de los pacientes psiquiátricos.*

*2. Que se estudie la necesidad de depurar posibles responsabilidades por presuntas infracciones administrativas cometidas en el ámbito de la adopción de decisiones vinculadas a la libertad ambulatoria de (...) durante sus internamientos psiquiátricos en (...).”*

Dicha Administración aceptó el primer punto de la resolución.

A juicio de esta institución para la aplicación del citado régimen de garantías es conveniente la existencia de unas pautas de actuación concretas que ayuden a los equipos de profesionales en el manejo de episodios de agitación o violencia protagonizados por pacientes psiquiátricos.

De hecho, se ha reclamado también a esta institución la necesidad de protocolizar el procedimiento para la aplicación de medidas de contención física durante los internamientos de



carácter psiquiátrico. La tramitación del expediente **20080595** sirvió para constatar que la totalidad de los dispositivos de hospitalización psiquiátrica de esta Comunidad Autónoma cuentan ya con un protocolo destinado a dicha finalidad. Gran parte de ellos, sin embargo, no abordaban en medida alguna el sistema de garantías de los derechos fundamentales para la aplicación de medios mecánicos de sujeción u otras medidas restrictivas de la libertad individual, durante la estancia en los centros de internamiento de carácter psiquiátrico.

Con ello se dejaba al arbitrio o libertad del personal sanitario la interpretación y abordaje médico-legal de estas intervenciones, pudiendo aplicarse un régimen de garantías diferente en cada centro hospitalario.

Era recomendable, pues, recoger de forma común en los protocolos elaborados para la aplicación de medidas de contención física los aspectos legales exigidos para la ejecución de este tipo de intervención, con la finalidad de ayudar a los equipos de profesionales a ajustarse a la legalidad y a obtener efectividad y eficacia en el abordaje de estos pacientes ante el manejo de la violencia inminente. Por ello, el Procurador del Común estimó oportuno formular la siguiente resolución a la Consejería de Sanidad:

*“Que se adopten las medidas oportunas para incluir los aspectos legales y éticos correspondientes al procedimiento de aplicación de medidas terapéuticas restrictivas de la libertad individual en los Protocolos de aquellos dispositivos de hospitalización psiquiátrica que en la actualidad no recogen estas pautas concretas de la intervención. O, si se considera más adecuado, se apruebe un Protocolo único y común para todos los centros hospitalarios, en el que se regulen tanto los aspectos técnicos como los legales para garantizar el debido cumplimiento del régimen de garantías aplicable cuando se ponen en práctica este tipo de restricciones y ayudar a los profesionales sanitarios en la eficacia del abordaje de tales intervenciones”.*

La resolución fue aceptada. Así, la Guía de seguridad en la atención a los pacientes psiquiátricos ya recoge, entre otros, un Protocolo común de garantía de derechos en la hospitalización y otro para la aplicación de medidas restrictivas. Estos protocolos incluyen justificación terapéutica y regulación legal. Además, en la fase de implantación de la Guía todos los dispositivos de asistencia psiquiátrica tendrán que adaptar estos protocolos comunes a cada unidad asistencial, ampliando así el contenido de los existentes.

### **2.2.3. Asistencia psiquiátrica penitenciaria**

En el marco de las actuaciones que se vienen desarrollando con motivo de la tramitación de las quejas dirigidas a mejorar el modelo de atención a la salud mental de Castilla y León, se conoce, cada vez con mayor frecuencia, la existencia de personas con enfermedad



mental que se encuentran internas en centros penitenciarios. Esta situación determina una importante demanda de asistencia psiquiátrica especializada para estos internos, siendo superior a la requerida por la población general.

Es en este ámbito, precisamente, en el que se ha denunciado la existencia de importantes deficiencias en la atención que reciben las personas con enfermedad mental. Concretamente en el expediente **20080597**.

Ello ha servido para analizar la intervención asistencial que se ofrece y precisa este colectivo interno en los centros penitenciarios de esta Comunidad Autónoma y examinar la realidad de las relaciones entre el sistema de salud y el sistema penitenciario a la hora de garantizar la atención que este colectivo precisa, la equiparación de la asistencia psiquiátrica ofertada a los internos en centros penitenciarios en relación con los no institucionalizados y la situación de dicha población una vez en libertad.

De ello se dedujeron una serie de carencias en el tratamiento y seguimiento de los pacientes y la necesidad de adoptar, en consecuencia, algunas medidas para su subsanación:

1. La ausencia de un espacio de coordinación entre la administración sanitaria y la penitenciaria para que las personas que permanecen en prisión puedan recibir una asistencia psiquiátrica adecuada.

Se ha defendido, concretamente, por esta institución la necesidad de asegurar la equivalencia en la atención a los pacientes con trastornos anteriormente inadvertidos o posteriormente sobrevenidos, garantizando un estándar de calidad asistencial equiparable al que pueda recibir cualquier ciudadano.

Esta medida, efectivamente, ofrecería una serie de ventajas. Por ejemplo, se evitaría la duplicación de una red asistencial psiquiátrica; se ofrecería una mayor fiabilidad desde los estamentos extrapenitenciarios, al no depender los profesionales sanitarios de la institución penitenciaria; y se daría continuidad al seguimiento de las patologías, teniendo en cuenta que los especialistas encargados desde la red de salud mental de la atención de estos pacientes en libertad, seguirían prestando dicha asistencia durante su ingreso en prisión y se posibilitaría el establecimiento de programas de atención integral a la salud mental en todas las prisiones, manteniendo los tratamientos durante todas sus fases.

Se entendió necesario, pues, que para desarrollar y mejorar la calidad de la asistencia psiquiátrica de la población reclusa, el sistema ordinario de prestación de servicios sanitarios psiquiátricos en los centros penitenciarios de nuestra Comunidad Autónoma debía realizarse a través del Sistema Público de Salud de Castilla y León, al amparo de lo establecido en Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (art. 44.1), en el RD 190/1996, de 9 de febrero,



por el que se aprueba el Reglamento Penitenciario (art. 209.2) y en el Informe sobre la asistencia sanitaria en prisión de la Subdirección General de Sanidad Penitenciaria (Ministerio del Interior, 2001).

No era éste, sin embargo, el modelo elegido en Castilla y León, ya que la asistencia psiquiátrica especializada en régimen ambulatorio correspondía a profesionales o especialistas “no penitenciarios” contratados por la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, no existiendo, así, convenio alguno formalizado entre la Administración estatal y autonómica para poder prestar dicha asistencia especializada.

2. La incapacidad de los recursos y servicios existentes en la actualidad para garantizar de forma completa el tratamiento, la continuidad y el seguimiento de los pacientes con enfermedad mental crónica y grave.

La prisión, en algunos casos, representa un medio para la detección y tratamiento de la enfermedad mental de aquellos internos que se encuentran al margen del circuito terapéutico ordinario. Esta población con enfermedad mental crónica que sólo es atendida mientras permanece en prisión pasa desapercibida para el sistema sanitario público, pues al no demandar el acceso a los servicios ni sujetarse a tratamiento alguno acaba siendo excluida de la atención normalizada.

Ello viene demostrando una evidente imposibilidad de los recursos de la red de salud mental para asegurar el tratamiento y seguimiento de los pacientes graves. Por ello, la creación de dispositivos asistenciales ha sido defendida en ejercicios anteriores por esta institución para avanzar en la culminación de la red pública de salud mental y asistencia psiquiátrica, recomendando la ampliación de plazas de larga estancia psiquiátrica destinadas a la atención de personas con trastornos mentales severos y persistentes y sin posibilidad de integración en el ámbito comunitario, así como la puesta en marcha de recursos residenciales para personas con patología grave o prolongada (miniresidencias) en cada una de las provincias de esta Comunidad.

Cierto es que siguen constatándose avances en este sentido. Así, se ha podido conocer (con ocasión de la tramitación del expediente **20080600**) la apertura de la Unidad de Convalecencia Psiquiátrica de Palencia en el Hospital Provincial San Telmo y la próxima apertura de la Unidad de Burgos en el año 2010. A ello se une (expediente **20091050**) la construcción de una miniresidencia en Toro (Zamora), el inicio de las obras de los nuevos centros de Ávila y Burgos y el desarrollo de los pasos necesarios para la dotación de este recurso en el resto de las provincias.

Sin embargo, la todavía escasez de recursos adecuados hace que algunos de estos pacientes acaben en prisión. Incluso se ha confirmado el fracaso generalizado de la continuidad



asistencial, tanto para salud mental como para servicios sociales, tras la excarcelación de los pacientes internados. Los factores que avalan esta afirmación son la alta cifra de reincidencia delictiva de la población psiquiátrica que delinque, la ausencia de contactos con los equipos de salud mental tras la excarcelación y el abandono del control farmacológico y del tratamiento (Conclusiones del XX Congreso de la Asociación Española de Neuropsiquiatría).

Por ello, esta institución defendió la importancia de una participación global en la articulación de los programas dirigidos a esta población, como soporte básico a la normalización, adoptando las estrategias necesarias (de forma coordinada en aquellos casos que sea preciso) para reforzar la capacidad asistencial de los servicios dirigidos a los pacientes psiquiátricos para prevenir los ingresos penitenciarios o para asegurar la continuidad de los cuidados durante la reclusión y tras la excarcelación. Entre otras posibles, se propusieron las siguientes medidas:

a) Establecer entre las prioridades asistenciales de la red de salud mental programas de atención específicos para pacientes graves con riesgo de exclusión social.

b) Agilizar, activar o promover la creación y puesta en marcha de los recursos sociosanitarios o asistenciales necesarios para la asistencia de las personas con enfermedad mental que carecen de apoyo familiar y sin posibilidad de integración en el ámbito comunitario.

c) Establecer sistemas de control efectivos para evitar el abandono en el tratamiento de las personas con enfermedad mental.

d) Establecer programas de prevención primaria de personas con enfermedad mental en riesgo de delinquir.

e) Desarrollar y asegurar el acceso a programas de rehabilitación de las personas con enfermedad mental infractoras durante sus ingresos penitenciarios y después de su excarcelación.

f) Mejorar los mecanismos existentes para asegurar la derivación de los pacientes psiquiátricos excarcelados a los recursos sociosanitarios adecuados.

3. La ausencia de dispositivos específicos en esta Comunidad Autónoma para la atención de pacientes inimputables sometidos a medidas de seguridad.

Efectivamente, la necesidad de creación de estructuras asistenciales que, por un lado, eviten inconvenientes al órgano judicial correspondiente a la hora de encomendar la ejecución material de medidas de seguridad en centros psiquiátricos, y que, por otro, obtengan el fin perseguido con su imposición, recibiendo, así, el enfermo el tratamiento especializado y adecuado a sus características que permita su rehabilitación y resocialización, viene siendo una constante demanda en defensa del colectivo de personas con enfermedad mental.



Teniendo en cuenta que en Castilla y León sigue sin disponerse de este tipo de dispositivos, también se insistió en la necesidad de iniciar las actuaciones oportunas dirigidas a estudiar su implantación, confirmando los razonamientos que con esta finalidad ya se expusieron por esta institución en la resolución formulada en el año 2001 (con ocasión de los expedientes de queja **Q/1157/00** y **Q/229/01**, reflejados en el Informe Anual de 2002, Área G) a la entonces Consejería de Sanidad y Bienestar Social).

Para subsanar, pues, todas estas carencias, el Procurador del Común estimó oportuno formular a la Consejería de Sanidad la siguiente resolución:

*“1. Que se articulen los mecanismos de coordinación necesarios para formalizar un convenio de colaboración con la administración penitenciaria dirigido a garantizar la prestación de la asistencia psiquiátrica especializada a los internos de los centros penitenciarios de esta Comunidad Autónoma por el Sistema Público de Salud de Castilla y León, en igualdad de condiciones que al resto de la población, y asegurando el principio de equivalencia en la atención de los pacientes y un estándar de calidad equiparable al que puede recibir cualquier ciudadano.*

*2. Que se garanticen intervenciones eficaces y con capacidad suficiente para prevenir los ingresos penitenciarios de los pacientes con enfermedad mental, asegurar su atención integral y la continuidad de los cuidados durante su reclusión y tras la excarcelación, adoptando para ello, entre otras posibles, las medidas recomendadas en el punto 2 de los antecedentes de esta resolución. La adopción de algunas de ellas requerirá el establecimiento de un espacio de coordinación eficaz entre los servicios penitenciarios, de salud mental y servicios sociales.*

*3. Que se inicien los trabajos necesarios dirigidos a la creación en esta Comunidad Autónoma de dispositivos asistenciales destinados a pacientes con enfermedad mental inimputables sometidos a medidas de seguridad consistentes en el internamiento en centro psiquiátrico”.*

Dicha Administración confirmó que el Ministerio de Sanidad y Consumo, siguiendo las recomendaciones de la Estrategia Nacional de Salud Mental, consensuada por las Comunidades Autónomas y la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, estaba pendiente de iniciar un modelo de colaboración con los órganos de Justicia e Instituciones Penitenciarias y las Comunidades Autónomas para mejorar la atención de las personas con trastornos mentales sometidas al Código Penal y a la Ley del Menor. Asimismo, confirmó la aceptación de las medidas recomendadas en el punto 2 de la resolución, pero rechazó la propuesta realizada en el punto 3.



#### **2.2.4. Atención a la Salud Bucodental**

Las personas con discapacidad psíquica (entre ellas, las que padecen una enfermedad mental) requieren una atención de salud más frecuente que el resto de la población, dado que, en algunos casos, cuentan con un mayor riesgo de padecer determinadas enfermedades.

Presentan, por ejemplo, un alto grado de patologías orales. El inadecuado control dietético y la higiene oral deficiente (asociados, en ocasiones, a la propia deficiencia), así como el consumo diario de medicamentos necesarios para mantener su calidad de vida y una estabilidad en el proceso de la enfermedad, elevan la prevalencia de enfermedades periodontales, a lo que contribuye, igualmente, una escasa motivación para solicitar asistencia odontoestomatológica.

De ahí que otra importante preocupación existente entre sus familiares esté relacionada con la atención a la salud bucodental de este colectivo. Así se refleja en los expedientes **20081686** y **20081762**, en los que se reclamaba una cobertura más amplia de las necesidades específicas de salud bucodental que presentan las personas con discapacidad.

Cierto es que la Junta de Castilla y León elaboró, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 5 del Decreto 142/2003, de 18 de diciembre, por el que se regulan las prestaciones de salud bucodental del Sistema de Salud de Castilla y León, un Protocolo marco de atención bucodental a personas con discapacidad psíquica, en el que se establecen las bases generales para garantizar la correcta aplicación de la atención de salud bucodental a estos pacientes.

De hecho, en cumplimiento de la resolución formulada por esta institución a la Consejería de Sanidad en el año 2006 para mejorar la salud oral de las personas con discapacidad psíquica de esta Comunidad (Informe Anual de 2006, Área I), cada área de salud ha establecido su propio protocolo de actuación y coordinación entre niveles y, asimismo, se están desarrollando diferentes actuaciones encaminadas a mejorar y perfeccionar la aplicación del programa.

Esto ha supuesto un avance importante para que aquellos pacientes con discapacidad que no sean capaces de mantener, sin ayudas de tratamientos sedativos, el necesario autocontrol que permita una adecuada atención a su salud bucodental, puedan ser remitidos a los ámbitos asistenciales que sean necesarios para asegurar su correcta realización.

Sin embargo, la normativa vigente no reconoce para este colectivo, como lo hace con otros grupos sociales, ninguna prestación odontológica distinta de las destinadas a la población en general. Tampoco el texto del anteproyecto de decreto por el que se modificarán las prestaciones de salud bucodental del Sistema de salud de Castilla y León recoge, de forma directa, ninguna nueva prestación específica para este colectivo.



Esta necesidad de avanzar y progresar en la capacidad de atención sanitaria frente a la diversidad que presenta este colectivo en el ámbito de la salud bucodental ya representa un objetivo primordial de las políticas sanitarias de distintas Comunidades Autónomas, regulando programas específicos para dar respuesta a las personas con discapacidad que no reciben los tratamientos odontológicos adecuados, con el reconocimiento del derecho de esta población a prestaciones bucodentales especiales. Es el caso de Extremadura, Navarra o Castilla-La Mancha.

Parecía adecuado, por tanto, que en esta Comunidad Autónoma se progresara igualmente en la capacidad de atención bucodental a este colectivo, mejorando o ampliando las prestaciones odontológicas públicas a nivel preventivo y asistencial para eliminar las importantes desventajas que, por su propia discapacidad, padece este sector de la población.

Por ello el Procurador del Común formuló la siguiente resolución a la Consejería de Sanidad:

*“Que arbitrando las previsiones normativas oportunas se proceda a ampliar la cobertura pública de las necesidades específicas de atención a la salud bucodental de las personas con discapacidad, reconociendo el derecho de este colectivo, con independencia de la edad y con los requisitos que se estimen oportunos, a recibir prestaciones odontológicas o bucodentales especiales distintas a las destinadas a la población en general”.*

La Consejería, con posterioridad a la fecha de cierre de este informe, ha comunicado la aceptación de dicha resolución indicando que se está trabajando en la elaboración de un nuevo Decreto que amplía las prestaciones del actual, y que precisará llevar a cabo una implantación progresiva y un nuevo análisis de la situación, todo ello antes de plantear introducir nuevas mejoras, en las que tendría cabida una atención específica para las personas con discapacidad para desarrollarse en un tercer decreto de prestaciones de salud bucodental.

#### **2.2.5. Apoyo a la iniciativa privada en el ejercicio de las funciones tutelares de personas incapacitadas**

La iniciativa pública en el ejercicio de las funciones tutelares de personas mayores de edad declaradas judicialmente incapacitadas resulta reducida en el ámbito de esta Comunidad Autónoma, a pesar de las consecuencias jurídicas derivadas de la modificación introducida por la Ley 41/2003, de 18 de noviembre, de protección patrimonial de las personas con discapacidad y de modificación del Código Civil, de la Ley de Enjuiciamiento Civil y de la normativa tributaria con esta finalidad, en la que se determina la obligación de las entidades públicas competentes de asumir por ministerio de la ley la tutela de los incapaces, en defecto





de las personas recogidas en el art. 234 del mismo Código o cuando éstos se encuentren en situación de desamparo.

Y es que la aplicación práctica de este reconocimiento expreso de una tutela pública automática se ha visto especialmente condicionada por la inexistencia de una normativa que determine la entidad pública a la que se encomienda la tutela de los incapaces.

De ahí que en la práctica habitual la protección tutelar de aquellos incapacitados que carecen de parientes, éstos no son idóneos o están imposibilitados para ejercer el cargo, esté siendo asumida por las entidades tutelares privadas que a tal efecto han sido constituidas en esta Comunidad Autónoma.

Su existencia, pues, ha permitido que los órganos judiciales encuentren una herramienta jurídico-social garantista de protección de los derechos de dicho colectivo. De forma que los requerimientos judiciales para la protección tutelar de aquellos incapacitados por enfermedad mental que carecen de parientes, éstos no son idóneos o están imposibilitados para ejercer el cargo, vienen dirigiéndose de forma habitual a la entidad tutelar.

Su labor, sin embargo, se ha visto empañada por la actual indefinición del modelo de entidad tutelar adecuado en Castilla y León para complementar y respaldar el funcionamiento de las Fundaciones, dado que no siempre cuentan con los recursos y apoyos suficientes para ejercer con las debidas garantías las obligaciones inherentes al cargo. Se ha reclamado, por ello, un mayor respaldo económico para las entidades tutelares en los expedientes **Q/1750/07** y **Q/1751/07**.

Durante el curso de su tramitación, fue preciso defender la conveniencia de respaldar los esfuerzos realizados por dos entidades tutelares en la defensa jurídica y patrimonial de los colectivos representados por las mismas (personas con enfermedad mental y personas mayores), mediante nuevos apoyos que contribuyeran a mejorar su desarrollo y a favorecer, así, la cobertura de las necesidades específicas de dichos sectores de la población. Estando amparado este apoyo a la iniciativa privada por la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales de Castilla y León (art. 36) y la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos (art. 4.1).

Y es que a la colaboración prestada por algunas Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos, mediante convenios de colaboración para facilitar el ejercicio de los cargos tutelares, debía unirse la necesaria cooperación o participación del resto de las administraciones locales y provinciales, en atención a las disponibilidades presupuestarias, con la finalidad de amparar también en su respectivo ámbito territorial el desarrollo de la función ejercida por las entidades tutelares en cuestión en materia de tutela y, así, proteger y mejorar la calidad de vida de las personas incapacitadas en todas las provincias de esta Comunidad.



Entendiendo, pues, claramente justificada la necesidad de ofrecer este apoyo institucional, se formularon por el Procurador el Común en relación con la Fundación tutelar de personas con enfermedad mental resoluciones a las Diputaciones Provinciales de Ávila, Burgos, Palencia, Segovia, Valladolid y Zamora y a los Ayuntamientos de Ávila, Salamanca, Segovia, Soria, Valladolid y Zamora. Y en relación con la Fundación tutelar de personas mayores a las Diputaciones Provinciales de Ávila, Burgos, Palencia, Segovia, Valladolid y Zamora y a los Ayuntamientos de Ávila, León, Salamanca, Segovia y Zamora. Su contenido fue el siguiente:

*“1. Que se adopten las medidas o cauces oportunos para desarrollar las gestiones o negociaciones necesarias con la Fundación Tutelar (...) a fin de conocer el desarrollo de sus funciones, sus cotas de intervención, los instrumentos de participación económica formalizados con otras administraciones provinciales y locales y, de esta forma, estudiar los términos o condiciones necesarios para poder llegar a un acuerdo de voluntades en el establecimiento de una cooperación mutua en materia de tutela de las personas con enfermedad mental de la provincia (...).*

*2. Que como resultado de tales gestiones, se decida sobre la posibilidad de suscribir el oportuno convenio de colaboración, cuyo objeto sea la cooperación económica de esa Diputación Provincial, mediante la aportación anual que corresponda, para facilitar a la citada Fundación Tutelar el ejercicio de la tutela, curatela y otras figuras jurídicas de guarda, así como la atención social del colectivo de personas (mayores o con enfermedad mental) de esa provincia”.*

En relación con la primera entidad tutelar la resolución fue aceptada por parte de los Ayuntamientos de Ávila, Zamora, Salamanca y Segovia y de las Diputaciones de Valladolid, Segovia y Burgos. Y en el caso de la segunda se aceptó por todos los Ayuntamientos y por las Diputaciones de Segovia, Valladolid y Burgos.

Se ha planteado, asimismo, la necesidad de aprobar un sistema de financiación fundamentado en criterios modulares como alternativa necesaria para la mejora del funcionamiento de tales entidades tutelares, caracterizado por la definición y consenso de las características del sistema de tutelaje, la determinación del alcance y límites del ejercicio tutelar desde las entidades privadas y la consideración del grado de dificultad de las tutelas propuestas de acuerdo a ponderaciones modulares individualizadas. Así se reclamaba en los expedientes **Q/1747/07, Q/1748/07 y 1749/97.**

Para defender dicho sistema las fundaciones habían trabajado en la realización de un documento marco denominado “Servicios de Apoyo a la Función Tutelar. Propuesta de Convenio Modular”, presentado en el año 2007 a la Gerencia de Servicios Sociales para trabajar coordinadamente en la homologación del servicio y la ponderación de sus costes,



manteniéndose varias reuniones con representantes de dicho organismo para llegar a un acuerdo conjunto.

Sin embargo, el estudio de nuevos mecanismos de financiación se había pospuesto hasta la elección del modelo de entidad tutelar para esta Comunidad Autónoma.

Esta institución entendía que todo ello no podía seguir aplazándose y demorándose indefinidamente en el tiempo, debiendo trabajarse de forma más activa e intensa en su consecución.

Eran múltiples las causas que, según la información obrante en esta Procuraduría, podían justificar la necesidad de implantación de un sistema de financiación modular. Como la inexistencia de la definición del servicio tutelar en esta Comunidad Autónoma; la indefinición de los indicadores de calidad de aplicación al desarrollo de la acción tutorial; la falta de consideración del grado de dificultad de las tutelas en los actuales criterios de financiación; la inexistencia de una financiación fundamentada en el número y características de los cargos de protección propuestos; la falta de financiación de los servicios pretutelares que se desarrollan desde la propuesta del cargo (análisis y valoraciones, defensas judiciales, expedientes de procedimientos, medidas cautelares, etc.) hasta la aceptación y juramento, en su caso, del mismo; y la falta de establecimiento de los límites y capacidad de atención a los servicios de las entidades tutelares privadas.

No parecía inapropiado, pues, el replanteamiento del sistema de financiación aplicado (deficitario para las instituciones tutelares y, en definitiva, para los propios tutelados), reflexionando sobre el posible interés de un modelo en el que las características personales, sociales, patrimoniales y jurídicas de la persona a tutelar (forma de vida, necesidades básicas de alojamiento y cuidados, nivel de dependencia, existencia de familiares, apoyos sociales necesarios, padecimiento de pluridiscapacidades, complejidad de su situación patrimonial causas judiciales, tratamientos médicos, etc.) fueran ponderadas en la determinación del grado de dificultad y en el ofrecimiento de recursos, consiguiendo un sistema de tutela fundamentado en mínimos de calidad y asistencia, teniendo en cuenta aspectos como los costes indirectos y de gestión, la dotación de medios técnicos y estructurales, los desplazamientos y la dispersión geográfica de los tutelados y el grado de desarrollo de los recursos asistenciales de alojamiento y cuidados sociosanitarios que debían ser aportados desde la administración.

Por ello, el Procurador del Común formuló la siguiente resolución a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades:

*“Que para dar solución definitiva a las dificultades que se siguen planteando en la actualidad en materia de tutela de incapaces y en respaldo, apoyo o complemento a*



*la labor desempeñada por las Fundaciones tutelares privadas para la mejora de su funcionamiento, se proceda a la adopción de las siguientes medidas:*

*1. Activar o agilizar los trabajos o estudios iniciados para definir y aprobar a la mayor brevedad posible el modelo de entidad tutelar idóneo para la eficaz protección de los derechos e intereses de las personas incapacitadas judicialmente en Castilla y León, con el consenso, colaboración e implicación de todas las instancias o agentes implicados.*

*2. Desarrollar sin más dilación, y con independencia de la decisión sobre el sistema de tutela para esta Comunidad Autónoma, los estudios necesarios para replantear o modificar el actual modelo de financiación de las Fundaciones tutelares privadas, valorando las posibles causas, necesidades y beneficios que podrían justificar el establecimiento de un convenio modular (como el propuesto por dichas entidades) para garantizar un modelo fundamentado en mínimos de calidad y asistencia, conforme al grado de dificultad de las tutelas propuestas de acuerdo a ponderaciones modulares individualizadas”.*

En relación con el primer punto de la resolución, el Pleno de las Cortes de Castilla y León, en sesión celebrada el 16 de abril de 2009, aprobó una Proposición No de Ley, relativa a la constitución de una entidad de iniciativa pública que asumiera el ejercicio de la tutela de las personas mayores de edad incapacitadas legalmente y en situación de desamparo. El segundo punto no fue aceptado.

### **2.3. Minorías étnicas**

Sigue siendo muy reducido el número de reclamaciones presentadas en relación con el tratamiento de los problemas relativos a la integración social de los colectivos pertenecientes a minorías étnicas. De hecho, ha disminuido en relación con el ejercicio 2008 (5 quejas), siendo tan sólo 2 las formuladas en 2009.

Ello, quizá, podría deberse (entre otros motivos) a la circunstancia de que las políticas específicas a favor de la población gitana han dado algunos frutos en los últimos años. Muchos de ellos, efectivamente, han podido experimentar una mejoría en sus condiciones de vida, propiciada por el acceso a los sistemas de protección social, a la vivienda pública, a los sistemas de salud y educación y por el esfuerzo de la propia comunidad gitana.

Sin embargo, todavía una buena parte de esta población continúa constituyendo uno de los grupos más vulnerables y con mayor riesgo de exclusión social y económica, siendo víctimas de prácticas discriminatorias que impiden su acceso a bienes y servicios en las mismas condiciones que el resto de los ciudadanos.



Los problemas que han ocupado la atención de esta institución durante este ejercicio, se han centrado en los procesos de exclusión social y marginación generados como consecuencia de los procedimientos de desalojo de viviendas acordados por la administración.

Ha sido preciso formular al respecto una resolución a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades con la finalidad de impulsar una adecuada planificación para afrontar de forma integral la consecución de la incorporación plena y en igualdad de condiciones de la comunidad gitana con el resto de la sociedad.

Así se refleja en los expedientes **Q/1208/07** y **20081669**. Aunque su objeto (centrado en los procesos de desalojo de 17 familias de etnia gitana de determinadas viviendas de propiedad municipal ocupadas en régimen de alojamiento temporal) no pudo ser supervisado por ser objeto de distintos procedimientos judiciales, las posibles consecuencias de la cesación de los realojos (con independencia de su posible justificación) permitieron reflexionar sobre los evidentes signos de marginación que una buena parte de la población gitana sigue padeciendo como consecuencia de las dificultades derivadas de su heterogeneidad y de sus peculiaridades étnicas para llegar a una situación de normalización social.

Son ciudadanos, según la Fundación del Secretariado Gitano, para quienes el reconocimiento y promoción de su cultura, la discriminación directa e indirecta que padecen, la imagen social negativa y la escasa sensibilización del conjunto de la sociedad hacia ellos, son cuestiones centrales que deben seguir siendo abordadas.

Es evidente que los avances introducidos en la legislación y el desarrollo de las políticas sociales específicas no han podido alcanzar plenamente la igualdad real de oportunidades y la no discriminación. Ello ha hecho necesaria la adopción de medidas adicionales que compensen las diferencias existentes y contribuyan al desarrollo social y a la mejora de la calidad de vida de la comunidad gitana.

Para ello en algunas Comunidades Autónomas se han elaborado planes específicos para la promoción e integración de las poblaciones gitanas residentes en sus respectivos territorios. Es el caso de Andalucía, que cuenta con el Plan Integral para la Comunidad Gitana. Cataluña, con el Plan Integral del Pueblo Gitano. El País Vasco, con el Plan para la Promoción Integral y Participación Social del Pueblo Gitano. O Extremadura, con el Plan Extremeño para la Promoción y Participación Social del Pueblo Gitano.

Es cierto que en la Comunidad de Castilla y León, como en otras muchas, se ha producido un importante avance en el terreno del reconocimiento institucional, con la incorporación expresa de la comunidad gitana en el nuevo texto del Estatuto de Autonomía, aprobado por LO 14/2007, de 30 de noviembre. Pero este compromiso por la igualdad y la no discriminación a favor de este colectivo étnico debe traducirse, a su vez, en actuaciones de



carácter integral respecto a aquellas áreas que se consideran claves para la incorporación social plena de la población gitana, como la educación, la salud, la vivienda, el empleo y la cultura.

Por ello, siendo conscientes de la existencia de familias gitanas inmersas en mayor o menor medida en procesos de exclusión social, económica y laboral, esta institución ha apoyado la conveniencia de implantar una intervención interdisciplinar e integrada para avanzar en la mejora de la calidad de vida, el bienestar, la inserción social y el ejercicio de derechos y obligaciones del pueblo gitano. Con esta finalidad el Procurador del Común ha formulado a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades la siguiente resolución:

*“Que en apoyo al reconocimiento de la comunidad gitana en Castilla y León, se impulse el desarrollo de los estudios necesarios para elaborar y aprobar un plan integral para dicha población que, evitando una actuación parcial y sesgada de su realidad, garantice la colaboración y sincronización del sistema de servicios sociales con los demás sistemas de protección (educativo, sanitario, empleo, vivienda...) en el abordaje de su situación de riesgo o exclusión social, estableciendo estrategias comunes de actuación de carácter integral, mediante la coordinación interinstitucional de todos los agentes implicados, respecto a todas las áreas claves para la incorporación social plena del pueblo gitano.*

*Estas actuaciones integrales, transversales y complementarias para la cobertura de sus necesidades, podrán dirigirse, entre otros objetivos, a:*

- Incrementar el conocimiento sobre la situación actual de la comunidad gitana en esta Comunidad Autónoma y valorar los efectos de las diversas políticas y actuaciones públicas desarrolladas hasta el momento.*
- Favorecer la eliminación de obstáculos que hagan posible el pleno acceso de las personas gitanas a los recursos y servicios en igualdad de condiciones que el resto de la sociedad.*
- Promover su participación social y desarrollo de la convivencia intercultural.*
- Eliminar estereotipos y prejuicios y fomentar una imagen no discriminatoria de la comunidad gitana.*
- Progresar en el éxito escolar, previniendo el absentismo y el abandono prematuro del sistema educativo, facilitando la continuidad y fomentando la participación de jóvenes y adultos en procesos de formación.*
- Erradicar o prevenir la aparición de núcleos chabolistas; analizar las causas que dificultan la disposición de una vivienda y adoptar medidas correctoras o protectoras que faciliten el acceso a viviendas dignas y estables; promover medidas o programas*



*de acompañamiento social y adaptación a las viviendas de promoción pública y programas de apoyo en los procesos de realojo para favorecer el cumplimiento de las condiciones de alojamiento temporal y la buena convivencia en las comunidades de vecinos.*

➤ *Mejorar y facilitar el acceso a los procesos de inserción laboral y favorecer el mantenimiento al empleo.*

➤ *Mejorar la adecuación y accesibilidad para la población gitana de los programas y servicios de salud.*

*Ello sin olvidar la necesidad de la propia implicación y esfuerzo del pueblo gitano por alcanzar un nivel de bienestar idéntico al del resto de la población”.*

La resolución, lamentablemente, fue rechazada, al no considerarse necesario un plan específico para un colectivo particular dentro de la planificación de actuaciones para las personas en riesgo o situación de exclusión social.

#### **2.4. Mujer**

La consideración de la violencia hacia las mujeres como un fenómeno que no pertenece exclusivamente al ámbito privado de las personas, por conculcar el principio básico de igualdad entre hombres y mujeres y afectar, en definitiva, a toda la sociedad, exige importantes esfuerzos institucionales para su prevención, sensibilización y eliminación.

Se han reducido, pese a ello, durante este ejercicio las demandas ciudadanas en el ámbito de la atención a las mujeres víctimas de malos tratos. En concreto, se han registrado 6 reclamaciones en 2009 frente a las 17 quejas presentadas en 2008.

La intervención supervisora se ha centrado en la función de los servicios sanitarios para el tratamiento de la violencia doméstica. Su finalidad se ha dirigido hacia el logro de una acción adecuada y homogénea de los profesionales sanitarios en el inicio de las actuaciones judiciales mediante la adaptación del actual Protocolo sanitario ante los malos tratos domésticos. Para ello se ha formulado una única resolución a la Consejería de Sanidad, que ha sido plenamente aceptada por dicha Administración.

Lo expuesto tiene su reflejo en los expedientes **20081390** y **20081556**, en los que se mostraba la disconformidad de los reclamantes con los términos utilizados en los informes médicos remitidos por los profesionales sanitarios a la autoridad judicial en los casos de malos tratos, al dar por ciertos unos hechos que sólo pueden ser probados judicialmente.

Las pautas de dicha actuación profesional se rigen por el citado Protocolo sanitario, que además de proporcionar unas reglas para una correcta asistencia, recoge los aspectos más



importantes para el inicio de las acciones judiciales que correspondan, facilitando así las actuaciones forenses y legales que se emprendan para delimitar posteriormente responsabilidades.

De esta forma la actuación del profesional sanitario debe comprender un diagnóstico correcto, que comienza con la búsqueda de indicios de sospecha y/o factores de riesgo y termina, ante la constatación o sospecha fundada de daños físicos o psíquicos por malos tratos, con la adecuada cumplimentación del correspondiente modelo de informe que figura en el Protocolo, y que lleva incluido el oficio de remisión al Juzgado competente. Dicho informe médico debe ser obligatoriamente cumplimentado por el facultativo siempre que presuma o sospeche que las lesiones observadas en el paciente puedan ser consecuencia de presuntos malos tratos domésticos.

Sin embargo, el análisis del modelo de parte médico establecido en el Protocolo señalado, permitió comprobar a esta institución que el nombre utilizado para su designación era el siguiente: Informe Médico por Malos Tratos.

Con esta denominación se olvidaba, quizá, que el maltrato es un hecho que imprescindiblemente debe probarse, de forma que su veracidad sólo puede reconocerse judicialmente.

No parecía inapropiado, por ello, valorar la necesidad de incorporar en el modelo de parte médico citados términos como “presunto”, “supuesto” u otros de esta naturaleza en línea con la seguridad jurídica, teniendo en cuenta que la determinación objetiva y certera de la veracidad de los hechos sólo corresponde a los órganos judiciales, que son los únicos competentes en el conocimiento y decisión de la realidad jurídica de estas conductas.

Por ello, el Procurador del Común formuló la siguiente resolución a la Consejería de Sanidad:

*“Que se valore la conveniencia de plantear (si fuera necesario a través del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud) la posibilidad de modificar la redacción del Informe médico por malos tratos del Protocolo Sanitario ante los Malos Tratos Domésticos, mediante la incorporación en la denominación de dicho parte del término “presunto” u otro de similar naturaleza, considerando que la existencia o comisión de estas conductas delictivas sólo puede ser reconocida judicialmente”.*

Dicha Consejería, atendiendo a lo solicitado, dio traslado a la Gerencia Regional de Salud y a los órganos colegiados de la Comunidad Autónoma para su efectividad.





### 3. JUVENTUD

A pesar de la importancia de la participación activa de los jóvenes en los procesos de toma de decisiones en materia de juventud, no son frecuentes sus demandas en defensa de la realidad juvenil de esta Comunidad Autónoma.

Han sido, concretamente, 2 las reclamaciones presentadas en 2009, siguiendo la tendencia del año anterior, en el que fueron 4 las quejas presentadas.

A diferencia del año anterior (en el que la actuación de esta institución se centró en el ámbito de la política de ocio y tiempo libre en materia de juventud, supervisando los problemas derivados de la puesta en práctica de determinadas acciones y servicios), durante este ejercicio ha ocupado la atención de esta Procuraduría la protección de los derechos de la población joven durante su estancia en centros específicos destinados a su atención.

El desarrollo de esta acción de defensa ha concluido en la necesidad de formular una resolución a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, que fue aceptada, con la finalidad de garantizar la protección del derecho a la intimidad y privacidad de los jóvenes y la protección de datos frente a las medidas de seguridad impuestas en recursos o instalaciones juveniles.

Esta intervención consta en el expediente **20082262**, en el que se manifestaba la disconformidad del reclamante con la instalación de cámaras de videovigilancia en algunas estancias comunes de una residencial juvenil ubicada en Soria y dependiente de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades.

En principio, efectivamente, la vigilancia por videocámaras puede estar justificada en determinadas circunstancias. Pero resulta precisa su adecuación a las exigencias del derecho fundamental a la protección de datos, de forma que el tratamiento de imágenes con fines de videovigilancia debe ajustarse a los principios de la LO 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de datos de carácter personal (en adelante, LOPD), con el fin de garantizar los derechos de las personas cuyas imágenes son tratadas por medio de dicho procedimiento.

Por ello, la Agencia Española de Protección de Datos (Informe 2006-0262 videovigilancia en los colegios) ha establecido una serie de exigencias.

En primer lugar, todo uso de videocámaras, en cualquier ámbito en que se considere necesaria su instalación, con el fin de controlar determinadas conductas violentas, ha de ser una medida proporcional en relación con el fin perseguido.

La necesaria aplicación de este principio, además, reviste aún más importancia en el caso de los menores de edad. De hecho, las autoridades europeas encargadas de la supervisión de las normas de protección de datos de los estados miembros, agrupadas en el denominado



Grupo de Trabajo del art. 29, han manifestado su preocupación por las consecuencias negativas que puede tener para los menores la falta de confidencialidad de sus datos. Precisamente, el Informe elaborado al efecto destaca la necesidad de respetar el principio de proporcionalidad, entre privacidad y seguridad, en cuestiones como la implantación de sistemas de videovigilancia, destacando la posibilidad de su instalación siempre y cuando sen completamente necesarios y no exista otro tipo de medidas de seguridad menos intrusivas.

Se impone, asimismo, el cumplimiento del deber de informar a los afectados, en los términos establecidos en el art. 5.1 de la LOPD. Dicha información debe facilitarse de conformidad con el art. 3 de la mencionada Instrucción 1/2006. Y deben, asimismo, respetarse los plazos y procedimiento de almacenamiento de imágenes, resultando de aplicación el art. 6 de la mencionada Instrucción, en el que se prevé que los datos serán cancelados en el plazo máximo de un mes desde su captación.

A todo ello se une la exigencia de la correspondiente notificación a la Agencia Española de Protección de Datos previa a la creación del fichero de videovigilancia para la inscripción en su Registro General y el cumplimiento del deber de seguridad y secreto respecto a su tratamiento en los términos previstos en la LOPD y en su normativa de desarrollo.

En atención a todo ello, la instalación de las cámaras de videovigilancia en la residencia juvenil en cuestión (con el fin de garantizar la seguridad del edificio y de las personas alojadas en el mismo) podía considerarse una medida proporcional y justificada en caso de cumplirse los siguientes requisitos:

- a) Que se tratara de una medida susceptible de conseguir el objetivo propuesto.
- b) Que no existiera otra medida mas moderada para la consecución de tal propósito con igual eficacia o una medida alternativa menos lesiva para los derechos de los menores.
- c) Que la misma fuera ponderada o equilibrada, por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto.
- d) Que derivara de una necesidad ineludible.
- e) Y que respetara las normas de la protección de datos de carácter personal.

Así pues, y ante la necesidad de determinar si el sistema de control establecido en dicho recurso podía llegar a afectar a la libertad de movimientos y privacidad, el Procurador del Común estimó oportuno formular la siguiente resolución a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades:

*“Que por la Administración titular de la Residencia Juvenil (...) se proceda a comprobar si la instalación de las cámaras de videovigilancia en dicho Centro cumple*



*los requisitos expuestos en la presente resolución, determinando, de esta forma, si la aplicación de dicha medida resulta idónea, necesaria y proporcional entre la privacidad y la seguridad, atendiendo a las circunstancias particulares del caso concreto, y respeta la protección de datos de carácter personal. En el supuesto de llegarse a una conclusión contraria a dichas exigencias, deberá procederse en consecuencia”.*

La resolución fue aceptada, deduciéndose por la Administración la legalidad del sistema utilizado.

#### **4. LIMITACIÓN A LA VENTA Y CONSUMO DE Y TABACO**

Las demandas ciudadanas para reforzar las políticas de control sobre el cumplimiento de las limitaciones y prohibiciones establecidas para la venta y consumo de tabaco y alcohol han experimentado un significativo descenso en el año 2009. Sólo se ha registrado 1 reclamación, frente a las 10 formuladas en 2008.

Su objeto ha restringido la intervención al ámbito del consumo de productos del tabaco, reclamando una intervención garantista más eficaz de la administración frente al incumplimiento de las limitaciones y prohibiciones establecidas en la normativa vigente.

El resultado de la supervisión desarrollada al respecto ha concluido en la necesidad de reclamar a la Consejería de Sanidad la realización de actuaciones de control para evitar el tabaquismo involuntario y garantizar el derecho a respirar un aire libre de humo de tabaco en zonas no habilitadas para su consumo.

Concretamente, el problema se planteó en relación con un establecimiento de ocio ubicado en una localidad de la provincia de León, que había sido incluido entre los lugares en los que se prohíbe fumar, aunque se permite habilitar zonas específicas para ello, cumpliendo determinadas condiciones para hacer factible dicha posibilidad (art. 8 de la Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco).

Dichas instalaciones, según se había constatado en las visitas de inspección realizadas por los Servicios Oficiales de Salud Pública, cumplían los requisitos exigidos en la citada norma. Se denunciaba, sin embargo, en el expediente **20090050** el incumplimiento de la prohibición de fumar fuera de las zonas habilitadas al efecto, al permitirse el consumo de tabaco durante la celebración de determinadas fiestas (Noche Vieja, Reyes, Carnaval, San Froilán, etc.).

El art. 7 del Decreto 54/2006, de 24 de agosto, por el que se desarrolla la citada Ley en la Comunidad de Castilla y León, permite el consumo de tabaco durante las celebraciones privadas u otros acontecimientos de naturaleza análoga, aunque condicionando dicha



posibilidad a que se trate de zonas aisladas, reservadas a determinadas personas y de acceso restringido a las mismas, de manera que no puedan verse afectadas otras distintas.

Se desconocía, sin embargo, por parte de la Consejería de Sanidad que en el caso de las celebraciones realizadas en el local en cuestión se cumplieran los requisitos establecidos en el citado precepto, ya que las inspecciones habían sido practicadas en fechas distintas a aquellas en las que se realizaron las fiestas referidas en la reclamación.

Esta circunstancia, precisamente, exigía la articulación de acciones específicas que trataran de prevenir el incumplimiento de la normativa vigente dirigida a la protección de los no fumadores, arbitrando las medidas de requerimiento y supervisión o control necesarias sobre el establecimiento en cuestión previniendo el consumo de tabaco en espacios no permitidos.

Para la consecución de esta finalidad, el Procurador del Común formuló la siguiente resolución a la Consejería de Sanidad:

*“1. Que se adopten las medidas de información o comunicación oportunas con los responsables de (...), con la finalidad de transmitir o requerir el necesario cumplimiento de las condiciones exigidas en el artículo 7 del Decreto 54/2006 para poder permitir el consumo de tabaco durante la realización de celebraciones privadas, con advertencia de las consecuencias administrativas de su inobservancia.*

*2. Que en el supuesto de considerarse insuficiente la aplicación de tales medidas para garantizar dicho cumplimiento o si se produjeran nuevas denuncias al respecto, se proceda a la realización de las actuaciones de inspección oportunas durante las fechas de celebración de las fiestas en (...) con el objetivo de controlar su adecuación al régimen jurídico señalado. Y en el supuesto de constatar alguna irregularidad al respecto, se proceda al ejercicio de la potestad sancionadora en coordinación, de ser preciso, con la administración municipal”.*

La resolución fue aceptada.

## ÁREA J

**ÁREA J****SANIDAD Y CONSUMO**

<b>Expedientes Área.....</b>	<b>105</b>
<b>Expedientes admitidos .....</b>	<b>57</b>
<b>Expedientes rechazados .....</b>	<b>20</b>
<b>Expedientes remitidos a otros organismos .....</b>	<b>2</b>
<b>Expedientes acumulados.....</b>	<b>3</b>
<b>Expedientes en otras situaciones.....</b>	<b>23</b>

**1. SANIDAD**

Al igual que en años anteriores, hemos de recalcar la importancia que los castellanos y leoneses dan a la salud y a su derecho a que ésta sea debidamente tutelada en los términos previstos en el art. 13 del Estatuto.

En el año 2009 se han venido repitiendo las principales demandas de años anteriores en lo que a la tutela del derecho a la salud se refiere ascendiendo el número de quejas presentadas a 75.

Una de las problemáticas derivadas de las transferencias en la materia es el distinto planteamiento que cada Comunidad Autónoma hace de su sistema público de salud. Al igual que en años precedentes, hemos comprobado como el ciudadano castellano y leonés se siente discriminado respecto de quienes residen en otras partes del territorio por cuanto estima que el acceso a los servicios sanitarios de calidad es más limitado que en otras comunidades autónomas. Reiteramos nuestro reconocimiento a la labor de la Administración de Castilla y León pero no podemos sino apreciar la existencia de verdaderas diferencias en el acceso a las prestaciones dependiendo del lugar de residencia de los ciudadanos, advirtiéndolo que determinados tratamientos son dispensados en otras partes de nuestro territorio nacional denegándose en nuestra Comunidad Autónoma.

El presente Informe ha de hacer hincapié nuevamente en la existencia de un grave déficit de profesionales sanitarios que ha hecho mella en la asistencia prestada a los ciudadanos. Estas carencias se han hecho sentir especialmente en el caso de la pediatría (sobre



todo en el ámbito rural) como ya venimos indicando desde el año 2006 agravándose en los últimos tiempos. Esta cuestión ya fue denunciada por nuestra institución en el Informe del año pasado pero no podemos sino reiterarnos dada la relevancia del tema. Por otra parte no puede obviarse la importante despoblación de Castilla y León pese a la existencia de un verdadero potencial humano. Por ello resulta procedente indicar que, a juicio de esta Procuraduría, la labor de búsqueda de profesionales (el principal y más importante activo de nuestro sistema sanitario) y la formación de los mismos ha de constituir una prioridad para la Administración sanitaria adelantándose a los acontecimientos y realizando una demanda activa y eficaz que incentive además la investigación en nuestros centros hospitalarios, lo que haría a buen seguro mucho más atractivo para nuestros jóvenes profesionales el desempeño de su labor en su propia tierra y redundaría en última instancia en una mejor prestación de los servicios sanitarios.

Por lo que respecta a la colaboración administrativa, concretamente de la Consejería de Sanidad, es prácticamente igual que en años precedentes. Puestos en contacto con otras Defensorías Autonómicas sí apreciamos, no obstante, que los informes remitidos son demasiado escuetos y generales lo que en el ámbito médico no beneficia en muchos casos nuestra labor. Sería aconsejable que se nos remitieran los informes de los facultativos que son quienes conocen de primera mano la problemática lo que, a buen seguro, redundaría no sólo en la eficacia de la Institución sino en la rapidez a la hora de solucionar los conflictos. En todo caso, como hemos indicado, la colaboración con la institución es correcta.

El ámbito de la supervisión de la Administración local en materia sanitaria queda circunscrita a la intervención de los ayuntamientos o las juntas vecinales en la creación y mantenimiento de consultorios médicos locales. Los tres expedientes que se han tramitado en el presente año han corrido diversa suerte continuando la actuación negativa del Ayuntamiento de San Juan del Molinillo a quien se viene solicitando información desde el año 2007 sin obtener ninguna respuesta. Finalmente, en el año 2009 hemos procedido al archivo del expediente por esta causa. También hemos de citar en este apartado al Ayuntamiento de Vega de Infanzones (León) quien a la fecha de cierre del presente Informe no ha dado respuesta a una resolución en la que se le indica la necesidad de habilitar un consultorio local bien, directamente o a través de la obtención de subvenciones en colaboración con la Administración Autonómica. Dicha resolución ha sido objeto de dos recordatorios.



## **1.1. Protección de la salud**

### **1.1.1. Aspectos generales**

Al igual que en años precedentes la situación de ciertos servicios es deficitaria tal y como ocurre en gran parte del territorio nacional. Esta situación se agrava en las zonas rurales y en algunas capitales de provincia donde asistimos a importantes movimientos migratorios y/o de dispersión poblacional. Tal extremo se refleja en la existencia de una importante cantidad de plazas vacantes en ciertos Servicios y especialidades. Como en 2008 uno de los campos que se han visto seriamente afectados por esta circunstancia es la pediatría, sobre todo en el ámbito rural.

Podemos citar entre las quejas relativas a la falta de pediatras, la que tenía como objeto de denuncia el centro de Salud "Aranda Rural" puesta de manifiesto a la Consejería de Sanidad por parte no sólo de los ciudadanos sino de los propios Ayuntamientos de la zona (Fuentelcesped, Quintana del Pidio, Fuentenebro, Zazúar, etc.) y que lleva el número de expediente **20090031**. Esta queja reiteraba el contenido de otras (**20080301**, **20080781**, **20090758**) cuya problemática era la misma que la de años anteriores. Así los padres residentes en zonas rurales se sienten discriminados respecto de quienes residen en zonas urbanas puesto que sus hijos son atendidos por Médicos de Atención Primaria y no por Pediatras. En otras ocasiones las consultas de pediatría tienen lugar únicamente ciertos días de la semana y las bajas o vacaciones no son cubiertas por lo que los pacientes o bien deben esperar o acudir a los citados Médicos de Atención Primaria. Solicitada información al efecto, la Consejería nos indicó la preocupación de la Gerencia Regional de Salud (y el trabajo de la misma) en orden a una distribución eficiente de los recursos materiales y personales para garantizar la asistencia sanitaria en todo el territorio y en términos de equidad añadiendo asimismo la adecuada cualificación de los Médicos de Familia para la atención de los menores. Además, en alguno de estos casos se nos hizo constar la imposibilidad de crear una plaza de Pediatra de Equipo dado el insuficiente número de pacientes. Esta Procuraduría puso en conocimiento de los autores de las diversas quejas la existencia de resoluciones en las que se indicaba la necesidad de adoptar las medidas necesarias para evitar el sentimiento de discriminación indicado (el contenido de las mismas ya fue expuesto en el Informe del año 2008). Asimismo fueron informados sobre la circunstancia de que la Administración autonómica no ha estimado oportuno aceptar nuestra resolución pues entendió en su momento que no existía justificación alguna para el sentimiento de discriminación indicado puesto que el acceso a las prestaciones sanitarias estaba garantizado y recibía un exhaustivo seguimiento por parte de la Consejería de Sanidad a través de la elaboración del Plan Anual de Gestión. Quejas con el mismo contenido han sido presentadas respecto de las provincias de Valladolid y Segovia.





Hemos de hacer constar la reapertura del expediente relativo al Servicio de Cardiología en Soria del que nos hicimos eco en el Informe del año pasado y que había dado lugar al expediente **Q/2371/06**. Así, pese a la aceptación de la resolución recaída en el citado expediente en la que se indicaba la necesidad de mejorar la dotación del Servicio de Cardiología del Complejo Asistencial de Soria tratándose de establecer algún tipo de incentivo para los profesionales sanitarios que vayan a prestar sus servicios en aquellas plazas cuya cobertura presente mayor dificultad, la situación que dio origen al inicio de la queja del año 2006 continúa.

Por otra parte y pese a que ya lo reflejamos en nuestro Informe del año 2008 hemos de citar la acumulación de las quejas **20081972** y **20082069** a la actuación de oficio relativa a la carencia de oncólogos en el Hospital Nuestra Señora de Sonsoles en Ávila. Tal déficit había propiciado el desplazamiento de pacientes a otras capitales de provincia tales como Salamanca con consecuencias de diversa índole para los mismos. Tal y como ya indicamos el año pasado, llegamos a la conclusión de que la insuficiencia de especialistas no puede ser pretexto para no garantizar la igualdad efectiva en el acceso a la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud. Así dictamos una resolución en la que indicábamos a la Administración sanitaria que debía estudiar el modo de incentivar las plazas de especialista en oncología (y más concretamente en la provincia de Ávila), así como cualquier otra medida que contribuyera a la mejor y más estable cobertura de los puestos, incrementándose su número y sus condiciones laborales como forma de mejorar así la asistencia a los usuarios. La resolución fue aceptada por parte de la Consejería de Sanidad.

Continuamos este año con la tramitación de los expedientes relativos a la fibromialgia que han sido acumulados a la actuación de oficio iniciada el año pasado. Sin embargo en la fecha de cierre del presente Informe no ha recaído resolución dado que la información remitida por parte de la Administración sanitaria nos ha parecido insuficiente para realizar un tratamiento integral de la cuestión. Por esta causa hemos solicitado una ampliación de información que estamos a la espera de recibir.

Otra de las cuestiones sobre la que hemos incidido, como en años anteriores, ha sido la de los Consultorios Médicos Locales. Tal y como hemos indicado con anterioridad distinta ha sido la suerte que han corrido los tres expedientes tramitados este año. El primero de ellos, **Q/1743/07**, ha debido ser archivado por falta de información. Tenía su origen en la situación sanitaria de la localidad de Villarejo (Ávila) perteneciente al Ayuntamiento de San Juan del Molinillo sobre la que ya recayó resolución en el año 2006 indicando la necesidad de que la citada Administración local llevara a cabo las actuaciones tendentes para garantizar la asistencia sanitaria en caso de que la Administración Sanitaria Autonómica entendiese que debía



mantener la consulta semanal en la citada población. Ciertamente es que de la información remitida por parte de la Consejería resulta que no concurren los requisitos previstos en la Orden de 6 de junio de 1986 con la redacción dada por la Disposición Adicional Primera de la Orden de 15 de Abril de 1991 para la implantación del citado consultorio local con una consulta periódica semanal. Pero tampoco es menos cierto el silencio del Ayuntamiento de San Juan del Molinillo desoyendo sistemáticamente todos y cada uno de los requerimientos de esta Institución a fin de obtener información sobre la cuestión.

Por su parte la queja **20081199** fue cerrada por no irregularidad al no concurrir en la localidad de Masa el requisito de cincuenta "cartillas" previsto en la meritada Orden de 6 de junio de 1986. Así, interpuesta la queja, obtuvimos información de que la población censada en dicha población era de doce habitantes razón por la cual no había incumplimiento normativo alguno por parte del Ayuntamiento. De todas formas, sí nos vimos en la necesidad de recordar a la Administración municipal (Ayuntamiento de Merindad de Río Ubierna) la obligación que le incumbe de poner los medios para que la consulta se pase en condiciones adecuadas e idóneas.

Citaremos en último lugar, la queja **20082204**. En ella se hacía alusión a la inexistencia de Consultorio Médico Local en Villadesoto, perteneciente al Ayuntamiento de Vega de Infanzones. Solicitada información tanto a la Administración local como a la autonómica tuvimos conocimiento de la existencia de dos versiones totalmente contrapuestas sobre la situación. Por parte del Ayuntamiento se nos hizo constar que *"tras mantener una entrevista con el Director General de Sanidad, por este se manifestó que no era viable la existencia de un consultorio en la localidad de Villa de Soto"*. Por el contrario, la Consejería de Sanidad nos indicó la viabilidad del mismo dado que el número de Tarjetas Sanitarias Individuales era de ciento siete así como la circunstancia de que en los últimos años, el Ayuntamiento de Vega de Infanzones, sólo había solicitado subvención para la construcción del consultorio médico de Villadesoto en una ocasión, siendo esta en el ejercicio de 2009, conforme a la resolución de 29 de diciembre de 2008 del Presidente de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León, por la que se convocan subvenciones a entidades locales de Castilla y León para la construcción o reforma de consultorios locales, durante los ejercicios 2009, 2010 y 2011.

Una vez revisada la documentación de la solicitud, por parte de la Gerencia de Salud de Área de León se le comunicó al Ayuntamiento de Vega de Infanzones, que debía subsanar ciertos aspectos del expediente, no contestando a tal requerimiento, siendo esto condición indispensable para recibir dicha subvención.

Por esta razón nos vimos en la necesidad de dirigir una resolución al Ayuntamiento de Vega de Infanzones en la que se le indicaba la necesidad de adoptar las medidas oportunas, en caso de que la administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León mantuviese la



obligación de prestar consulta asistencial sanitaria dos veces por semana en Villadesoto, para abrir y mantener un consultorio local bien directamente solicitando la correspondiente subvención para efectuar la inversión necesaria, bien en colaboración con la administración de la comunidad autónoma, para cumplir con lo establecido en el art. 25.2 i) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local y en el art. 21.5 de la Ley de Castilla y León 1/1993, de 6 de abril, de Ordenación del Sistema Sanitario.

Tal y como hemos indicado con anterioridad, pese a los requerimientos efectuados, no hemos obtenido respuesta por parte del Ayuntamiento de Vega de Infanzones.

En otro orden de cosas nos hemos de referir a la queja **20081432** relativa al derecho a la reproducción asistida. En el expediente de referencia se ponía de manifiesto la situación de una mujer de treinta y nueve años a quien se había denegado el derecho a realizar un estudio de fertilidad y ulterior sometimiento a procedimiento de reproducción asistida. Según manifestaciones del autor de la queja, la paciente fue informada de la cuestión a través de un párrafo manuscrito en un documento de interconsulta donde se expresaba textualmente *“los estudios de esterilidad no se realizan (por Sacyl) a partir de los 39 años”*. Solicitada información a la Consejería de Sanidad sobre la cuestión se puso en nuestro conocimiento que la paciente había recibido la información de forma verbal que es la habitual. Asimismo se expuso por parte de la Administración sanitaria el elenco de normativa reguladora de la cuestión indicando que la edad es uno de los factores más limitativos de la posibilidad de éxito de las técnicas de reproducción humana asistida y que cuando la paciente fue atendida en el Servicio de Ginecología y Obstetricia del Complejo Asistencial de Palencia tras ser remitida por el Médico de Atención Primaria ya contaba con cuarenta años.

Examinada tanto la doctrina científica, como la jurisprudencia y el trabajo de otras Defensorías (tales como la del Defensor del Pueblo Andaluz) estimamos necesaria la valoración jurídica de la cuestión expuesta en la queja. Por ello indicamos que si bien la doctrina es uniforme en todo el territorio nacional no lo es menos la vertiginosa evolución de la materia en el ámbito científico. Así indicamos la necesidad de tomar las cautelas oportunas a la hora de valorar las causas de exclusión de los programas (incluida la edad de la mujer) y los diferentes condicionantes tales como la disponibilidad presupuestaria que aconseja una adecuada y racional utilización de los recursos. Por ello propusimos la necesaria valoración de los intereses jurídicos y derechos en presencia tales como la libre elección de la mujer respecto de su maternidad en conexión con el derecho a la salud, el libre desarrollo de la personalidad o la necesaria protección social, económica y jurídica de la familia. Por otra parte, consultadas otras fuentes documentales tales como la Guía de Recomendaciones en Reproducción Humana Asistida de Muface del año 2007, comprobamos que el umbral se situaba en los cuarenta y dos



años para la realización de Estimulación Ovárica y para la aplicación de las técnicas de Inseminación Artificial y Fecundación In Vitro ascendiendo a los cuarenta y seis la edad máxima recomendada para acceder a la técnica de FIV con donación de ovocitos y preembriones así como para la Transferencia de preembriones congelados sobrantes de ciclos FIV autorizados.

Asimismo accedimos a diversas resoluciones judiciales en que se reconocía el derecho de la mujer en los términos expresados en el escrito de queja sobre la base de la inexistencia de criterio legal alguno que vinculase de modo genérico a la Administración y más aún en casos como el descrito en los que la edad de la mujer es muy próxima a los cuarenta años y se dirigió al Servicio Público de Salud antes de cumplir esta edad.

Por todo ello se formuló una resolución en la que indicábamos a la Consejería de Sanidad la necesidad de adoptar las siguientes medidas:

*“Primera.- Que por parte de la Administración sanitaria de Castilla y León se llevase a cabo un exhaustivo estudio sobre las Técnicas de Reproducción Asistida (TRA) a fin de incrementar debida y racionalmente los recursos y la accesibilidad a las mismas.*

*Segunda.- Que asimismo se mejorase la gestión de las listas de espera en relación con las citadas técnicas adoptando las medidas organizativas adecuadas.*

*Tercera.- Que se fijasen de forma reglamentaria, los plazos de garantía de respuesta asistencial para las TRA.*

*Cuarta.- Que por parte del órgano competente se adoptasen las medidas para realizar un examen personalizado de la interesada a fin de valorar si la misma reunía las condiciones para someterse a la técnica prescrita y, en su caso, se le dispensase ésta a la mayor brevedad.*

*Quinta.- Que, en adelante y en cada caso, se realizase una valoración personalizada de cada mujer no utilizando el criterio de la edad de forma rígida garantizado así el acceso a la prestación de forma racional.*

*Sexta.- Que, por otra parte, no se utilizase el citado criterio en los casos en los que la mujer hubiera alcanzado la edad límite mientras permanecía en la lista de espera.*

*Séptima.- Que se establecieran las medidas organizativas, económicas y de otra índole necesarias para reducir (en la medida de lo posible) las listas de espera para la realización de Técnicas de Reproducción Asistida”.*

Esta resolución fue rechazada por parte de la Consejería de Sanidad indicando que los criterios de inclusión y gestión de las Listas de Espera en la materia son fruto del consenso dentro del Sistema Nacional de Salud. Así mismo se nos indicó la permanente preocupación de



la Gerencia Regional de Salud para potenciar los recursos en materia de reproducción asistida organizando la asistencia en los servicios de referencia. Todas estas circunstancias fueron indicadas al autor de la queja.

### **1.1.2 Práctica profesional**

Al igual que en años anteriores nos encontramos con supuestos en los que el particular estima que no ha sido adecuadamente tratado y que el tratamiento dispensado no era el correcto. Tal y como reiteradamente hemos indicado, lo que la mayoría de los pacientes pretenden de nuestra Institución es la declaración de la existencia de negligencia médica y el consiguiente inicio de un procedimiento de responsabilidad patrimonial. Sin embargo, pocas ocasiones existen en las que la actuación médica sea tan claramente inadecuada como para que desde nuestra Institución se indique la necesidad de iniciar el meritado procedimiento. Tal supuesto únicamente se daría si esta Procuraduría tuviera competencia para solicitar informes periciales dado que es la única vía para aclarar la existencia de relación de causalidad entre el hecho y el resultado. Sin embargo al menos en algunos casos hay indicios que nos permiten instar de la Administración sanitaria el inicio de investigaciones acerca de los hechos. En otros, únicamente podemos requerir de la misma la adecuada tramitación de los expedientes resolviendo en tiempo y forma.

En el primero de los supuestos en encontraba el expediente **20081443** en el que se describía la situación de un paciente aquejado de un tumor en la vesícula del que fue intervenido en el año 2007 si bien la enfermedad se reprodujo al año siguiente. Dada la gravedad de la dolencia se indicó a la familia que la intervención debía tener lugar antes de un mes razón por la que se concertó la misma para el día 29 de abril. Preparado el enfermo para la intervención ésta no pudo ser realizada porque la anterior se dilató excesivamente en el tiempo razón por la que fue dado de alta. La posterior citación no tuvo lugar hasta el día 22 de mayo, operación que fue nuevamente pospuesta hasta el día 6 de junio momento en el cual el paciente sufrió una complicación que dilató nuevamente la intervención hasta el día 19 de junio. Todo ello supuso un inevitable deterioro de la salud del paciente quien no pudo hacer frente a la enfermedad falleciendo el día 14 de junio. Solicitada y recibida la información de la Administración sanitaria, apreciamos la existencia de una situación crítica del paciente que acabó desencadenando su fallecimiento a lo que, indudablemente, no habían ayudado las reiteradas posposiciones de la intervención. En todo caso, la existencia de retrasos fue admitida por parte de la Consejería indicando que éstos le fueron enteramente imputables.

Por ello y dado que no podíamos determinar la existencia de una relación causal entre el fallecimiento y las indicadas posposiciones de la operación, nos pareció oportuno indicar la necesidad de apertura del correspondiente procedimiento de responsabilidad patrimonial a fin



de valorar la concurrencia de los requisitos legalmente establecidos dado que era indudable que el paciente había sufrido una serie de vicisitudes que eran incardinables dentro del ámbito del funcionamiento anormal de un servicio público que no tenía el deber jurídico de soportar. A tal fin fue requerida la Consejería de Sanidad indicándole la necesidad de dar traslado a los herederos legales del fallecido a fin de que pudieran personarse en el mismo. La resolución fue aceptada por la Administración sanitaria indicándonos que se había dado traslado de la misma a la Gerencia de Salud de Área de Ávila, para la apertura de un procedimiento de responsabilidad patrimonial sin que ello supusiese prejuzgar el fondo del asunto, y así se lo hicimos saber al interesado.

Respecto de los expedientes en los que hemos instado el adecuado cumplimiento de lo dispuesto en el art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, es decir, el deber de resolver, podemos citar la queja **20081404**. Los hechos ya habían sido objeto de estudio en el año 2007, expediente **Q/1344/07**, en el que se ponía de manifiesto la situación de un paciente de treinta y cuatro años quien venía refiriendo epigastralgia y mareos desde el mes de mayo de 2006. Examinada por el médico de Atención Primaria se le diagnosticaron vértigos. Ulteriormente la situación empeoró apareciendo además disfonía e inestabilidad así como parestesias progresivas en el brazo derecho que fueron objeto de diversos tratamientos aislados entre sí. Dado que los síntomas no remitían la paciente acudió en reiteradas ocasiones al Servicio de Urgencias del Hospital Universitario del Río Hortega donde se le van dispensando tratamientos y haciendo pruebas y desde donde se la deriva a distintos servicios tales como: ginecología, medicina interna, otorrinolaringología e incluso psiquiatría.

En enero de 2007 acudió, por última vez, al servicio de urgencias del Hospital Universitario del Río Hortega donde se le realizó Tac craneal, analítica y electrocardiograma. Al parecer, los resultados de estas pruebas indican que la situación de la paciente se encuentra dentro de los parámetros de la normalidad. En febrero de 2007 es remitida a Otorrinolaringología para valorar el presunto síndrome vertiginoso y la disfonía. Ese mismo mes es revisada de nuevo en psiquiatría y valorada en medicina interna sin que, al parecer, existan hallazgos de interés y concluyendo la existencia de una *“exploración dentro de la normalidad”*. Con toda esta evolución y dado que los síntomas eran cada vez más agudos, la paciente acude a la medicina privada donde se le repiten algunas de las pruebas y se halla una *“gran tumoración intraaxial”* que afecta al troncoencéfalo y médula espinal cervical, *“de características expansivas”*. Con este diagnóstico y dado que las expectativas de vida eran bastante escasas, la familia la traslada a la Clínica Universitaria de Pamplona (lugar donde le ofrecieron realizar un tratamiento rápido, puesto que el personal del Sacyl valoraba la necesidad de realizar nuevas pruebas lo que dilataba el tratamiento del tumor). A la fecha de cierre de la primera de las



quejas la paciente estaba siendo tratada por el Servicio de Oncología del Hospital del Río Hortega de Valladolid y por personal del servicio de cuidados paliativos y se inició un expediente de responsabilidad patrimonial razón por la cual se archivó nuestra actuación. Sin embargo, en el año 2008 se tramitó una nueva queja, **20081404**, dado que el expediente no había finalizado ni recaído resolución. Esto ocurre en muchas ocasiones. Entiende esta Procuraduría que la tramitación de estos expedientes de responsabilidad patrimonial tiene gran complejidad y deben recabarse informes y documentación de diversa procedencia. Pero esto no puede ser óbice para que los expedientes de esta naturaleza se prolonguen tanto en el tiempo, lo que ocurre como norma general llegando incluso a resolver antes los tribunales la cuestión que la propia Administración. Por ello este expediente ha sido objeto de resolución en la que se indica la necesidad de agilizar la tramitación indicada. La resolución ha sido aceptada por parte de la Consejería y así se lo hicimos saber al interesado.

Dentro de este epígrafe pero tratando cuestiones diferentes podemos citar dos expedientes: **20080730** y **20081738**.

El caso que se exponía en el expediente **20080730** detallaba las presuntas deficiencias en la atención dispensada por parte del personal de Urgencias del Hospital General Yagüe de Burgos la noche del día 10 de septiembre de 2007. Estas deficiencias fueron puestas de manifiesto en el Servicio de Atención al Paciente del citado centro hospitalario solicitando, además, copia de la historia clínica del enfermo. Examinada la información remitida llegamos a la conclusión de que la queja presentaba tres aspectos básicos: las deficiencias en el tratamiento dispensado, el incumplimiento del deber de resolver y la cuestión relativa a la historia clínica. En cuanto al primero de ello indicamos la imposibilidad de actuación de esta Procuraduría puesto sólo podríamos analizar objetivamente la situación mediante otra opinión médica y la Institución no está habilitada legalmente para la solicitud de dictámenes médicos contradictorios, por lo que no nos resultó posible entrar a valorar la actuación. Respecto de la segunda de las cuestiones nos vimos en la obligación de recordar, como tantas otras veces, la necesidad de cumplimiento de lo dispuesto en el art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, antes citado. Pero el contenido más importante de la resolución era el relativo al cumplimiento del deber de información por parte de los facultativos y el correlativo derecho de los pacientes no sólo a ser informados sino a serlo de modo adecuado y acorde con sus circunstancias.

Obraba en poder de esta Procuraduría la petición de información por parte de la familia del paciente acerca de la cuestión. Se pedía expresamente *“todo tipo de documentación clínica (tratamientos, pruebas complementarias, informe de alta hospitalaria, hojas de*





*enfermería, etc.)* . Sin embargo únicamente se entregaron: el informe de urgencias, un informe médico del Servicio de Aparato Digestivo, un informe de consulta radiológica y varios resultados de pruebas hechas los días 10 y 11. La documentación carecía de sistemática alguna y no se encontraba debidamente ordenada ni sistematizada.

El derecho a obtener una historia clínica legible y completa aparece recogido en la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica, concretamente en el art. 14 en el que se define lo que ha de entenderse por historia clínica. En consecuencia, la documentación inconexa y por supuesto no integrada (en los términos descritos en la ley) no reunía los requisitos ni para ser considerada historia clínica ni para dar a la familia del paciente una información veraz sobre el estado de aquel. Por ello indicamos que la documentación no reunía los requisitos previstos en el art. 6 del Decreto autonómico 101/2005, de 22 de diciembre, por el que se regula la historia clínica en desarrollo de lo dispuesto en la Ley 8/2003, de 8 de abril, sobre derechos y deberes de las personas en relación con la salud, en lo relativo a la historia clínica surgida de la asistencia sanitaria. En consecuencia pese a que era loable que la Administración sanitaria intentase subsanar las deficiencias poniendo a disposición de la familia del paciente la documentación, esto no hacía sino ratificar el incumplimiento normativo.

Por ello se formuló una resolución con el siguiente contenido:

*“Primera.- Que se proceda a impartir instrucciones en orden a una adecuada información en los procesos asistenciales para evitar casos como el que ha dado lugar a la presente queja.*

*Segunda.- Que se proceda de modo inmediato a la remisión de una historia clínica a la familia cumpliendo todos los requisitos legalmente establecidos en orden a su confección y contenido así como aportando todos los datos requeridos por la familia en los escritos remitidos al Servicio de Atención al Paciente del Hospital del Río Hortega”.*

La Administración sanitaria no consideró oportuno aceptar nuestra resolución y así se lo hicimos saber al autor de la queja.

### **1.1.3. Reintegro de gastos**

Al igual que en años anteriores los expedientes sobre la materia centran su problemática en la necesidad de acreditar la existencia de “urgencia vital”. Esta circunstancia generalmente no está acreditada y tampoco existe autorización por parte de la Administración sanitaria para que el paciente sea tratado por facultativos o centros fuera del ámbito de la





Gerencia Regional de Salud. Tampoco este año ha recaído resolución alguna sobre la cuestión dado que no se han apreciado irregularidades en la actuación de la Consejería de Sanidad.

#### **1.1.4. Transporte sanitario**

En esta materia citaremos este año el expediente **20081339** iniciado a raíz de una queja en la que se ponía en nuestro conocimiento la situación de una paciente de avanzada edad que empieza a encontrarse mal en su domicilio. Por ello la familia solicitó una ambulancia a través del servicio del 112. Transcurrida más de media hora y sin que el transporte sanitario hubiera acudido, contactaron con la Policía Local quien se personó en el domicilio volviendo a telefonar al 112 que derivó la llamada al Sacyl cuyo interlocutor manifestó *que “la enferma había rechazado ser asistida por un médico en casa y que tan sólo quería ser trasladada a lo que no podía acceder por carecer de ambulancias. Entonces desde esta central de transmisiones se pasa aviso a Cruz Roja, manifestando que estaban ocupados en el traslado de un atropellado pero que una ambulancia medicalizada del 112 había quedado libre. Puestos en contacto con dicha ambulancia, manifiesta personal de la misma que no se traslada a lugar alguno si no es ordenado por la central de emergencias de Castilla y León. Finalmente transcurridos otros 30 minutos se persona una ambulancia medicalizada del 112 (y) procede al traslado solicitado”* (el párrafo que describe los hechos ha sido directamente transcrito del informe de la Brigada Especial de la Policía Local de León).

Sin embargo, pese a lo expuesto, llega a nuestro conocimiento una descripción de los hechos (ratificada ulteriormente por la información remitida a nuestra Institución) en la que aparecen nuevos datos. Así se nos indica que la primera de las llamadas tiene lugar a las 10:38 del día 23 de junio de 2008 debiendo ser reiterada dado que no acude ninguna ambulancia al domicilio. Dadas las circunstancias se explica a la familia de la paciente que lo adecuado sería que ésta fuera valorada en el domicilio por un médico de Atención Primaria quien podría dispensarle un tratamiento urgente si fuera necesario. Por ello se llama al Centro de Salud de Eras de Renueva (dado que los hechos ocurrieron en León) pero hasta tres minutos más tarde no se consigue contactar con el mismo donde se deja un aviso urgente poniendo en contacto a la familia con el personal del centro. Cuatro minutos después del meritado contacto el Centro Coordinador de Urgencias recibe una nueva llamada del domicilio que indica que se le ha transferido con el Centro de Salud equivocado y que el médico no va a ir al domicilio, ya que pertenece a otro Centro de Salud. Así mismo, el familiar refiere el empeoramiento clínico de la enferma reiterando la llamada trece minutos después.

En el transcurso de esta llamada una ambulancia de Soporte Vital Básico queda libre, por lo que a las 11:02 horas es activada desde el Centro Coordinador para que acuda al domicilio y posteriormente se llama al Centro de Salud La Palomera para pasar el aviso muy



urgente al objeto de que un médico acuda al domicilio. Dos minutos más tarde, el familiar vuelve a llamar demostrando su enojo por la tardanza en la asistencia y comunica que la enferma puede haber fallecido.

A las 11:12 horas, el personal técnico de la ambulancia comunica al Centro Coordinador su llegada al domicilio y la situación clínica de la paciente que está, en ese momento, en parada cardiorrespiratoria iniciándose la reanimación cardiopulmonar básica.

A las 11:13 horas, la Unidad Móvil de Emergencias comunica al Centro Coordinador la finalización del Servicio que estaba realizando y en este mismo momento es activada para acudir al domicilio.

A las 11:17 horas, se llama al Centro de Salud La Palomera para anular al médico de Atención Primaria porque la Unidad Móvil ya está en camino llegando dos minutos más tarde y comenzando a prestar la debida asistencia a la paciente cuyo traslado se inicia a las 12:00 horas y finaliza a las 12:13 horas al llegar al Servicio de Urgencias del Complejo Hospitalario de León. Aquí ingresa en situación de parada cardiorrespiratoria tipo AESP (actividad eléctrica sin pulso). Tras su ingreso continuaron las maniobras de resucitación cardiopulmonar, siendo totalmente ineficaces y confirmando el éxitus a las 12:20 horas del día 23 de junio.

A la vista de todos los hechos probados parecían existir cuando menos indicios para valorar la posible existencia de responsabilidad patrimonial si se probaba la relación de causalidad entre el retraso (que a juicio de esta Procuraduría era evidente) en prestar la asistencia por diversos motivos y el fallecimiento del paciente. Por ello, tras un breve examen del instituto de la responsabilidad patrimonial solicitamos que tanto la Consejería de Justicia e Interior como la de Sanidad (quien pese a nuestros reiterados requerimientos no nos remitió un informe médico del que pudiera inferirse la existencia o ruptura del nexo causal entre la tardanza y el fallecimiento) iniciaran un expediente de esta naturaleza a fin de depurar las posibles responsabilidades. La Consejería de Sanidad estimó oportuno aceptar nuestra resolución mientras que la de Justicia e Interior la rechazó indicando que ninguna responsabilidad le incumbía en el desarrollo fatal de los hechos. Así se lo hicimos saber al autor de la reclamación, si bien nos hemos visto en la necesidad de abrir una nueva queja (**20092189**) dado que no consta el estado de tramitación del expediente de responsabilidad patrimonial. En la fecha de cierre del presente Informe estamos a la espera de la respuesta de la Consejería de Sanidad.

Dentro de este epígrafe también podemos citar la queja **20080514** sobre la que recayó resolución indicando la necesidad de tramitar el correspondiente expediente de responsabilidad patrimonial puesto que existían muchas e importantes diferencias entre la versión del autor de la queja sobre los hechos y la que aparecía en la información remitida por



parte de la Consejería de Justicia e Interior. En este caso como en tantos otros, esta Procuraduría indicaba tal necesidad a fin de verificar la realidad de los hechos. Sin embargo la Administración autonómica no consideró oportuno seguir nuestras recomendaciones y así se lo hicimos saber al autor de la queja.

## **1.2. Derechos y deberes de los usuarios**

### **1.2.1. Intimidad, confidencialidad y acceso a la historia clínica**

Tal y como ya indicábamos en el Informe del pasado año, los castellanos y leoneses son cada vez más conscientes de la importancia de sus datos de carácter personal y más aún de los que tienen que ver con su salud, especialmente los incorporados a su historia clínica.

Ya hemos aludido, siquiera tangencialmente, a algún caso estudiado por esta Procuraduría en el que se tutelaba el derecho a obtener una historia clínica completa y con todos los requisitos legales. Nos referiremos ahora a dos expedientes, las quejas **20080842** y **20081323**.

En el primero de los casos se exponía la posible falta de asistencia a un castellano y leonés por parte de su médico de Atención Primaria así como posibles irregularidades en la remisión del historial clínico del paciente. El autor de la queja indicaba la posibilidad de que el mismo hubiera sido desatendido, o al menos atendido de forma negligente, dado que se encontraba aquejado de una enfermedad muy grave y todo ello pese a los reiterados requerimientos de la familia al meritado facultativo. Sin embargo, como ya hemos indicado con anterioridad, cuando existen discrepancias con actuaciones estrictamente médicas (como es el caso expuesto en la queja), sólo podríamos analizar objetivamente la situación mediante otra opinión médica y esta Institución no está habilitada legalmente para la solicitud de dictámenes médicos contradictorios, por lo que no nos fue posible entrar a valorar la actuación médica expuesta.

Cuestión distinta es la referida a la historia clínica del paciente dado que, solicitado el historial clínico, se puso a disposición de los solicitantes no sólo el del fallecido sino distintos informes médicos relativos a su esposa (con quien compartía apellido). Examinada la información obrante en nuestra Institución, tanto la remitida por parte de la Consejería como la aportada por el autor de la queja, llegamos a la conclusión de la posible vulneración del derecho del paciente dado que la documentación clínica remitida a la familia no cumplía los requisitos previstos en los arts. 14 y ss de la Ley 41/2002, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica y menos aún se cumplían los requisitos legalmente establecidos en orden a una adecuada conservación y custodia de la misma.



Por ello, e indicando expresamente que la investigación de los hechos correspondía a la propia Consejería labor en la que nuestra Institución no quería inmiscuirse, estimamos oportuno formular una resolución en este sentido indicando la necesidad de abrir expediente al efecto. Máxime cuando los datos en cuestión reunían las características de especialmente protegidos a tenor de lo dispuesto en los arts. 7 y 9 de la LO 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal lo que podría dar lugar a sanciones incluso de carácter disciplinario en el caso de personal al servicio de las administraciones públicas si se llega a la convicción de que se ha vulnerado lo dispuesto en el citado texto legal y en su Reglamento de desarrollo (RD 1720/2007, de 21 de diciembre).

Este fue el sentido de nuestra resolución abundando en el derecho de los herederos del fallecido de personarse en el procedimiento y ejercitar sus derechos si lo consideraban oportuno. Sin embargo la Consejería de Sanidad no estimó oportuno seguir nuestras indicaciones y así se lo hicimos saber al promotor de la queja.

En el expediente **20081323** se puso en nuestro conocimiento la posible vulneración del derecho de un paciente a quien se realizó una llamada telefónica, presuntamente desde la Inspección Médica con el fin de formularle una serie de preguntas sobre su estado de salud sometiéndole a un exhaustivo cuestionario pero sin que la persona que lo realizaba se identificase en ningún momento.

Presentada reclamación sobre la cuestión, por parte de la Gerencia de Salud de Área de Valladolid, se concluyó tras realizar una investigación, que dicha llamada no se había hecho por parte de personal de Sacyl. Sin embargo, el teléfono desde el que se recibió la llamada pertenece a la Inspección Médica y los datos ofrecidos y preguntados a la paciente suponían un certero conocimiento de la historia clínica del paciente.

Solicitada información por parte de nuestra Institución, se nos indicó que ya se había remitido carta al paciente pidiendo disculpas por los hechos descritos y se señaló que era imposible determinar quien había realizado la llamada si bien podían descartarse al Inspector Médico competente para el control de IT del paciente y al personal que debía auxiliar a aquel en el ejercicio de sus funciones (labores administrativas o de gestión).

Por ello estimamos que había concurrido una irregularidad administrativa puesto que las medidas de custodia no habían sido suficientes toda vez que se había producido un acceso de persona indeterminada a los datos del paciente ya fueran éstos o no de salud. En este sentido, indicamos, la propia AEPD ha sentado las bases de una responsabilidad cuasiobjetiva y muy rigurosa indicando que las medidas no son suficientes cuando de hecho se ha producido el acceso sin consentimiento a los datos de carácter personal por quien no ostenta título ni derecho para ello.



En consecuencia propusimos la iniciación de un procedimiento de investigación interna a fin de depurar las eventuales responsabilidades (tratando de localizar al autor de los hechos) adoptándose las medidas precautorias oportunas para que unos hechos como los descritos no volviesen a ocurrir.

La resolución fue aceptada parcialmente indicando que ya se habían investigado los hechos y había sido imposible la averiguación del autor de los mismos si bien se iniciaría un proceso de revisión de las medidas de seguridad implementadas corrigiendo cualquier tipo de fallo en las mismas. Así se lo hicimos saber al promotor de la queja y procedimos al archivo del expediente.

### **1.2.2. Tratamiento y plazos**

No podemos olvidar uno de los epígrafes donde se concentran el mayor número de quejas cada año cual es aquel en el que se trata el tema de las listas de espera. Al igual que en años precedentes múltiples han sido las quejas formuladas por esta cuestión si bien no ha recaído resolución al efecto sobre el fondo de la cuestión. De hecho el único expediente en el que se formuló una resolución tenía como objeto principal la posible concurrencia de responsabilidad patrimonial y desde nuestra Institución se instaba a la Administración sanitaria a agilizar la tramitación del procedimiento iniciado por parte del interesado (**20081898**).

En todo caso sí nos parece de interés señalar que por parte de esta Procuraduría se ha iniciado un procedimiento de oficio a fin de verificar la incidencia del Decreto 68/2008, de 4 de septiembre, por el que se crea el registro de pacientes en Lista de Espera de Atención Especializada y se regulan las garantías de espera máxima en intervenciones quirúrgicas en el Sistema de Salud de Castilla y León, si bien será objeto de tratamiento en otro lugar de este Informe.

### **1.2.3. Tratamientos y cuidados paliativos**

En esta materia citaremos la queja **20080927**. Los hechos que han dado lugar a la misma han ocasionado la apertura de un nuevo expediente en el año 2009 y reproducían una cuestión tratada en la queja **Q/790/04**. El origen de la misma era la dependencia que el paciente tiene al Fentamilo, un derivado de los opiáceos, tras serle recetado hace más de cinco años para paliar los dolores ocasionados por una lesión sufrida en un accidente laboral. La dosis del paciente ha debido ser incrementada paulatinamente sin que, en el momento actual, tenga más efecto que paliar la meritada dependencia puesto que el fármaco ya no le calma el dolor. Por ello tras ser visto por varios especialistas así como por su médico de Atención Primaria, éste le indicó la pertinencia de ser derivado a la Unidad de Desintoxicación del Hospital Universitario del Río Hortega. Sin embargo la petición es desestimada por *"no disponer de dicha Unidad de*



*Desintoxicación*” habiendo sido asimismo excluido de la Unidad de Dolor del Hospital Río Hortega. Por la información recibida tuvimos conocimiento del alta que en su momento se había cursado al paciente como consecuencia de la falta de respuesta al tratamiento lo que ponía a éste en una situación verdaderamente difícil tanto desde el punto de vista físico como psíquico. Por ello indicamos que, con carácter urgente, era evidente la necesidad de asistencia al paciente en orden no sólo a su dolencia sino a la necesaria deshabituación. Para ello estimamos que debía facilitársele un centro o Unidad de Deshabituación o Desintoxicación dentro de nuestra Comunidad, si es posible, o fuera de ella si no lo fuera, garantizando la ulterior asistencia ambulatoria. La resolución fue aceptada por parte de la Consejería de Sanidad si bien ulteriormente y a la vista de los nuevos acontecimientos, nos vimos en la necesidad de abrir un nuevo expediente (**20092086**) y formular otra resolución con diferente contenido.

Según la información remitida a esta Procuraduría la situación del paciente se vio agravada dado que no se le había sometido a ninguna deshabituación (la única posibilidad ofrecida era el ingreso en un centro de desintoxicación de drogodependientes donde incluso fue informado de que no podía dispensársele la ayuda necesaria). Por otra parte, de los datos obrantes en los expedientes parecía inferirse que tal adicción había tenido su origen en un deficiente seguimiento de la dolencia del paciente quien no ha sido sometido a la vigilancia adecuada (baste para ello observar el tiempo en el que se le habían venido recetando los parches de fentamilo sin interrupción o control alguno); además, al parecer no se había cursado derivación del paciente a una Unidad de Dolor adecuada pese a lo indicado a esta Institución en el primero de los expedientes. Así, en fechas recientes, al parecer, se le indicó que debía proceder a la reducción del tratamiento de fentamilo (sin ningún seguimiento médico de tal reducción) acompañándolo con la ingesta de Diazepam 10 mg. y un antidepresivo sin que constase tampoco en esta prescripción, seguimiento ambulatorio alguno.

Por ello dictamos resolución con el siguiente contenido:

*“Que de forma urgente se acuerde la derivación de (...) a una Unidad de Dolor adecuada para su dolencia (en los términos indicados en el cuerpo de este escrito) a costa de la Sanidad pública castellana y leonesa poniendo fin así a la situación creada hace ya más de seis años y que ha conducido al paciente a un sufrimiento físico y anímico de todo punto injustificado y que parece no tener fin a la vista del peregrinaje del mismo por las distintas instancias médicas”.*

En la fecha de cierre de este Informe no hemos recibido respuesta a la resolución pese a haber realizado un primer recordatorio de la misma a la Administración sanitaria.

**1.2.4. Otros**

Nos referiremos ahora a un expediente si bien con carácter previo hemos de indicar la existencia de multitud de quejas por parte de los ciudadanos castellanos y leoneses que nos informan sobre el reiterado incumplimiento por parte de los diversos Servicios de Atención al Paciente de los centros médicos y hospitalarios del deber de resolver previsto en el art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y la consiguiente infracción de los derechos del paciente. Así ha ocurrido en el caso de la queja **20091255**.

El expediente **20090246** se refería a la libre elección de médico y centro. Sobre una cuestión parecida ya nos pronunciamos en años precedentes si bien en este caso la motivación es diferente.

En el presente caso una familia castellana y leonesa de tres miembros había solicitado que fuera revisada la decisión de cambiar a la unidad familiar desde el Hospital del Río Hortega al Clínico Universitario de Valladolid por razones de índole personal derivadas del fallecimiento de un hijo del matrimonio en dicho centro. Examinada la información remitida por parte de la Consejería de Sanidad llegamos a la conclusión de que a pesar de que todavía no está desarrollado íntegramente el derecho a la libre elección de centro en Castilla y León, esto no puede ser óbice para que en casos como el expuesto con una fuerte carga emocional, el ciudadano tenga derecho a realizar una libre elección justificada y cuya falta de ejercicio se basa únicamente en hechos que son imputables al incumplimiento de la Administración sanitaria tales como la falta de desarrollo reglamentario de la Ley autonómica 8/2003, de 8 de abril, sobre derechos y deberes de las personas en relación con la salud.

Por ello dictamos resolución con el siguiente contenido:

*“Primero.- Que por parte de la Administración sanitaria se urja el desarrollo de la norma citada en orden a garantizar la libre elección de centro dado el retraso que dicho desarrollo reglamentario sufre en nuestra Comunidad Autónoma.*

*Segundo.- Que se proceda a la estimación de la solicitud formulada por los interesados en los términos antedichos”.*

La Administración sanitaria no estimó oportuno aceptar nuestra resolución y así se lo hicimos saber al promotor de la queja procediendo al archivo de la misma.

**2. CONSUMO**

Treinta han sido las quejas presentadas en la materia cuya mayoría participa de la misma naturaleza. Al igual que en años precedentes gran cantidad de los expedientes (veinte)



se refieren a la vulneración de derechos de las asociaciones de consumidores y derivan, más concretamente, del incumplimiento del deber de resolver a tenor de dispuesto en el art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Este tipo de incumplimiento no sólo proviene de la Administración Autonómica sino de las administraciones locales y en el presente año han recaído doce resoluciones siendo rechazada únicamente una de ellas por parte de la Consejería de Medio Ambiente indicando que este es un hecho puntual en su actividad. Así se lo hicimos saber al promotor de la queja y procedimos al archivo del expediente.

En el ámbito de las quejas individuales y también por incumplimiento de la obligación de resolver recayó resolución en la queja **20090677** que fue aceptada por la Consejería de Interior y Justicia.

En todo caso, en muchos casos esta Procuraduría se ve en la obligación de indicar a los castellanos y leoneses que ni nuestra institución ni los propios servicios de consumo (cualquiera que sea su procedencia) podrán restituir los bienes dañados o con taras ni declararán la obligación de indemnizar a los perjudicados siendo los Tribunales de Justicia los órganos competentes a tal efecto.



**ÁREA K**

**ÁREA K****JUSTICIA**

<b>Expedientes Área .....</b>	<b>175</b>
<b>Expedientes rechazados .....</b>	<b>33</b>
<b>Expedientes remitidos a otros organismos .....</b>	<b>41</b>
<b>Expedientes acumulados .....</b>	<b>96</b>
<b>Expedientes en otras situaciones .....</b>	<b>5</b>

Durante el año 2009 han sido 175 los expedientes de queja registrados en esta área. Ello supone un notable incremento en relación con las 94 quejas tramitadas el pasado año 2008.

Ahora bien, de los 175 expedientes citados, 99 tenían el mismo objeto dado que en todos ellos los reclamantes aludían a un proceso selectivo impugnado en vía contenciosa insistiendo los interesados en la necesaria agilización del procedimiento judicial en curso ante los problemas que su paralización cautelar suponía para los participantes en dicho proceso. Todas estas reclamaciones fueron acumuladas en un único expediente que fue rechazado ante la pendencia de un recurso contencioso-administrativo. Ello explica, en consecuencia, el incremento en el número de quejas recibidas.

En cuanto al tipo de reclamaciones tramitadas a lo largo del citado año 2009 dentro del área de justicia resulta oportuno destacar que de las 175 quejas recibidas, 145 se refieren al funcionamiento de órganos judiciales y dentro de ellas se engloban, además de los 99 expedientes arriba aludidos, reclamaciones relacionadas con disconformidades con el contenido de resoluciones judiciales (en concreto 21 quejas), supuestas actuaciones irregulares o retrasos en la tramitación o resolución de procedimientos judiciales o relacionadas con la ejecución de lo resuelto, destacando además este año una reclamación en la que se mostraba la disconformidad del reclamante con lo que consideraba una excesiva rapidez en la tramitación o resolución de un proceso judicial en el que se encontraba incurso.

A pesar de que esta institución carece de competencias para supervisar la actuación de los órganos judiciales no todos los expedientes incluidos en el epígrafe relativo al funcionamiento de dichos órganos han sido remitidos al Defensor del Pueblo. Así, además de



las 99 reclamaciones arriba mencionadas que fueron archivadas por esta institución, en general suelen rechazarse directamente por esta Procuraduría aquellas quejas relacionadas con el contenido de resoluciones judiciales. Ello teniendo en cuenta que dichas resoluciones son dictadas por los órganos judiciales en el ejercicio de la potestad jurisdiccional que les atribuye la Constitución en su art. 117, lo que impide la supervisión por órganos ajenos a los que integran el poder judicial y por cauces distintos de los establecidos en nuestras leyes procesales (sin olvidar, claro está, la posible interposición de recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional en los casos que proceda).

También se han recibido a lo largo del año 2009 diversas reclamaciones relacionadas con el funcionamiento de los registros civil, mercantil y de la propiedad. En total han sido 5 las quejas recibidas, de ellas 1 se refiere al registro civil, 3 al de la propiedad y 1 al registro mercantil.

Dos han sido las reclamaciones formuladas en relación con el Ministerio Fiscal, una de ellas relacionada con la necesaria unidad de actuación y otra relativa a una disconformidad con el archivo de una denuncia y ambas fueron remitidas al Defensor del Pueblo.

Por otro lado, al igual que en años anteriores se han recibido diversas reclamaciones relacionadas con el derecho a asistencia jurídica gratuita y el turno de oficio (en concreto, 4 relativas a justicia gratuita y 1 relativa a la renuncia de un abogado) y varias relativas a la actuación de abogados y procuradores (4 en total) y a los colegios de abogados (3 quejas).

En otro orden de cosas, a lo largo del año 2009 han sido remitidos al Defensor del Pueblo 8 expedientes relativos al régimen penitenciario así como una reclamación relacionada con las condiciones de un preso en una cárcel extranjera; se ha archivado una reclamación relacionada con un conflicto ciudadano en la que se solicitaba el auxilio de esta institución para su solución y en la que se consideraba precisa una orden de protección o de alejamiento y ha sido rechazada una solicitud de asesoramiento aunque conviene precisar que este tipo de solicitudes se plantean también en otros expedientes al lado de otro tipo de cuestiones.

No se ha dictado ninguna resolución relacionada con el área de justicia dado que la falta de competencias en este ámbito impide la intervención de esta institución.

El análisis de las quejas recibidas permite afirmar que con carácter general los ciudadanos año tras año plantean ante esta institución el mismo tipo de reclamaciones, siendo muy escasas las posibilidades de intervención de esta institución en su solución, dado que como se ha indicado no es posible revisar el contenido de resoluciones judiciales ni supervisar la actuación de los órganos judiciales. Tampoco es posible la intervención de esta institución en relación con la actuación de abogados y procuradores designados o elegidos por los ciudadanos dada la naturaleza privada de la relación que les une con dichos profesionales.



Por otro lado, en relación con las reclamaciones que se formulan frente a la actuación de un colegio de abogados o de procuradores no cabe sino reiterar lo ya indicado en el Informe anual correspondiente al año 2008. Así, aunque dichas corporaciones en el ejercicio de algunas de sus funciones prestan un servicio público y, en consecuencia, su actuación en estos casos puede entrar dentro del ámbito de control o supervisión de esta institución, el problema a resolver es determinar si ese control es posible cuando el servicio que prestan dichos Colegios profesionales carece de todo tipo de vinculación con las competencias asumidas por esta Comunidad Autónoma.

## **1. FUNCIONAMIENTO DE ÓRGANOS JUDICIALES**

Como se ha indicado más arriba, han sido 145 las reclamaciones recibidas a lo largo del año 2009 relacionadas con el funcionamiento de los órganos judiciales. Bajo dicha denominación se incluyen las quejas relativas a irregularidades o retrasos en la tramitación de asuntos judiciales, con la particularidad ya destacada en este Informe de que en una de las reclamaciones se consideraba excesiva la rapidez de un órgano judicial en tramitar un proceso. También se incluyen las relativas al desacuerdo de los ciudadanos que han sido parte o tienen algún tipo de interés en algún proceso judicial con el contenido de las resoluciones judiciales dictadas en el mismo así como las relacionadas con los problemas que en ocasiones plantea la ejecución de resoluciones judiciales.

### **1.1. Irregularidades y retrasos en la tramitación de procedimientos judiciales**

En general en los supuestos de irregularidades en la tramitación de procedimientos judiciales las quejas son remitidas al Defensor del Pueblo dada la falta de competencias de esta institución para la supervisión o control de lo actuado por los Tribunales. Constituyen un ejemplo de este tipo de quejas los expedientes **20090931** (en el que se mostraba la disconformidad del reclamante con un informe médico forense), **20090237** (relativo a un supuesto retraso en la tramitación de una denuncia) y el expediente **20091631** (relacionado con la paralización de un procedimiento judicial).

Interesa, no obstante, destacar por su singularidad el expediente **20090310** en el que el reclamante, entre otros extremos, mostraba su sorpresa por la a su juicio excesiva rapidez en la tramitación de un proceso contencioso-administrativo relacionado con la impugnación de unas licencias de obras y de actividad que al prosperar provocó el cierre de la actividad de los reclamantes. Así, se consideraba insólito que el incidente que en ejecución de sentencia se planteó en relación con las nuevas licencias otorgadas por la Administración tras una primera sentencia que las había anulado, se resolviera o tramitara en un plazo de dos meses declarando nuevamente nulas las licencias concedidas.



No deja de ser curioso o sorprendente que cuando con carácter general las quejas relativas al funcionamiento de la Administración de justicia en gran medida vienen provocadas por su lentitud (de hecho, existe práctica unanimidad en relación con la afirmación que habitualmente se hace en el sentido de que una justicia lenta o tardía no es justicia), un ciudadano considere perjudicial la pronta resolución de un proceso.

En cualquier caso, el citado expediente fue archivado, entre otras razones por la circunstancia de que el asunto planteado en la reclamación había sido resuelto por un Juzgado, careciendo esta Procuraduría de competencias para revisar lo actuado por los órganos judiciales al no formar parte de la Administración autonómica o local de Castilla y León dichos órganos.

### **1.2. Cuestiones relacionadas con la ejecución de resoluciones judiciales**

Han sido 6 las reclamaciones presentadas en esta institución a lo largo del año 2009 que guardan relación con los problemas que suscita la ejecución de resoluciones judiciales.

En algunas de ellas se planteaba el problema de la absoluta falta de ejecución de lo acordado por los Tribunales en las sentencias que habían puesto término a los procedimientos en los que los reclamantes estaban interesados o habían sido parte. Así ocurría en el expediente **20090899** en relación con una sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia que según el reclamante no se había ejecutado.

El expediente fue remitido al Defensor del Pueblo que aclaró al reclamante su ámbito de competencias en relación con el asunto que había planteado. Además, dicha institución solicitó información sobre la cuestión planteada al Ayuntamiento afectado con carácter previo a la admisión a trámite de la citada reclamación. No consta en esta Procuraduría en la fecha de cierre de este Informe la recepción por el Defensor del Pueblo de la información solicitada.

Por otro lado, en este ámbito siguen suscitándose problemas relacionados con la ejecución de sentencias dictadas en procesos de familia y más en concreto respecto de los problemas derivados de posibles incumplimientos del régimen de visitas establecido respecto de los hijos menores. Así ocurría en el expediente **20090191** en el que el reclamante se quejaba, entre otros extremos, de dicho incumplimiento y de la imposibilidad de ver a su nieto.

La citada reclamación fue remitida al Defensor del Pueblo dado que aunque incumbía al órgano judicial competente la resolución de los problemas relativos al cumplimiento del régimen de visitas, el reclamante también indicaba que se había dirigido al Juzgado denunciando la situación y que no se había hecho nada.



### **1.3. Disconformidad con resoluciones judiciales**

Dentro de los expedientes relativos al funcionamiento de los órganos judiciales y al igual que ha ocurrido otros años, los ciudadanos se han dirigido a esta institución en varias ocasiones (han sido 21 las reclamaciones presentadas en relación con esta cuestión) mostrando su disconformidad con el contenido de las resoluciones judiciales dictadas en asuntos de su interés.

Son evidentes las razones que impiden a esta institución la revisión del contenido de las resoluciones judiciales y ello, en la generalidad de los casos, lleva a que las reclamaciones planteadas con este objeto sean directamente rechazadas por esta Procuraduría. Así ha ocurrido entre otros en el expediente registrado con el número de referencia **20090818** en el que la disconformidad se proyectaba sobre el régimen de visitas fijado en un proceso de familia o en el registrado con el número **20091774** en el que el reclamante consideraba erróneo el auto dictado por un Juez de Instrucción archivando unas diligencias penales.

En ambos casos se aclaró a los reclamantes el hecho de que los órganos judiciales no forman parte de la Administración regional o local de Castilla y León y, en consecuencia, su actuación excede del ámbito de competencias de esta institución y se les recordó el contenido del art. 117 de la Constitución en el que se recoge el principio de independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional, lo que impide la revisión por parte de esta Procuraduría de las resoluciones dictadas como consecuencia de la tramitación de procedimientos judiciales procediéndose seguidamente al archivo de los citados expedientes.

## **2. ACTUACIÓN DE ABOGADOS, PROCURADORES, COLEGIOS DE ABOGADOS Y CONSEJO DE LOS ILUSTRES COLEGIOS DE ABOGADOS DE CASTILLA Y LEÓN**

Salvo error, han sido 7 las reclamaciones recibidas durante el año 2009 que pueden englobarse bajo este epígrafe. Conviene no obstante precisar que en alguna de las quejas incluidas en el epígrafe relativo a disconformidades con resoluciones judiciales también se formulaba una reclamación contra un abogado y así ocurría con el expediente **20091473**.

En la citada reclamación se aclaró al reclamante el ámbito de competencias de esta institución y se procedió al cierre del citado expediente tras efectuar algunas indicaciones de carácter general sobre las vías a las que podía acudir el interesado para solucionar su problema y en cuya solución, como se ha indicado, no podía intervenir esta Procuraduría.

En el expediente **20091368** el reclamante solicitaba un pronunciamiento o una especie de asesoramiento por parte de esta institución con la finalidad de determinar si la actuación o la conducta observada por un abogado y un procurador en un asunto concreto



había sido correcta. Esta institución rechazó la queja presentada sin pronunciarse, por razones obvias, sobre las cuestiones planteadas por el reclamante.

Han sido tres los expedientes en los que los reclamantes mostraban su disconformidad con la actuación de colegios de abogados con sede en esta Comunidad Autónoma o con el Consejo de los Ilustres Colegios de Abogados de Castilla y León (en concreto, los registrados con los números **20090244**, **20091434** y **20091740**) y todos ellos han sido remitidos al Defensor del Pueblo al estimarse que por su contenido las quejas excedían del ámbito de competencias de esta institución.

### **3. JUSTICIA GRATUITA Y TURNO DE OFICIO**

A lo largo del año 2009 se han recibido 4 reclamaciones relacionadas con el derecho a litigar gratuitamente que la Constitución reconoce en su art. 119 respecto de los que acrediten insuficiencia de recursos para litigar y en los demás casos que la Ley determina. Además se ha tramitado una reclamación relacionada con la actuación de un abogado designado en el turno de oficio de rico. En concreto se trata de los expedientes **20090152**, **20091393**, **20091649**, **20091811** y **20092067**.

En cuatro de los supuestos mencionados las reclamaciones fueron remitidas al Defensor del Pueblo dado que en esta Comunidad no se ha producido ninguna transferencia en materia de justicia lo que hace que en la tramitación seguida a efectos de determinar la procedencia de reconocer o no el derecho a asistencia jurídica gratuita no se produzca la intervención de ninguna administración sujeta a las facultades de supervisión de esta institución, siendo por otro lado evidente la falta de competencias de esta Procuraduría para intervenir en relación con la renuncia por parte de un letrado designado por el turno de oficio de rico (supuesto que se planteaba en el expediente **20092067**).

Se rechazó directamente por esta institución la reclamación registrada con el número de referencia **20091649** dado que aunque el reclamante mostraba su disconformidad con la resolución de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita por la que se le denegó el reconocimiento del derecho a asistencia jurídica gratuita, dicha resolución había sido impugnada por el interesado y confirmada por un Juzgado. En consecuencia, la reclamación suponía también una disconformidad con una resolución judicial cuya revisión no incumbe en ningún caso a esta institución.

### **4. ADMINISTRACIÓN PENITENCIARIA Y PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD**

En los expedientes registrados con los números de referencia **20090033**, **20090325**, **20091287**, **20091729**, **20092131**, **20091857**, **20092017** y **20090757** los reclamantes han planteado diversos problemas relacionados con cuestiones de régimen



penitenciario, tales como solicitudes de traslado de centro, problemas relacionados con el tratamiento recibido en prisión, denegación de libertad condicional o solicitudes de cumplimiento de penas en centros especializados.

Con una única excepción (la del expediente **20091287** rechazado por duplicidad con otra reclamación formulada ante el Defensor del Pueblo), todos los demás expedientes arriba mencionados han sido remitidos a dicha Defensoría dada la ausencia de competencias de esta Procuraduría en relación con el contenido de las reclamaciones formuladas y administraciones implicadas en las mismas.

Por otro lado, también fue remitido al Defensor del Pueblo el expediente registrado con el número de referencia **20092003** en el que se aludía a la necesidad de ayuda ante la precaria situación en la que se encontraba un ciudadano español interno en un centro penitenciario extranjero.

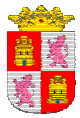
Según los datos que constan en los archivos de esta institución, en la fecha de cierre de este Informe, el Defensor del Pueblo mantenía abierto el citado expediente tras recibir un informe de la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares del que resultaba, entre otros extremos, que el proceso se encontraba en fase de instrucción y que la legislación del país contempla un plazo de hasta seis meses para elevar el caso al Tribunal, aunque también comunicó al reclamante que no apreciaba irregularidad en la actuación de la Administración española.

## **5. REGISTRO CIVIL, REGISTRO DE LA PROPIEDAD Y REGISTRO MERCANTIL**

Son 5 los expedientes que se incluyen bajo este epígrafe, y en ellos se plantean distintas cuestiones relacionadas con el funcionamiento de los registros civil, de la propiedad y mercantil o con consultas o solicitudes de asesoramiento en relación con alguno de dichos registros. Dos de dichos expedientes fueron remitidos al Defensor del Pueblo y de los restantes, dos fueron archivados directamente por esta institución por falta de información o de firma (expediente **20090062** relativo al Registro de la Propiedad y el expediente **20092188** relacionado con el Registro Mercantil) y el tercero (expediente **20092412** relacionado también con el Registro de la Propiedad) en la fecha de cierre de este Informe permanecía abierto pendiente de la firma del reclamante que previamente había sido requerida por esta Procuraduría.

En relación con el funcionamiento del Registro Civil, en el expediente **20090660** el reclamante aludía a los errores existentes en el Libro de Familia que le había sido expedido. El Defensor del Pueblo informó al interesado sobre la posibilidad que tenía de acudir al Registro Civil solicitando una rectificación de tales errores, aclarándole además que si se produjese una





demora en la solución de su solicitud una vez presentada esta podía acudir nuevamente a dicha Defensoría.

Por lo que se refiere al funcionamiento de los Registros de la Propiedad o de la Dirección General de los Registros y del Notariado parece oportuno citar el expediente **20090183** en el que se aludía a una falta de respuesta por parte de la citada Dirección a las consultas presentadas en nombre del reclamante. El Defensor del Pueblo, tras recibir el oportuno informe remitido por la Secretaría de Estado de Justicia, sugirió al interesado la posibilidad de aportar nuevos datos en relación con el problema que planteaba que pudieran justificar un nuevo estudio de la reclamación presentada por parte de dicha institución, sin que conste en esta Procuraduría el archivo definitivo del expediente en cuestión en la fecha de cierre del presente Informe.

En todo caso, conviene precisar que al margen de la tramitación que en cada caso se haya seguido en relación con los expedientes incluidos bajo este epígrafe, es evidente que esta institución no puede supervisar la actuación de los organismos mencionados, dependientes todos ellos del Ministerio de Justicia.

## **6. MINISTERIO FISCAL**

Como se ha indicado en la introducción de este Informe, a lo largo del año 2009 se han tramitado dos expedientes en los que se hacía referencia a la actuación del Ministerio Fiscal. En concreto los registrados con los números de referencia **20091939** y **20092070**.

En el primero de dichos expedientes se hacía referencia a la necesaria unidad de actuación que ha de observarse por los miembros del Ministerio Fiscal. En el segundo, el reclamante mostraba su disconformidad con un Decreto por el que se archivaba una denuncia formulada por aquél, aclarándole que contra dicho Decreto no cabía recurso aunque sí podía reproducir su denuncia ante la autoridad judicial.

Ambos expedientes fueron remitidos al Defensor del Pueblo dado que el Ministerio Fiscal está integrado con autonomía funcional en el Poder Judicial tal y como precisa su Estatuto Orgánico y, en consecuencia, su actuación queda al margen del ámbito de competencias de esta institución.

**ÁREA L**

**ÁREA L****INTERIOR, EXTRANJERÍA Y EMIGRACIÓN**

<b>Expedientes Área .....</b>	<b>113</b>
<b>Expedientes admitidos .....</b>	<b>35</b>
<b>Expedientes rechazados .....</b>	<b>14</b>
<b>Expedientes remitidos a otros organismos .....</b>	<b>41</b>
<b>Expedientes acumulados .....</b>	<b>2</b>
<b>Expedientes en otras situaciones .....</b>	<b>21</b>

**1. INTERIOR**

En el presente epígrafe se agrupan las reclamaciones de los ciudadanos en las que se abordan cuestiones relacionadas con el tráfico y la seguridad vial, la seguridad ciudadana, las actuaciones vinculadas con protección civil, así como problemas en el ámbito del juego y los espectáculos.

Durante el año 2009, los temas que configuran esta área, han dado lugar a la prestación de un total de 84 quejas, de las cuales 55, es decir, un 65% de las quejas de interior, se referían a asuntos relacionados con el tráfico y la seguridad vial.

El resto de las reclamaciones, se han repartido de forma desigual, siendo 11 las quejas presentadas concernientes a la seguridad ciudadana, 10 sobre juego y espectáculos, 3 en el ámbito de la protección civil y 2 sobre cuestiones de seguridad privada.

**1.1. Tráfico y seguridad vial**

Durante el pasado ejercicio se recibieron un total de 44 quejas relacionadas con el tráfico, entre las cuales nuevamente han predominado las cuestiones vinculadas con los procedimientos sancionadores, las consecuencias de los estacionamientos indebidos y la regulación de los vados, cuestiones a las que este año se ha sumado una reclamación sobre las consecuencias del incumplimiento de las normas de circulación por parte de los conductores de ciclomotores y quads, concretamente en casco urbano.



Los problemas en el ámbito de la seguridad vial han dado lugar a la presentación de 11 quejas, con un claro predominio de las cuestiones vinculadas con la señalización viaria. No obstante, la circulación de bicicletas por aceras y zonas peatonales ha vuelto a incidir sobre una cuestión que preocupa especialmente a los peatones.

El grado de colaboración de las administraciones puede considerarse satisfactorio tanto por la disposición a aceptar las resoluciones formuladas como por la pronta respuesta que suelen obtener las peticiones de información que se dirigen en relación con estas cuestiones.

#### **1.1.1. Expedientes sancionadores en materia de tráfico**

Como en años anteriores, en este ejercicio ha sido frecuente que los ciudadanos acudan a la institución para enjuiciar la veracidad de los hechos recogidos en los boletines de denuncia.

En estos casos se informa al reclamante que las denuncias efectuadas por los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico hacen fe, salvo prueba en contrario, respecto de los hechos denunciados, sin perjuicio del deber de aquellos de aportar todos los elementos probatorios, dotando de una presunción de veracidad a la declaración de la autoridad de naturaleza *iuris tantum*.

Si los reclamantes no han presentado un escrito de alegaciones durante el procedimiento o no han aportado las pruebas que desvirtúen los hechos denunciados, no puede esta institución suplir esa inactividad del administrado. La actuación de esta Procuraduría se dirige a examinar si a lo largo del procedimiento sancionador se han respetado las garantías de defensa del presunto infractor, pero sin discutir ni modificar los hechos denunciados.

También han sido objeto de tratamiento por esta Procuraduría las reclamaciones relacionados con el establecimiento y regulación en las ciudades de las zonas o espacios para estacionamiento de vehículos con horario limitado, así como la valoración de las denuncias formuladas por los vigilantes o controladores de las zonas de estacionamiento limitado.

A este respecto, puede considerarse que las tesis contrarias a este tipo de regulación, pueden resultar dañosas para el interés general vinculado al aprovechamiento racional y equitativo de las zonas reservadas al estacionamiento limitado de vehículos, al dificultar la adecuada ordenación y control del tráfico en la ciudad, generando situaciones susceptibles de lesionar de modo frecuente los intereses generales.

En cuanto a las denuncias formuladas por los vigilantes o controladores de las zonas de estacionamiento limitado si bien es cierto que, en general, no tienen la condición de agentes de la autoridad, ello no significa que sus denuncias carezcan de valor alguno. Efectivamente no gozan de la presunción de veracidad que reconoce el art. 76 del RDLeg 339/1990 a las



denuncias formuladas por los agentes de la autoridad sin embargo, sí deben tenerse en consideración en el contexto de otras pruebas de la infracción, sin que pueda excluirse, como prueba de cargo, la ratificación de los denunciantes en relación con los hechos de que se trate.

Distinto era el caso objeto del expediente **20081873**, donde la presunta irregularidad en la tramitación del procedimiento sancionador en materia de tráfico, se concretaba en las notificaciones realizadas en el ámbito del mismo.

En el presente caso, ante la ausencia del conductor del vehículo estacionado, el Ayuntamiento de Soria solicitó informe al Registro de la Dirección General de Tráfico al objeto de determinar el domicilio del titular o conductor a efectos de notificaciones.

El informe de la DGT no ofrecía dudas, hizo constar expresamente el domicilio del titular del vehículo, además de indicar otro domicilio, el del vehículo.

El Ayuntamiento de Soria optó por notificar la denuncia en el segundo domicilio indicado en el informe de la DGT, que correspondía al domicilio del vehículo, y continuó notificando los sucesivos trámites del procedimiento sancionador y de apremio (a excepción de la diligencia de embargo), en el mismo domicilio del vehículo, a pesar de que intentadas las notificaciones, éstas fueron devueltas por el Servicio de Correos, figurando el destinatario como desconocido, y no obstante la constancia para esa administración local del domicilio del titular del vehículo, lo que llevó a ese Ayuntamiento a valerse de la notificación por edictos.

Sin causa fundada se obvió el domicilio del titular y se llevaron a cabo las notificaciones en el domicilio del vehículo, insistiendo incomprensiblemente a pesar del resultado negativo de las notificaciones y de la constancia del domicilio del titular, y provocando que la administración, considerando desconocido el domicilio del presunto infractor, procediera a realizar las notificaciones del expediente sancionador y de apremio por medio de anuncios en el tablón de edictos del Ayuntamiento y en el BOP, considerando de esta forma correctamente realizadas las notificaciones.

El régimen general de los arts. 58 y 59 de la Ley 30/1992, (LRJAP), así como las disposiciones que a este respecto contiene tanto el RDLeg 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, (arts. 77 y 78 ), como el Reglamento de Procedimiento Sancionador en esta materia, aprobado por el RD 320/1994, de 25 de febrero, (arts. 10 y 11), establecen, como regla general la notificación en el acto de las denuncias obligatorias realizadas por los agentes de la autoridad, así como las causas y condiciones que facultan para proceder a la notificación posterior, como es el caso de vehículos estacionados cuando el conductor no esté presente.



A este respecto, el art. 78 de la Ley de Tráfico y Seguridad Vial, dentro de las normas dedicadas al procedimiento sancionador en materia de tráfico, (con las importantes particularidades que éste presenta respecto al procedimiento administrativo sancionador general), predetermina cuál es el domicilio a efectos de notificaciones, considerando, a estos efectos, que es aquél que los interesados hayan indicado expresamente y, en su defecto, el que conste en los Registros de Conductores e Infractores, y en el de Vehículos, respectivamente.

Asimismo, el Tribunal Constitucional, ha reiterado en numerosas ocasiones su doctrina en torno a la traslación del derecho de defensa y a ser informado de la acusación (art. 24 CE), al procedimiento administrativo sancionador.

Ello implica que el interesado ha de ser emplazado y debe notificársele correctamente la incoación del procedimiento pues sólo así podrá disfrutar de una efectiva posibilidad de defensa frente a la infracción que se le imputa previa a la toma de decisión y, por ende, que la administración siga un procedimiento en el que el denunciado tenga oportunidad de aportar y proponer las pruebas que estime pertinentes y de alegar lo que a su derecho convenga (STC 226/2007 de 22 de octubre, 128/2008 de 27 de octubre).

El Tribunal Constitucional insiste en el carácter último y excepcional que debe revestir el emplazamiento edictal, lo que reclama un agotamiento previo de las modalidades aptas para asegurar en el mayor grado posible la recepción de la notificación por el destinatario de la misma a cuyo fin deben de extremarse las gestiones en la averiguación del paradero de sus destinatarios por los medios normales, de manera que la decisión de notificación mediante edictos debe fundarse en criterios de razonabilidad que conduzcan a la certeza, o al menos a una convicción razonable, de la inutilidad de los medios normales de citación. (STC 158/2007, de 2 de julio).

En el presente caso, el afectado fue objeto de un procedimiento administrativo sancionador en materia de tráfico cuya incoación y resolución sancionadora fueron notificadas por edictos; notificaciones edictales que se produjeron tras intentarse sin resultado las notificaciones personales en un domicilio en el que el destinatario figuraba como desconocido. Por el contrario la notificación de la Diligencia de embargo se practicó con absoluta normalidad en un domicilio distinto, que también figuraba en el Registro de la DGT, como el del titular del vehículo, primer acto administrativo del que tuvo conocimiento el interesado.

Como consecuencia, la Administración sancionadora no emplazó personalmente al presunto infractor pese a tener conocimiento del domicilio del titular del vehículo, e impuso una sanción de plano, despojando así al interesado de su posibilidad de defensa durante la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.



En este sentido y conforme a la argumentación jurídica expuesta, esta Procuraduría formuló al Ayuntamiento de Soria una resolución instando a que se procediera a la revocación del acto de imposición de la sanción, por su disconformidad con el ordenamiento jurídico, así como del acto dictado en vía ejecutiva para hacer efectiva la liquidación de la multa.

Dicha resolución se comunicó al Ayuntamiento de Soria que hizo llegar a esta institución su aceptación de la misma.

También la queja **20090799** planteaba la existencia de presuntas irregularidades en el procedimiento seguido para la retirada de un vehículo de la vía pública, así como en la tramitación del correspondiente expediente sancionador, aunque la peculiaridad de este expediente se centra en la declaración de residuo sólido urbano del turismo y en la sanción que se impuso por infracción de la Ley de Residuos.

En atención a la información remitida a esta institución por el Ayuntamiento de Salamanca, en respuesta a nuestra solicitud de colaboración, se constató que la retirada de la vía pública del turismo titularidad del sancionado, se produjo de conformidad con lo previsto en el art. 71.1.f) del RDLeg 339/1990, que dispone la retirada del vehículo de la vía y su depósito en el lugar que designe la autoridad competente en caso de encontrarse estacionado en partes de la vías reservadas exclusivamente para el servicio de determinados usuarios.

En el presente caso el vehículo se encontraba estacionado en una zona reservada para discapacitados, lo que suponía una infracción de las normas reguladoras de la parada y el estacionamiento, concretamente de lo dispuesto en el art. 94.2.d) del RD 1428/2003, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación, que prohíbe estacionar en las zonas señalizadas para uso exclusivo de minusválidos, teniendo esta infracción la consideración de grave de conformidad con el párrafo tercero del citado artículo.

Del examen de la documentación obrante en esta institución no se constató irregularidad alguna en la actuación de la administración local en lo concerniente a la tramitación del expediente sancionador en materia de tráfico, ni en las actuaciones relacionadas con la retirada del vehículo de la vía pública y su posterior traslado al depósito municipal, habiéndose constatado que se procedió a extender acta de inmovilización y depósito del turismo reseñado, así como a notificar al titular la retirada del mismo y su traslado y depósito en las dependencias del Ayuntamiento de Salamanca, con la advertencia expresa de las consecuencias de la renuncia a sus derechos de propiedad sobre el vehículo.

Sin embargo, y a pesar de haberse solicitado por esta Procuraduría, ninguna referencia ni constancia documental se remitió en relación con la sanción que se impuso al titular del vehículo por una presunta infracción de la Ley de Residuos.



No se pudo verificar la tramitación del correspondiente expediente sancionador, como tampoco la existencia de resolución alguna dictada por el órgano administrativo competente en orden a la imposición de una sanción por la comisión de una infracción, también sin determinar, de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos.

No obstante, además de no haberse confirmado la existencia de la preceptiva tramitación del procedimiento sancionador previo a la imposición de la sanción, en el presente caso, resultaba cuestionable la procedencia del mismo.

A este respecto, el art. 3.b de la Ley de Residuos dispone que los vehículos abandonados tendrán la consideración de residuos urbanos.

El significado jurídico de vehículo abandonado lo encontramos en el art. 71 del RDLeg 339/1990, que faculta a la administración a proceder a la retirada del vehículo de la vía y su depósito en el lugar que designe la autoridad competente entre otros casos, en el supuesto de “presumirse racionalmente abandonado”.

En este contexto, la Ley de Tráfico dispone que se presumirá racionalmente el abandono de un vehículo en los siguientes casos:

“a) Cuando transcurran más de dos meses desde que el vehículo haya sido depositado tras su retirada de la vía pública por la autoridad competente.

b) Cuando permanezca estacionado por un periodo superior a un mes en el mismo lugar y presente desperfectos que hagan imposible su desplazamiento por sus propios medios o le falten las placas de matriculación.

En este caso tendrá el tratamiento de residuo sólido urbano de acuerdo con la normativa ambiental correspondiente.

En el supuesto contemplado en el apartado a) y en aquellos vehículos que, aun teniendo signos de abandono, mantengan la placa de matriculación o dispongan de cualquier elemento que permita la identificación de su titular, se requerirá a éste, una vez transcurridos los correspondientes plazos, para que en el plazo de 15 días retire el vehículo del depósito con la advertencia de que, en caso contrario, se procederá a su tratamiento como residuo sólido urbano...”

Por tanto, para retirar un vehículo de la vía pública por abandono ha de cumplirse el presupuesto material previsto en la letra b) (y si se dan las circunstancias que hacen posible la identificación de su titular será necesario el requerimiento previo mencionado en el último párrafo).





Si no se da tal presupuesto material y, en su caso el requisito formal del requerimiento, aunque se haya retirado el vehículo de la vía y transcurran más de dos meses desde su depósito no puede producirse la sanción o la infracción tipificada en el art. 34.3.b) de la Ley de Residuos y ello porque con independencia de otras consecuencias que pueda tener el transcurso de ese plazo, no concurren los presupuestos legales para considerar la conducta del interesado como abandono material de su vehículo en la vía pública, que es lo que el tipo del art. 34.3.b) pretende sancionar.

Como señala el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 2 de Santander, en sentencia de fecha 19 de enero de 2007, cabe distinguir entre el abandono material previsto en la letra b) “cuya determinación requiere un abandono efectivo en la vía pública en determinadas condiciones así como en el caso en que pueda identificarse al titular, el requisito formal del requerimiento al interesado para que retire el vehículo de la vía pública”, y el que podemos llamar abandono formal previsto en la letra a), “que es la pasividad en retirar el vehículo del depósito municipal previo requerimiento al efecto”.

Pues bien, considerando la necesaria interpretación estricta de los preceptos que tipifican infracciones y que el bien jurídico protegido por el art. 34.3.b) de la Ley 10/1998 remite a la protección frente a los perjuicios (mayores o menores) que el abandono de residuos puede producir a valores como la salud y el medio ambiente, hay que concluir que la infracción tipificada en dicho precepto no se comete por el simple hecho de no retirar un vehículo en un determinado plazo del depósito municipal, si antes no ha existido un abandono material, calificable como tal, según el art. 71 de la LT, por cumplirse los presupuestos materiales y requisitos formales que el mismo establece.

La simple inactividad consistente en no retirar el vehículo del depósito municipal puede tener consecuencias jurídicas, pero no la sancionadora fijada en la Ley 10/1998, porque esa simple inactividad no conlleva la antijuridicidad que contempla el art. 34.3.b) de la Ley 10/1998.

El vehículo retirado de la vía pública permaneció en el depósito municipal más de dos meses, pero el motivo de la retirada fue la comisión de una infracción de la Ley de tráfico y en ningún caso por encontrarse en la vía pública por más de un mes en las condiciones que determina el art. 71.

Conforme a lo expuesto, se consideró que en el presente caso no se daban los presupuestos necesarios que permitían considerar al reseñado vehículo abandonado, a los efectos del art. 34.3.b) de la Ley 10/1998, lo que dejaría sin justificación la sanción impuesta por este motivo.



En consecuencia, se consideró oportuno por parte de esta Procuraduría formular una resolución al Ayuntamiento de Salamanca en los siguientes términos:

*“Que se proceda a la revocación de la imposición de la sanción por una presunta infracción de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, así como del acto dictado en vía ejecutiva para hacer efectiva la liquidación de la multa, por disconformidad con el ordenamiento jurídico, toda vez que su imposición no se ha verificado tras la tramitación y posterior resolución expresa del preceptivo procedimiento administrativo sancionador seguido al efecto”.*

El Ayuntamiento de Salamanca no se había pronunciado sobre la resolución, en la fecha de cierre de este Informe.

Relacionado con otros aspectos procedimentales, el expediente **20081078** refería que el Ayuntamiento de La Cistérniga (Valladolid) había dictado una resolución sancionadora contra una persona jurídica, sin haber notificado previamente la denuncia al conductor del vehículo -presunto responsable de la infracción- y sin haber realizado requerimiento alguno a la empresa para que identificara al conductor del vehículo.

El art. 77 del RDLeg 339/1990 establece que, como norma general, las denuncias de carácter obligatorio, formuladas por agentes de la autoridad, se notificarán en el acto al denunciado, haciendo constar en éstas los datos a que hace referencia el art. 75 y el derecho a formular alegaciones y proponer pruebas que desvirtúen la denuncia.

Tras consagrar el art. 72.1 de la LSV el principio de responsabilidad personal por hechos propios en materia de infracciones de tráfico o circulación, la norma impone al titular del vehículo, cuando fuere debidamente requerido para ello, el deber de identificar al conductor que ha cometido la supuesta infracción, cuyo incumplimiento en el trámite procedimental oportuno sin causa justificada tipifica como una infracción autónoma, sancionada pecuniariamente como falta grave.

A tenor de las previsiones de la LSV y del RD 320/1994, de 25 de febrero, tal requerimiento al titular del vehículo se efectuará cuando no fuera conocida la identidad del conductor. En tal caso, a fin de obtener la identidad del conductor para dirigir contra éste el procedimiento iniciado, se notifica por la autoridad instructora su incoación al titular del vehículo y se le requiere, en el mismo acto, que identifique al conductor. El incumplimiento de este deber de identificación sin causa justificada determinará, tras el oportuno expediente, que se le imponga una sanción pecuniaria como autor de la infracción tipificada en el art. 72.3 de la LSV.



En este supuesto, y ante la existencia de una denuncia previa por estacionamiento indebido que no se notificó en el acto al conductor, por hallarse éste ausente, se procedió a determinar si se había llevado a cabo debidamente el requerimiento de identificación del conductor que debió dirigirse al titular del vehículo, en este caso una entidad mercantil.

Examinado el informe y la documentación que se envió desde la administración local a esta Procuraduría, resultó que este requerimiento no se había realizado. Lo que se le notificó a la empresa fue el acuerdo de iniciación de un procedimiento sancionador por el estacionamiento indebido del vehículo del que era titular.

En esa notificación se ofreció a la empresa la posibilidad de presentar alegaciones o prueba, o incluso la de interponer recurso de reposición o contencioso- administrativo ante la jurisdicción ordinaria, lo cual ni es correcto, tratándose de un acto de trámite, ni puede considerarse como un requerimiento a la empresa para que identifique al presunto infractor y puedan entenderse con él las actuaciones.

En definitiva no se tuvo en cuenta el principio de responsabilidad o de autoría, por no dirigirse las actuaciones contra el autor responsable de la infracción cometida, sino contra una persona ajena a los hechos imputados.

Una cosa es el estacionamiento indebido presuntamente realizado, del que no puede ser considerado autor una persona jurídica, y otra muy distinta la infracción de quien, siendo titular de un vehículo, no identificara al conductor del mismo en un momento dado sin causa justificada.

El Tribunal Constitucional, en Sentencia 197/95, de 21 de diciembre, entendió que existe un deber de colaboración del titular de un vehículo con la administración que resulta inherente al hecho de ser propietario, con la lógica consecuencia de su disponibilidad continua, lo cual comporta ciertas obligaciones, entre ellas la de saber, dentro de lo razonablemente posible, la persona que lo maneja en un determinado momento, debido esencialmente al riesgo potencial que entraña la utilización de un automóvil, y porque además, sin la colaboración en tales casos del titular del vehículo, la obligada intervención de los poderes públicos en el mantenimiento de la seguridad de la circulación vial resultaría notablemente dificultada.

Por lo expuesto, una persona jurídica puede ser perfectamente sujeto activo de la infracción consistente en no facilitar a la autoridad la identidad del presunto infractor habiendo sido requerida para ello, pero no puede serlo de una infracción consistente en un aparcamiento indebido, que únicamente puede ser cometida por el conductor del vehículo.

En la presente queja, la empresa titular del vehículo pudo haber sido autora de una infracción del art. 72. 3 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad



Vial (LSV), si no hubiera identificado al conductor del vehículo, siempre que hubiera sido debidamente requerida para ello, pero en absoluto pudo serlo de una falta consistente en un estacionamiento indebido, hecho únicamente imputable al conductor (art. 72.1 LSV) y desde luego, no a una persona jurídica -la responsabilidad de éstas se circunscribe a los supuestos en que esté así legalmente prevista, por ejemplo los de los apartados 2 y 3 de ese art. 72, entre los que no se encuentra comportamiento alguno vinculado a la propia conducción del vehículo-, lo que debe dar lugar a la revocación de la resolución sancionadora.

A tenor de lo expuesto, esta Procuraduría consideró oportuno formular una resolución, instando al Ayuntamiento de La Cistérniga a que procediera a la revocación del acto de imposición de la sanción a una entidad mercantil, por haber realizado un estacionamiento indebido, teniendo en cuenta que no se había actuado conforme a las normas de auturía expuestas.

La resolución fue aceptada por el citado Ayuntamiento.

#### **1.1.2. Circulación de ciclomotores y quads**

El expediente **20081281**, planteaba la existencia de una situación de reiterado incumplimiento de las normas de circulación por parte de los conductores de ciclomotores y quads, en su tránsito por la ciudad de Aranda de Duero (Burgos), así como un problema de contaminación acústica, en el casco urbano, originado por la circulación de este tipo de vehículos.

Analizando detenidamente los hechos constatados, así como la documentación existente, y con aplicación de la normativa vigente al respecto, se realizaron las siguientes consideraciones:

a) Reiterado incumplimiento de las normas de circulación por parte de los conductores de ciclomotores y quads.

El Ayuntamiento de Aranda de Duero refería, textualmente, una situación de *“normalidad”* en cuanto a la circulación de este tipo de vehículos; normalidad que matizaba con dos salvedades: la falta de obligatoriedad para ciclomotores y quads de someterse a las inspecciones técnicas periódicas (ITV) y la edad de los conductores, que parece justificar *“un estilo peculiar a la hora de realizar su conducción”*.

Puesto de manifiesto el impreciso y subjetivo concepto de normalidad de ese Ayuntamiento a este respecto, lo cierto es que el tráfico de vehículos a motor debe someterse y desarrollarse dentro del marco legal previsto, de forma que su ejercicio no lesione intereses individuales o colectivos que deben ser objeto de protección pública, y sin que ciertos



comportamientos viales o el incumplimiento de la normativa aplicable pueda justificarse por la ausencia de un control estrictamente técnico o la edad de los conductores como elementos inevitables que justifiquen comportamientos o situaciones que comporten un riesgo para la seguridad vial.

Las salvedades realizadas por ese Ayuntamiento en su informe no resultaban suficientes para hacer posible la renuncia del ejercicio de las competencias atribuidas a esa Administración pública que debe extremar las tareas de vigilancia a este respecto y sancionar los hechos que, por muy peculiares que se consideren, resulten constitutivos de infracciones administrativas. La edad no puede justificar la comisión de infracciones en el ámbito de la circulación de vehículos a motor, ni puede justificar actuaciones imprudentes que pongan en peligro la seguridad vial de otros usuarios, más aún cuando las mismas se encuentran tipificadas en la normativa vial.

A este respecto, el conjunto de competencias atribuido a los ayuntamientos por la legislación sectorial correspondiente ha de ser interpretado y aplicado en su conjunto. Así, el art. 25.2 b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, atribuye a los municipios la facultad de ordenar el tráfico en las vías urbanas pero, el apartado a) del mismo artículo les impone asimismo, el deber de velar por la seguridad en los lugares públicos, concepto este último que no puede verse restringido hasta el punto de excluir del mismo la seguridad vial de conductores y peatones, e impone adoptar las medidas oportunas de acuerdo con el principio de eficacia que proclama el mismo cuerpo legal.

Desde una perspectiva semejante, las competencias de los municipios a que se refiere el apartado a) del art. 7 del RDLeg 339/1990, de 2 marzo que aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, incluyen no solamente el control del tráfico peatonal y rodado en las vías urbanas de su titularidad, sino también la vigilancia del mismo por medio de agentes propios, las denuncias ante las infracciones que se cometan y la sanción de las mismas.

De lo expuesto se concluyó que podrían llevarse a cabo por el Ayuntamiento de Aranda de Duero, algunas actuaciones relacionadas con el control y vigilancia de las vías, que redundasen en una mejora considerable de la seguridad vial, incrementado el control y vigilancia del tráfico por parte de los agentes de la Policía Local y aprobando, en su caso, una ordenanza reguladora del tráfico, circulación de vehículos y seguridad vial.

b) Contaminación acústica provocada por la circulación de ciclomotores y quads.

Relacionado igualmente con la circulación de este tipo de vehículos, se planteaba en la queja un grave problema de contaminación acústica en la ciudad de Aranda de Duero.



El informe remitido ponía de manifiesto que no se había realizado campaña alguna de medición de ruidos en motos, ciclomotores y quads por entender que *“este tipo de campañas no puede llevarse a cabo en vía pública donde el ambiente sonoro de otro tipo de actividades puede influir en las mediciones realizadas. A nuestro juicio este tipo de mediciones deben realizarse con un carácter más técnico (ITV)”*.

Sin embargo, en la página Web de ese Ayuntamiento, pudo comprobarse que, ya en el año 2005, se realizó una campaña dirigida precisamente a controlar el exceso de ruido de ciclomotores y motocicletas toda vez que las conclusiones de la Agenda Local 21 subrayaban que el ruido ambiental causado por el tráfico era uno de los problemas que más preocupaba a los ciudadanos. Así, en el municipio de Aranda de Duero, la principal causa de contaminación acústica y por lo tanto motivo de queja por parte de la población es el ruido derivado del transporte rodado y especialmente el que producen las motocicletas y ciclomotores manipulados por sus propietarios que producen una emisión sonora superior a la permitida.

Esta información evidenció que ya en el año 2005 el problema del ruido ambiental causado por el tráfico de ciclomotores era uno de los problemas que más preocupaba a los ciudadanos, reconociendo, como la principal causa de contaminación acústica de la ciudad, el ruido derivado especialmente de las motos y ciclomotores manipulados que, aproximadamente en un 90 por ciento, generaban más ruido del permitido porque habían cambiado el tubo de escape por uno no homologado o, directamente, no lo llevaban.

Aquella campaña se desarrolló con la colaboración y en coordinación con responsables de la ITV de la ciudad, que eran los encargados de valorar qué ciclomotores y motocicletas no contaban con el silenciador homologado al haberlo cambiado por otro con el único objetivo de provocar ruido.

Los agentes de la Policía Local de Aranda de Duero, al observar que algún ciclomotor o motocicleta circulaba produciendo exceso de ruido por la ciudad, procedían a su paralización requiriéndole la documentación correspondiente. Retenido el vehículo era trasladado al depósito municipal donde los técnicos de la ITV comprobaban si el silenciador había sido manipulado con el objetivo de provocar mayor nivel de ruidos.

Se entendió, por lo tanto, que compete al Ayuntamiento ejercer con efectividad las competencias que tiene atribuidas para vigilar y reprimir el tráfico de motocicletas y quads en las vías urbanas de la localidad con dispositivos silenciadores no homologados y, a este respecto, puede afirmarse, como ya lo han hecho los Tribunales, que sobrepasar los niveles de ruido puede suponer un grave riesgo para la circulación y las personas, pero sobre todo entorpecerla o dificultarla, teniendo en cuenta que la emisión de ruidos sobredimensionada o con la circulación con escape libre o silenciadores no eficaces, incompletos, inadecuados,



deteriorados o con tubos resonadores, puede provocar e inferir graves perturbaciones a la circulación de vehículos y peatones.

Asimismo, el ruido provocado por motocicletas, ciclomotores y quads que circulan sin ajustarse a las exigencias medioambientales, por irregularidades o defectos en las medidas técnicas correctoras o por incumplimiento de sus propietarios de la obligación de mantenerlos en condiciones técnicas aptas para la circulación, genera lesiones y perjuicios directos en la calidad de vida de los ciudadanos y en su salud.

Las competencias municipales en este aspecto se concretan en el art. 25.2. f) de la Ley 7/85, el cual atribuye competencia a los ayuntamientos en materia de protección del medio ambiente. Esta competencia genérica, atribuye también un indudable poder normativo a los municipios, que puede materializarse por medio de las correspondientes ordenanzas.

En el mismo sentido, la normativa autonómica a este respecto (Ley 5/2009, de 4 junio, del Ruido de Castilla y León), atribuye a los ayuntamientos la elaboración y aprobación de las ordenanzas municipales necesarias para el desarrollo y aplicación de la Ley que, en lo relativo a la cuestión planteada, regula en su art. 15 los valores límite de emisión sonora de vehículos a motor y ciclomotores.

En el orden estatal, el ámbito de competencia municipal se ha concretado en la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, que traspuso la Directiva 2002/49 CE del Parlamento Europeo sobre evaluación y gestión del ruido ambiental, colmando el vacío en el ámbito general y reconociendo expresamente la potestad normativa municipal a través de las Ordenanzas y el establecimiento de un orden sancionador.

Resulta, en suma, incuestionable que los ayuntamientos gozan de competencias para definir en sus ordenanzas los procedimientos administrativos de intervención, para el adecuado control de motocicletas, motos y vehículos a motor, debiendo ser su objetivo prevenir, vigilar y reducir la contaminación acústica, y los daños que de ésta pueden derivarse para la salud humana, los bienes o el medio ambiente.

De esta forma, también en orden a solucionar el referido problema de contaminación acústica motivada por la circulación de ciclomotores y quads, resultaba procedente que se extremaran las actuaciones de control por parte de la Policía Local, que debe actuar frente a los comportamientos que supongan una alteración en las condiciones técnicas de los citados vehículos para garantizar el cumplimiento de la legalidad vigente, así como la realización de campañas específicas de control acústico, especialmente de este tipo de vehículos.

Igualmente, se indicó que podría resultar adecuada la aprobación, por parte del Ayuntamiento de Aranda de Duero, de una Ordenanza para la protección del medio ambiente



que regulara la intervención administrativa municipal en todas las actividades que puedan incidir en el medio ambiente, incluyendo la contaminación acústica procedente del tráfico urbano.

En este sentido, y conforme a la argumentación jurídica expuesta se formuló al Ayuntamiento de Aranda de Duero la siguiente resolución:

*“1.- Que se incrementen y extremen las actuaciones de control y vigilancia sobre la circulación de ciclomotores, quads y vehículos de características semejantes, en las vías urbanas de la ciudad de Aranda de Duero por parte de los agentes de la Policía Local, al objeto de detectar la posible comisión de infracciones de tráfico o medioambientales y cursar las denuncias oportunas por los hechos que se observen y fueran contrarios a la normativa aplicable en cada caso, tramitándose los oportunos expedientes sancionadores.*

*2.- Que se acuerde la adopción de las medidas oportunas y se desarrollen las actuaciones necesarias con la finalidad de llevar a cabo controles acústicos periódicos sobre motocicletas, ciclomotores y quads en ese municipio.*

*3.- Que se valore la conveniencia de iniciar los trámites correspondientes para la elaboración y aprobación de una Ordenanza reguladora del tráfico, circulación de vehículos y seguridad vial, así como de una Ordenanza para la protección del medio ambiente”.*

El Ayuntamiento de Aranda de Duero aceptó la resolución emitida en relación con este expediente.

### **1.1.3. Obstaculización de las aceras por estacionamientos indebidos**

La presunta existencia de problemas ocasionados por el estacionamiento de vehículos sobre la acera de una calle de la localidad de Soguillo del Páramo (León), de forma que se obstaculizaba el paso de los peatones y el acceso a las viviendas estaba en el origen de la queja **20081376**.

Ateniéndonos a los términos del informe remitido por el Ayuntamiento de Laguna Dalga (León), si bien afirmaba que no existían problemas de estacionamiento en la calle El Negrillón de Soguillo del Páramo, lo cierto es que ese Ayuntamiento tuvo conocimiento, por denuncia de un particular, de la existencia de un vehículo identificado, estacionado sobre la referida acera, un día concreto, y del que incluso aportó una fotografía en dicha situación.

Pese a la constancia de estos hechos, constitutivos de infracción administrativa (arts. 39.2.e) del RDLeg 339/1990, y 94. 2.e) del RD 1428/2003), ese Ayuntamiento no procedió a la





adopción de acuerdo alguno en relación con la posible incoación y posterior tramitación del correspondiente expediente sancionador, justificando su inactividad en la carencia de Policía Local.

Sin embargo, éste no es motivo suficiente para hacer posible la renuncia del ejercicio de las competencias atribuidas a esa Administración pública.

En este sentido, el art. 25.2.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, ordena a los municipios ejercer competencias en materia de ordenación del tráfico de vehículos en vías urbanas en los términos que la legislación del Estado disponga, y, en concreto el Texto Articulado de la ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, en su art. 7, atribuye a los municipios la competencia de ordenar y controlar el tráfico en las vías urbanas de su titularidad, así como su vigilancia por medio de los agentes propios, la denuncia de las infracciones que se cometan en dichas vías y la sanción de las mismas cuando no esté expresamente atribuida a otra administración.

Este precepto atribuye también a los municipios la regulación de los usos de las vías públicas mediante disposición de carácter general y, también, la retirada de los vehículos de las vías urbanas y el posterior depósito de aquellos en los casos y condiciones que reglamentariamente se determine.

La competencia tiene el carácter de irrenunciable, a tenor del art. 12 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre y debe ejercerse por los órganos que la tienen atribuida como propia.

Por otra parte, en lo concerniente al procedimiento sancionador, y a la denuncia de las infracciones de tráfico, el art. 75 del RDLeg 339/1990 y el RD 320/1994, de 25 de febrero, que aprueba el Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, en su art. 4, permiten que cualquier persona formule denuncias por hechos que puedan constituir infracciones a los preceptos de la LSV.

La denuncia de las infracciones de tráfico no es función exclusiva de los agentes de la autoridad, ni constituye por tanto un cometido reservado a los agentes encargados de la vigilancia del tráfico, siendo por el contrario una facultad reconocida en el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico a cualquier persona.

Cualquier ciudadano está facultado para comunicar el hecho denunciado a la autoridad competente y a ésta corresponde disponer la incoación del procedimiento, correspondiendo al órgano instructor impulsar su tramitación, o bien, proponer su archivo en el caso de que se declare la inexistencia de la infracción o la improcedencia de imponer sanción alguna.



Todo ciudadano puede denunciar un hecho que atente a la normativa de tráfico, si bien es cierto que las denuncias formuladas por particulares no gozan de presunción de veracidad, motivo por el cual la infracción, supuestamente cometida, deberá acreditarse posteriormente en el periodo probatorio.

Los hechos denunciados podrán ser tenidos por ciertos mediante la justificación de su realidad por los adecuados medios probatorios, entre los que sin duda cabe reputar comprendido, aunque sujeto a valoración, el testimonio del propio denunciante.

En aplicación del art. 75 LSV, en relación con los arts. 5 a 8 del RPST, las referidas denuncias voluntarias deben cumplir unos requisitos para constituir un medio hábil de iniciación del procedimiento sancionador: identificación del vehículo con el que se comete la supuesta infracción, la identidad del denunciado y la relación circunstanciada del hecho, con expresión del lugar, fecha y hora, y nombre, profesión y domicilio del denunciante.

Supuesto que la denuncia se considerara incompleta, procederá requerir al denunciante para que aporte los datos que se consideraran oportunos, en cumplimiento del art. 71 de la Ley 30/1992.

A la vista de las consideraciones realizadas, esta institución formuló una resolución instando al Ayuntamiento de Laguna Dalga, en orden a que procediera al ejercicio de las competencias que ostenta en materia de ordenación del tráfico de vehículos en vías urbanas, así como a dar curso a las denuncias voluntarias conforme a los preceptos legales citados.

Esta resolución fue aceptada.

#### **1.1.4. Regulación municipal sobre vados**

El motivo de la queja **20081763** estaba relacionado con las dificultades que encontraba un ciudadano para acceder al garaje de su casa, incluso a la puerta de su vivienda, debido a los coches que con frecuencia estacionaban frente a la misma, así como a la tramitación de la solicitud de vado presentada ante el ayuntamiento por el afectado.

En el informe remitido en respuesta a nuestra petición de colaboración, si bien se afirmaba que no existían problemas de estacionamiento en la localidad, se reconocían frecuentes problemas de circulación en la zona donde residía el solicitante del vado, problemas relacionados con la ordenación del tráfico, respecto a los cuales el ayuntamiento no había adoptado medida alguna en orden a su solución.

Asimismo se constató que el Ayuntamiento de Manganeses de la Polvorosa no disponía de ordenanza municipal de vados, hecho que se justificó en la carencia de medios para hacer cumplir la misma y en lo innecesario de la adopción de la regulación.



Ahora bien la alegación de falta de medios o el carácter personal, o de cuestión de urbanidad, del problema, no deben ser excusa para eludir la intervención del Ayuntamiento en el cumplimiento de sus competencias. Estos motivos no resultan admisibles toda vez que, de ese modo, la falta de desarrollo reglamentario en una materia concreta bastaría para hacer posible la renuncia del ejercicio de competencias atribuidas a una administración pública.

A este respecto, se reiteró la normativa reguladora de las competencias municipales en materia de ordenación del tráfico de vehículos en las vías urbanas (LRBRL y LSV), recordando que la competencia tiene el carácter de irrenunciable, a tenor del art. 12 de la Ley 30/1992, y debe ejercerse por los órganos que la tienen atribuida como propia.

Así, conforme prevé el art. 75 del (RB), aprobado por RD 1372/1986, de 13 de junio, el aprovechamiento de la vía pública y sus aceras para la entrada de carruajes y vehículos constituye por lo general un uso común especial del dominio público, que está sujeto a licencia (art. 77 RB).

Las entidades locales pueden establecer tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, estando prevista la posibilidad de establecer una tasa por la entrada de vehículos a través de las aceras (art. 20.1 del Texto Refundido de la LHL).

La administración puede proceder, si el obligado a ello no lo hiciera, a la retirada del vehículo de la vía y su depósito en el lugar que designe la autoridad competente, cuando un vehículo permanezca estacionado en los carriles o partes de las vías reservados exclusivamente para la circulación o para el servicio de determinados usuarios. (art. 71 del RDLeg 339/1990).

Por tanto, el hecho de que el Ayuntamiento no disponga de Policía Local o del servicio de grúa para retirada de vehículos, no supone obstáculo alguno para autorizar el uso de garajes, pues el derecho a la reserva con prohibición de aparcamiento se garantiza instalando las oportunas señales y adoptando las medidas legalmente previstas cuando se infrinja dicha prohibición –retirada del vehículo y denuncia de la infracción-, debiendo denunciarse las conductas por aparcamiento indebido y tratar de solventar el problema tramitando los procedimientos sancionadores a que dieran lugar.

Considerando la argumentación jurídica expuesta, esta institución dirigió una resolución al Ayuntamiento de Manganeses de la Polvorosa en los siguientes términos:

*“Que por parte de esa Administración municipal se otorguen las autorizaciones que resulten procedentes para posibilitar el acceso a los garajes del municipio, previa aprobación de la Ordenanza reguladora de las condiciones de otorgamiento de las licencias para entrada y salida de vehículos a través de las aceras.*



*Que, previo informe técnico, se valoren las circunstancias que concurren en la calle Iglesia de la localidad de Manganeses de la Polvorosa y, en su caso, se adopten las medidas precisas para instalar la señalización vial necesaria en orden a la solución de los problemas de ordenación del tráfico puestos de manifiesto”.*

Comunicada la resolución al referido Ayuntamiento este comunicó la aceptación de la misma.

## **1.2. Ordenación del tráfico y seguridad vial**

### **1.2.1. Señalización vial**

El deber de mantener en las debidas condiciones de seguridad la vía pública con el fin de evitar accidentes se desprende de lo establecido en el art. 25.2 b) de la Ley de Bases del Régimen Local, de 2 de abril de 1985 (LBRL) y en el art. 7 a) del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a motor y Seguridad Vial, aprobado por RDLeg de 2 de marzo de 1990.

El primero de dichos preceptos atribuye a los ayuntamientos la facultad de ordenar el tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas, mientras que el segundo les concede atribuciones para regular el tránsito y circulación de vehículos y peatones por las mismas vías, así como la posibilidad de disponer la señalización correspondiente de acuerdo con los principios racionales y técnicos que exige la materia circulatoria, constituyendo una facultad discrecional de la administración.

Por tanto el ejercicio de la potestad discrecional en la ordenación del tráfico viario ha de verificarse a través de la adopción de criterios técnicos cuya ponderación corresponde a la administración.

#### **1.2.1.1. Instalación de pasos de peatones sobreelevados**

En el expediente **20081153** se cuestionaban las características de los pasos de peatones sobreelevados instalados en el Paseo de Salamanca, C/ del Río Silván, C/ Astorga, C/ Ramón Cañas del Río y Glorieta de Carlos Pinilla, de la ciudad de León, en atención a los daños que podían sufrir los vehículos como consecuencia de la altura inadecuada de estos pasos, aun circulando a la velocidad permitida.

Iniciada la investigación oportuna, se solicitó del Ayuntamiento de León que remitiera información en relación con la cuestión planteada, a cuyo tenor se indicaron los procedimientos utilizados para la instalación de este tipo de pasos de peatones y se puso de manifiesto que los



pasos elevados en las calles Paseo del Parque, Astorga, Silván y Ramón Cañas del Río, objeto de la queja, disponían de informes favorables de los técnicos de tráfico de ese Ayuntamiento.

Sin embargo no se remitió, a pesar de haberse solicitado, copia de los informes técnicos, ni se aclararon las medidas geométricas (altura, pendiente) de los reductores de velocidad instalados y si se había evaluado su adecuación desde el punto de vista de la seguridad de los conductores.

El deber de mantener en las debidas condiciones de seguridad la vía pública con el fin de evitar accidentes se desprende de lo establecido en el art. 25.2 b) de la LBRL, y en el art. 7 a) del Texto Articulado de la LTSV.

Por su parte, el art. 57.1 del RDLeg 339/1990 (LSV) establece que corresponde al titular de la vía la responsabilidad del mantenimiento de la misma en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación y la instalación y conservación en ella de las adecuadas señales y marcas viales, lo que supone que sobre la Administración titular de la vía pesa la obligación de instalar la señalización más adecuada para regular la circulación.

El ejercicio de la potestad discrecional en la ordenación del tráfico viario ha de verificarse a través de la adopción de los criterios técnicos más eficaces para conseguir esa finalidad, criterios que dependen de multitud de complejas circunstancias y cuya elección y acogimiento en el caso concreto han de deferirse al juicio ponderado de la Administración encargada de velar por su correcta regulación.

Por tanto los desniveles realizados en la calzada para obligar a los vehículos a reducir la velocidad en los pasos de peatones pueden ser o no adecuados a la finalidad perseguida dependiendo de que su instalación se haya acordado con arreglo a criterios técnicos y se ajusten a las características que se especifiquen en los correspondientes informes.

Esta institución no pretende cuestionar la medida adoptada para conseguir la mejora de la seguridad vial urbana como es la instalación de pasos peatonales sobreelevados, siempre que su implantación responda a criterios objetivos para lograr la reducción de la velocidad de los vehículos, sin generar un perjuicio notable a los conductores.

El Reglamento General de Circulación aprobado por RD 1428/2003, de 21 de noviembre, señala en su art. 5.2 que "No se considerarán obstáculos en la calzada los resaltos en los pasos para peatones y bandas transversales, siempre que cumplan la regulación básica establecida al efecto por el Ministerio de Fomento y se garantice la seguridad vial de los usuarios y, en particular, de los ciclistas."



Estas características no se regulan hasta la publicación de la Orden FOM/3053/2008, de 23 de septiembre, que aprueba la Instrucción Técnica para la instalación de reductores de velocidad y bandas transversales de alerta en carreteras de la Red de Carreteras del Estado.

El objeto de esta norma es el establecimiento de los criterios básicos que deben ser considerados en el proyecto y la ejecución e instalación de «reductores de velocidad» (RDV) y «bandas transversales de alerta» (BTA) en las carreteras de titularidad del Estado; sin embargo, los criterios establecidos en dicha norma deberán ser aplicados en las demás vías, en defecto de normativa específica.

En general se consideran dos tipos diferenciados de dispositivos: aquellos en los que la finalidad es mantener una velocidad reducida de circulación a lo largo de ciertos tramos, y aquellos en los que la finalidad es la advertencia a los usuarios de la necesidad de realizar alguna acción preventiva (por ejemplo: reducir la velocidad).

Los reductores de velocidad de sección transversal trapezoidal -pasos de peatones sobreelevados- cumplen la función de pasos peatonales, situándose su rasante a un nivel superior al del firme; a efectos legales les son de aplicación las disposiciones vigentes relativas tanto a pasos de peatones como a reductores de velocidad.

Los criterios de implantación y diseño se desarrollan también en la Orden FOM/3053/2008 que establece, para los pasos peatonales sobreelevados, unas determinadas características geométricas y unas dimensiones concretas.

También se recogen unas recomendaciones sobre la señalización horizontal y vertical en el entorno de los reductores de velocidad, que tienen como finalidad advertir a los conductores sobre la presencia de pasos sobreelevados.

Debe tenerse en cuenta además que, de producirse algún daño a los usuarios de la vía, podría ser responsable la administración que hubiera acordado su instalación, si los pasos no reúnen las características técnicas precisas para evitar tales daños y no se ha instalado la señalización que advierta sobre su existencia, siendo obligación de la administración la de adoptar todas las medidas previas encaminadas a evitar que el daño se produzca.

Del mismo modo, los pasos de peatones sobreelevados si no han sido correctamente diseñados y ejecutados pueden constituir un riesgo para los ciclistas y usuarios de vehículos de dos ruedas.

Como consecuencia de todo lo expuesto se consideró oportuno formular una resolución dirigida al Ayuntamiento de León en orden a que procediera a comprobar que las dimensiones de los pasos sobreelevados instalados en las vías urbanas se ajustan a las



condiciones técnicas adecuadas para evitar daños a los usuarios de la vía, procediendo en caso contrario a realizar las obras precisas para su correcta instalación y señalización.

Esta resolución fue aceptada.

#### **1.2.1.2. Ausencia de señalización**

El problema de la ausencia de señalización en algunas localidades de la provincia de León dio lugar al planteamiento y pronunciamiento de esta institución en dos expedientes, las quejas **20082203** y **20082246**, de muy similares características.

Como ejemplo, en el expediente **20082203** el Ayuntamiento de Vega de Infanzones, constató en su informe que en la localidad de Vega de Soto, como en las demás localidades del municipio, no existía señalización vial.

A este respecto, el deber de instalar la señalización y marcas viales adecuadas a las características de las vías, con el fin de salvaguardar la seguridad de quienes las utilizan, corresponde a la Administración titular de las mismas.

La obligación del Ayuntamiento de Vega de Infanzones de proceder a la adecuada señalización de las vías cuya titularidad ostente resulta incuestionable a tenor de lo previsto en el art. 57.1 de la Ley sobre TSV, así como su deber de mantener las vías públicas del municipio en condiciones tales que la seguridad de quienes las utilicen quede normalmente garantizada, como se infiere de las competencias atribuidas a los municipios en virtud de los arts. 25.2 b) de la Ley 7/1958, de 2 de abril, RBRL, y 7 a) de la Ley de Tráfico.

La omisión de este deber puede determinar la existencia del nexo causal entre la actuación u omisión administrativa y las consecuencias dañosas de los eventos que puedan producirse, y surgir por tanto la obligación de responder de la administración ante la quiebra de las condiciones mínimas de seguridad que aquélla está obligada a garantizar.

En virtud de lo expuesto, esta Procuraduría consideró necesario dirigir una resolución al Ayuntamiento de Vega de Infanzones con el fin de que, previo el informe técnico que corresponda, se proceda a adoptar las medidas precisas y llevar a cabo las actuaciones necesarias, para instalar la señalización y marcas viales adecuadas a las características de las vías urbanas del municipio, de forma que se garantice la seguridad de todos los usuarios de las mismas, tanto peatones como conductores.

En los mismos términos se dirigió esta institución al Ayuntamiento de Onzonilla, en la resolución formulada con motivo de la tramitación del expediente **20082246**.

En ambos casos, las respectivas administraciones locales, en la fecha de cierre de este Informe, no habían contestado a las resoluciones.

**1.2.1.3. Modificación de la señalización existente**

La queja **20082132** planteaba la disconformidad con la modificación de la señalización viaria de la calle Camino de Moraleja de la ciudad de Medina del Campo (Valladolid), así como la peligrosidad de la referida vía para los peatones, debido a la excesiva velocidad a la que circulan los vehículos y a la ausencia de pasos de cebra en su trazado.

El informe remitido por el Ayuntamiento al que nos dirigimos en solicitud de información al respecto, hizo constar que la ordenación del tráfico en la calle referida, había sido objeto de distintos cambios que respondían a las quejas de unos u otros vecinos, sin que existiera informe técnico alguno sobre las modificaciones llevadas a cabo. Asimismo, se reconocía la ausencia de pasos de peatones en la citada calle, si bien en las dos entradas a la misma se habían situado sendos reductores elevados de velocidad.

De todo ello puede concluirse la conveniencia de adoptar alguna medida para solucionar estos problemas, sin perjuicio de que puedan ser diferentes de las propuestas por los ciudadanos.

Pues bien, las marcas viales son signos externos que se dirigen a todos los usuarios con el fin de ordenar la circulación, y la determinación de cuál deba ser la señalización más adecuada para regular el tráfico no puede dejarse a la conveniencia de intereses particulares de unos u otros vecinos, sino que debe ser evaluado desde un punto de vista objetivo.

Este es el criterio que debe inspirar cualquier actuación relativa a la señalización viaria, la instalación de una señalización de tráfico no debe obedecer a la opinión subjetiva de los vecinos, sino que deberá valorarse si aquella es necesaria desde un punto de vista técnico para mantener la vía en las mejores condiciones posibles de seguridad.

A este respecto, la Administración titular de la vía, en este caso el Ayuntamiento de Medina del Campo, tiene la obligación de proceder a la adecuada señalización de las vías cuya titularidad ostente, así como de mantener las vías públicas del municipio en condiciones tales que la seguridad de quienes las utilicen quede normalmente garantizada. La omisión de estos deberes puede determinar la existencia del nexo causal entre la actuación u omisión administrativa y las consecuencias dañosas de los eventos que puedan producirse, y surgir por tanto la obligación de responder de la Administración ante la quiebra de las condiciones mínimas de seguridad que aquella está obligada a garantizar.

En consecuencia, esta Procuraduría consideró oportuno formular la siguiente resolución:

*“Que, por parte del Ayuntamiento de Medina del Campo, previo el informe técnico que corresponda, se proceda a adoptar las medidas precisas y llevar a cabo las actuaciones*





*necesarias, para instalar la señalización y marcas viales adecuadas a las características de la calle Camino de Moraleja de ese municipio, de forma que se garantice la seguridad de todos los usuarios de las mismas, tanto peatones como conductores, considerando especialmente la posible instalación de pasos de cebra y la adecuación de la regulación del sentido de la circulación existente”.*

La resolución fue aceptada por el Ayuntamiento de Medina del Campo.

En términos muy similares se planteaba la queja **20090691** en la que los problemas de señalización y ordenación del tráfico se producían en una calle de la ciudad de Benavente, por lo que tras insistir en que cualquier actuación o modificación relacionada con la señalización viaria no debía adoptarse conforme a criterios subjetivos de algunos vecinos, se formuló una resolución instando al Ayuntamiento de Benavente, a que previo el informe técnico que corresponda, adoptara las medidas precisas y llevar a cabo las actuaciones necesarias, en orden a la regulación del tráfico en la calle objeto de reclamación, instalando la señalización y marcas viales adecuadas a las características de la vía.

En la fecha de cierre de este Informe anual no se había recibido respuesta del Ayuntamiento de Benavente expresando su postura frente a la resolución anterior.

#### **1.2.1.4. Disconformidad con la instalación de señalización vial**

En la queja **20081465** el promotor del expediente mostraba su disconformidad ante el incumplimiento de la resolución formulada por esta Procuraduría con fecha 12 de septiembre de 2007 en el curso del expediente **Q/0695/07**.

La reclamación que dio origen al referido expediente planteaba la necesidad de restringir la circulación de determinada clase de vehículos por la calle Canueva de la localidad de Becerril de Campos (Palencia) debido a la escasa sección de la calle que obligaba a los mismos a invadir la acera, causando con frecuencia daños en la fachada de una vivienda.

En aquella ocasión, la resolución de esta Procuraduría instó a que por parte de personal técnico se procediera a valorar las circunstancias de todo orden que concurren en la calle Canueva a fin de decidir sobre la necesidad de prohibir el paso de vehículos, o de algunos de ellos, e instalar la señalización de tráfico que corresponda.

Dicha resolución fue aceptada en los siguientes términos:

*“Se acepta su resolución formal y no disponiendo este Ayuntamiento de personal técnico para que valore las circunstancias de todo orden, se ha solicitado de la Excm. Diputación Provincial que proceda a la valoración de las circunstancias a las que se hace referencia en su escrito”.*



Sin embargo, en el Informe remitido por ese Ayuntamiento de Becerril de Campos a esta institución, con motivo de la tramitación de la presente queja, planteada ante el incumplimiento de la referida resolución, se puso de manifiesto que la Diputación Provincial de Palencia emitió un informe el que se apreciaba que en la calle objeto de la queja ya existía señalización de tráfico, correspondiente a la prohibición de aparcar a ambos lados de la calle, pero que, no obstante, debido a su escasa anchura la vía sólo permite el tráfico en un sentido de circulación, por lo que habrá de colocarse una señal de dirección prohibida en el extremo de la calle.

Sin embargo, ese Ayuntamiento se niega a adoptar las indicaciones del referido informe y textualmente informó a esta institución que: *"Esta señal de dirección no se ha colocado ni está prevista su colocación pues la autorregulación de los conductores, ha facilitado siempre el tránsito, sin tener que adoptar ningún tipo de medidas prohibitivas, en dicho punto."*

*A mayor abundamiento, y así consta en el expediente primigenio del que trae causa el presente expediente, existió una reunión de vecinos afectados, para estudiar la posibilidad de permitir el tránsito en una sola dirección, cuestión que no fue respaldada por los vecinos afectados".*

A la vista de lo informado se constató que esa Corporación local no tiene previsto el cumplimiento del contenido y de las indicaciones realizadas en el informe técnico emitido por la Diputación Provincial de Palencia, que se ha pronunciado a favor de la necesaria regulación del tráfico en un solo sentido de la circulación en la calle, en atención a la escasa anchura de la vía que sólo permite el tráfico en un sentido, por lo que deberá colocarse una señal de dirección prohibida en el extremo de la referida calle.

Se obvia el informe técnico al que aceptó ajustarse y se hace reiterando los motivos y argumentos que ya realizara en el anterior expediente y que tras detallado estudio recibieron cumplida respuesta en la resolución de esta Procuraduría que fue aceptada por ese Ayuntamiento.

Sin embargo, lo que se ha constatado con el informe técnico emitido por la Diputación Provincial de Palencia es la necesidad de regular el tráfico en un solo sentido debido a la escasa anchura de la vía.

En este sentido, y tras indicar que una defectuosa señalización de la carretera podría dar lugar a la responsabilidad de la administración titular de la vía por incumplimiento de dicha obligación cuando esa deficiente señalización sea causa de un accidente, se procedió a formular una resolución al Ayuntamiento de Becerril de Campos.



*“De conformidad con el informe técnico emitido por la Diputación Provincial de Palencia, lleve a cabo las actuaciones necesarias en orden a la regulación del tráfico en la calle Canueva, de forma que solo se permita la circulación en un solo sentido, colocándose una señal de dirección prohibida en el extremo de la referida vía”.*

Esta resolución fue rechazada.

### **1.2.2. Seguridad vial**

La queja **20081184** ponía de manifiesto la existencia de un problema de seguridad vial en la avenida de los Reyes Leoneses de León, que padecen fundamentalmente los peatones que pretenden cruzar en el tramo comprendido entre la rotonda próxima al edificio de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León y el Auditorio.

Según se exponía en la reclamación, existen únicamente dos pasos para peatones situados junto a ambas rotondas, insuficientes para facilitar el tránsito de peatones de la zona que cuenta con gran densidad de población y en la que se ubican numerosos establecimientos de hostelería y oficinas.

Recabada información del Ayuntamiento de León, en lugar de los extremos solicitados se informó, desde la Jefatura de la Policía Local sobre el tratamiento de las solicitudes presentadas por los ciudadanos para instalar pasos de peatones sobreelevados.

De esta forma se verificó que se habían recibido cinco peticiones de ciudadanos para instalar pasos de peatones sobreelevados en la avenida de los Reyes Leoneses y que, no considerándose urgente la adopción de dicha medida, se remitieron desde la Jefatura de Policía Local, a la Sección de Urbanismo para que se tuvieran en cuenta en la redacción del Plan de Movilidad.

El RDLeg 339/1990, de 2 de marzo, de Seguridad Vial, impone, en su art. 57.1, al titular de la vía la responsabilidad del mantenimiento de la misma en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación y de la instalación y conservación en ella de las adecuadas señales y marcas viales.

La expresión "mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación" constituye un concepto jurídico indeterminado, cuyo contenido habrá que integrar teniendo en cuenta las circunstancias del caso concreto; y el término "posibles" conduce necesariamente a la fijación de los niveles exigibles de eficiencia para la disminución de riesgos en la gestión del servicio público de carreteras o de vías públicas; la fijación de ese estándar está en función del desarrollo de la administración pública y de la sociedad donde se centra su actividad al servicio objetivo de los intereses generales.



El deber de cuidado no se agota con la colocación fija o circunstancial de una señal de tráfico determinada, sino que alcanza a todas las medidas encaminada a proporcionar seguridad en la circulación.

En este caso, la avenida de los Reyes Leoneses de la ciudad de León constituye una arteria principal de la zona de Eras de Renueva, constando de varios carriles de circulación en cada sentido separados por un espacio peatonal central, avenida en la que el tráfico de vehículos es especialmente fluido.

La gran afluencia de vehículos en las glorietas situadas, una, en la intersección con la avenida de la Cruz Roja y, la otra, en la confluencia con las avenidas Condesa de Sagasta, Suero de Quiñones y Peregrinos, exige que la maniobra de incorporación de los vehículos se realice con celeridad pudiendo los conductores encontrar dificultades para detenerse en los pasos de peatones ubicados junto a las mismas, lo que se traduce en un escaso respeto de la preferencia de los peatones que cruzan por los pasos señalizados.

Además el tramo de vía comprendido entre ambas glorietas es un tramo de considerable longitud, lo que favorece que los vehículos alcancen una velocidad que, sin otros datos diferentes de la mera observación, podría calificarse como elevada.

A todo ello se añade que, hacia la mitad del tramo, desemboca la avenida del Cinco de Octubre y, tanto los vehículos como los peatones que transitan por ella, deben recorrer cierta distancia hasta una de las glorietas, lo cual no plantea mayores problemas a los vehículos, pero sí a los peatones que, buscando una inmediata continuidad de su itinerario, utilizan el más corto y atraviesan la avenida de los Reyes Leoneses aunque no exista un paso habilitado al efecto.

De todo lo indicado se desprende que los conductores de los vehículos incumplen las normas de preferencia de los peatones en los pasos señalizados para ellos, circulan a velocidad elevada y, a la vez, pueden verse sorprendidos por peatones que cruzan indebidamente por una zona de riesgo, si bien inducidos porque el hacerlo por los pasos señalizados no les garantiza una mayor seguridad.

Todas estas circunstancias denotan que la señalización instalada es insuficiente o resulta incompleta para regular el tráfico de la zona.

La única seguridad para todos los intervinientes en la circulación, tanto peatones como conductores, sólo puede lograrse mediante el cumplimiento de las normas de ordenación del tráfico impuestas, que eviten interferencias entre los distintos usuarios de la vía.

Tanto los peatones como los conductores de los vehículos deben transitar en la confianza de que nada va a interferir su normal trayectoria, principio de confianza que rige en



esta materia, aunque también es cierto que dicho principio no tiene un carácter absoluto y que además en determinados supuestos -personas mayores, niños o discapacitados- dicho principio cede en favor del principio de conducción defensiva, obligando a los conductores a adoptar un plus de diligencia ante la posibilidad de conductas extrañas o anómalas.

Tampoco cabe desconocer que la administración debe perseguir el objetivo de eliminar los riesgos de producción de accidentes de tráfico, entre los cuales cobran especial relevancia dentro de la ciudad los atropellos, puesto que el peatón es la parte más débil en caso de conflicto con un vehículo.

Los problemas de tráfico llevan consigo, en general y en todos los casos, la adopción de una serie de medidas que tiendan a reducir los accidentes de circulación y que posibiliten la convivencia de vehículos y peatones en la utilización de las vías públicas, medidas que comprenden actuaciones educativas y de formación vial, de vigilancia y control, actuaciones sancionadoras y también de ordenación del tráfico de acuerdo con las peculiares características de cada vía.

En consecuencia se procedió a formular una resolución al Ayuntamiento de León en los siguientes términos:

*“Que se proceda a realizar controles de velocidad en la avenida de los Reyes Leoneses con el fin de comprobar la velocidad a la que circulan los vehículos.*

*Que, en caso de detectarse alguna infracción a las normas de tráfico sobre exceso de velocidad, falta de respeto de pasos de peatones, o cualquier otra, se denuncien las infracciones para la tramitación de los expedientes sancionadores oportunos.*

*Que, se decida sobre la procedencia de adoptar alguna medida de refuerzo de la señalización para garantizar el respeto de las normas infringidas, especialmente la observancia de los límites de velocidad y la preferencia de los peatones en los pasos señalizados.*

*Que, previo informe técnico, se examine la conveniencia de señalar un paso de peatones para atravesar la avenida de los Reyes Leoneses a la altura de la avenida del Cinco de Octubre”.*

En la fecha de cierre de este Informe anual el Ayuntamiento de León no había puesto de manifiesto su postura.



### **1.2.3. Circulación de bicicletas por aceras y zonas peatonales**

El uso indebido de las zonas peatonales y aceras de la ciudad de León para el desplazamiento y circulación de bicicletas está en el origen de la queja **20081877** planteada ante esta Procuraduría.

Los peatones, las personas que circulan a pie por las zonas que les son propias, sufren continuas molestias y perjuicios, llegando incluso a ver en peligro su integridad física, como consecuencia de la circulación sin control, y en ocasiones a una velocidad excesiva y totalmente inadecuada, de las bicicletas que, en suma, circulan por estas zonas vulnerando las prescripciones vigentes de la normativa de tráfico, sin que el ciudadano aprecie respuesta por parte de las autoridades municipales.

La presente queja evidencia la persistencia de un problema que ha sido objeto de un reiterado tratamiento por parte de esta institución que se ha pronunciado al respecto en distintas actuaciones de oficio relacionadas con la seguridad vial llevadas a cabo en los años 1998, 2000, 2001 y 2003, instando a las administraciones locales, para que se llevaran a cabo comprobaciones sobre el uso que se hace de las zonas peatonales, de forma que este fuera conforme a las normas de circulación; al fomento y divulgación de las normas de circulación que deben observar los usuarios de bicicletas, patines, etc. en las vías peatonales; así como a que se extremen las precauciones para evitar una utilización indebida de estas zonas mediante el ejercicio de la potestad sancionadora.

Iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, nos dirigimos al Ayuntamiento de León con el fin de obtener información en relación con el problema; sin embargo, y a pesar de haberse solicitado, no se facilitaron a esta institución los datos concernientes al número de denuncias y expedientes tramitados en relación con este problema en los dos últimos años, ni los datos sobre las actuaciones concretas de vigilancia y control desarrolladas al respecto por la Policía Local.

El único dato remitido por parte de este Ayuntamiento ha sido una copia del Plan Sectorial de Movilidad Peatonal y del Plan Sectorial de Transporte en Bicicleta, incluidos en el Estudio Previo al Plan de Movilidad Urbana Sostenible de la ciudad de León.

Analizando detenidamente los hechos expuestos, así como la documentación existente, y con aplicación de la normativa vigente al respecto, se realizaron las siguientes consideraciones:

Los peatones son el elemento más frágil de todos los que circulan por las calles por lo que, en principio, el tránsito de bicicletas por aceras y zonas peatonales constituye en sí un elemento de riesgo. El uso compartido de zonas peatonales por personas a pie y por vehículos



ocasiona riesgos potenciales para los viandantes que pueden verse en situaciones de peligro en caso de colisión con uno de aquellos.

Por estos motivos, los apartados 55 y 56 del anexo I de la Ley TSV, establecen que el uso de las zonas peatonales (entre las que se incluyen aceras, andenes y paseos) se encuentra reservado a la circulación de peatones.

En consecuencia, los vehículos tienen vedada la circulación por dichos espacios, tal y como también dispone el art. 121.5 del Reglamento General de Circulación, aprobado por RD 1428/2003, de 21 de noviembre, según el cual “La circulación de toda clase de vehículos en ningún caso deberá efectuarse por las aceras y demás zonas peatonales”.

Los apartados 5 y 6 del anexo de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, atribuyen a las bicicletas la condición de vehículos, de modo que, en cuanto tales, quedan sujetas a la prohibición de circular por las aceras y zonas peatonales a que hemos hecho referencia.

Únicamente se permite el paso de ciclomotores de dos ruedas por estos espacios cuando su conducción se realice a pie, dado que, en esos casos, el apartado 2 del mismo anexo atribuye la condición de peatón a la persona que los dirige.

Respecto a la circulación de patines, monopatines y aparatos similares, el art. 121.4 del Reglamento General de Circulación establece que quienes los utilicen sólo podrán circular a paso de persona por las aceras o calles residenciales.

Por su parte, los apartados 69 y siguientes del mencionado Anexo I, definen determinadas vías de circulación, destinadas de forma específica a su utilización por bicicletas, una de cuyas características es que se trata de zonas diferenciadas de los espacios circundantes.

De esta forma, queda precisada por la normativa vigente la prohibición expresa para toda clase de vehículos, y por tanto también para las bicicletas, de circular por las aceras y zonas peatonales. Sin embargo, pese a esta prohibición y a los reiterados y constantes pronunciamientos de esta Procuraduría a este respecto, esta nueva queja y la experiencia diaria ponen de manifiesto que, por parte del Ayuntamiento de León, no se han adoptado las medidas necesarias tendentes a la solución de este problema, por lo que no queda sino insistir en las mismas recomendaciones que ya se hicieran en anteriores pronunciamientos de esta institución, en especial las formuladas en la actuación de oficio **OF/84/00**, habida cuenta la subsistencia del problema planteado.

Por otra parte y a este respecto, examinado el Plan Integral de Movilidad Sostenible de León remitido a esta institución, resulta necesario precisar que, el planteamiento futuro que



realiza el Plan Sectorial del Transporte en Bicicleta, sobre la apertura de ciertas calles peatonales al objeto de favorecer la coexistencia entre peatones y ciclistas, y la elaboración de una futura regulación a ese respecto de forma que peatones y bicicletas compartan o coexistan en zonas peatonales, debe respetar las disposiciones legales a la hora de conciliar la circulación de bicicletas, con la prohibición expresa de circulación de las mismas por las zonas peatonales y aceras que establece la normativa de rango superior actualmente en vigor.

En virtud de todo lo expuesto, se consideró oportuno formular la siguiente resolución al Ayuntamiento de León:

*“Que se adopten las medidas y se lleven a cabo las actuaciones necesarias tendentes al cumplimiento de lo dispuesto en la normativa general de tráfico expuesta, respecto a la circulación de bicicletas por aceras y zonas peatonales de la ciudad de León.*

*Que se realicen campañas divulgativas al objeto de dar a conocer las normas de circulación que deben observar los usuarios de ciclos, bicicletas y similares en las aceras y zonas peatonales de la ciudad.*

*Que se extremen las precauciones y se lleven a cabo las actuaciones necesarias para evitar la utilización indebida de las aceras y zonas peatonales mediante un ejercicio efectivo de la potestad sancionadora.*

*Que para el caso de elaboración de una Ordenanza reguladora de la circulación de ciclos, bicicletas y similares, se verifique que la misma respeta las disposiciones legales a la hora de conciliar la circulación de bicicletas, con la prohibición expresa de circulación de las mismas por las zonas peatonales y aceras que establece la normativa de rango superior actualmente en vigor”.*

En la fecha de cierre de este Informe anual el Ayuntamiento de León no había puesto de manifiesto su postura en relación con la presente resolución.

#### **1.2.4. Deficiencias de carril bici**

El objeto de la queja **20080018** era la existencia de algunas anomalías en el carril bici de “La Aldehuela”, construido en los márgenes de los ríos Vaderaduey y Duero.

Concretamente, la reclamación hacía referencia a la existencia de un tramo compartido por ciclistas y peatones, sin señalización que advirtiera sobre la coincidencia de ambos tipos de usuarios; deficiencias en el firme del pavimento, además de la presencia de barro y vegetación, todo lo cual aumentaba el riesgo de sufrir caídas; la presencia de perros sueltos; y, por último, la escasa vigilancia de la zona por parte de la patrulla de medio ambiente.





Admitida a trámite la queja se inició la investigación oportuna requiriendo del Ayuntamiento de Zamora la elaboración de un informe sobre estas cuestiones.

En atención a dicha petición de información se remitió informe del cual se desprendió que podrían llevarse a cabo algunas actuaciones que redundarían en una mejora de las condiciones de seguridad de esta infraestructura a la hora de su utilización tanto por los peatones como por los ciclistas.

Ciertamente la existencia de un vial de utilización compartida por ciclistas y peatones puede constituir, en general, un factor de riesgo para la seguridad de las personas que transitan por él, razón por la cual entiende esta Procuraduría que sería deseable que se extremaran las precauciones por ese Ayuntamiento.

Por tanto deberá comprobarse que la señalización instalada es la adecuada para garantizar la seguridad de los usuarios a lo largo de todo el carril bici, muy especialmente en el tramo a lo largo del cual, debido a su estrechez, no puede diferenciarse un carril para peatones y otro para ciclistas, delimitando de forma clara el comienzo y el fin de la zona de uso compartido y estableciendo las limitaciones de velocidad que se estimen convenientes para evitar colisiones y accidentes.

En cuanto a las deficiencias del pavimento, así como a las condiciones de limpieza del vial -presencia de vegetación y barro- nada se informó al respecto, salvo la referencia a que *“la zona ganada el río Duero se hizo mediante colocación de escollera y los movimientos de ajuste y las crecidas del río afectan directamente a este tramo de carril bici, por lo que se han tenido que mejorar las cimentaciones de paseo y reparar el firme varias veces; no obstante esta obra fue ejecutada en el año 2001 habiendo rebasado el plazo de garantía de la obra”*.

Resulta obligado indicar que las deficiencias en la conservación de este vial pudieran constituir un supuesto de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento por los posibles accidentes que se produjeran por esta causa en el carril bici.

En algunos casos planteados ante los Tribunales Superiores de Justicia, éstos han declarado la responsabilidad patrimonial de la Administración titular del carril bici por corresponderle el mantenimiento en las debidas condiciones de seguridad para los usuarios del mismo (STSJ Comunidad Valenciana 18-9-2008; STSJ de Madrid 20-07-06).

Finalmente, sobre la vigilancia de las infracciones a las normas de utilización del carril bici, incluido su uso como zona de esparcimiento de perros sin correa, se indicó que se habían dado instrucciones a los agentes de la Policía Local para que vigilen y corrijan las actuaciones contrarias a la reglamentación de animales de compañía, instrucciones que deberían extenderse al control de las demás conductas que constituyan una utilización indebida del carril bici.



En consecuencia, esta Procuraduría consideró oportuno formular la siguiente resolución al Ayuntamiento de Zamora:

*“Que se proceda a realizar una comprobación de la señalización existente en el carril bici, adoptando las medidas de refuerzo, reposición o instalación de las señales y marcas viales que se estimen procedentes para garantizar la seguridad de los usuarios, especialmente en el tramo de uso compartido por peatones y ciclistas.*

*Que se verifique el estado de conservación y limpieza del firme del carril bici y de la vegetación de los márgenes, con el fin de adoptar las medidas oportunas en caso de detectarse alguna anomalía.*

*Que, en la medida de lo posible, se incremente la vigilancia de las posibles conductas infractoras de las normas de utilización del carril bici, con el fin de evitar situaciones de riesgo”.*

La presente resolución fue aceptada por el referido Ayuntamiento.

### **1.3. Seguridad ciudadana**

La queja **20091098** planteaba la disconformidad de un ciudadano con la instalación de cámaras de videovigilancia en un edificio público de la ciudad de Salamanca.

La intervención de esta Procuraduría permitió constatar que la instalación de las cámaras para vigilar las instalaciones de titularidad municipal cumplían los requisitos previstos no sólo en la LO 15/1999, de Protección de Datos de carácter personal, sino en su reglamento regulador y en la Instrucción 1/2006, de 8 de noviembre, de 2006, de la Agencia Española de Protección de Datos, sobre el tratamiento de datos personales con fines de vigilancia a través de sistemas de cámaras o videocámaras. Entre otras cuestiones, las cámaras no requerían la previa autorización de la Delegación de Gobierno toda vez que la instalación de las mismas se hizo en la entrada del edificio grabando el acceso y no la vía pública; por tanto, ninguna autorización requería la citada instalación, al margen de la necesaria inscripción del fichero, por lo que se procedió al archivo de la reclamación.

### **1.4. Juego y espectáculos**

Este ámbito de actuación de las administraciones públicas ha dado lugar a la presentación de 10 quejas durante el año 2009, planteándose cuestiones de diverso carácter sobre algunos espectáculos taurinos de carácter tradicional, así como reclamaciones referidas a cuestiones procedimentales sobre las autorizaciones de las máquinas de juego.



#### **1.4.1. Juego**

El Estatuto de Autonomía de Castilla y León atribuye a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en la materia de casinos, juegos y apuestas con exclusión de las loterías y apuestas del Estado, lo que la habilita para el ejercicio de facultades tanto legislativas como ejecutivas sin perjuicio de lo establecido en el art. 149 CE.

En desarrollo de estas facultades, la Ley 4/1998, de 24 de junio, Reguladora del Juego y de las Apuestas de Castilla y León, aborda de una manera global y sistemática la actividad del juego y de las apuestas.

La asunción de esta competencia ha puesto de relieve la necesidad de regular el subsector de máquinas recreativas y de azar en dos aspectos puntuales y de gran complejidad, su explotación e instalación y este es el objeto del Decreto 12/2005, de 3 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento regulador de las máquinas de juego y de los salones recreativos y de juego.

La existencia de irregularidades en la tramitación de un expediente de renuncia a la renovación de la autorización administrativa de emplazamiento de máquinas de juego, así como en la concesión de la posterior autorización de emplazamiento, fue el origen del expediente **20082301**.

Analizando detenidamente el informe remitido por la Consejería de Interior y Justicia, en respuesta a nuestra petición de colaboración, así como la documentación obrante en esta Procuraduría, y con aplicación de la normativa vigente en esta materia, esencialmente el Reglamento regulador de las máquinas de juego (Decreto 12/2005) se constató que el art. 42 de la referida norma establece una vigencia mínima de 2 años y máxima de 5 años para la autorización de emplazamiento de máquinas recreativas que, llegada a su término, se renovará automáticamente por periodos de 2 años salvo que una de las partes solicite su renuncia y dicha solicitud se realice en el plazo reglamentariamente establecido.

En el caso sometido a la supervisión de esta institución, el titular de un establecimiento presentó, en tiempo y forma, la renuncia a la renovación automática de la autorización de emplazamiento; por tanto, ésta debió surtir efectos respecto de lo en ella contenido, que no es sino la renuncia a la renovación automática, y ello sin necesidad de verificar traslado alguno a la empresa operadora.

A este respecto, el reglamento regulador establece la posibilidad, para cualquiera de las partes, de renunciar a la renovación automática, siempre y cuando se lleve a cabo en tiempo y forma, sin exigir una concurrencia de voluntades. La norma indica que basta con que una de las partes solicite la renuncia, precisando el plazo para hacerlo y sancionando la solicitud



extemporánea con la falta de efecto. La renuncia opera de forma automática, sin que la norma exija la notificación a la parte que no la presente y sin necesidad de resolución por parte de la administración. La declaración de voluntad de cualquiera de las partes produce el efecto de que no se renueve automáticamente la autorización de emplazamiento.

A pesar de que el Reglamento prevé una renuncia unilateral, sin que la voluntad de la empresa operadora, en este caso, condicione la renuncia formulada, la administración llevó a cabo un trámite de audiencia a la referida empresa, al amparo del art. 84.1 y 2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, haciendo constar de forma expresa que transcurrido el plazo, la Delegación Territorial acordaría, mediante resolución administrativa lo que estimara oportuno en derecho.

Verificado el traslado, ni la empresa operadora realizó alegaciones, pese a estar debidamente notificada, ni la administración se pronunció o resolvió en sentido alguno.

Puede concluirse que, en lo relacionado con la renuncia a la renovación automática, verificada su presentación en tiempo, esta debió surtir sus efectos, que no constaban en la copia del expediente remitida a esta institución, sin necesidad de trámite adicional alguno; no obstante, una vez que la administración puso de manifiesto su decisión de resolver expresamente sobre la renuncia, debió pronunciarse.

En cuanto a la posterior autorización de emplazamiento de máquinas recreativas concedida por la Delegación Territorial a favor del titular del establecimiento y la empresa operadora con la que no deseaba continuar trabajando, debió llevarse a cabo, bien un trámite de alegaciones, bien las diligencias que se consideraran necesarias, con carácter previo a la concesión de la autorización de emplazamiento y al objeto de comprobar y verificar la voluntad real del titular del establecimiento, y evitar posibles perjuicios, entre otros el de verse obligado a mantener la contratación con una empresa operadora con la que ya no deseaba trabajar.

Más aún, cuando la administración autonómica comprobó la existencia de dos solicitudes de autorización de emplazamiento coincidentes, presentadas el mismo día, para el mismo establecimiento y suscritas por el mismo titular pero con dos empresas operadoras distintas. Existían motivos evidentes y suficientes para considerar necesario aclarar la voluntad del titular del establecimiento, sin que el orden de presentación y registro de las solicitudes, o la diligencia y celeridad en la tramitación de las mismas justifique los posibles perjuicios que se pudieran ocasionar.

La duplicidad de solicitudes evidencia una contradicción, incluso la existencia de una presunta irregularidad en las mismas; en cualquier caso, considerada junto con la renuncia a la renovación automática presentada por el titular del establecimiento, la duplicidad plantea dudas



suficientes sobre la voluntad real de éste, confirmadas con la oposición que formuló tras la concesión de la autorización, en la que incluso, el afectado manifiesta la presunta falsedad de su firma en el documento de solicitud cuestión que, si bien es cierto corresponde dilucidar ante los tribunales de la jurisdicción competente, la administración no puede obviar, adoptando una resolución, con consecuencias jurídicas, que contravenga la voluntad del titular del establecimiento.

En todo caso, verificada la presentación y registro de la segunda solicitud de autorización de emplazamiento a favor de la otra empresa operadora, no consta que diera lugar a la tramitación del correspondiente expediente en orden a su resolución.

La autorización de emplazamiento es básicamente un documento de control que permite a la administración conocer y controlar quién, donde, cómo y qué número de máquinas de juego se explotan. La autorización de emplazamiento cierra el círculo del sistema de autorizaciones que deben ostentar empresas operadoras y titulares de establecimientos de hostelería y se basa en la existencia de un acuerdo entre los solicitantes. Acuerdo que también debe ser comprobado por la administración a fin de ofrecer seguridad jurídica a los sujetos intervinientes y a modo de control de la forma en que se desarrolla la actividad.

En el presente caso, la administración debió verificar o cerciorarse de que la voluntad del titular del establecimiento era clara e inequívoca y que se correspondía con el contenido de la solicitud, y tal exigencia cabe con mayor razón y rigor cuando existieran evidencias y manifestaciones del titular en contra de la concesión.

A la vista de todo lo expuesto, se consideró preciso formular la siguiente resolución a la Consejería de Interior y Justicia:

*«Que previos los trámites legales precisos y a la vista de las irregularidades puestas de manifiesto, se proceda a la extinción de la autorización de emplazamiento, otorgada con fecha 1 de diciembre de 2008 para la instalación de dos máquinas de juego tipo "B" en el establecimiento público denominado (...) como consecuencia de la solicitud presentada con fecha 1 de diciembre de 2008 presuntamente suscrita entre la titular de la actividad y la empresa operadora (...).*

*Que se proceda a la adopción y práctica de las diligencias necesarias en orden a la verificación de la voluntad de la titular del establecimiento y, en atención a su resultado, se resuelvan de forma expresa las solicitudes formuladas, y todo ello de conformidad con lo previsto en el Decreto 12/2005, de 3 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento regulador de máquinas de Juego y de los Salones Recreativos*



*y de Juego de la Comunidad de Castilla y León, así como en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAPyPAC».*

La resolución fue rechazada.

#### **1.4.2. Espectáculos**

Predominan en esta materia las quejas presentadas por un colectivo, en concreto, por una asociación para la defensa de los animales, en las que de forma reiterada se pone de manifiesto la falta de respuesta, por parte de distintas administraciones, a los escritos o denuncias que presenta, habitualmente en relación con las celebraciones de diversos espectáculos taurinos populares.

Estas reclamaciones se han visto solucionadas en dos ocasiones, en los expedientes **20082285** y **20082034**, tras nuestra intervención en el asunto, y, únicamente el supuesto planteado en la queja **20090061** dio lugar a la formulación de una resolución.

En esta queja se exponía que, presentado ante un órgano administrativo dependiente de la Consejería de Agricultura y Ganadería un escrito en el que se denunciaba el presunto sacrificio ilegal de un toro tras la celebración, en la localidad de Astudillo (Palencia), de un festejo taurino popular no autorizado, éste no había recibido respuesta alguna.

El informe remitido a esta Procuraduría confirmó que por parte del órgano dependiente de la Consejería de Agricultura y Ganadería no se había procedido a la tramitación de la denuncia presentada, al considerar que en la misma no se apreciaba vulneración alguna de la normativa relacionada con la sanidad animal, a excepción de la referente a espectáculos taurinos, y que dicha infracción ya había sido sancionada por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia.

Esta institución, sin embargo, consideró que fueran o no los hechos denunciados constitutivos de una infracción administrativa cuya sanción fuera competencia, o no, de la Consejería de Agricultura y Ganadería, lo cierto es que no se llevó a cabo actividad administrativa alguna, sin que el órgano competente de la citada Consejería hubiera comunicado resolución alguna al colectivo denunciante en relación con el trámite dado a su escrito o sobre la decisión adoptada respecto a las cuestiones planteadas en el mismo.

Remitida la denuncia al Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Palencia éste pudo remitirla al órgano competente de la Consejería de Interior, toda vez que, en contra de lo afirmado, el art. 38 del Decreto 14/1999, de 8 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Espectáculos Taurinos Populares de la Comunidad de Castilla y León, regula entre las infracciones consideradas graves, la celebración de espectáculos taurinos populares no



permitidos y la falta de sacrificio de las reses o su sacrificio en lugares, formas o fuera del tiempo preceptivamente establecidos.

Así, el que la Consejería de Interior impusiera una sanción al Ayuntamiento de Astudillo, por la celebración de un espectáculo taurino popular no permitido, no impide, en principio, que la citada Consejería (o la considerada competente) pudiera apreciar la comisión de otra infracción distinta en el mismo evento, vinculada a las condiciones en las que se procedió al sacrificio del animal (art. 23 Decreto 14/1999). Se trata de dos infracciones distintas y de dos bienes jurídicos protegidos distintos. En cualquier caso no correspondía a la Consejería de Agricultura y Ganadería determinar la procedencia o no de la sanción en este ámbito, como ella misma argumentaba.

Ante los hechos denunciados y remitidos al Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Palencia, la administración debió pronunciarse, bien acordando la no iniciación del correspondiente procedimiento, bien remitiendo la cuestión al órgano que se considerara competente en aplicación de lo previsto en el art. 20 de la Ley 30/1992, bien acordando, con carácter previo al acuerdo de iniciación del procedimiento sancionador, la apertura de un trámite de información previa, con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y de decidir acerca de la necesidad o no de iniciar dicho procedimiento.

En definitiva, esta Procuraduría resolvió que:

*“La Consejería de Agricultura y Ganadería debía dar respuesta, con la mayor brevedad posible, a la denuncia presentada en relación con las condiciones en las que fue sacrificado el toro, tras la celebración del espectáculo taurino popular no permitido, así como proceder a resolver los recursos, reclamaciones y demás actuaciones administrativas en tiempo y forma respetando las previsiones legales y adecuándolas a los principios de eficacia y eficiencia”.*

La resolución formulada fue aceptada por la citada Consejería.

En otro orden de cosas, el expediente **20090069** hacía referencia a la presunta existencia de irregularidades en la tramitación de un expediente de autorización de espectáculos taurinos.

El afectado había solicitado, de forma conjunta, ante la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León, en León, autorización para la celebración de dos espectáculos taurinos, uno de ellos popular. Requerido al objeto de que completara la documentación presentada con su solicitud al resultar ésta insuficiente para los dos espectáculos, el interesado se personó en las dependencias de la referida Delegación Territorial, en principio, con la documentación requerida, el mismo día que vencía el plazo de subsanación



La documentación, por causas que no quedaron determinadas, fue dejada en la mesa de la Jefatura de Negociado, después del horario de atención al público y de registro, y consta unida y foliada en el expediente administrativo tramitado en relación con la solicitud formulada, para ambos espectáculos.

No obstante, el interesado no recibió resolución alguna de la administración en relación con su petición por lo que solicitó la notificación de la resolución expresa por la que fueron denegados los festejos taurinos. Así, se dictaron las correspondientes resoluciones, en un caso, declarando el desistimiento, al no haberse aportado la documentación requerida y en otro, denegando la autorización, igualmente por no aportar la documentación requerida.

Dejando al margen la veracidad o no de las cuestiones relacionadas con la atención prestada al afectado en las dependencias administrativas, toda vez que respecto a esta cuestión nos encontramos ante versiones contradictorias de los hechos que no contaban con elementos suficientes que dotaran de mayor credibilidad a una respecto de la otra, lo que sí resultó cierto es que el interesado acudió a la Delegación Territorial de León dentro del plazo conferido al efecto, para la subsanación de los documentos a aportar con la solicitud, y que la documentación que el interesado llevaba consta unida y foliada en el expediente administrativo.

Sin embargo, el órgano administrativo competente al respecto no sólo no se pronunció expresamente y en plazo sobre las solicitudes presentas, sino que, una vez requerido, por parte del afectado, para que dictara resolución expresa procedió a la denegación de las mismas al considerar que la documentación requerida no había sido aportada a pesar de que la misma consta en el expediente.

A este respecto, el mandato de resolver que consagra el art. 42 de la Ley 30/1992 no puede ceder so pretexto de un desistimiento consecuencia de la falta de determinados documentos, más aún cuando los mismos figuran en el expediente como ocurre en el presente caso, permitiendo a la administración formarse un juicio sobre la cuestión de fondo.

En todo caso, la administración acordó tener por desistido al interesado en el procedimiento iniciado para la celebración de la novillada mixta.

Esta decisión administrativa tenía su fundamento inicial en la obligación que, con carácter general, el art. 71 de la Ley 30/1992, establece para la administración que instruye un procedimiento de dar la oportunidad al particular de subsanar los defectos en los que haya podido incurrir al formular su solicitud.

Dicha obligación genérica se concreta para el procedimiento que ahora nos ocupa en la previsión contemplada en el art. 29 del Reglamento de Espectáculos Taurinos ya citado.





Aunque el art. 71 utilice el término “desistido”, debe entenderse que el artículo en cuestión contempla un supuesto especial de perención para el caso de que no sea atendido por el ciudadano el requerimiento administrativo. En cualquier caso, no bastará con el requerimiento al particular y con la inactividad de éste más allá del plazo previsto, para que se entienda terminado el procedimiento, sino que será preciso declarar expresamente la caducidad o perención de éste y su comunicación al interesado.

En otras palabras, el archivo de las actuaciones o, lo que es lo mismo, la caducidad del procedimiento, no se produce de forma automática, sino que es necesario que un acto lo declare, de manera que si, antes de que se produzca esa declaración, tiene lugar la subsanación o la aportación de documentos por el ciudadano, no es posible ya declarar la caducidad, sino que es preciso resolver sobre el fondo del asunto planteado.

En conclusión, el principio antiformalista que preside todo procedimiento administrativo y la exigencia de resolver expresamente todos los procedimientos, aun cuando sea declarando la caducidad de los mismos, impedía que, una vez que fue entregada la documentación solicitada o subsanado el defecto detectado, fuera posible archivar la solicitud amparándose para ello en la superación del plazo concedido para atender el requerimiento de la administración. Ese archivo sólo podía tener lugar si en el momento de acordarlo el interesado no hubiera realizado lo requerido por la administración.

En este caso la administración disponía de la documentación requerida en el plazo concedido para la subsanación de las solicitudes formuladas y no obstante, no procedió a la resolución expresa de las mismas. De igual forma, cuando se tuvo por desistido al interesado, obraba en poder de la Delegación Territorial la documentación requerida al mismo.

Resumiendo, la administración disponía de la documentación necesaria para entrar a resolver y determinar la procedencia, o no, de la concesión de las autorizaciones de los espectáculos taurinos, resolución que, en todo caso, debió producirse de forma expresa y en los plazos legalmente establecidos, sin que pueda servir de justificación la alegada falta de presentación de los documentos requeridos, más aún cuando no fue así.

Todas estas consideraciones dieron lugar a la formulación de la siguiente resolución a la Consejería de Interior y Justicia, que en la fecha de cierre del presente Informe no había puesto de manifiesto su postura al respecto:

*“Primero.- Que en futuras actuaciones y en cumplimiento de la obligación de resolver sancionada en el art. 42, en relación con el art. 71.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAPyPAC, así como de los arts. 26 del Decreto 14/1999, de 8 de febrero, que aprueba el Reglamento de Espectáculos Taurinos Populares de la*



*Comunidad de Castilla y León y 29 del RD 145/1996, de 2 de febrero, que aprueba el Reglamento de Espectáculos Taurinos, se proceda a resolver de forma expresa las solicitudes planteadas en los respectivos procedimientos, en general y, para la concesión de autorizaciones en materia de espectáculos taurinos, en concreto.*

*Segundo.- Que para futuras actuaciones se proceda a verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos, según el caso, tanto en el Reglamento de Espectáculos Taurinos Populares de la Comunidad de Castilla y León, como en el Reglamento de Espectáculos Taurinos, en las solicitudes presentadas para la autorización de espectáculos taurinos, procediendo a su concesión o, en su caso, a su denegación expresa con indicación de los motivos de la decisión y con la apertura de un nuevo plazo para la presentación de recursos”.*

## **2. INMIGRACIÓN**

Los cambios acaecidos en los últimos años en los flujos migratorios han motivado que Castilla y León, como le ocurrió con anterioridad a otras comunidades autónomas, se haya convertido en una tierra de acogida de inmigrantes. En efecto, de ser un territorio generador de emigrantes, las nueve provincias que integran esta Comunidad han pasado a ser lugar de destino de mujeres y hombres que, por motivos parecidos a aquellos que condujeron a muchos castellanos y leoneses a abandonar su tierra en su día, se vieron impelidos a salir de sus países respectivos con el fin de buscar nuevas perspectivas de futuro para ellos y sus familias.

El exponencial crecimiento de la inmigración en Castilla y León se evidencia en el siguiente dato: de acuerdo con lo señalado en el Padrón municipal, de 42.640 personas de nacionalidad extranjera que se encontraban empadronadas en algún municipio de Castilla y León en 2002 (1,72% de la población de la Comunidad), se ha pasado a los 166.032 extranjeros empadronados con fecha 1 de enero de 2009 (6,49% de la población total). A pesar de que el porcentaje de población extranjera en la sociedad castellano y leonesa se encuentra lejos aún de la media nacional (12%), el crecimiento constante de la relevancia cuantitativa del colectivo inmigrante en esta Comunidad es innegable.

En este sentido, aunque en los últimos dos años se haya producido una ralentización general del crecimiento de la inmigración en España (según los datos del INE, el porcentaje de inmigrantes que se empadronaron en España descendió en 2008 un 56% respecto al año anterior), el Informe sobre Desarrollo Humano 2009 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) advierte de que, a pesar de este paréntesis, la tendencia al crecimiento de la llegada de extranjeros a los países desarrollados no remitirá mientras las desigualdades entre países continúen acentuándose.



La evolución del fenómeno de la inmigración ha tenido su traducción, como no podía ser de otra forma, en el Ordenamiento jurídico estatal y autonómico. Así, desde un primer momento en el cual la legislación, en este ámbito material, se centraba, básicamente, en la regulación de la entrada de extranjeros en el territorio nacional y en el control policial de los mismos, se ha llegado a la normativa actual, dentro de la cual se incluyen como dos de sus objetivos principales la integración social de los extranjeros y el reconocimiento a estos de un relevante número de derechos, con independencia incluso de su situación legal o administrativa. Prueba de ello es la introducción en la reforma de la LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, aprobada en 2009 (LO 2/2009, de 11 de diciembre), de un precepto (art. 2 ter) dedicado específicamente a este fin, en el cual se exige que las administraciones públicas incorporen la integración de los inmigrantes como un objetivo transversal de todas sus políticas públicas.

Así mismo, esta evolución ha tenido también su traducción en la normativa originada en las instituciones de la Comunidad donde, al más alto nivel (art. 10 EA), se recoge expresamente la extensión de los derechos reconocidos en el Estatuto a los extranjeros con vecindad administrativa en Castilla y León, en los términos que establezcan las leyes que los desarrollen, así como la obligación de la Administración autonómica y de las entidades locales de desarrollar, dentro de sus respectivos ámbitos competenciales, políticas públicas dirigidas a promover la integración social, económica, laboral y cultural de los inmigrantes en la sociedad castellano y leonesa. Lo anterior es especialmente trascendente si consideramos el reconocimiento estatutario de una serie de derechos sociales que inciden directamente en la adecuada integración de los inmigrantes en la sociedad de acogida, y cuyo reconocimiento y efectividad presenta caracteres específicos en el supuesto de las personas de nacionalidad extranjera.

Esta previsión estatutaria parece que va ser completada con la futura aprobación de una Ley de Integración de los Inmigrantes, cuyo anteproyecto ha comenzado a ser elaborado en 2009 por la Consejería de Interior y Justicia, siguiendo así el ejemplo de la Comunidad Valenciana que ya cuenta, desde 2008, con una Ley reguladora de la integración de las personas inmigrantes (Ley 15/2008, de 5 de diciembre).

En cualquier caso, los poderes públicos de esta Comunidad deben convertirse en impulsores y garantes de la integración de los extranjeros en nuestra sociedad. En otras palabras, la modificación demográfica y social provocada por el fenómeno de la inmigración, más allá de las previsiones jurídicas, debe traducirse en una acción institucional dirigida a garantizar la adecuada integración de estos nuevos miembros de nuestra sociedad, no solo



como exigencia de un necesario respeto de sus derechos, sino también como presupuesto de cohesión social y de desarrollo económico equilibrado.

En el ámbito de la Administración autonómica, las políticas públicas dirigidas a promover la integración del colectivo inmigrante se han venido llevando a cabo en el marco del Plan Integral de Inmigración en Castilla y León 2005-2009, documento articulado en torno a siete grandes áreas: presidencia y administración territorial; empleo; vivienda; acción social e igualdad de oportunidades; sanidad; educación; y, en fin, cultura.

El horizonte temporal para el cual fue diseñado el citado plan se ha agotado en 2009, motivo por el cual en este año, desde la Dirección General de Políticas Migratorias y Cooperación al Desarrollo de la Consejería de Interior y Justicia, se ha impulsado la elaboración del II Plan Integral de Inmigración en Castilla y León 2010-2013, fomentando la participación en este proceso de asociaciones, entidades sin ánimo de lucro y expertos en inmigración. No debe olvidarse aquí tampoco el papel esencial que en la integración de los extranjeros en nuestros pueblos y ciudades deben asumir las entidades locales, como administraciones más próximas al ciudadano, que, precisamente, por esa cercanía han de erigirse en referente institucional para el inmigrante cuanto este precise del apoyo y de la ayuda de los poderes públicos.

Sin duda, nos encontramos ante una oportunidad única para actualizar las políticas públicas desarrolladas en materia de integración del colectivo inmigrante. En relación con esta futura planificación de la acción pública en materia de inmigración, esta Procuraduría está tratando de participar activamente, dentro de su marco competencial, en el camino hacia la elaboración y puesta en práctica del mejor Plan Integral de Inmigración posible para los próximos cuatro años.

En efecto, como señalábamos en el Informe anual anterior, en 2008 se inició una labor de acercamiento de esta institución a todas las personas extranjeras residentes en Castilla y León, llevando a cabo un encuentro con asociaciones representativas del colectivo inmigrante con el doble objetivo de crear un cauce de comunicación entre este y el Procurador del Común, y de mejorar nuestro conocimiento acerca de los principales obstáculos que dificultaban la integración de los extranjeros. Se indicaba también en aquel informe que, a la vista de las cuestiones que habían sido planteadas en aquella reunión, se inició por esta institución la tramitación de cincuenta y tres expedientes de queja, treinta y uno de los cuales se agruparon, a efectos de su tramitación, en cinco grandes actuaciones de oficio sobre los siguientes temas generales que afectaban a los inmigrantes: atención sanitaria; derecho a la educación; acceso a los servicios públicos de empleo; situación de menores inmigrantes no acompañados; y, en fin, procedimientos de reagrupación familiar.



En la parte de este Informe dedicada a las actuaciones de oficio, a la cual nos remitimos aquí, se ha hecho una amplia referencia a las posturas que han sido adoptadas en 2009 una vez finalizada las investigaciones llevadas a cabo con motivo de la tramitación de aquellas actuaciones. Únicamente recordar que, en el marco de las mismas, se han identificado cuarenta y cuatro medidas que pueden ser llevadas a cabo con la finalidad de mejorar la integración de los extranjeros y la protección de sus derechos en nuestra Comunidad, de las cuales treinta y siete han sido sugeridas a las Consejerías de la Junta de Castilla y León competentes en cada caso por razón de la materia. Deseamos que la aceptación de un gran número de ellas por la Administración autonómica se traduzca en su futura incorporación al II Plan Integral de Inmigración en Castilla y León.

Comenzando con el análisis de las quejas presentadas por los ciudadanos en 2009 en materia de inmigración, lo primero que debemos poner de manifiesto es el aumento de las presentadas de forma individual. En efecto, mientras en 2008 habían sido nueve las quejas recibidas en este ámbito material, exclusión hecha de las planteadas en la reunión con las asociaciones y entidades representativas de los intereses del colectivo inmigrante antes citada, en 2009 su número ha ascendido a veintitrés. Es destacable asimismo que trece de estas quejas se refirieron a cuestiones relacionadas con la integración y la efectividad de los derechos reconocidos a los inmigrantes, siendo, en la mayor parte de estos casos, la actuación de la Administración autonómica, o la ausencia de la misma, el motivo de las quejas.

No obstante, en diez de los expedientes de queja tramitados los conflictos denunciados por ciudadanos de nacionalidad extranjera continuaron refiriéndose al régimen jurídico de su situación en España. Como consecuencia de la competencia de la Administración del Estado en relación con las cuestiones planteadas en nueve de ellos, los mismos fueron remitidos al Defensor del Pueblo, como comisionado parlamentario competente para supervisar la actuación de los órganos de la Administración Periférica del Estado o de la Administración del Estado en el exterior. En concreto, cinco (**20090272**, **20090523**, **20091680**, **20091305** y **20091375**), se referían a la obtención o renovación de autorizaciones de residencia en España; dos de ellas planteaban cuestiones relativas a la obtención de la nacionalidad española (**20090568** y **20091106**); en un expediente el ciudadano nos manifestaba su disconformidad con la instrucción y resolución de un procedimiento de expulsión del territorio nacional (**20091494**); y, en fin, en una queja se planteaba la imposibilidad de lograr la inscripción de un matrimonio celebrado en el extranjero con las consecuencias correspondientes para la entrada en el país de uno de los contrayentes de nacionalidad extranjera (**20092437**).

En la décima de las quejas indicadas (**20091053**), su autor, de nacionalidad extranjera, denunciaba los perjuicios que estaba sufriendo como consecuencia de las



modificaciones en el número de su documento de identificación utilizado por la Consejería de Educación, para la cual prestaba sus servicios laborales. Teniendo intervención aquí la Administración autonómica, la queja fue admitida a trámite, procediéndose a solicitar la información correspondiente a la Consejería indicada. Si bien el informe requerido ha sido remitido por el centro directivo en cuestión, en la fecha de cierre del presente Informe no se había adoptado aún una postura en relación con esta queja.

Con todo y como hemos indicado anteriormente, lo más destacable en cuanto a las materias sobre las que han versado los expedientes relacionados con la inmigración en 2009, es la presentación de trece quejas en las cuales los ciudadanos pusieron de manifiesto aspectos controvertidos relacionados con la integración o la efectividad de derechos reconocidos a las personas de nacionalidad extranjera. En concreto, asistencia sanitaria, educación, acceso a los servicios sociales y a las ayudas a la familia, y empleo.

En relación con la asistencia sanitaria, en el expediente **20091485** un ciudadano de nacionalidad portuguesa nos indicó que, pese a haberla solicitado, no había obtenido la tarjeta sanitaria individual. En este caso concreto, con posterioridad a la admisión a trámite de la queja, aquel ciudadano nos comunicó que, finalmente, había obtenido la tarjeta en cuestión, circunstancia que motivó el archivo del expediente. Análoga problemática se planteó en el expediente **20091899**, aunque en este supuesto la nacionalidad del ciudadano afectado era italiana. Sin embargo, en este caso concreto, el reconocimiento final del derecho a la asistencia sanitaria, presupuesto de la concesión de la tarjeta, correspondía al Instituto Nacional de la Seguridad Social, organismo dependiente del Ministerio de Trabajo e Inmigración del Gobierno de España, por tratarse de una persona sin recursos económicos suficientes. Por este motivo, la queja fue remitida al Defensor del Pueblo, quien nos ha comunicado su admisión a trámite.

En cuanto al derecho a la educación, en los expedientes **20091524**, **20091653** y **20091677**, sus autores planteaban dificultades para la obtención de subvenciones propias del ámbito educativo (para la adquisición de libros en los dos primeros casos y destinadas al alumnado con necesidad específica de apoyo educativo en el tercero), derivadas de la condición de inmigrante de los padres de los alumnos. En los tres casos, las quejas fueron admitidas a trámite, habiéndonos dirigido en solicitud de información a la Consejería de Educación (en dos ocasiones en el primero de los expedientes señalados). Los informes requeridos fueron recibidos en el mes de diciembre de 2009, sin que en la fecha de cierre del presente Informe esta institución hubiera adoptado una postura a la vista de su contenido.

La denegación del acceso a una persona de nacionalidad extranjera a los servicios sociales, en su vertiente de percepción del IMI, motivó la presentación de la queja **20091484**. Sin embargo, en este caso, la queja fue rechazada puesto que el solicitante no cumplía uno de



los requisitos exigidos por la normativa para acceder a la prestación señalada, como era haber estado empadronado en algún municipio de Castilla y León al menos con un año de antelación a la presentación de la solicitud. Una vez comunicado al autor de la queja la fundamentación de la postura señalada, conjuntamente con la información acerca de cuál era la fecha a partir de la cual podría ser, en su caso, estimada su solicitud, se procedió al archivo.

En cuanto a las subvenciones destinadas a apoyar a la familia, podemos hacer referencia a dos expedientes donde la problemática planteada se encontraba directamente vinculada con la nacionalidad de los solicitantes. Así, en primer lugar, en el expediente **20091676** se hacía alusión a presunta imposibilidad de acceso a la subvención dirigida a las familias numerosas con cuatro o más hijos, por cada hijo menor de dieciocho años, a partir del cuarto inclusive, como consecuencia de la situación administrativa en la que se encontraba en España uno de los progenitores. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades con el fin de solicitar a esta información. En el mes de diciembre de 2009, se recibió el informe requerido, no habiéndose adoptado en la fecha de cierre de este Informe una postura por esta institución.

Por su parte, en la queja **20090646** su autor mostraba su disconformidad con el hecho de que fuera únicamente la madre quien podía ser beneficiaria de la deducción por nacimiento o adopción en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas o de la prestación económica de pago único de la Seguridad Social por nacimiento o adopción, y, por tanto, quien debía cumplir los requisitos exigidos en la Ley 35/2007, de 15 de diciembre. Esta circunstancia, en el caso concreto planteado en la queja, impedía que se reconociera el derecho del ciudadano que acudió a esta institución, de nacionalidad española, a la citada deducción, puesto que la madre de su hijo era extranjera y no cumplía el periodo de residencia previa requerido. Si bien la queja fue remitida al Defensor del Pueblo, al dirigirse la misma frente el contenido de una Ley de ámbito estatal, procedimos a informar a su autor de que, en el mes de marzo de 2009, el Pleno del Congreso de los Diputados había tomado en consideración una Proposición de Ley de modificación de la Ley antes citada, donde se preveía que pudiera ser beneficiario de la deducción o prestación económica indicada cualquiera de los dos progenitores si cumplía los requisitos exigidos (en concreto, los dos años de residencia en España), aplicándose retroactivamente esta previsión a todos los nacimientos que se hubieran producido desde el 1 de julio de 2007. Sin embargo, en la fecha de cierre del presente Informe, la modificación legislativa señalada aún no había tenido lugar.

Por último, respecto al empleo, en la parte del Informe dedicada a las actuaciones de oficio llevadas a cabo en materia de inmigración, ya se ponía de manifiesto el planteamiento de una queja (**20091630**) acerca de las dificultades a las que debían hacer frente las personas de





nacionalidad extranjera residentes en la provincia de Soria para acceder a los cursos de formación profesional para el empleo. Como señalábamos allí, la queja citada fue resuelta, con posterioridad a la fecha de cierre de este Informe, conjuntamente con la actuación de oficio que había sido iniciada en relación con el acceso de los inmigrantes al servicio público de empleo y a la formación profesional. En concreto, al autor de la queja le comunicamos la parte de la resolución en la cual se sugirió a la Consejería de Economía y Empleo que adoptara las medidas oportunas para garantizar una interpretación flexible, siempre respetando la normativa aplicable y con carácter homogéneo para las nueve provincias de la Comunidad, de la forma a través de la cual se podía acreditar el cumplimiento de los requisitos exigidos en relación con la titulación y acreditación de conocimientos necesarios para acceder a cursos de formación profesional para el empleo.

Respecto a la colaboración prestada a esta institución por la Administración Autonómica, procede señalar que en todos los supuestos en los que la tramitación de las quejas y actuaciones de oficio llevadas a cabo por esta Procuraduría en materia de inmigración ha requerido la remisión de información por parte de los órganos competentes de aquella, la colaboración prestada ha sido diligente y correcta.

En definitiva, desde el punto de vista de las quejas planteadas, podemos afirmar que 2009 es el primer año donde la evolución del fenómeno de la inmigración en Castilla y León y la relevancia que la acción de los poderes públicos autonómicos ha adquirido en orden a la integración de los extranjeros en nuestra sociedad, ha tenido su traducción, todavía reducida, en el número de ciudadanos que han acudido a esta institución y en las problemáticas planteadas por los mismos.

### **3. EMIGRACIÓN**

En el punto anterior se ponía de manifiesto que Castilla y León se ha transformado de tierra de emigración a territorio de acogida de inmigrantes. Ahora bien, precisamente por el carácter tradicionalmente emigrante de esta Comunidad, son muchos los castellanos y leoneses que en la actualidad residen en el extranjero. En concreto, según los datos del Censo Electoral de Españoles Residentes en el Extranjero, con fecha 1 de diciembre de 2009, 104.383 castellanos y leoneses residían en un país extranjero.

El Estatuto de Autonomía no podía obviar la circunstancia indicada y, en consecuencia, en su art. 9 establece los derechos de los emigrantes al reconocimiento de su origen o procedencia y a colaborar y compartir la vida social y cultural de Castilla y León. Así mismo, la norma estatutaria, coherentemente con lo previsto en el art. 42 CE, establece como principio rector de la actuación de los poderes públicos, el ejercicio efectivo del derecho de los





ciudadanos de Castilla y León a vivir y trabajar en su propia tierra, creando las condiciones que favorezcan el retorno de quienes viven en el exterior y su reagrupación familiar (apartado 8 del art. 16 EA).

Esta Procuraduría ha sido siempre consciente de la obligación de los poderes públicos de la Comunidad de defender y promover los derechos de los ciudadanos de Castilla y León residentes en el exterior, poniéndolo de manifiesto así en todos sus informes, con especial intensidad desde el año 2004. En este sentido, ya indicábamos en nuestro Informe anterior, que en los años 2007 y 2008 se habían observado distintas actuaciones de la Administración autonómica reveladoras de la voluntad de incrementar su acción protectora en relación con el colectivo emigrante castellano y leonés, siendo la más clara de todas ellas la aprobación, mediante Decreto 15/2009, de 15 de febrero, del Plan integral de apoyo a la ciudadanía castellana y leonesa en el exterior y a la emigración de retorno 2009-2012, donde se programan noventa y tres medidas (cincuenta y cinco medidas se dirigen a quienes residen en el exterior; veinticuatro se prevén para los retornados; y las catorce restantes benefician a ambos colectivos).

Por otra parte, este Plan, según ratificó el Excmo. Sr. Presidente de la Junta de Castilla y León en su discurso pronunciado ante las Cortes de Castilla y León el 24 de junio de 2009 en el Debate sobre Política General de la Comunidad, se verá complementado en el futuro con la aprobación de una Ley de la Ciudadanía y de las Comunidades de Castilla y León en el Exterior, cuyo anteproyecto está siendo objeto de elaboración. A la conveniencia de la aprobación de esta Ley, mencionada en el art. 9.2 EA, viene haciendo referencia esta Procuraduría en sus informes desde el año 2007. Así se ha procedido en 2009, por ejemplo, en la Comunidad Autónoma de Extremadura donde se ha aprobado la Ley 6/2009, de 17 de diciembre, del Estatuto de los extremeños en el exterior.

En cuanto a las quejas presentadas en 2009 en relación con los derechos de los castellanos y leoneses residentes en el exterior, aquellas han sido únicamente dos, lo cual implica una continuidad en cuanto a lo reducido del número de quejas que se vienen presentando en los últimos años (en 2007, fueron dos, y en 2008, tres). Como es evidente, el escaso número de expedientes tramitados impide realizar algún tipo de valoración del primer año de vigencia del Plan integral antes señalado. En este sentido, no es descartable volver a complementar a partir de 2010 las actuaciones desarrolladas en materia de emigración a instancia de los ciudadanos, con investigaciones iniciadas de oficio, con el fin de verificar la efectiva puesta en práctica de las medidas más relevantes contempladas en el Plan señalado y la eficacia de las mismas.



La primera de las dos quejas presentadas en 2009 (**20090277**), se refería a la denegación de la prestación de LISMI (en su modalidad de asistencia sanitaria y prestación farmacéutica) a un emigrante retornado de Suiza, debido a la suscripción anterior de un convenio especial con la Tesorería General de la Seguridad Social. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades. En la fecha de cierre del presente Informe, aún no se había adoptado una postura a la vista de la información remitida por la citada Consejería.

En la segunda de las quejas indicadas (**20091271**), su autor, ciudadano español residente en Cuba, nos puso de manifiesto su disconformidad con la negativa del Consulado Español en La Habana a proceder a la inscripción en el Registro Civil Consular del matrimonio celebrado por aquel. No obstante, considerando que esta queja también había sido remitida por el ciudadano al Defensor del Pueblo, se procedió a archivar el expediente por duplicidad con las actuaciones que pudiera estar llevando a cabo este último.

Para finalizar la parte de este Informe dedicada a las actuaciones desarrolladas a instancia de los ciudadanos en defensa de los derechos de los emigrantes, procede señalar que, en el Informe correspondiente al año 2008, se hacía referencia a la problemática relativa a la limitación del derecho de sufragio activo de los emigrantes en las elecciones a alcaldes pedáneos de las entidades locales menores. Esta limitación había motivado la presentación en 2007 de una queja (**Q/1641/07**) cuya tramitación había finalizado con una comunicación dirigida al Defensor del Pueblo en la cual se había procedido a solicitar a este que sugiriera a los órganos competentes la adopción de las medidas normativas oportunas para poner fin a la limitación al derecho fundamental contemplado en el art. 23 CE. No obstante, ante la imposibilidad de continuar, en el marco de la tramitación de aquella queja, las actuaciones relacionadas con esta cuestión y no habiendo obtenido un resultado favorable a los intereses del ciudadano, nos planteamos iniciar en 2009 nuevas acciones relacionadas con esta problemática general. Sin embargo, se ha descartado esta posibilidad, en primer lugar, por las restricciones a las que se vería sometida nuestra intervención considerando la dimensión competencial y normativa de la cuestión controvertida; y, en segundo lugar, debido a la postura restrictiva en relación con la participación de nacionales ausentes en todas las elecciones locales, manifestada por el Consejo de Estado en su Informe sobre las Propuestas de Modificación del Régimen Electoral General, aprobado por este órgano consultivo con fecha 24 de febrero de 2009.



#### **4. RECONOCIMIENTO DE DERECHOS A LAS PERSONAS REPRESALIADAS DURANTE LA GUERRA CIVIL Y LA DICTADURA**

El 28 de diciembre de 2009 se cumplieron dos años de la entrada en vigor de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas a favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura, más conocida como “Ley de memoria histórica”. Aunque en este tiempo se han desarrollado diversos aspectos de la citada ley, dos de las cuestiones más relevantes contenidas en la misma continúan hoy, en nuestra opinión, necesitadas de desarrollo y precisión en cuanto a su aplicación concreta a la realidad.

La primera de ellas es la relativa a la identificación y localización de personas desaparecidas violentamente durante la Guerra Civil o la represión política posterior y cuyo paradero se ignore, cuestión esta a la que se refieren los arts. 11 a 14 de aquella Ley. Al respecto, procede destacar que en 2009 la Comunidad Autónoma de Cataluña ha aprobado la Ley 10/2009, de 30 de junio, sobre la localización e identificación de las personas desaparecidas durante la Guerra Civil y la dictadura franquista, y la dignificación de las fosas comunes, así como que, con posterioridad a la fecha de cierre del presente Informe, el Ministerio de Justicia ha procedido a celebrar convenios de colaboración con ocho comunidades autónomas con el fin de llevar a cabo la elaboración del mapa de fosas comunes al que se refiere la Ley estatal. Sin embargo, el hecho de que siete de los citados convenios hayan sido firmados con comunidades en las que el gobierno actual de las mismas corresponde al mismo partido político que desempeña las labores de gobierno en el Estado, es una manifestación de la forma parcial en la cual se están aplicando las previsiones de la Ley.

Castilla y León, por tanto, no ha firmado el convenio indicado, al tiempo que tampoco ha procedido a elaborar una normativa o un protocolo donde se establezca cuándo se debe proceder a las exhumaciones, quién lo debe solicitar y cual debe ser el procedimiento en cada caso para realizar aquéllas, medida cuya adopción ya fue sugerida por esta Procuraduría a la Administración autonómica en el año 2004. En este sentido, no debemos olvidar que en esta Comunidad se localizan, presumiblemente, un número importante de aquellas fosas comunes.

Una segunda cuestión contemplada en la denominada “Ley de memoria histórica” y que no ha sido, hasta la fecha, suficiente precisada, en cuanto a su aplicación concreta, es la relativa a la retirada de símbolos de exaltación, personal o colectiva, de la sublevación militar, de la Guerra Civil y de la represión de la Dictadura (art. 15 de la Ley). En concreto, si bien en el ámbito estatal se han dictado instrucciones para la retirada de símbolos franquistas en los bienes de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos dependientes, el



alcance de esta retirada no se ha determinado con claridad en el caso de los bienes de las administraciones autonómicas y de las entidades locales.

Precisamente, las tres quejas presentadas en 2009 por los ciudadanos (la mitad que en el año anterior) acerca de aspectos relativos al reconocimiento de los derechos que aquí nos ocupan, se encontraban relacionadas con la retirada de símbolos a la que antes se ha hecho referencia.

En concreto, en la primera de ellas (**20090548**), el ciudadano nos puso de manifiesto su disconformidad con la presunta ausencia de actuaciones, a la vista de la Ley reiterada, ante el mantenimiento del nombre “General Franco” en una calle de una localidad de la provincia de Palencia. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información al Ayuntamiento correspondiente, quien nos puso de manifiesto que los órganos municipales no habían adoptado aún una postura en cuanto al posible cambio de denominación de la vía en cuestión. En el Informe correspondiente al año 2010 informaremos del resultado de la tramitación del citado expediente.

En la segunda de las quejas señaladas (**20090685**), su autor manifestaba su petición de cambio de nombre de un colegio público de una localidad también de la provincia de Palencia, así como de retirada de un escudo localizado en su fachada. Admitida también esta queja a trámite, se procedió a requerir la información correspondiente al Ayuntamiento en cuyo término municipal se localizaba el colegio y a la Consejería de Educación, preguntando a esta última, además de por la cuestión concreta planteada en la queja, por las actuaciones que, en su caso y con carácter general, hubiera llevado a cabo con el fin de aplicar el art. 15 de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, antes citado, a los centros docentes públicos de la Comunidad. Una vez recibida la información solicitada, esta institución adoptará una postura cuyo contenido se expone en el Informe correspondiente al año 2010.

En tercer y último lugar, los motivos de la queja **20090752** eran los daños sufridos por un monumento erigido en homenaje al General Yagüe, así como la voluntad municipal de proceder a la retirada del mismo. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información al Ayuntamiento afectado, quien puso en nuestro conocimiento que el Pleno municipal había acordado la sustitución del monumento en cuestión por otro que careciera de simbología fascista. Por su parte, el autor de la queja nos comunicó que, frente a este Acuerdo municipal, se había procedido a interponer el correspondiente recurso contencioso-administrativo, circunstancia esta que motivó, en aplicación del art. 12 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, el archivo del expediente, previa comunicación del mismo a su autor y a la Entidad local en cuestión.



Para finalizar la parte de este Informe dedicada a las problemáticas relacionadas con el reconocimiento de derechos a las personas represaliadas durante la Guerra Civil y la Dictadura, procede referirse al resultado final de actuaciones que se iniciaron en 2008 y que fueron citadas en el Informe correspondiente a ese año.

Así, la queja **20081802**, en la cual el ciudadano planteaba su petición de retirada de determinados nombres de calles de una localidad de la provincia de Palencia por considerarlos una exaltación de la Guerra Civil y de la Dictadura, fue archivada en 2009 por encontrarse el Defensor del Pueblo tramitando un expediente con el mismo objeto. En efecto, admitida la queja a trámite y solicitada la información correspondiente al Ayuntamiento afectado, fuimos informados por este último de la circunstancia señalada. Por su parte, el Defensor del Pueblo nos indicó con posterioridad que, habiendo comunicado el Ayuntamiento la voluntad municipal de cumplir con lo previsto en el citado art. 15 de la Ley, analizando y estudiando los cambios de denominación que fuera necesario abordar, había acordado también la finalización de las actuaciones correspondientes.

Por su parte, en el expediente **20082041** se había puesto de manifiesto por su autor el presunto estado de abandono en el que se encontraba una fosa común, donde se encontraban los restos de nueve personas desaparecidas violentamente durante la Guerra Civil, localizada en la provincia de Soria. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información al Ayuntamiento correspondiente. A la vista del informe obtenido, se podía concluir que no se había acreditado el estado de abandono y suciedad del lugar identificado en el escrito de queja, puesto que se estaba llevando a cabo una limpieza semanal del mismo por operarios municipales y se estaban atendiendo debidamente las denuncias que se planteaban en relación con el abandono de restos diversos. Considerando lo anterior, se procedió al archivo del expediente, comunicando el mismo a la Administración afectada y al autor de la queja.

Finalmente, cabe referirse brevemente a la respuesta de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades a la resolución formulada por esta institución en 2008 acerca de las prestaciones dirigidas a personas incluidas en los supuestos previstos en la Ley 44/1977, de 15 de octubre, de Amnistía (expediente **20080908**). En la citada resolución se había sugerido a aquel centro directivo el inicio de las actuaciones dirigidas a elaborar y aprobar una nueva regulación de aquellas prestaciones donde se contemplara, cuando menos, la apertura de un plazo abierto con carácter indefinido de presentación de solicitudes y la ampliación de los supuestos generadores de la prestación a otras restricciones de la libertad personal sufridas diferentes de la privación de libertad en establecimientos penitenciarios, con referencia expresa, cuando menos, a la incorporación a los batallones disciplinarios, en cualquiera de sus modalidades. Pues bien, en 2009 aquella Consejería nos ha señalado que no veía adecuado



seguir nuestra sugerencia, considerando, entre otros factores, el número de solicitudes de estas prestaciones económicas presentadas con posterioridad al 30 de noviembre de 2005, así como que únicamente dos comunidades autónomas tenían establecido un plazo indefinido para presentar la solicitud de aquellas, como el propuesto por esta institución. Una vez comunicada la postura de la Administración ante nuestra resolución al autor de la queja, se procedió al archivo de esta última.

**ÁREA M**

**ÁREA M****HACIENDA**

<b>Expedientes Área .....</b>	<b>134</b>
<b>Expedientes admitidos.....</b>	<b>46</b>
<b>Expedientes rechazados .....</b>	<b>18</b>
<b>Expedientes remitidos a otros organismos .....</b>	<b>33</b>
<b>Expedientes acumulados .....</b>	<b>9</b>
<b>Expedientes en otras situaciones .....</b>	<b>28</b>

La Constitución en su art. 31 establece el deber de todos, de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo, inspirado en los principios de igualdad y de progresividad que, en ningún caso, tendrá un alcance confiscatorio.

Por su parte, el art. 15 de la LO 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León dispone como deber de los castellanos y leoneses contribuir al sostenimiento del gasto público de acuerdo con su capacidad económica.

Ante este deber fundamental, adquiere especial relevancia la necesidad de un adecuado equilibrio entre las potestades administrativas y los derechos de los ciudadanos, de forma que en las actuaciones administrativas de naturaleza tributaria las administraciones públicas deben poner especial cuidado en el cumplimiento de los trámites y garantías que los respectivos procedimientos de esta naturaleza establecen respecto de los contribuyentes.

La actividad del Procurador del Común, en el ámbito de sus competencias, tiene como objeto salvaguardar estos derechos y garantías, supervisando la actuación, no sólo de la Hacienda autonómica, sino también de las corporaciones locales.

Durante el año 2009 han sido presentadas 134 quejas, 13 más que en el ejercicio anterior, que suponen un 5% del total.

De las quejas presentadas, 12 hacían referencia a cuestiones vinculadas con los tributos estatales y 14 a reclamaciones frente al Catastro, de forma que, al tratarse de actuaciones de la administración estatal y en atención al ámbito de competencia de esta institución, fueron remitidas al Defensor del Pueblo. En cuanto a las reclamaciones





concernientes a las entidades financieras, que comprenden las actividades relacionadas con bancos y aseguradoras, todas ellas fueron archivadas en orden al cariz privado de las cuestiones planteadas.

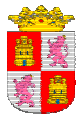
Los tributos autonómicos han dado lugar a 15 quejas, en su mayoría relativas a las comprobaciones de valores que la Consejería de Hacienda realiza tras la presentación, por parte de los obligados tributarios, del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y del Impuesto de Sucesiones y Donaciones. A este respecto se ha puesto nuevamente de manifiesto la falta de medios personales de la citada administración para realizar en plazo, una comprobación personal del estado y situación de los inmuebles.

En el ámbito de la potestad tributaria de los entes locales, el número de reclamaciones ha experimentado un considerable aumento, ascendiendo a 84, y ello debido, principalmente al aumento del número de quejas vinculadas con las tasas municipales que, se han elevado a 51, frente a las 38 del ejercicio anterior, y con las contribuciones especiales en cuyo ámbito se han presentado 11 quejas, nueve más que el pasado año.

En cuanto a la colaboración de las administraciones haremos, como en casos anteriores, la adecuada distinción entre la remisión de información y las respuestas dadas a las resoluciones remitidas por esta Procuraduría.

En el primero de los aspectos, somos conscientes de las dificultades con que, obviamente, se encuentran algunos ayuntamientos a la hora de remitirnos la información solicitada, que en muchos casos es inversamente proporcional a su personal. En efecto, cuando se trata de ayuntamientos pequeños que tienen limitados medios personales y patrimoniales para hacer frente a sus tareas ordinarias, es evidente que nuestras peticiones complican aún más su quehacer diario. No obstante, muchos ayuntamientos, no tan pequeños, e incluso algunos de capitales de provincia, dilatan incomprensiblemente la remisión de documentación o información poniendo a esta institución en serias dificultades para el cumplimiento de su labor y creando en el administrado desconfianza y recelo. A estas circunstancias han de unirse los casos en que la información remitida es limitada y parcial, lo que dificulta seriamente nuestra labor.

En el caso de la Administración autonómica, concretamente de la Consejería de Hacienda, esta responde adecuadamente y en tiempo tanto a las peticiones de información como a las resoluciones remitidas.



## **1. IMPUESTOS AUTONÓMICOS**

### **1.1. Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados**

En el presente año han llegado nueve quejas sobre esta materia, predominando las cuestiones relacionadas con la liquidación del impuesto y la disconformidad del sujeto pasivo frente a las comprobaciones de valores llevadas a cabo por la Consejería de Hacienda, como es el caso de las quejas **20091086**, **20091129**, **20091695** y **20092400**, actualmente en tramitación.

En otros casos, expedientes **20090756** y **20091073**, no ha sido posible la intervención de esta institución atendiendo a la inexistencia de acto definitivo que supervisar.

Precisamente en relación con la disconformidad mostrada por un obligado tributario frente a la comprobación de valores llevada a cabo por la administración se tramitó en esta institución el expediente **20081977**. En este caso, tras la presentación de la autoliquidación por el Impuesto sobre TPYAJD, en su modalidad de actos jurídicos documentados, como consecuencia de la adquisición de una vivienda nueva y un garaje mediante escritura pública, al interesado se le notificó propuesta de liquidación girada sobre la base del valor comprobado por la administración, valor superior al declarado. Desestimadas las alegaciones del interesado, y ratificada la liquidación provisional, el afectado presentó ante la oficina gestora recurso de reposición, en atención al cual, el órgano gestor solicitó un informe de valor al Técnico Valorador del Servicio Territorial de Hacienda de León, resultando un nuevo valor comprobado, por lo que se procedió a estimar parcialmente el recurso de reposición interpuesto, lo que supuso la devolución al interesado de la cantidad indebidamente ingresada.

Si bien podría haberse apreciado la posible solución de la cuestión al haberse estimado (aunque fuera parcialmente) la pretensión del ciudadano e ingresado la cantidad correspondiente, la cuestión que se planteaba era por qué no fueron estimadas sus alegaciones inicialmente sin verse obligado el contribuyente a acudir a la vía de recurso (máxime cuando la resolución proviene del mismo órgano administrativo). Y es que sobre todo en momentos como el actual en que la situación económica no es la más favorable, han de ser las administraciones quienes extremen las cautelas para que los particulares no se desprendan de cantidades dinerarias (ya sean estas de mayor o menor importancia) que a buen seguro necesitan para su economía doméstica.

Sin perjuicio de la doctrina sostenida por esta Procuraduría respecto de las resoluciones recaídas en los procedimientos de comprobación de valores, (que por lo demás son de sobra conocidas por la administración autonómica), en este caso, estimamos que la Consejería de Hacienda debía adoptar las medidas oportunas e impartir las instrucciones



necesarias para que en procedimientos como el que dio lugar a la referida queja, se realicen las comprobaciones de forma aún más meticulosa si cabe, para evitar perjuicios patrimoniales a los particulares (todo ello sin perjuicio de que los criterios de valoración, estimamos han de ser revisados, dado que evidentemente en el presente momento los inmuebles tienen un valor de mercado notablemente inferior al de fechas precedentes, dada la situación económica en general, e inmobiliaria, en particular).

La resolución formulada fue rechazada por la Administración autonómica que argumentó que los medios de comprobación son diferentes para cada una de las fases del procedimiento, recurriéndose al dictamen del perito en la fase de alegaciones y no inicialmente, atendiendo al elevado número de comprobaciones de valores que realiza la administración.

## **1.2. Impuesto de donaciones**

En el expediente **20082175** planteaba el reclamante su disconformidad con la postura adoptada por la Administración Autonómica en relación con el impuesto de donaciones. El mismo aludía a una donación realizada con fecha 10 de mayo de 2005, por los padres del interesado, casados en régimen de gananciales, de varios bienes inmuebles comunes pertenecientes a la sociedad conyugal.

En ese momento el interesado realizó dos autoliquidaciones, cada una de ellas por la mitad del importe total de la donación, figurando en la primera autoliquidación como donante su padre y en la segunda su madre. Sin embargo, en el año 2007, los servicios dependientes de la Consejería realizaron una valoración complementaria del bien y, en aplicación del art. 38 del RD 1629/1991, de 8 de noviembre, regulador del Reglamento del Impuesto de Sucesiones y Donaciones, estimaron que existía una única donación por la totalidad del bien (dicho precepto establecía que “en la donación por ambos cónyuges de bienes o derechos comunes de la sociedad conyugal se entenderá que existe una sola donación”). En definitiva, estimaba el interesado que se producía una discriminación ya que si los donantes están casados en régimen de gananciales se gravaba la adquisición patrimonial el doble que si los donantes estaban casados en régimen de separación de bienes.

La Consejería de Hacienda puso de manifiesto en el informe remitido que, si bien es cierto que el art. 38 del Reglamento sobre Sucesiones y Donaciones fue anulado por Sentencia de 18 de febrero de 2009 del Tribunal Supremo, al estimar la cuestión de ilegalidad planteada por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, también lo es que la donación se realizó con fecha 10 de mayo de 2005. Por lo tanto, estimaba correcta que la misma fuera considerada como una única donación de ambos cónyuges por el total del valor de los inmuebles donados, en lugar de dos donaciones atribuibles a cada cónyuge por la mitad del valor de dichos bienes.



A la vista de lo informado, se estimó oportuno realizar algunas consideraciones relativas a criterios de justicia material que, por lo demás, ya habían sido puestas de manifiesto a la Consejería por parte del propio Tribunal Superior de Justicia en un caso similar, si no idéntico, al que ha dado lugar a la presentación de la queja.

Sobre la cuestión existía jurisprudencia antigua que confirmaba la doctrina expuesta por parte de la Administración, si bien las circunstancias han cambiado con la Sentencia del TSJ de Castilla y León de 15 de mayo de 2007 recaída en un supuesto coetáneo e idéntico al citado y en el que, también, era parte demandada la Consejería.

En efecto, la aplicación estricta del artículo 38 del Reglamento regulador del Impuesto de Sucesiones y Donaciones arrojaba el resultado citado. Por otra parte, de lo que no cabe duda es de que el art. 3 del Código Civil incorpora la necesidad de apreciar la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas las normas atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas. Asimismo, indica en su párrafo segundo que “La equidad habrá de ponderarse en la aplicación de las normas, si bien las resoluciones de los Tribunales sólo podrán descansar de manera exclusiva en ella cuando la ley expresamente lo permita”. Por esta razón y, a la vista de los razonamientos de la citada Sentencia de 15 de mayo de 2007, se estimó necesario revisar los criterios usados en la resolución de referencia. En efecto, “la naturaleza ganancial o de copropiedad es ajena a la capacidad económica del donatario de modo y manera que éste no puede experimentar ningún perjuicio por dichas circunstancias. El impuesto de donaciones es un impuesto progresivo y precisamente, según se comprueba con la lectura de la Exposición de Motivos de la Ley 29/1987, uno de los aspectos de la misma es el reforzamiento de la progresividad de las tarifas en las adquisiciones de mayor importancia. Desde esta perspectiva carece de sentido que se aumente la base imponible y con ello la progresividad del impuesto a partir de un dato que nada tiene que ver con la capacidad económica del sujeto pasivo como es la naturaleza ganancial del bien adquirido”. Además, indica que “En tercer y último lugar porque quien transmite el bien no es la sociedad de gananciales sino los cónyuges y así lo expresa el Tribunal Supremo cuando destaca que, a efectos fiscales, no puede apreciarse, cuando se está ante bienes integrados en la sociedad de gananciales, la existencia de un patrimonio separado, actuando en bloque, como si la transmitente fuera la propia sociedad a manera de una entidad jurídica con personalidad independiente a la de los cónyuges titulares, tesis esta que, aún a efectos civiles, ha sido siempre rechazada”.

Asimismo, la Sentencia de 22 de junio de 2002 (RJ 2002,6573) referida en la anteriormente citada, señala que “no sería, en efecto, comprensible que sólo el carácter ganancial de los bienes recibidos pudiera incidir adicionalmente en la riqueza gravada, en el



sentido de aumentar, por esa sola razón las consecuencias negativas de la progresividad del impuesto que aquí se trata”.

Por consiguiente estimamos, de conformidad con lo expresado por el propio Tribunal Superior de Justicia, que la situación fiscal del donatario no puede ser distinta según los donantes estén casados en régimen de gananciales, de separación de bienes o cualquier otro.

Todos estos argumentos, así como la extralimitación de la prevención reglamentaria respecto de lo permitido por la propia Ley reguladora del Impuesto, dieron lugar a la declaración de nulidad de una resolución con fundamento idéntico al que es objeto de la queja en fecha 15 de mayo de 2007, es decir, también antes de la Sentencia que estima la cuestión de ilegalidad planteada. Y de todos estos extremos estaba puntualmente informada la Consejería de Hacienda que era demandada en el procedimiento de referencia.

A la vista de lo expuesto se estimó oportuno formular la siguiente resolución a la Consejería de Hacienda:

*«Primero.- Que por parte de esa Consejería se den las instrucciones necesarias para revisar conforme al criterio descrito aquellas resoluciones que, encontrándose en tramitación, tengan un fundamento similar al que ha dado origen al expediente de queja.*

*Segundo.- Que en el caso de (...) se proceda a revocar la resolución de origen sobre la base de lo dispuesto en el artículo 105 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común al tratarse de un acto de gravamen cuya dispensa no contraviene la ley, el principio de igualdad, el interés público o el Ordenamiento Jurídico (tal y como ha resultado acreditado por los argumentos expuestos en la Sentencia citada en el cuerpo de este escrito)».*

Dicha resolución fue rechazada por la Consejería con posterioridad a la fecha de cierre del Informe.

## **2. RECURSOS DE LAS HACIENDAS LOCALES**

### **2.1. Impuestos**

En este ámbito, 20 han sido las quejas presentadas, con un claro predominio de las cuestiones relacionadas con el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI).

En algunos casos, como ocurrió en los expedientes **20090214** y **20090281**, la pretensión ejercitada tenía como origen una actuación de la Gerencia Territorial del Catastro por lo que las quejas fueron remitidas a la oficina del Defensor del Pueblo. En cuanto a las



cuestiones relacionadas con la gestión del impuesto, bien se ha alcanzado una solución tras la intervención de esta Procuraduría, como en el caso de los expedientes **20081731** y **20090966**, bien no se ha apreciado la existencia de irregularidad, como en el expediente **20090754**.

La referida queja planteaba la reclamación de un ciudadano que consideraba que, comunicado al Ayuntamiento de León, a efectos de empadronamiento, su cambio de domicilio, carecía de sentido que las posteriores notificaciones que se le hicieron, relacionadas con el IBI, se practicasen en su anterior domicilio, por considerar la Corporación municipal que el cambio de domicilio en el padrón municipal de habitantes sólo tiene efectos en tal registro, distinto a los registros fiscales.

A este respecto, esta institución se pronunció indicándole que el cambio de domicilio en el padrón municipal de habitantes, u otro registro administrativo, no sustituye la declaración tributaria expresa de cambio de domicilio fiscal, encontrándose entre los deberes y obligaciones de los sujetos pasivos, el de comunicar expresamente el domicilio fiscal o tributario, que en el caso de las personas naturales ha de ser el de su residencia habitual.

Es factible, sin embargo, que la administración rectifique el domicilio tributario de los contribuyentes mediante la comprobación pertinente pero, en todo caso, debe resaltarse que el Padrón de habitantes y el Registro a efectos tributarios de domicilios fiscales son registros administrativos independientes y no intercomunicados automáticamente, de modo que el cambio de domicilio efectuado por una persona en el Padrón de habitantes, por sí solo, no supone un cambio coetáneo y paralelo del domicilio fiscal, ni tampoco sustituye a la declaración tributaria expresa indicada en la Ley General Tributaria. La Administración puede rectificar el domicilio fiscal o fijarlo primariamente previa la pertinente comprobación, pero no tiene, en principio, ningún deber u obligación de hacerlo, de entrada, ya que dicha carga recae normativamente sobre el sujeto pasivo.

En cuanto a las resoluciones dictadas en este apartado, mencionar la queja **20081019**, motivada por la falta de tramitación de una denuncia presentada ante la Diputación Provincial de León, en relación con presuntas irregularidades en una serie de inmuebles sitos en el municipio de Crémenes que, según se afirmaba, podrían incluso revestir carácter de infracción penal.

En atención a la petición de información formulada desde esta institución la Diputación Provincial de León remitió informe en el cual hacía constar que no obraba en poder de esa administración denuncia alguna, por lo que ningún trámite pudo darse a la misma.

Sin embargo, de la documentación obrante en esta Procuraduría resultaba la remisión al Servicio de Recaudación de esa Diputación mediante correo certificado con acuse de recibo,



constando la recepción en el citado acuse, por lo cual no resultaba procedente alegar la falta de recepción del escrito de denuncia.

A este respecto, el art. 38 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAPyPAC prevé la posibilidad de presentación de solicitudes en las oficinas de correos, en la forma que reglamentariamente se establezca, siendo posible la presentación en la forma en la que el interesado lo hizo y debiendo, por consiguiente, procederse por parte del personal de la Diputación al registro de la solicitud y ulterior remisión a la dependencia administrativa competente para su tramitación. Sin embargo esta circunstancia no tuvo lugar, ocasionándose la consiguiente vulneración del derecho de los interesados, que motivó la formulación de una resolución en la que se instaba a la Diputación de León a que diera el trámite oportuno a la denuncia formulada, así como a que procediera a investigar el paradero de la denuncia en cuestión depurando las eventuales responsabilidades de quienes, por acción u omisión, no dieron el debido registro y ulterior trámite a la misma.

La Diputación de León estimó oportuno aceptar la resolución formulada.

Seguidamente aludiremos al contenido del expediente **20090532**. El motivo de la queja era la disconformidad de su autor con la denegación de una solicitud de bonificación de la cuota del IBI por familia numerosa, al no cumplirse con el requisito de empadronamiento de todos los miembros de la unidad familiar en el inmueble objeto de tributo, a la fecha del devengo del impuesto.

Ateniéndonos a los términos en que se regula la bonificación de la cuota íntegra del impuesto sobre bienes inmuebles por la Ordenanza Fiscal reguladora del IBI del Ayuntamiento de Valladolid, si bien formalmente no se apreció irregularidad alguna en la tramitación y resolución de la cuestión planteada, en cuanto al fondo de la cuestión y la exigencia del requisito de empadronamiento de todos los miembros de la unidad familiar, reiteramos las consideraciones que ya se hicieron con motivo del expediente **Q/1429/05**.

La Ordenanza Fiscal reguladora del IBI del Ayuntamiento de Valladolid establece una bonificación de la cuota íntegra del impuesto a aquellos sujetos pasivos que ostenten la condición de titulares de familia numerosa.

La bonificación se aplica al bien inmueble gravado que constituya vivienda habitual de los mismos, es decir, de los titulares de familia numerosa.

En orden a acreditar que el inmueble gravado es la vivienda habitual de los titulares de familia numerosa les exige el empadronamiento de todos los miembros de la unidad familiar en dicho inmueble.



El concepto de familia numerosa está contenido en el art. 2 de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las familias numerosas (desarrollado por el art. 1 del RD 1621/2005, de 30 diciembre que aprueba su reglamento de desarrollo), que define la misma como aquella integrada por uno o dos ascendientes con tres o más hijos, sean o no comunes.

Pero atendiendo a las diversas realidades familiares, la Ley incorpora en el concepto de familia numerosa nuevas situaciones y realidades familiares (supuestos de monoparentalidad, ya sean de origen, ya sean derivados de la ruptura de una relación matrimonial por separación, divorcio o fallecimiento de uno de los progenitores; familias reconstituidas tras procesos de divorcio), con una equiparación plena entre las distintas formas de filiación y los supuestos de acogimiento o tutela.

De este modo, se incluyen nuevos supuestos que pueden dar lugar al reconocimiento de la condición de familia numerosa, como son las familias formadas por el padre o la madre separados o divorciados con tres o más hijos, aunque no exista convivencia (aunque no vivan en el domicilio conyugal, art. 2.2.c)), siempre que dependan económicamente de quien solicite tal reconocimiento.

Por su parte, la Comunidad Autónoma de Castilla y León, mediante el Decreto 9/2005, de 20 de enero, regula el reconocimiento de la condición de familia numerosa, así como la expedición, renovación, modificación o pérdida del título, y lo hace reconociendo la necesidad de adecuar la normativa a la actual realidad social y a los nuevos conceptos y necesidades de las familias numerosas, lo que implica la inclusión de nuevas situaciones familiares que dan lugar a su reconocimiento como tal, por ejemplo al regular en su art. 4.2.g) el reconocimiento de la condición de familia numerosa, cuando el progenitor solicitante proponga incluir hijos que no convivan con él.

Pues bien, considerando que a tenor de la Disposición Final Primera de la Ley 40/2003 esta regulación es de carácter básico, esto supone que la regulación municipal de la bonificación deberá limitarse a especificar la clase y características de los bienes inmuebles a que afecte, su duración, cuantía anual y a los restantes aspectos sustantivos y formales, pero sin afectar al número de integrantes de dicha familia numerosa, a las condiciones necesarias para su reconocimiento o pérdida del título, ni a las categorías en que se clasifican; la definición del art. 2 antes citado, tiene consideración de normativa básica y por consiguiente debe ser aplicada directamente, todo ello sin perjuicio del necesario respeto de la materia que debe contener cualquier desarrollo reglamentario.

Por su parte, la potestad reglamentaria de las entidades locales en materia fiscal se ejerce a través de las ordenanzas fiscales, como actos generales, abstractos, imperativos e innovadores del ordenamiento jurídico y, por consiguiente, no puede dudarse de su carácter de





normas jurídicas que constituyen ley material en el terreno de la administración pero debiendo guardar identidad con la ley formal. En todo caso las citadas ordenanzas no pueden dictarse más que basándose en leyes y dentro del marco de las mismas lo que les confiere una naturaleza jurídica reglamentaria y, en definitiva, de norma jurídica condicionada legalmente. Por tanto, dado el carácter reglamentario citado, cualquier precepto de una ordenanza fiscal que contravenga una norma legal es nulo de pleno derecho como norma general.

La citada subordinación no debe sólo referirse al Texto Refundido de Haciendas Locales, sino a cualquier norma del ordenamiento jurídico que tenga rango legal. Por su parte el art. 74.4 del Texto Refundido de la citada LHL aprobado por RDLeg 2/2004, de 5 de marzo, determina que “las ordenanzas fiscales podrán regular una bonificación de hasta el 90% de la cuota íntegra del impuesto a favor de aquellos sujetos pasivos que ostenten la condición de titulares de familia numerosa. La ordenanza deberá especificar la clase y características de los bienes inmuebles a que afecte, duración, cuantía anual y demás aspectos sustantivos y formales de esta bonificación, así como las condiciones de compatibilidad con otros beneficios fiscales”.

El art. 11.4 de la Ordenanza Fiscal reguladora del IBI del Ayuntamiento de Valladolid establece como requisito la necesidad de que todos los miembros de la unidad familiar se encuentren empadronados en la vivienda habitual sobre la que se gira el tributo. Sin embargo no pueden ser obviados dos extremos: primero, que en la sociedad actual existen numerosos casos de disolución del vínculo conyugal que conlleva que los hijos residan temporadas en el domicilio de uno u otro cónyuge, al ostentar ambos la patria potestad; y segundo, pero no menos importante, que la ley hace mención expresa de tales casos para señalar que, en supuestos como el citado, no es necesaria la convivencia. En consecuencia, donde la ley no distingue no puede distinguir el reglamento haciendo más gravosa la situación del administrado y menos cuando aquélla tiene carácter básico y en consecuencia es de aplicación directa en el ámbito de cualquier administración.

En definitiva, la aplicación de la Ordenanza Fiscal reguladora del IBI podría colocar en situación de desigualdad a familias que, *ex lege*, se encuentran en pie de igualdad. No puede olvidarse por otra parte que el cumplimiento de requisitos en orden a evitar cualquier tipo de fraude ya ha sido examinado por parte del órgano competente de la Comunidad Autónoma, al otorgar el título y certificado de familia numerosa.

En consecuencia, dado que la ordenanza de referencia contiene una vulneración del principio de reserva de ley al regular aspectos que restringen derechos conferidos por una norma de tal rango debe entenderse que adolece de un vicio de nulidad de pleno derecho ex



art. 62.2 de la Ley 30/92. Es por ello por lo que debe acudir al procedimiento de revisión de oficio del citado cuerpo normativo a fin de depurarlo de las irregularidades de que adolece.

Por último, no debemos olvidar que la bonificación de la cuota íntegra del IBI es de carácter potestativo, tiene como finalidad fiscal la protección de las familias numerosas, y es de carácter subjetivo, ya que se otorga a aquellas personas físicas que reúnan tanto la titularidad del bien inmueble como la condición de familia numerosa, existiendo una amplia gama de posibilidades para regular las características de la bonificación: por ejemplo, estableciendo diversos porcentajes de mayor a menor bonificación inversamente proporcional al valor catastral y directamente proporcional al número de miembros de la familia numerosa; se podrían introducir umbrales para poder tener derecho a la bonificación según las rentas percibidas por la unidad familiar, o hasta limitar el derecho a la bonificación para aquellos bienes que no superen un determinado valor catastral. No obstante deberá ser la ordenanza fiscal la que regule todos los aspectos sustanciales y formales de la bonificación, respetando los principios de igualdad y capacidad económica.

En virtud de todo lo expuesto, esta Procuraduría consideró oportuno formular la siguiente resolución:

*“Único.- Que en atención a las diversas realidades familiares reconocidas tanto en la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, como en el Decreto 9/2005, de 20 de enero, que regula en la Comunidad de Castilla y León el reconocimiento de la condición de familia numerosa, se valore la posibilidad de iniciar un procedimiento de revisión de oficio de la citada Ordenanza fiscal reguladora del IBI al vulnerar ésta el principio de reserva de ley y, previos los trámites legales oportunos, acomodar la dicción literal y el contenido de la misma a la normativa prevista en la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de PFN en orden a la eliminación del requisito del empadronamiento de todos los miembros de la unidad familiar y/o la convivencia en el domicilio conyugal sujeto al citado Impuesto”.*

El Ayuntamiento de Valladolid, en la fecha de cierre de este Informe no ha manifestado su postura frente a la anterior resolución.

## **2.2. Tasas**

En el ámbito de la potestad tributaria de los entes locales, durante el año 2009, el mayor número de quejas tuvieron su origen en la disconformidad de los ciudadanos con las tasas municipales, ascendiendo a 51 el número de quejas presentadas, frente a las 38 del ejercicio anterior, lo que supone un 38% del total del área de Hacienda.

**2.2.1. Tasas por suministro de agua potable**

La mayor parte de las quejas tramitadas son reclamaciones relacionadas con las tasas por suministro de agua potable, cualquiera que sea la denominación que se otorgue. En la mayor parte de los casos el ciudadano muestra su disconformidad con la tasa girada y, si bien esta institución no puede entrar a valorar ciertos aspectos como, por ejemplo, el consumo efectivamente realizado pues ello requiere la realización de peritajes que no entran dentro de nuestras competencias, no obstante, esta Procuraduría procede a examinar el expediente y la debida aplicación de la tasa. En otros casos la cuestión se agrava puesto que las administraciones municipales otorgan a sus concesionarios unas prerrogativas que exceden de las legalmente previstas y los ciudadanos se encuentran prácticamente indefensos ante la actuación de empresas que actúan como “pseudoadministraciones” sin cortapisa alguna.

Precisamente, el expediente **20081539** estuvo motivado por irregularidades en la lectura de los contadores, por parte de la concesionaria Aquagest.

Solicitada al Ayuntamiento de Arenas de San Pedro (Ávila) información concerniente a las cuestiones planteadas, el informe remitido consistía, únicamente, en información de la concesionaria del servicio, Aquagest, sin que el referido Ayuntamiento hiciese alusión alguna a las presuntas deficiencias en su actuación.

A la vista de lo informado, se apreciaron una serie de irregularidades en la actuación administrativa, derivadas todas ellas de la falta de una adecuada inspección y seguimiento de la actuación de la concesionaria Aquagest.

Como se ha venido reiterando por esta institución, la existencia de un contrato administrativo de gestión no implica en absoluto la dejación de funciones por parte de la Administración concesionaria, debiendo ésta ejercitar las funciones que no sólo el contrato sino la normativa reguladora del mismo le confieren.

Así, la anterior Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y la actual Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, otorgan una serie de prerrogativas a la administración entre las que se encuentra la posibilidad de extinguir el contrato en caso de incumplimiento por parte del contratista o, en su caso, de cumplimiento defectuoso. Para ello, indudablemente, la Administración ha de supervisar la forma de cumplimiento del contrato, circunstancia ésta que en el presente caso estimamos que no se había producido. En efecto, el afectado remitió diversos escritos a la concesionaria del servicio, Aquagest, sin obtener respuesta alguna, y sin que el Ayuntamiento de Arenas de San Pedro se apercibiera de tal extremo.



Asimismo, resulta evidente que la tasa girada por el agua consumida ha de regirse por lo dispuesto en la Ordenanza Fiscal reguladora de la misma (a cuyo texto no fue posible acceder, ni siquiera a través de la página web de ese Ayuntamiento) y en ella, necesariamente, ha de indicarse qué penalizaciones habrán de imponerse a quien de forma reiterada deniegue el acceso (voluntaria o involuntariamente) a quienes han de supervisar la evolución del contador.

Sin embargo, en este caso, se dejó que transcurriera el tiempo, cobrando el consumo mínimo, para posteriormente proceder a girar una factura por la totalidad del consumo de más de cuatro años. En este sentido, como en casos similares, esta institución entiende que el período facturado debe ser prorrateado puesto que no puede obviarse que la utilización de una tarifa superior tiene como finalidad, únicamente, penalizar el consumo excesivo de un bien tan precioso y escaso como el agua.

Por otra parte, tampoco constaba que la concesionaria del servicio hubiera requerido al interesado para que facilitara el acceso al contador del agua, razón por la cual no puede imputarse toda la raíz del problema al interesado. En efecto, Aquagest (o el propio Ayuntamiento en ejercicio de las facultades de supervisión) debían haber requerido al sujeto pasivo de la tasa, con el fin de que franqueara el acceso al contador, apercibiéndole debidamente de las consecuencias legales de tal extremo.

Por último, se examinó la posible prescripción de alguna de las cantidades giradas, en cumplimiento de lo dispuesto en los arts. 66 ss de la vigente Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, de forma que el plazo general de prescripción es de cuatro años, debiendo éste computarse en la forma indicada en el art. 67, con las posibles interrupciones previstas en el art. 68. A este respecto, esta Procuraduría desconocía las incidencias acaecidas en la gestión de la tasa, razón por la cual no pudo apreciarse si existían cantidades prescritas.

Como consecuencia, esta Procuraduría formuló una resolución en orden a que el Ayuntamiento de Arenas de San Pedro ejercite adecuadamente las facultades de supervisión sobre Aquagest y sobre el resto de sus concesionarios, a fin de evitar situaciones como la que dio lugar a la presentación de la queja, así como para que procediera a verificar la tasa girada al afectado, indicando a su concesionaria la necesidad de prorratear el montante total de la misma, por el tiempo transcurrido, utilizando la tarifa correspondiente (y no cualificada), y determinando las posibles cantidades que estén prescritas en los términos indicados en el cuerpo de esta resolución.

En la fecha de cierre de este informe, el Ayuntamiento de Arenas de San Pedro no se había pronunciado sobre esta resolución.

También presuntas irregularidades en la lectura de un contador de agua, y posterior facturación del consumo a su titular, por parte del Ayuntamiento de Herradón de Pinares



(Ávila), estuvieron en el origen del expediente **200090190** que, finalmente, dio lugar a la formulación de una resolución sobre el sistema de tarificación del agua.

Constatado que el contador del afectado no había sido leído durante más de dos años y medio, la información recabada permitió establecer que la responsabilidad no podía atribuirse al Ayuntamiento, sino al hecho de que el afectado había cambiado la cerradura o candado de la arqueta, sin que facilitara una llave de la misma. En este caso el cambio de la llave o candado de la arqueta (que tenía idénticas características a las del resto de los vecinos y cuya apertura se realizaba mediante una llave universal de la que dispone el Ayuntamiento), supuso un obstáculo, que podía asimilarse a una negativa por parte del usuario a la lectura del consumo de agua.

Ahora bien, determinada la existencia de una deuda, atribuida al consumo de agua, las discrepancias surgieron con la facturación de la misma, toda vez que el Reglamento del Servicio Municipal de Agua Potable de Herradón de Pinares, no prevé el sistema de facturación que debe aplicarse en supuestos como el descrito, ya que si bien dispone la aplicación del mínimo mensual en el caso de que no pueda llevarse a cabo la lectura, únicamente añade que se “facturarán los metros consumidos desde la última (lectura) realizada sin estimar los mínimos ya facturados”, sin concretar la forma de tarificación al respecto.

En este caso, el Ayuntamiento prorrateó el consumo de agua, entre los trimestres que no pudo llevarse a cabo la lectura del contador, aplicando al resultado el importe del tercer bloque de forma discrecional, sin que la facturación en tramos superiores de consumo estuviera prevista reglamentariamente, ni constara acuerdo formalmente adoptado por ese Ayuntamiento en este sentido.

El sistema de tarificación del Ayuntamiento de Herradón de Pinares es el sistema denominado por tramos o bloques; no obstante esta institución, como ya hiciera el Defensor del Pueblo (recomendación 12/2001, de 7 de febrero), consideró que el actual sistema podía ser objeto de mejora para evitar los perjuicios que actualmente se pueden producir a los usuarios debido a la facturación por tramos crecientes que se ha adoptado.

Si el municipio adoptara un sistema de tarifas en el que la cuota variable o de consumo fuese la de una tarifa constante (donde todo el consumo del agua se facturara al mismo precio) no se ocasionarían los perjuicios que sí se producen con la aplicación de la tarifa de bloques crecientes en la que los precios de cada bloque son cada vez más elevados.

En el supuesto de que no se considerara procedente modificar la actual forma de facturación por bloques crecientes estableciendo la tarifa constante para la cuota de consumo, esta institución propuso que se procediera a la regulación expresa del sistema de facturación en los supuestos en los que no existan lecturas del contador de agua, en los siguientes aspectos:



- Advirtiéndolo a los usuarios que si, el ayuntamiento en este caso, o la entidad correspondiente, no disponen de la lectura en un plazo fijado, se procederá a realizar una estimación de los consumos para evitar una acumulación de los mismos.

- Como norma general, la determinación de los consumos que realice cada abonado, se concretará por la diferencia entre las lecturas de dos periodos consecutivos de facturación.

- Cuando no sea posible conocer los consumos realmente realizados, como consecuencia de avería en el equipo de medida, ausencia del abonado en el momento en que se intentó tomar la lectura, o por causas imputables a la entidad suministradora, la facturación del consumo se efectuará con arreglo al consumo realizado durante el mismo periodo de tiempo y en la misma época del año anterior; de no existir, se liquidarán las facturaciones con arreglo a la media aritmética de los seis meses anteriores.

- En aquellos casos en los que no existan datos históricos para poder obtener el promedio al que se alude en el párrafo anterior, los consumos se determinarán sobre la base del promedio que se obtenga en función de los consumos conocidos de periodos anteriores. Si tampoco esto fuera posible, se facturará un consumo equivalente a la capacidad nominal del contador por treinta horas de utilización mensual.

- Los consumos así estimados, tendrán el carácter de firme en el supuesto de avería en el contador, y a cuenta en los otros supuestos, en los que, una vez obtenida la lectura real, se normalizará la situación, por exceso o por defecto, en las facturaciones de los siguientes periodos a tenor de la lectura practicada en cada uno de ellos.

Además de no penalizar a los abonados por considerar que han realizado unos consumos, en un periodo de tiempo, que no responden a la realidad, esta forma de facturación sería también beneficiosa para el ayuntamiento desde el punto de vista financiero ya que los recibos de los abonados en los que no se haya podido obtener la lectura correspondiente no tendrán únicamente el importe de la cuota fija o de servicio, sino que también podrán cobrarse los importes de los consumos estimados a salvo de la posterior regularización.

La resolución dictada por esta Procuraduría en estos términos, no ha recibido respuesta alguna del Ayuntamiento de Herradón de Pinares.

En la queja **20081850**, la sustitución tributaria de un arrendatario fallecido, por parte del titular de la vivienda, en relación con la tasa de agua devengada en el domicilio propiedad de este motivó la supervisión, del expediente tramitado al efecto, realizado en virtud de lo dispuesto en el art. 36.3 de la LGT. De acuerdo con dicha norma y con el art. 23.2 de la LRHL, la condición de sustitutos del contribuyente en las tasas establecidas por razón de servicios o actividades que beneficien o afecten a los ocupantes de viviendas o locales, la tendrán los



propietarios de dichos inmuebles, quienes podrán repercutir, en su caso, las cuotas sobre los respectivos beneficiarios.

En este caso el afectado no era deudor en concepto de responsable subsidiario, de las deudas de consumo de agua de su arrendatario fallecido, en cuyo caso sí hubiese sido precisa la previa declaración de fallido de la deudora principal (art. 176 LGT).

Siendo conforme a derecho la cuestión de fondo planteada, no obstante, se formuló sugerencia en cuanto a la debida tramitación del expediente, en orden a que se adopten las medidas oportunas para evitar que los particulares puedan entender vulnerado su derecho por dilaciones indebidas en la resolución y ulterior notificación de los recursos interpuestos en defensa de su derecho.

La resolución dictada al respecto ha sido aceptada por el Ayuntamiento de Palencia, en el año 2010, tras el cierre del presente Informe.

En el expediente **20082092** se analizó el régimen de las tarifas de agua del Ayuntamiento de Salamanca.

Las condiciones de la prestación a los usuarios de los servicios de distribución de agua y saneamiento en el término municipal de Salamanca se contemplan en el Reglamento para la prestación del Servicio Municipal de Aguas en el término de Salamanca y en las Ordenanzas Municipales números 53 (Agua y Alcantarillado) y 65 (Depuración).

La forma y modo en que el Ayuntamiento de Salamanca ha regulado las "tarifas" del agua ya fue objeto de estudio por parte del Consejo de Cuentas de Castilla y León en su informe de fiscalización de la gestión de sistemas municipales de abastecimiento de agua potable en los ayuntamientos de las capitales de provincia, relativo al ejercicio 2003. En el punto IV.7 del mismo se advertía a esa Administración sobre la circunstancia de que *"las tarifas por la prestación del servicio de abastecimiento de agua potable tiene el carácter de tasas, por lo que su consideración como precios en los Ayuntamientos de Ávila y Salamanca no es conforme con lo establecido por la LRHL y la jurisprudencia del TC"*.

Destaca, esta Procuraduría, la circunstancia de que la Ordenanza nº 53 no clarifique la naturaleza jurídica de la tarifa que, por otra parte, ha sido sometida a la autorización de la Comisión Regional de Precios, trámite que no era necesario porque, a nuestro juicio, no es de aplicación la Orden de 26 de febrero de 1993 de modificación del régimen de precios de determinados bienes y servicios, que se dictó en desarrollo del RD 2695/1977, de 28 de octubre, sobre normativa en materia de precios.

El Informe de Fiscalización citado del Consejo de Cuentas de Castilla y León indicaba ya en ese momento (2003) la necesidad de que ese Ayuntamiento aclarase que *"las tarifas por*



*prestación del servicio de abastecimiento de agua tienen el carácter de tasas, por lo que los Ayuntamientos de Ávila y Salamanca deben adaptar su regulación en este sentido”.*

Por su parte, la STC 102/2005 indica que queda clara la naturaleza de tasa de la tarifa por la prestación del servicio público de abastecimiento de agua, siendo indiferente que la prestación efectiva del servicio se realice a través de una forma de gestión directa o indirecta.

En definitiva, esta institución considera que el Ayuntamiento de Salamanca debe adoptar las medidas oportunas para ajustarse a la legalidad, dictando ordenanzas reguladoras de la tasa y ajustando la naturaleza jurídica del ingreso a la legalidad vigente, en consideración a lo cual se formuló la siguiente resolución, que no tenido respuesta por parte del citado Ayuntamiento:

*“Que por parte de ese Ayuntamiento se proceda a acomodar las tarifas por la prestación del servicio de abastecimiento de agua potable dotándolas de la naturaleza de tasas y dictando al efecto la pertinente Ordenanza Fiscal reguladora de las mismas con todas las previsiones recogidas en el Texto Refundido de la LRHL, aprobado por RDLeg. 2/2004, de 5 de marzo”.*

### **2.2.2. Tasa por prestación de servicio de extinción de incendios**

En la queja **20080843** se ponía de manifiesto la disconformidad de un ciudadano de Briviesca (Burgos), sobre cuyo patrimonio fue decretado un embargo como consecuencia de una deuda en concepto de Tasa por prestación del servicio de extinción de incendios.

El afectado interpuso el correspondiente recurso que fue estimado; sin embargo, en el expediente, se constató la improcedencia del apremio sobre el patrimonio del propietario del inmueble, todo ello considerando que el art. 4.2 de la Ordenanza reguladora de la Tasa dispone que “cuando se trata de la prestación de servicios de salvamento y otros análogos, será sujeto pasivo contribuyente la persona que los haya solicitado o en cuyo interés redunde” y que en el expediente de queja no quedó acreditado quién fue la persona que realizó la llamada, como nos lo hizo saber el Ayuntamiento, razón por la cual estimamos que no pudo presumirse la condición de obligado tributario del propietario del inmueble donde se realizó el rescate.

Asimismo, no constaba que se hubiera procedido a reintegrar al afectado la cantidad embargada, por lo que esta Procuraduría formuló una resolución instando al Ayuntamiento de Briviesca, para que procediera a devolver el importe embargado, tramitando al efecto el expediente de devolución de ingresos indebidos y declarando la inexistencia de deuda alguna del afectado por los conceptos objeto de esta queja.

En la fecha de cierre del presente Informe no se había recibido respuesta alguna respecto al contenido de la resolución, por parte del referido Ayuntamiento.





### **2.2.3. Tasa por recogida de basuras**

En este apartado haremos referencia a una cuestión que, con carácter general, se plantea con cierta frecuencia, cual es la liquidación y cobro de una tasa por un servicio que no se presta de manera efectiva.

En la queja **20081364**, se planteaba la situación de un inmueble, sito en la localidad de Ciudad Rodrigo (Salamanca), a cuyo titular se le estaba girando la tasa por recogida de basuras pese a que los contenedores estaban ubicados a más de ochocientos metros de las viviendas y había que transitar por un camino que no estaba pavimentado, además de otras deficiencias.

Como resultado del informe remitido a esta institución se constató que la competencia a este respecto le correspondía a la Mancomunidad de Riberas del Águeda, Yelte y Agadón, que reconocía la difícil maniobra de los camiones y la deficiente situación en la que se presta el servicio, así como los intentos de la Administración para solucionar la cuestión.

En relación con la prestación efectiva del servicio, nos remitimos a lo dispuesto por el TS (entre otras STS de 7 de junio de 1997), o por distintos TSJ (La Rioja, Sentencia de 30 de julio de 1997; Castilla-La Mancha, Sentencia de 25 de septiembre de 1997) que, reiteradamente, declaran improcedente el cobro de la tasa cuando el municipio no presta ese servicio de forma efectiva, toda vez que el hecho imponible de la tasa viene constituido por la prestación de un servicio o la realización de una actividad que beneficia o afecta de modo particular al sujeto pasivo, de forma que la mera existencia del servicio municipal no es suficiente para constituir a una persona en sujeto pasivo de la tasa establecida para su financiación.

Además, en el presente caso se traspasaba sobradamente el umbral jurisprudencial de los trescientos metros como distancia máxima que debe existir entre un contenedor y las viviendas a las que sirve.

En virtud de todo lo expuesto, se consideró oportuno formular una resolución, en los siguientes términos:

*«Que por parte de la Mancomunidad “Riberas de Águeda, Yeltes y Agadón”, se proceda a revocar las liquidaciones giradas al inmueble de referencia y a aquellos otros ubicados en las áreas a las que no puede acceder el vehículo de recogida o a aquellos (como el que ha dado lugar a la presente queja) que se encuentran a una gran distancia del contenedor de recogida».*

La resolución fue aceptada por la Mancomunidad responsable del servicio.



#### **2.2.4. Tasa por tratamiento de residuos sólidos urbanos**

Inicialmente la queja **20091031** planteaba la disconformidad de un ciudadano con la exacción en vía ejecutiva del importe de los recibos girados por la Demarcación de Ponferrada de la Diputación Provincial de León, correspondientes a la tasa por tratamiento de residuos sólidos urbanos del año 2005.

Recabada información de la Diputación de León, el informe remitido permitió constatar que por parte de esta Diputación no se había procedido a resolver expresamente el recurso de reposición interpuesto por el afectado, frente a la providencia de apremio de las liquidaciones correspondientes a la tasa de tratamiento y gestión de residuos urbanos.

La falta de contestación por parte de la Administración a las solicitudes, recursos o escritos que presentan los ciudadanos, ha sido una cuestión reiteradamente abordada por esta institución, incidiéndose por nuestra parte en la obligación que corresponde a los sujetos públicos de adoptar medidas dirigidas a garantizar la resolución expresa de los asuntos cuya tramitación les corresponda, dentro del plazo normativamente establecido para ello, y señalando que el silencio administrativo, positivo o negativo, no debe ser un instituto jurídico normal, sino la garantía que impida que los derechos de los particulares se vacíen de contenido cuando su administración no atiende eficazmente y con la celeridad debida las funciones para las que se ha organizado.

En cuanto a la cuestión de fondo planteada, es decir, la conformidad o no a derecho de las notificaciones realizadas para la exacción de la tasas por tratamiento de residuos sólidos urbanos correspondientes al ejercicio 2005, pese a haber sido solicitado por esta institución, el informe remitido por la Diputación de León, no facilitaba dato alguno sobre el régimen de notificaciones realizadas al afectado.

A este respecto, la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en su art. 109 "Notificaciones en materia tributaria", señala como regla general que el régimen de notificaciones será el previsto en las normas administrativas generales con las especialidades establecidas en esta norma. De esta forma, este artículo recoge el propósito de la LGT, expresado en su Exposición de motivos, de aproximar esta Ley a las normas generales del derecho administrativo, con el consiguiente incremento de la seguridad jurídica en la regulación de los procedimientos tributarios.

La especialidad más sustancial que contiene la LGT en cuanto a las actuaciones de notificación en los procedimientos de aplicación a los tributos es la relativa a la notificación edictal. A este respecto, el art. 112 establece la denominada notificación por comparecencia.



Por su parte, en relación con el procedimiento administrativo común, la regulación general para las notificaciones se establece en el art. 59 de la Ley 30/1992, que ordena que las actuaciones de notificación se practiquen por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado (art. 59.1 LRJyPAC), esto es, una notificación personal, aunque es sabido que las administraciones públicas, por distintas circunstancias, no siempre son capaces de finalizar la notificación personal, recurriéndose entonces a la notificación edictal, en los términos previstos en el apartado 5 del referido art. 59.

Por tanto, además de extenderse la notificación edictal a los supuestos de imposibilidad funcional de perfeccionar la notificación personal, se deduce que sólo cuando concurre algunos de los presupuestos habilitantes (interesado, lugar o medio para la práctica de la notificación desconocidos o intento de notificación fallido, debiéndose haber añadido por causa no imputable a la administración pública) podrá recurrirse a esta forma de comunicación de los actos administrativos.

Se pone así de manifiesto el carácter subsidiario, que la doctrina jurisprudencial y científica han dado a la notificación edictal, pues la misma sólo es procedente cuando a la administración pública actuante no le haya sido posible, usando “cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado” y “con el empleo de la diligencia exigible”, la práctica de la notificación personal, debiéndose añadir que esta diligencia en las actuaciones de notificación personal es igualmente exigible del interesado, pues con su conducta no puede malograr las mismas so pena de legitimar el recurso a la notificación edictal por parte de la administración pública actuante.

El agotamiento de todos los medios al alcance de la administración pública para perfeccionar la notificación personal es presupuesto para poder acudir a la edictal.

En el caso de las deudas tributarias, la administración recurre a la notificación por comparecencia (art. 112 LGT), como especialidad tributaria de la notificación edictal, y cuyos requisitos habilitantes son:

1. La notificación no se puede realizar personalmente por causas no imputables a la administración.
2. Deben realizarse al menos dos intentos en el domicilio fiscal (o en el designado por el interesado si se trata de un procedimiento iniciado a solicitud del mismo).
3. Se harán constar en el expediente las circunstancias de los intentos de notificación.
4. Será suficiente un solo intento cuando el destinatario conste como desconocido en dicho domicilio o lugar.



Como se ha indicado, en el presente expediente, del informe remitido por la Diputación Provincial de León no fue posible concluir en que forma y circunstancias fue llevada a cabo, o intentada, la notificación personal de las tasas requeridas; por tanto y hallándose pendiente de resolución el recurso de reposición interpuesto por el afectado, se consideró adecuado que se procediera a la verificación del cumplimiento de las condiciones exigidas en el referido art. 112 de la LGT para habilitar o proceder a la notificación por comparecencia, de tal forma que de no haberse observado los mismos, como se sustentaba en la reclamación, se procediera a la estimación del recurso interpuesto.

En virtud de todo lo expuesto, esta Procuraduría consideró oportuno formular la siguiente resolución:

*“Primero.- Que, de acuerdo con el principio de eficacia administrativa que debe inspirar toda actuación de esa Administración y en cumplimiento de lo dispuesto en los arts. 42 y 14.2 del RDLeg. 2/2004, de 5 marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, se resuelva el recurso de reposición interpuesto con fecha 24 de febrero de 2009, por la reclamante, contra la providencia de apremio con requerimiento de pago de las liquidaciones correspondientes a la tasa por tratamiento de residuos sólidos urbanos del año 2005 (...).*

*Segundo.- Que, toda vez que el recurso planteado se sustenta en la falta de cumplimiento, por parte de esa Administración, de los requisitos previstos en los arts. 109 y 112 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, se proceda a la verificación del régimen de notificaciones realizado para la exacción de las referidas tasas, estimándose, en su caso, el recurso interpuesto”.*

La resolución dictada al respecto ha sido aceptada por la Diputación Provincial de León, en el año 2010, tras el cierre del presente Informe.

### **2.3. Contribuciones especiales**

La generación de la contribución especial se asienta en la actividad administrativa consistente en la realización de una obra o servicio público, emprendidos en interés general, pero que proporcionan beneficios especiales a ciertos individuos propietarios de bienes inmuebles.

La LGT que configura las contribuciones especiales como un tributo con identidad propia, las define en el art. 2, b) como aquellos tributos cuyo hecho imponible consiste en la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio especial o de un aumento de valor de sus bienes



como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos.

A este respecto, 11 han sido las quejas presentadas, nueve más que en el año 2008, incidiendo nuevamente en cuestiones de carácter estrictamente procedimental, en la determinación del módulo de reparto o en la falta de necesidad de la realización de la obra o servicio proyectado, de forma que, con carácter general, este tipo de reclamaciones exigen, por parte de esta Procuraduría, una supervisión en su integridad, del expediente administrativo tramitado por la administración local.

En esta línea, el expediente con número **20090518**, planteaba una serie de discrepancias con el expediente de contribuciones especiales tramitado por el Ayuntamiento de Cuadros (León) para la financiación de las obras de pavimentación de una serie de calles del municipio.

La normativa reguladora de las contribuciones especiales se encuentra recogida esencialmente en los arts. 28 a 37 del RDLeg 2/2004, de 5 marzo, que aprobó el Texto Refundido de la LRHL.

Una de las características de las contribuciones especiales es su naturaleza tributaria, lo que supone que, para su exigencia, deben someterse a los trámites de imposición y ordenación regulados en los arts. 15 a 19 de la LRHL; ahora bien, las peculiares características de orden material que concurren en las contribuciones especiales, como tal categoría tributaria, tiene su reflejo más importante a la hora de acordar su imposición y ordenación, puesto que resulta precisa una actuación, previa y concreta, con independencia de que las entidades locales tengan o no ordenanzas fiscales generales ordenadoras de todos los aspectos comunes a las contribuciones especiales.

De esta forma, la LRHL distingue en materia de contribuciones especiales entre: el acuerdo de imposición y el acuerdo de ordenación.

El acuerdo de imposición consiste en la adopción de la decisión de hacer uso de esta figura tributaria; naturalmente, debe contener las concreciones precisas para la identificación de la obra afectada.

El acuerdo de ordenación requiere una concreción mayor, con indicación del coste previsto, de la cantidad a repartir entre los beneficiarios y los criterios de reparto.

Tanto el acuerdo de imposición como el de ordenación están sometidos al régimen de publicidad establecido por la Ley (art. 17), de manera que han de exponerse en el tablón de anuncios de la corporación y publicarse en el *BOP*.



Por tanto, la Ley no impone la notificación personal, seguramente pensando que dichos acuerdos no han de contener especificaciones sobre la identidad de los sujetos pasivos.

Sin embargo, en la fase de gestión, concretados los contribuyentes y aplicados a estos los criterios del acuerdo de ordenación, procede la notificación individual de conformidad con lo dispuesto en el art. 34.4 del RDLeg 2/2004.

Así las cosas, esa necesaria e imprescindible notificación individual facilita la impugnación de la procedencia de la imposición, del porcentaje del costo de la obra que deberá satisfacerse y de la cuota asignada, constituyendo su falta un vicio de naturaleza insubsanable (STSJ de Baleares de 24 de mayo de 2002, con remisión a la Sentencia de 8 de abril de 1999 del TS).

Como consecuencia, en cada caso deben distinguirse:

1.- Los acuerdos concretos de imposición y ordenación de contribuciones especiales que deben aprobarse con arreglo a las normas especiales reguladoras de la imposición y ordenación de los tributos locales, contenidas en los arts. 15 a 19, ambos inclusive de la Ley, y que están sometidos al régimen de publicidad establecido en el art. 17 de aquélla, de manera que han de exponerse en el tablón de anuncios de la correspondiente corporación y publicarse en el BOP.

2.- La aprobación definitiva de los acuerdos concretos de imposición y ordenación a que hace referencia el art. 34.3 de la Ley ("una vez adoptado el acuerdo concreto de ordenación de contribuciones especiales, y determinadas las cuotas a satisfacer, éstas serán notificadas individualmente a cada sujeto pasivo si éste o su domicilio fuesen conocidos y, en su defecto por edictos"). De ello se desprende la existencia de "liquidaciones provisionales", esto es, la determinación de las cuotas a partir del presupuesto de la obra; y que las mismas deben ser notificadas, aunque no se desprenda una obligación de ingreso inmediato, por no exigirse pago anticipado.

3.- Asignación de las bases y cuotas definitivas, girando la correspondiente "liquidación definitiva", naciendo el momento del devengo, siempre que "las obras se hayan ejecutado". El señalamiento definitivo se realizará por los órganos competentes de la Entidad impositora ajustándose a las normas del acuerdo concreto de ordenación del tributo para la obra o servicio de que se trate.

En el primer momento, los interesados beneficiarios, en su caso, sólo podrán formular reclamaciones (art. 17.1), cuya estimación o desestimación, tácita o expresa, no será susceptible de recurso alguno, lo que resulta lógico atendiendo a la finalidad con la que se regulan: coadyuvar a la formación de la voluntad política en materia de tributos locales.



Frente a los otros dos, podrán formular recurso de reposición oponiéndose a la procedencia de las contribuciones especiales, al porcentaje del coste que deban satisfacer las personas especialmente beneficiadas o a las cuotas asignadas.

Trasladada esta cuestión al supuesto de las contribuciones especiales giradas por el Ayuntamiento de Cuadros, se puso de manifiesto que, ni en el informe remitido por ese Ayuntamiento, (a pesar de haberse solicitado expresamente informe sobre el régimen de publicación y notificación a los interesados en el procedimiento), ni en la documentación que obraba en el expediente de esta institución, se constató que se hubiera cumplido con esta obligación, es decir, con la notificación individual del acuerdo de ordenación, lo que, en atención a lo expuesto, supone la nulidad del expediente de contribuciones especiales para la pavimentación de las referidas calles del Ayuntamiento de Cuadros.

Por último se precisó que, a tenor de lo dispuesto en el art. 34.2 del Texto Refundido de la LHL, una vez ejecutadas las obras, no es posible tramitar nuevamente el expediente de contribuciones especiales, por lo que únicamente cabía la anulación del mismo.

De esta forma, resultó necesario formular una resolución al Ayuntamiento de Cuadros instándole a que procediera a la tramitación de un procedimiento de revocación, de conformidad con el art. 105 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de las liquidaciones giradas en concepto de las contribuciones especiales acordadas para la pavimentación de diversas calles y ello en atención a la nulidad de pleno derecho del referido procedimiento toda vez que su tramitación no se había ajustado a la normativa vigente en los términos descritos.

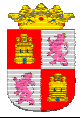
A la fecha de cierre de este Informe el Ayuntamiento de Cuadros no había manifestado su postura frente a esta resolución.

#### **2.4. Precios públicos**

Las diferencias entre los precios públicos girados a los distintos sujetos pasivos en atención a la naturaleza de éstos (ya fueran particulares o compañías de seguros), por parte de la Mancomunidad de Servicios Funerarios, Serfunle, motivó la apertura de la queja **20080670**.

En cuanto al fondo de la cuestión, es decir, la existencia de descuentos o precios especiales a las compañías de seguros, este extremo fue tajantemente negado por parte del Gerente de la empresa mixta razón por la cual estimó que no podía realizar justificación alguna de su existencia.

Sin embargo, esta Procuraduría apreció la existencia de precios distintos para unos y otros usuarios. En este sentido, el art. 6 del Acuerdo Regulador de los Precios Públicos por la Prestación de Servicio de Incineración de Cadáveres y el Suministro de Bienes Accesorios, faculta al Consejo de Administración (no se indica en virtud de qué criterios ni el modo de



alcanzar dicho acuerdo) a realizar descuentos (no se indica en qué porcentajes o cantidades) a las empresas (lo que excluye al cliente particular o a quien no revista la forma de entidad mercantil) que concierten la prestación de servicios con habitualidad (tampoco se indica qué ha de entenderse por tal habitualidad, qué número de servicios implica la misma o cual es el umbral numérico para considerar que concurre tal requisito).

Una vez examinada la real concurrencia de precios dispares según el destinatario final del servicio sea un particular o una compañía de seguros, se analizó la posible legalidad de tal medida (que al menos teóricamente está prevista en el referido Acuerdo). En este sentido, el art. 44 del RDLeg 2/2004, de 5 de marzo, regulador del Texto Refundido de la LHL dispone que “el importe de los precios públicos deberá cubrir como mínimo el coste del servicio prestado o de la actividad realizada” añadiendo el inciso segundo que “cuando existan razones sociales, benéficas, culturales o de interés público que así lo aconsejen, la entidad podrá fijar precios públicos por debajo del límite previsto en el apartado anterior. En estos casos deberán consignarse en los presupuestos de la entidad las dotaciones oportunas para la cobertura de la diferencia resultante si la hubiera”.

Es indudable, del examen del precepto, que no concurren circunstancias de esta naturaleza en el caso de servicios prestados a compañías de seguros, y tampoco consta a esta Procuraduría la existencia de consignación presupuestaria (máxime cuando la práctica es negada taxativamente por parte de la Mancomunidad).

En virtud de todo lo expuesto, esta Procuraduría consideró oportuno formular la siguiente resolución a la Mancomunidad de Servicios Funerarios, Serfunle:

*“Que por parte de la entidad local que VI preside, y en su condición de socio mayoritario de la Empresa Mixta Serfunle SA, se controlen los ingresos de la mercantil citada con una estrecha supervisión del régimen de los mismos (adecuada facturación, régimen de descuentos en caso de que puedan hacerse... etc.) así como de los pagos hechos a otras empresas en los términos antedichos.*

*Que una vez dictada la resolución judicial oportuna y valorada la legalidad de hacer o no descuentos, o bien se inste a la mercantil a tramitar los pertinentes expedientes con la consiguiente consignación presupuestaria (en caso de que se consideren ajustados a derecho los descuentos) o a revisar las facturas emitidas por existir errores aritméticos en los términos antedichos (en caso contrario)”.*

La referida Mancomunidad hizo llegar a esta institución su parecer contrario a la misma.



**COLABORACIÓN DE LAS  
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS CON EL  
PROCURADOR DEL COMÚN**



## **COLABORACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS CON EL PROCURADOR DEL COMÚN**

Debemos agradecer la colaboración que en la gran mayoría de los casos vienen prestando las distintas administraciones a esta Procuraduría, imprescindible para el adecuado ejercicio por esta de las funciones que le han sido encomendadas por su Ley reguladora.

No obstante, debemos lamentar que en la tramitación de numerosos expedientes esa colaboración con el Procurador del Común en la investigación de los hechos, o no ha tenido lugar, o no ha tenido lugar con la diligencia que nos gustaría. Debemos recordar, por ello, el deber que, con carácter preferente y urgente, tienen todos los órganos y entes sujetos a la supervisión del Procurador de colaborar y de auxiliarle en sus investigaciones.

En las páginas siguientes facilitamos los datos sobre las ocasiones en que, salvo error u omisión, desde el 1 de enero de 2009 hasta el 31 de diciembre de 2009 nos hemos dirigido a las administraciones solicitando información sobre expedientes de queja, así como los informes que hemos recibido de las mismas. Hemos incluido todas las peticiones, aunque el plazo para contestarlas no haya finalizado.

En el dato "Informes recibidos" hemos incluido todos los informes recibidos durante el año 2009, independientemente de que su solicitud se hubiera producido durante el año anterior.

También reflejamos, al igual que en los últimos informes, el número de recordatorios de las solicitudes de informes. Todo ello a fin de hacer posible una adecuada valoración de la colaboración que las administraciones nos han prestado durante este periodo.

En relación aparte detallamos los organismos a los cuales ha sido necesario reiterar la solicitud de información (o la de ampliación de información) varias veces y, habiendo vencido el plazo para su contestación, a fecha 31 de diciembre de 2009 no habíamos recibido el informe solicitado.

Debemos aclarar que no se debe entender esta relación como entidades entorpecedoras o no colaboradoras con la Institución. Con esta finalidad, está prevista la creación del Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras con la Institución, a través del cual se hará pública la relación de las Administraciones y Entidades que no remitan la información que se les solicite en las investigaciones e inspecciones llevadas a cabo por el Procurador del Común y las que no contesten a las advertencias, recomendaciones, recordatorios de deberes legales y sugerencias que les sean formuladas a través de los pronunciamientos de la Institución.



## **SOLICITUDES DE INFORMACIÓN E INFORMES OBTENIDOS**

### **DURANTE 2009**

#### **ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA**

##### **Expedientes de años anteriores**

###### Informes solicitados e informes recibidos

Solicitudes de información ..... 84

Solicitudes de ampliación de información ..... 45

Total informes solicitados ..... 129

Informes recibidos<sup>(1)</sup>: ..... 230

###### Número de ocasiones en que fue necesario reiterar las solicitudes de informes (formuladas en 2008 o en 2009)

Primeros recordatorios ..... 133

Segundos recordatorios ..... 68

Terceros recordatorios o posteriores ..... 35

##### **Expedientes de 2009**

###### Informes solicitados e informes recibidos

Solicitudes de información: ..... 443

Solicitudes de ampliación de información: ..... 50

Total de informes solicitados ..... 493

Informes recibidos: ..... 375

###### Número de ocasiones en que fue necesario reiterar las solicitudes de informes

Primeros recordatorios: ..... 251

Segundos recordatorios: ..... 100

Terceros recordatorios o posteriores: ..... 20

**Informes solicitados ..... 622**

**Informes recibidos ..... 605**

---

<sup>(1)</sup> La diferencia entre los informes recibidos y los solicitados se debe a la existencia de informes solicitados en 2008 que fueron recibidos durante 2009.

**ADMINISTRACIÓN LOCAL****Expedientes de años anteriores**Informes solicitados e informes recibidos

Solicitudes de información: ..... 161

Solicitudes de ampliación de información: ..... 106

Total de informes solicitados ..... 267

Informes recibidos<sup>(1)</sup>: ..... 454Número de ocasiones en que fue necesario reiterar las solicitudes de informes (formuladas en 2008 o en 2009)

Primeros recordatorios: ..... 238

Segundos Recordatorios: ..... 174

Terceros Recordatorios o posteriores: ..... 183

**Expedientes de 2009**Informes solicitados e informes recibidos

Solicitudes de información: ..... 802

Solicitudes de ampliación de información: ..... 89

Contestaciones: ..... 634

Total informes solicitados ..... 891

Informes recibidos ..... 634

Número de ocasiones en que fue necesario reiterar las solicitudes de informes

Primeros recordatorios de solicitudes de información: ..... 386

Segundos recordatorios: ..... 163

Terceros recordatorios o posteriores: ..... 105

**Informes solicitados ..... 1158****Informes recibidos ..... 1088**

---

<sup>(1)</sup> La diferencia entre los informes recibidos y los solicitados se debe a la existencia de informes solicitados en 2008 que fueron recibidos durante 2009.



## **ADMINISTRACIÓN CENTRAL**

### **Expedientes de años anteriores**

#### Informes solicitados e informes recibidos

Solicitudes de información: .....	6
Solicitudes de ampliación:.....	3
Total informes solicitados en 2009.....	9
Informes recibidos <sup>(1)</sup> : .....	16

#### Número de ocasiones en que fue necesario reiterar las solicitudes de informes (formuladas en 2008 o en 2009)

Primeros recordatorios: .....	4
Segundos recordatorios: .....	2

### **Expedientes de 2009**

Solicitudes de información: .....	25
Solicitudes de ampliación de información .....	2
Total informes solicitados: .....	27
Informes recibidos: .....	23

#### Número de ocasiones en que fue necesario reiterar las solicitudes de informes

Primeros recordatorios: .....	1
Segundos recordatorios .....	1

**Informes solicitados ..... 36**

**Informes recibidos ..... 39**

---

<sup>(1)</sup> La diferencia entre los informes recibidos y los solicitados se debe a la existencia de informes solicitados en 2008 que fueron recibidos durante 2009.



## **EXPEDIENTES EN LOS QUE A FECHA 31 DE DICIEMBRE DE 2010 NO HABÍAMOS RECIBIDO LA INFORMACIÓN SOLICITADA**

Detallamos en la relación que se incluye a continuación los expedientes<sup>(1)</sup> en los cuales ha sido necesario reiterar la solicitud de información (o la de ampliación de información) varias veces y, habiendo vencido el plazo para su contestación, a fecha 31 de diciembre de 2009 no habíamos recibido el informe correspondiente. Incluimos, asimismo, las entidades a quienes se habían dirigido las citadas solicitudes. Algunos de estos expedientes, no obstante, han podido ser resueltos gracias a la información obtenida de otras fuentes.

Es necesario aclarar que no se ha de considerar a las entidades o administraciones que aparecen en esta relación como entorpecedoras o no colaboradoras con la administración, ya que, por una parte, muchos de los informes pendientes se han podido recibir con posterioridad a la fecha de cierre del informe; por otra parte, algunas de estas entidades han respondido adecuadamente en muchas otras ocasiones en las que han sido requeridas por esta Institución.

### **ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA**

Consejería de Medio Ambiente .....	Expte. 20081440
	Expte. 20082230
Consejería de Fomento .....	Expte. 20090910
	Expte. 20091160
	Expte. 20091297

### **ADMINISTRACIÓN LOCAL**

#### **ÁVILA**

Ayuntamiento de Navatalgordo .....	Expte. 20081627
Ayuntamiento de San Juan del Molinillo .....	Expte. 20071743
Ayuntamiento de Cabezón de la Sierra.....	Expte. 20090724
Ayuntamiento de Covarrubias .....	Expte. 20082184
	Expte. 20082380

---

<sup>(1)</sup> En las quejas acumuladas solamente se hace referencia al expediente principal.



Junta Vecinal de Quintanarraya ..... Expte. 20071023

**BURGOS**

Ayuntamieto de Burgos ..... Expte. 20080414

**LEÓN**

Ayuntamiento de Boca de Huérgano ..... Expte. 20082199

Ayuntamiento de Cacabelos ..... Expte. 20082270

Ayuntamiento de Castrocontrigo ..... Expte. 20081381

Ayuntamiento de Chozas de Abajo ..... Expte. 20081221

Expte. 20090863

Ayuntamiento de Fabero ..... Expte. 20082020

Expte. 20082021

Expte. 20082022

Expte. 20082023

Ayuntamiento de León ..... Expte. 20080668

Expte. 20090337

Ayuntamiento de Molinaseca ..... Expte. 20090496

Ayuntamiento de Santa María del Páramo .... Expte. 20081211

Ayuntamiento de Valderas ..... Expte. 20090562

Ayuntamiento de Vega de Infanzones ..... Expte. 20091140

Ayuntamiento de Villaquilambre ..... Expte. 20081153

Ayuntamiento de Villarejo de Órbigo ..... Expte. 20090675

Junta Vecinal de Alcedo de Alba ..... Expte. 20090336

Junta Vecinal de Benllera ..... Expte. 20081775

Junta Vecinal de Busdongo ..... Expte. 20081303

Junta Vecinal de Palacios del Sil ..... Expte. 20090159

Junta Vecinal de Villamarco ..... Expte. 20070365

Expte. 20081831



Mancomunidad de Servicios Funerarios - SERFUNLE .... Expte. 20082131

Mancomunidad Lancia Sobarriba ..... Expte. 20090801

### **PALENCIA**

Ayuntamiento de Paredes de Nava ..... Expte. 20090283

Ayuntamiento de Valbuena de Pisuerga ..... Expte. 20090749

### **SALAMANCA**

Ayuntamiento de El Cabaco ..... Expte. 20071998

Ayuntamiento de La Velles ..... Expte. 20090639

Expte. 20090721

### **SEGOVIA**

Ayuntamiento de Cabañas de Polendos ..... Expte. 20081892

Expte. 20081950

Expte. 20081951

Expte. 20081952

Expte. 20081953

Expte. 20081954

Ayuntamiento de Palazuelos de Eresma ..... Expte. 20082343

Junta Vecinal de Tabladillo ..... Expte. 20082113

### **SORIA**

Ayuntamiento de Borobia ..... Expte. 20081636

Expte. 20081704

Expte. 20081705

Ayuntamiento de Soria ..... Expte. 20090319



**VALLADOLID**

Ayuntamiento de Medina del Campo..... Expte. 20080137

Expte. 20081605

Expte. 20081606

Expte. 20081617

Expte. 20081661

Expte. 20081797

Expte. 20081980

Expte. 20082138

Expte. 20082139

Ayuntamiento de Villanueva de los Infantes . Expte. 20080396

**ZAMORA**

Ayuntamiento de Bermillo de Sayago..... Expte. 20082309

Ayuntamiento de El Perdigón ..... Expte. 20090469

Ayuntamiento de Fonfría ..... Expte. 20081958

Ayuntamiento de Santibáñez de Tera..... Expte. 20081571

Expte. 20090890

Ayuntamiento de Villaralbo ..... Expte. 20080965

**LIQUIDACIÓN DEL  
PRESUPUESTO DE 2009**



## **LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DEL EJERCICIO 2009**

La Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, dispone en su artículo 31.1.c) que, junto al Informe Anual de las actuaciones llevadas a cabo por el Comisionado Parlamentario, se presente a la Cámara Legislativa, en escrito anexo, la liquidación de su presupuesto.

En consecuencia, a continuación se expone la liquidación de los recursos económicos correspondientes al ejercicio 2009.

De toda la documentación contable se dará traslado a la Intervención de las Cortes de Castilla y León, como instrumento de control y transparencia en la gestión de la dotación presupuestaria de la Institución del Procurador del Común de Castilla y León para la emisión del correspondiente informe.

La liquidación del presupuesto consta de:

- I. INFORME SOBRE EL CUMPLIMIENTO DEL PRESUPUESTO DEL PROCURADOR DEL COMÚN DE CASTILLA Y LEÓN DURANTE EL EJERCICIO 2009.
- II. LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS.
- III. LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS.
- IV. ESTADO DE EJECUCIÓN POR CAPÍTULO.



## I. INFORME SOBRE EL CUMPLIMIENTO DEL PRESUPUESTO DEL PROCURADOR DEL COMÚN DE CASTILLA Y LEÓN DURANTE EL EJERCICIO 2009

### 1. PRESUPUESTO

El Presupuesto del Procurador del Común de Castilla y León para el ejercicio 2009 aparece en la sección 10 del presupuesto consolidado de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Fue aprobado por el pleno de las Cortes de Castilla y León en sesiones celebradas los días 16 y 17 diciembre de 2008, y publicado en el BOCYL nº 250 de fecha 29 de diciembre del mismo año, como Ley 18/2008 de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Castilla y León para 2009.

El presupuesto se presentó equilibrado, con igual dotación en ingresos que en gastos, cifrado en 2.985.796,00 €.

### 2. LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO

#### 2.1. INGRESOS

##### 2.1.1. PREVISIÓN INICIAL

Los ingresos presupuestados para el ejercicio 2009 ascienden a 2.985.796,00 €:

Cap.

Cap.IV.- Transferencias corrientes..... 2.985.796,00

Total previsión inicial:..... 2.985.796,00

##### 2.1.2. PREVISIÓN DEFINITIVA

Los ingresos definitivos alcanzan la cantidad de 4.053.172,35 € recogidos en la previsión actual o definitiva:

Cap.

IV ..... Transferencias corrientes ..... 2.985.796,00

VIII .... Remanente de tesorería año 2008 Y REINT. .1.067.376,35

**Total previsión definitiva ..... 4.053.172,35**

**2.1.3. DERECHOS RECONOCIDOS**

En este apartado se recogen los ingresos devengados a favor del Procurador del Común de Castilla y León, independientemente de su cobro. En esta Institución los ingresos están constituidos principalmente transferencias corrientes, ingresos patrimoniales y reintegro de anticipos concedidos al personal que generan el derecho a ser cobrados con la aprobación del presupuesto. El total de los derechos reconocidos es de 3.052.062,69 €.

Por capítulos :

Cap.

IV .....	Transferencias corrientes .....	2.985.796,00
V .....	Ingresos patrimoniales .....	31.025,38
VIII ....	Reintegros de anticipos .....	35.241,31
<b>Total derechos reconocidos .....</b>		<b>3.052.062,69</b>

**2.1.4. RECAUDACIÓN LÍQUIDA**

Con posterioridad al devengo o nacimiento de los derechos, se materializan los ingresos, suma de los cuales expone este apartado.

Este flujo monetario se recoge mensualmente en las actas de arqueo, cuyos datos coinciden con el diario de ingresos y con los movimientos de las cuentas bancarias, más la existencia en caja.

Su resumen por capítulos es como sigue:

Cap.

IV .....	Transferencias corrientes .....	2.985.796,00
V .....	Ingresos patrimoniales .....	31.025,38
VIII ....	Reintegros de anticipos .....	35.241,31
<b>Total derechos reconocidos .....</b>		<b>3.052.062,69</b>

**2.1.5. ESTADO DE EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS**

Refleja la diferencia entre la previsión inicial (epígrafe 2.1.1) y la previsión definitiva (epígrafe 2.1.2.) y entre la previsión inicial (epígrafe 2.1.1.) y los derechos reconocidos (epígrafe 2.1.3), formando parte del superávit si es positivo o del déficit en caso contrario.

El estado de ejecución de ingresos ofrece un saldo positivo de 1.105.643,04 €.

Cap.

V .....	Ingresos patrimoniales .....	31.025,38
VIII ....	Reintegros de anticipos .....	1.074.617,66
<b>Total estado de ejecución .....</b>		<b>1.105.643,04</b>

El estado de ejecución nos ofrece, como se indica anteriormente, las variaciones que se han producido entre los derechos o ingresos liquidados y la previsión actual o definitiva, independientemente de que estén recaudados o pendientes de cobro.

**2.2. GASTOS****2.2.1. PREVISIÓN INICIAL**

Al partir de un presupuesto equilibrado, la previsión inicial de gastos, al igual que de los ingresos, asciende a 2.985.796,00 €, con la siguiente distribución por capítulos:

Cap.

I .....	Gastos de personal .....	2.372.886,00
II .....	Gastos en bienes corrientes y servicios .....	472.910,00
VI .....	Inversiones reales .....	110.000,00
VIII ....	Activos financieros .....	0,00
<b>Total previsión inicial .....</b>		<b>2.985.796,00</b>

**2.2.2. MODIFICACIONES**

Las modificaciones del presupuesto de gastos tienen como finalidad dotar a las partidas de crédito suficiente para afrontar las necesidades de funcionamiento del Procurador del Común de Castilla y León, siendo por capítulos:

Cap.

I .....	Gastos de personal .....	- 30.000,00
VIII ....	Activos financieros .....	44.000,00
<b>Total modificaciones .....</b>		<b>14.000,00</b>

**2.2.3. PREVISIÓN DEFINITIVA**

El Presupuesto actual o definitivo incluye la previsión inicial y el resultado de las modificaciones y transferencias de créditos aprobadas durante el ejercicio, por lo que la previsión definitiva asciende a 2.999.796,00 € siendo por capítulos:

Cap.

I .....	Gastos de personal .....	2.372.886,00
II .....	Gastos en bienes corrientes y servicios .....	472.910,00
VI .....	Inversiones reales .....	110.000,00
VIII ....	Activos financieros .....	44.000,00
<b>Total previsión definitiva .....</b>		<b>2.999.796,00</b>

**2.2.4. OBLIGACIONES RECONOCIDAS**

Las obligaciones netas reconocidas durante el ejercicio 2009 ascienden a 2.547.470,20 €, que comparadas con los derechos liquidados, cifrados en 3.052.062,69 €, nos



da una diferencia de 504.592,49 € que constituye el resultado presupuestario del ejercicio 2009.

El resumen por capítulos es como sigue:

Cap.

I .....	Gastos de personal .....	2.057.950,47
II .....	Gastos en bienes corrientes y servicios .....	420.711,42
VI .....	Inversiones reales .....	30.646,75
VIII ....	Activos financieros .....	38.161,56
<b>Total previsión definitiva .....</b>		<b>2.547.470,20</b>

#### 2.2.5. PAGOS LÍQUIDOS

Del total de las obligaciones liquidadas o reconocidas durante el año 2009, en la fecha de cierre del ejercicio, se han pagado efectivamente 2.522.137,64 €, resultando las siguientes cantidades por capítulos:

Cap.

I .....	Gastos de personal .....	2.032.617,91
II .....	Gastos en bienes corrientes y servicios .....	420.711,42
VI .....	Inversiones reales .....	30.646,75
VIII ....	Activos financieros .....	38.161,56
<b>Total previsión definitiva .....</b>		<b>2.522.137,64</b>

#### 2.2.6. PENDIENTE DE PAGO





Recoge aquellas obligaciones contraídas pero no pagadas al cierre del ejercicio, y su importe pasa a formar parte del próximo ejercicio 2010 en el capítulo 0, "resultas de ejercicios cerrados".

Su cuantía asciende a 25.332,56 €.

Por Capítulos:

Cap.

I ..... Gastos de personal ..... 25.332,56

**Total pendiente de pago ..... 25.332,56**

#### 2.2.7. ESTADO DE EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS

Contiene este apartado las diferencias entre las obligaciones reconocidas (epígrafe 2.2.4) y los créditos autorizados o previsión definitiva (epígrafe 2.2.3); la suma de estas economías sobre los gastos máximos autorizados asciende a 452.325,80 €. Por capítulos:

Cap.

I ..... Gastos de personal ..... 314.935,53

II ..... Gastos en bienes corrientes y servicios ..... 52.198,58

VI ..... Inversiones reales ..... 79.353,25

VIII .... Activos financieros ..... 5.838,44

**Total economías ..... 452.325,80**

En el estado de ejecución de las partidas de gastos vemos la diferencia o economía entre las consignaciones presupuestarias y las obligaciones liquidadas o reconocidas. Estas últimas pueden estar pagadas o pendientes de pago.

#### 2.3. SITUACIÓN ECONÓMICA

**2.3.1. DERECHOS Y OBLIGACIONES NETAS**

Son en cifras:

Derechos reconocidos netos..... 3.052.062,69

Obligaciones reconocidas netas ..... 2.547.470,20

**RESULTADO PRESUPUESTARIO AÑO 2009 .....504.592,49**

**2.3.2. ESTADO REMANENTE DE TESORERÍA**

Es en cifras:

Existencias a 31/12/2009 ..... 1.705.415,53

- Pendiente de pago en No Presupuestarias..... - 122.114,13

- Pendiente de pago Pto. Cerrados ..... - 25.332,56

**REMANENTE DE TESORERÍA A 31/12/2009.....1.557.968,84**

La suma aritmética de cobros y pagos durante el ejercicio, responderá a la existencia de medios líquidos de la Institución a 31 de diciembre de 2009, bien en su propia caja o depositado en entidades bancarias, como refleja el acta de arqueo en la citada fecha.

**3.1. CUENTA GENERAL DEL PRESUPUESTO**

La cuenta general del presupuesto recoge los resultados contables de la liquidación, y a ella se incorporan los mandamientos de ingreso y los mandamientos de pago con sus justificantes.

Los justificantes de los ingresos y pagos realizados durante el ejercicio 2009, junto con los documentos bancarios, soportan los datos del acta de arqueo a 31 de diciembre de 2009.

Las existencias a 31/12/2009, en el presupuesto ordinario, ascienden a la cantidad de UN MILLÓN SETECIENTOS CINCO MIL CUATROCIENTOS QUINCE EUROS CON CINCUENTA Y TRES CÉNTIMOS ( 1.705.415,53 € ), estando depositadas en Caja Corporación (551,55 €), Caja España en cta. Cte. ( 221.980,51 €), Caja España en un depósito a plazo ( 1.100.000,00 €), Caja Duero ( 79.484,13 €), Cajamar ( 1.557,83 €), Cajamar en un depósito a plazo ( 93.000,00 €) y Banesto en cta. Cte. ( 208.841,51 €).



Todos los datos de la cuenta general del presupuesto coinciden con los asientos de los libros de contabilidad utilizados, como son:

- Intervención de ingresos.
- Intervención de pagos.
- General de rentas y exacciones.
- General de gastos.
- De valores independientes y auxiliares.
- De caja y bancos.
- De arqueos.

#### 4.1. CUENTA DE VALORES INDEPENDIENTES Y AUXILIARES DEL PRESUPUESTO

Al mismo tiempo que las cuentas del presupuesto ordinario se llevan también las de operaciones no presupuestarias, que comprenden operaciones distintas a las del presupuesto que recogen las entradas, salidas y existencias por: retenciones del impuesto sobre la renta de las personas físicas, cuotas del trabajador a la seguridad social, cuotas Muface, cuotas Mugeju, derechos pasivos, movimientos internos de tesorería y otros acreedores no presupuestarios.

La existencia en conceptos no presupuestarios a 31/12/2009 es la siguiente:

#### ACREEDORES NO PRESUPUESTARIOS

Retención IRPF ..... 116.710,06

Cuota obrera a la Seguridad Social ..... 5.404,07

**TOTAL ACREEDORES NO PRESUPUESTARIOS: 122.114,13**



## CONCLUSIONES

A la vista de los datos aportados hasta aquí conviene hacer las siguientes consideraciones

En relación con la ejecución del presupuesto:

- 1) El capítulo I, Gastos de Personal, arrojó un superávit de 314.935,53 € (que representa el 13,27% de la cantidad inicialmente presupuestada), como consecuencia de la no cobertura de varias plazas de personal eventual incluidas en la Relación de Puestos de Trabajo y dotadas económicamente, a causa de la falta de espacio físico en las dependencias de la Institución para que pueda desarrollarse adecuadamente el trabajo a ellas asignado, situación que se aún prolongará algún tiempo, hasta que se produzca el traslado al edificio que constituirá la nueva sede del Procurador del Común.
- 2) El Capítulo II, Gastos Corrientes en Bienes y Servicios, arrojó un superávit de 52.198,58 € (que representa el 11,04% de la cantidad presupuestada), como consecuencia fundamentalmente de la política de control y contención del gasto corriente que ha mantenido siempre esta Institución y que exige la actual situación de crisis económica
- 3) El Capítulo IV, Inversiones Reales, arrojó un superávit de 79.353,25 € (que representa el 72,14% de la cantidad presupuestada), como consecuencia de la conveniencia de posponer inversiones hasta el traslado al edificio que constituirá la nueva sede del Procurador del Común

En relación con el remanente de tesorería del que actualmente dispone el Procurador del Común, que se ha incrementado a lo largo del ejercicio 2009 en 452.325,80 €, y que a 31 de diciembre de 2009, ascendía a la cifra de 1.557.968,84 €, debe advertirse que la razón de su aparición y paulatino aumento ha sido el retraso respecto a las previsiones iniciales de traslado de la Institución al edificio que ha de ser su nueva sede en la C/ Sierra Pambley de León. Con ese remanente está previsto financiar el traslado de la Institución al edificio que constituirá nueva Sede, los contratos de suministro y prestación de servicios que, al triplicar el espacio disponible tendrán necesariamente un montante superior a los actuales y la dotación de mobiliario y bienes de equipo necesarios para su adecuado funcionamiento



## II.- LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS

El presupuesto de ingresos está integrado por:

A.- Ingresos presupuestarios.

B.- Ingresos en conceptos no presupuestarios.

### A.- INGRESOS PRESUPUESTARIOS:

La recaudación líquida de los ingresos presupuestarios para el año 2009 ascendió TRES MILLONES CINCUENTA Y DOS MIL SESENTA Y DOS EUROS CON SESENTA Y NUEVE CÉNTIMOS ( 3.052.062,69 € ), que coinciden con los derechos liquidados, por lo que no queda nada pendiente de cobro.

Dentro de este apartado se incluyen los ingresos procedentes de otros ingresos diversos, transferencias corrientes e ingresos patrimoniales.

*A1. Cap.IV Transferencias corrientes:* a lo largo del ejercicio económico de 2009 la recaudación líquida por transferencias corrientes, realizadas por las Cortes de Castilla y León, ascendió a DOS MILLONES NOVECIENTOS OCHENTA Y CINCO MIL SETECIENTOS NOVENTA Y SEIS EUROS ( 2.985.796,00 € ).

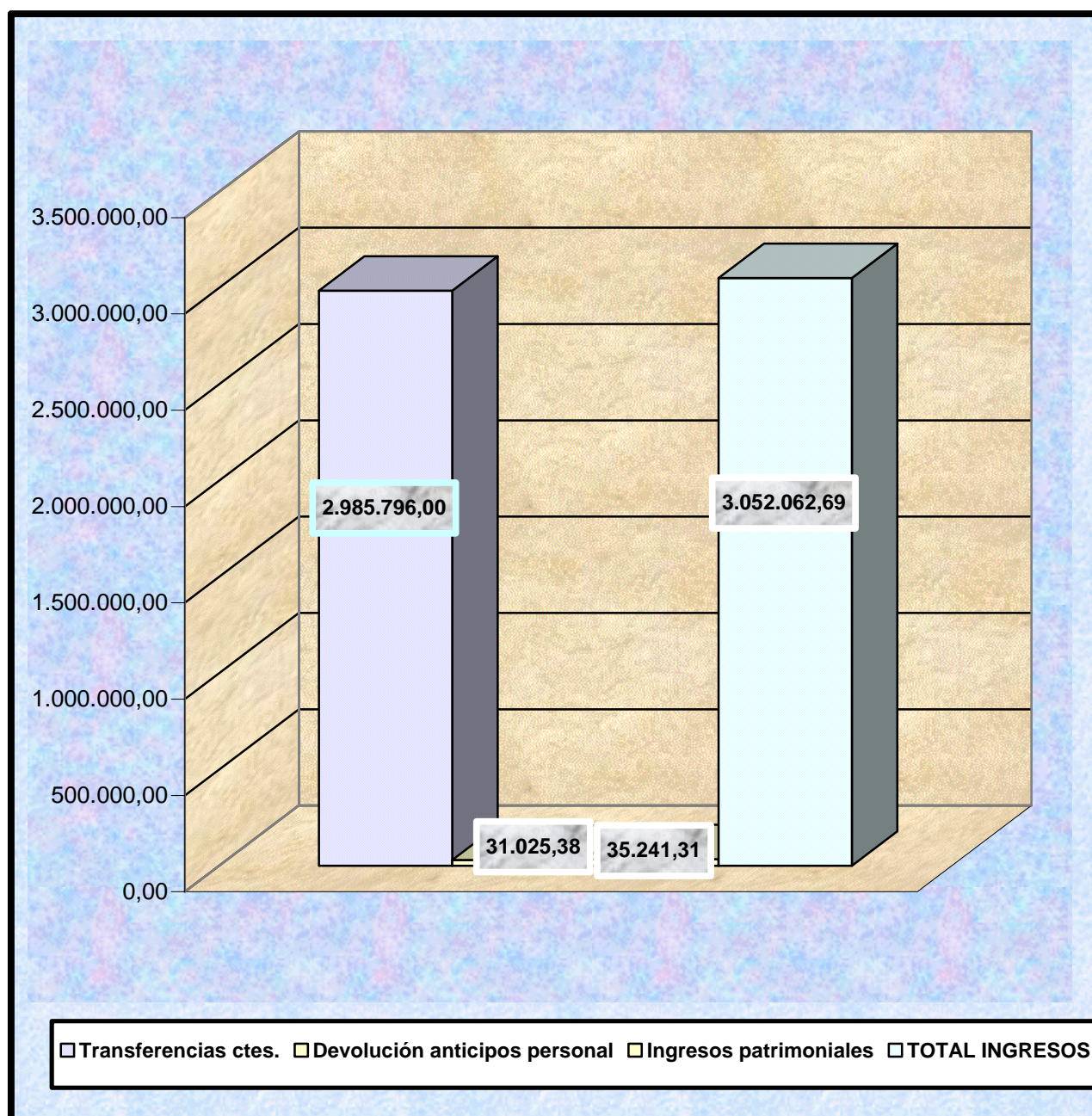
*A2. Cap.V Ingresos Patrimoniales:* los ingresos patrimoniales provienen de intereses bancarios y ascendieron a TREINTA Y UN MIL VEINTICINCO EUROS CON TREINTA Y OCHO CÉNTIMOS ( 31.025,38 € ).

*A1. Cap.VIII Reintegros concedidos fuera del sector público:* a lo largo del ejercicio económico de 2009 la recaudación líquida por la devolución de anticipos concedidos al personal ascendió a TREINTA Y CINCO MIL DOSCIENTOS CUARENTA Y UN EUROS CON TREINTA Y UN CÉNTIMOS ( 35.241,31 € ).



**DERECHOS LIQUIDADOS Y RECAUDACIÓN LÍQUIDA**

**PRESUPUESTO DE INGRESOS 2009**



**LIQUIDACIÓN DE CONCEPTOS NO PRESUPUESTARIOS**

Los ingresos durante 2009 ascendieron a UN MILLÓN DOSCIENTOS SETENTA Y SEIS MIL NOVECIENTOS VEINTITRÉS EUROS CON VEINTITRÉS CÉNTIMOS ( 1.276.923,23 € ), cantidad a la que habría que añadir el saldo inicial a 01/01/2009 por importe de 110.142,85 €, por lo que el total haber ascendía a 1.387.066,08 €; los pagos totales ascendieron a UN MILLÓN DOSCIENTOS SESENTA Y CUATRO MIL NOVECIENTOS CINCUENTA Y UN EUROS CON NOVENTA Y CINCO CÉNTIMOS ( 1.264.951,95 € ); la diferencia entre el total haber y el total debe nos da un saldo de los conceptos no Presupuestarios a 31/12/2009 de menos CIENTO VEINTIDÓS MIL CIENTO CATORCE EUROS CON TRECE CÉNTIMOS ( - 122.114,13 € ).

Dentro de este apartado se incluyen: retenciones del IRPF, cuotas del trabajador a la Seguridad Social, cuotas a Muface, cuotas a Mugeju, cuotas por derechos pasivos y movimientos internos de Tesorería.

*B1. Retenciones I.R.P.F.:* a lo largo del año 2009 se retuvo en el concepto Impuesto Rendimiento Personas Físicas la cantidad de TRESCIENTOS NOVENTA Y SEIS MIL SESENTA Y NUEVE EUROS CON SESENTA Y NUEVE CÉNTIMOS ( 396.069,69 € ), cantidad a la que habría que añadir el saldo inicial a 01/01/2009 por importe de 105.235,98 €, por lo que el total haber ascendería a 501.305,67 €; se ingresó a la Agencia Tributaria la cantidad de TRESCIENTOS OCHENTA Y CUATRO MIL QUINIENTOS NOVENTA Y CINCO EUROS CON SESENTA Y UN CÉNTIMOS ( 384.595,61 € ) por lo que pasará al concepto "Acreedores: Retención del Trabajo Personal" del año 2010 la cantidad de CIENTO DIECISÉIS MIL SETECIENTOS DIEZ EUROS CON SEIS CÉNTIMOS ( 116.710,06 € ).

*B2. Cuota del trabajador a la S.Social:* en concepto de cuota obrera retenida en las nóminas del año 2009 se retuvo la cantidad de SESENTA Y CUATRO MIL CUATROCIENTOS CUARENTA Y SEIS EUROS CON CINCUENTA Y TRES CÉNTIMOS ( 64.446,53 € ), cantidad a la que habría que añadir el saldo inicial a 01/01/2009 por importe de 4.906,87 €, por lo que el total haber ascendería 69.353,40 €; se ingresó en la Tesorería de la Seguridad Social la cantidad de SESENTA Y TRES MIL NOVECIENTOS CUARENTA Y NUEVE EUROS CON TREINTA Y TRES CÉNTIMOS ( 63.949,33 € ) por lo que





pasará al concepto 320030 "Acreedores: cuota del Trabajador a la S.S." del año 2010 la cantidad de CINCO MIL CUATROCIENTOS CUATRO EUROS CON SIETE CÉNTIMOS ( 5.404,07 € ).

*B3. Muface:* por cuotas retenidas en nóminas a mutualistas de Muface se retuvo durante el año 2009 la cantidad de SEISCIENTOS CUARENTA Y OCHO EUROS CON SETENTA Y SEIS CÉNTIMOS ( 648,76 € ), ingresándose el total en Muface.

*B4. Mugeju:* por cuotas retenidas en nóminas a mutualistas de Mugeju se retuvo durante el año 2009 la cantidad de SEISCIENTOS CUARENTA Y OCHO EUROS CON SETENTA Y SEIS CÉNTIMOS ( 648,76 € ), ingresándose el total en Mugeju.

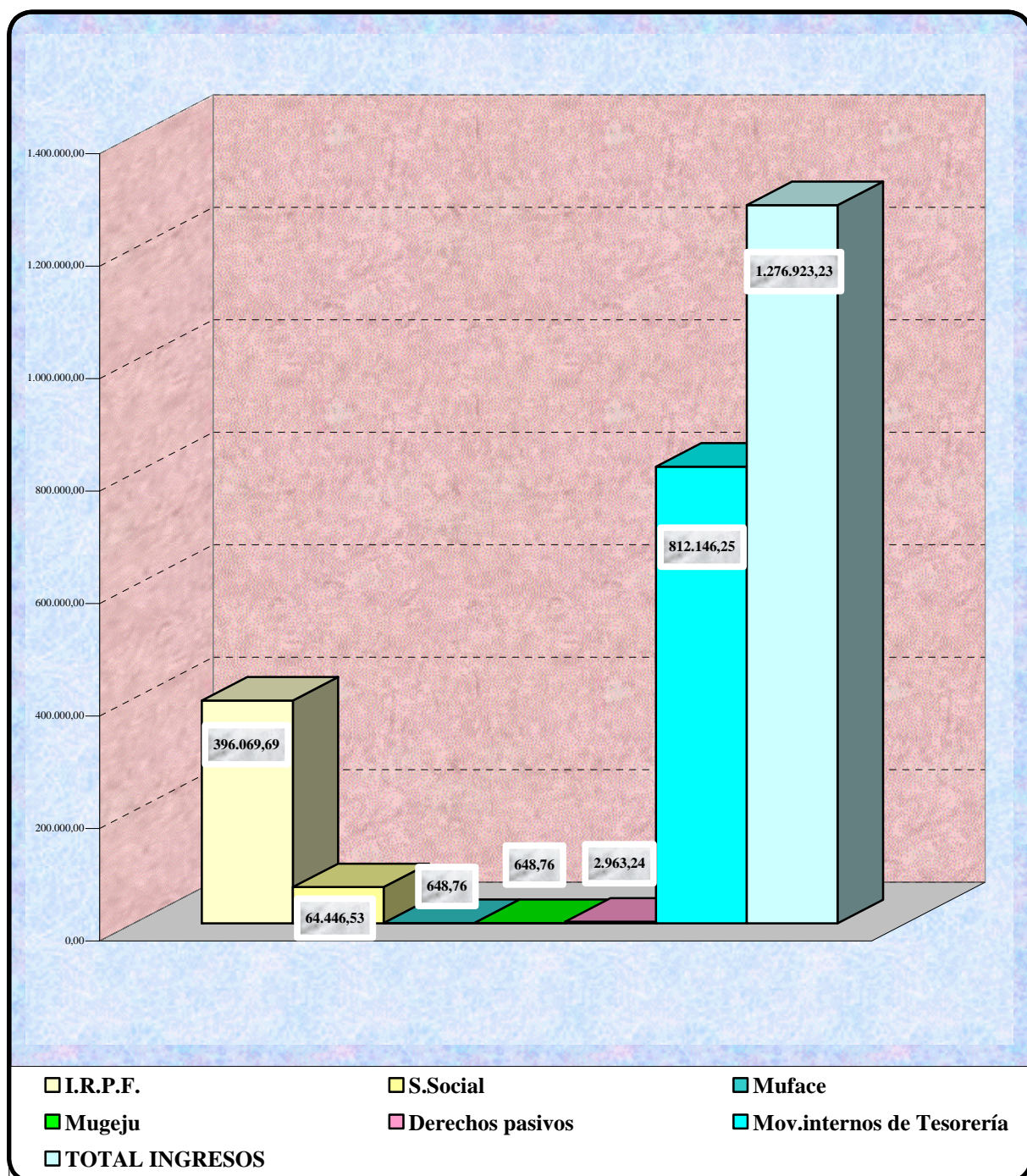
*B.5. Cuotas por Derechos Pasivos:* por cuotas retenidas en nóminas de mutualistas Muface y Mugeju se retuvo durante el año 2009 la cantidad de DOS MIL NOVECIENTOS SESENTA Y TRES EUROS CON VEINTICUATRO CÉNTIMOS ( 2.963,24 € ), ingresándose el total a la Agencia Tributaria.

*B.6. Movimientos Internos de Tesorería:* por operaciones internas de Tesorería se alcanzó la cantidad de OCHOCIENTOS DOCE MIL CIENTO CUARENTA Y SEIS EUROS CON VEINTICINCO CÉNTIMOS ( 812.146,25 € ).



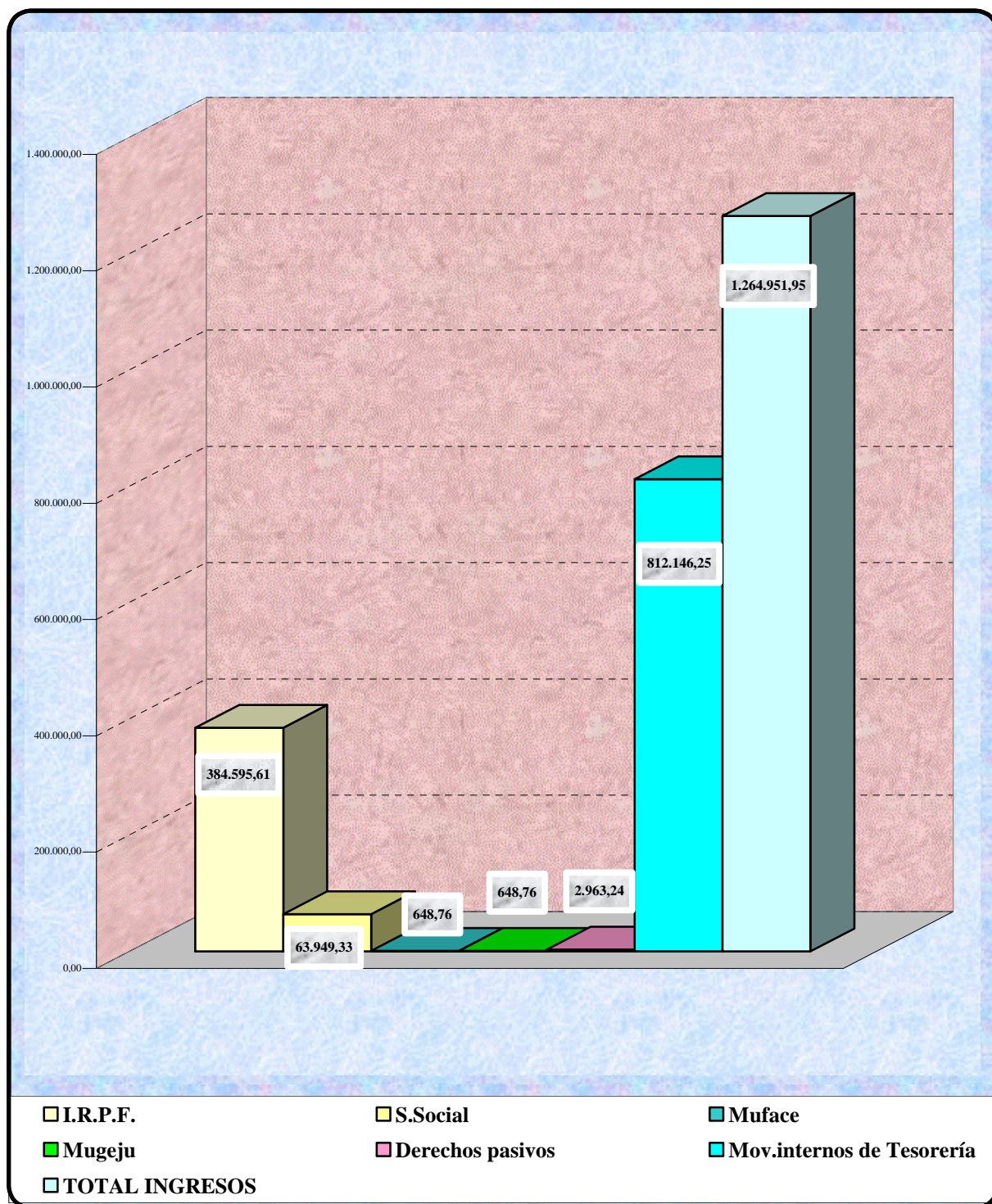


**INGRESOS EN CONCEPTOS NO PRESUPUESTARIOS**





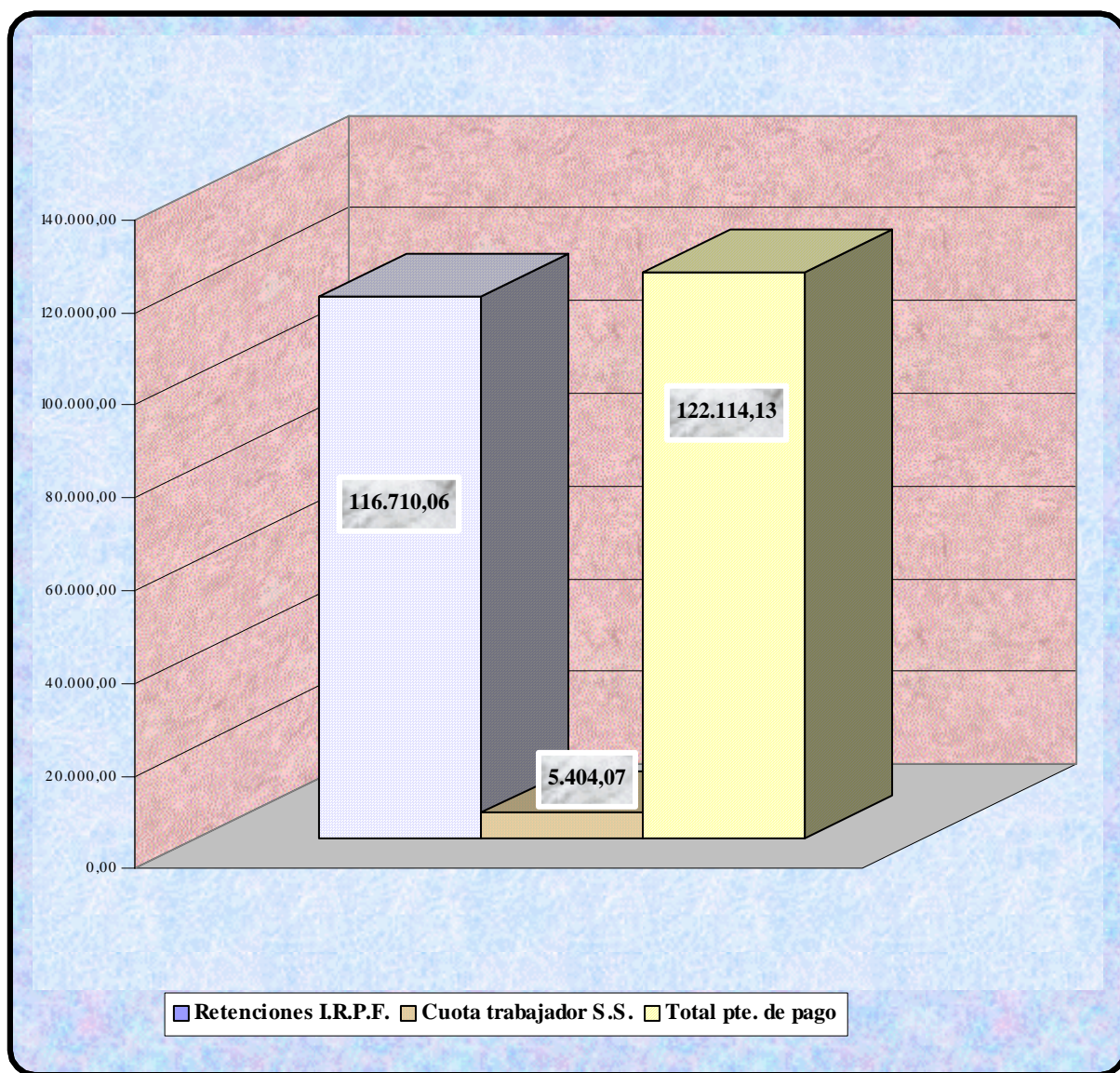
**PAGOS EN CONCEPTOS NO PRESUPUESTARIOS**





**PENDIENTE DE PAGO EN CONCEPTOS NO PRESUPUESTARIOS A 31/12/2009**

Lo pendiente de pago en conceptos no presupuestarios a 31 de diciembre de 2009 ascendía a CIENTO VEINTIDÓS MIL CIENTO CATORCE EUROS CON TRECE CÉNTIMOS ( 122.114,13 € ), de los que 116.710,06 € corresponden a retenciones I.R.P.F. del 4º trimestre de 2009 y 5.404,07 € a cuota obrera retenida en nómina de diciembre y extra.





### III.- LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS

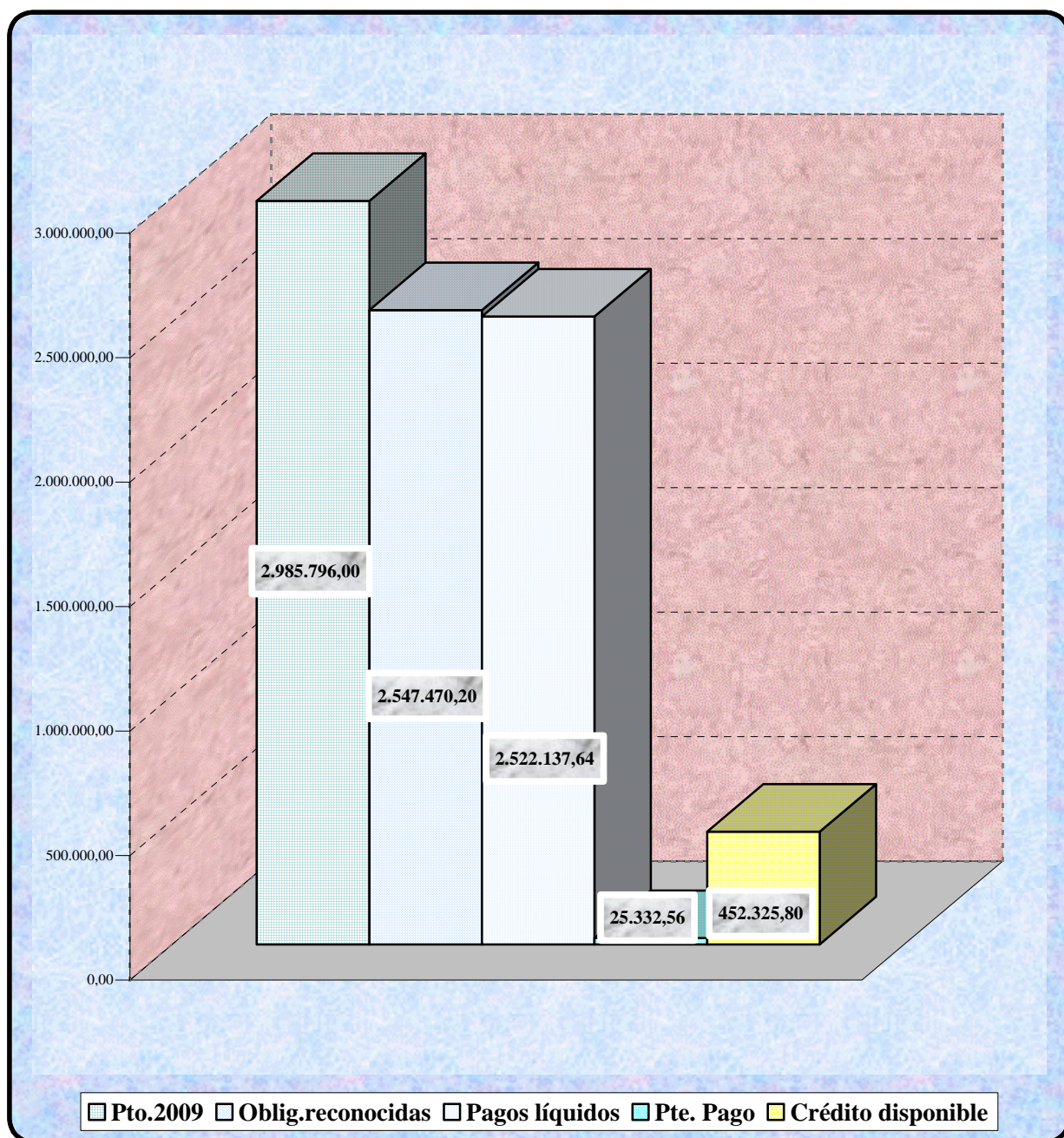
La previsión definitiva del presupuesto de gastos para el año 2009 ascendió a DOS MILLONES NOVECIENTOS OCHENTA Y CINCO MIL SETECIENTOS NOVENTA Y SEIS EUROS ( 2.985.796,00 € ).

Las obligaciones reconocidas a 31 de diciembre de 2009 ascendieron a DOS MILLONES QUINIENTOS CUARENTA Y SIETE MIL CUATROCIENTOS SETENTA EUROS CON VEINTE CÉNTIMOS ( 2.547.470,20 € ), es decir, el 84,92 % de la previsión definitiva. Los pagos liquidados a 31 de diciembre de 2009 ascendieron a DOS MILLONES QUINIENTOS VEINTIDÓS MIL CIENTO TREINTA Y SIETE EUROS CON SESENTA Y CUATRO CÉNTIMOS ( 2.522.137,64 € ) por lo que queda pendiente de pago la cantidad de VEINTICINCO MIL TRESCIENTOS TREINTA Y DOS EUROS CON CINCUENTA Y SEIS CÉNTIMOS ( 25.332,56 € ) que pasarán a engrosar las resultas de ejercicios cerrados del año 2010.

El crédito disponible, a 31 de diciembre de 2009, ascendió a CUATROCIENTOS CINCUENTA Y DOS MIL TRESCIENTOS VEINTICINCO EUROS CON OCHENTA CÉNTIMOS ( 452.325,80 € ).



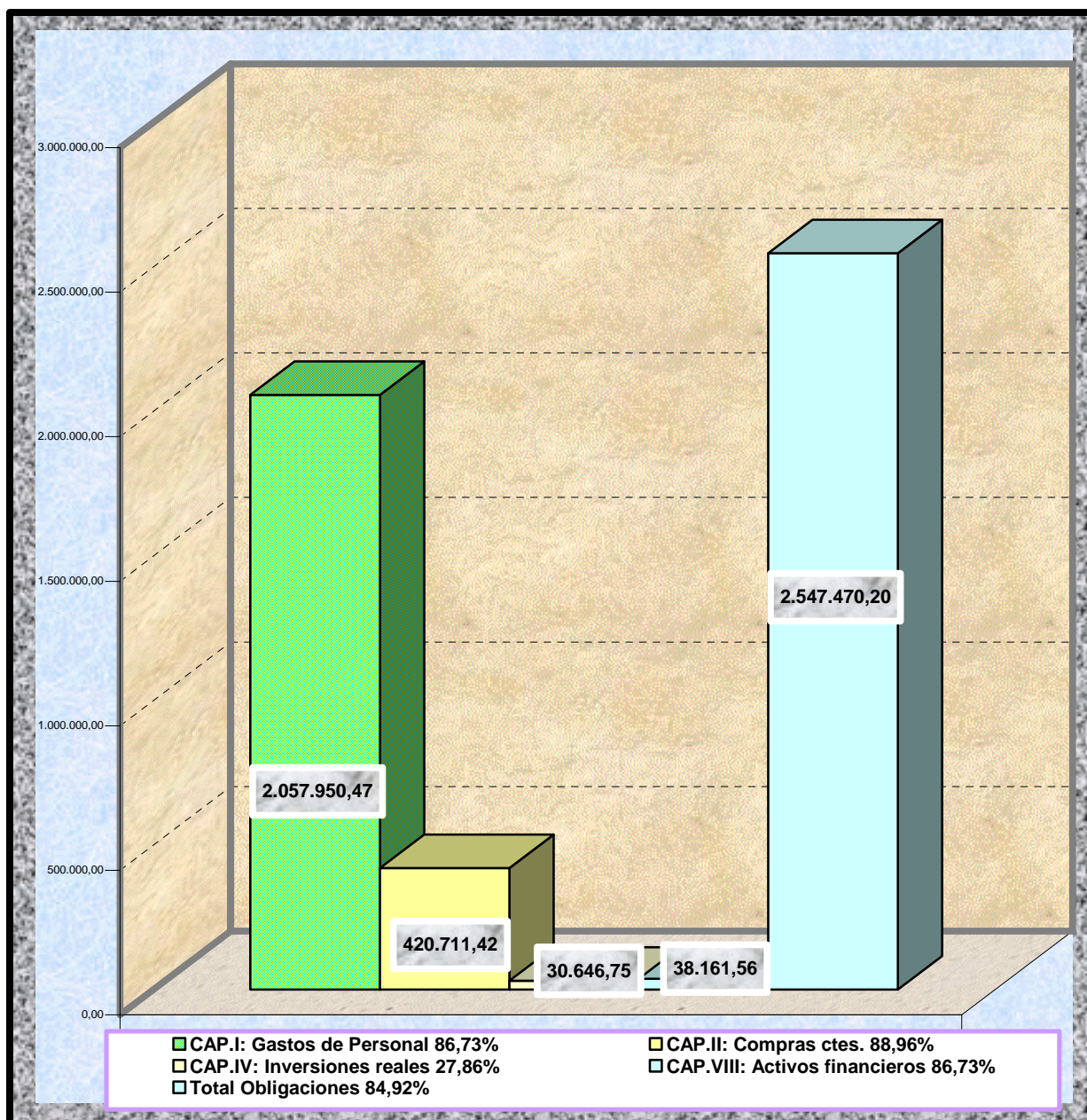
**PRESUPUESTO DEFINITIVO DE GASTOS 2009**





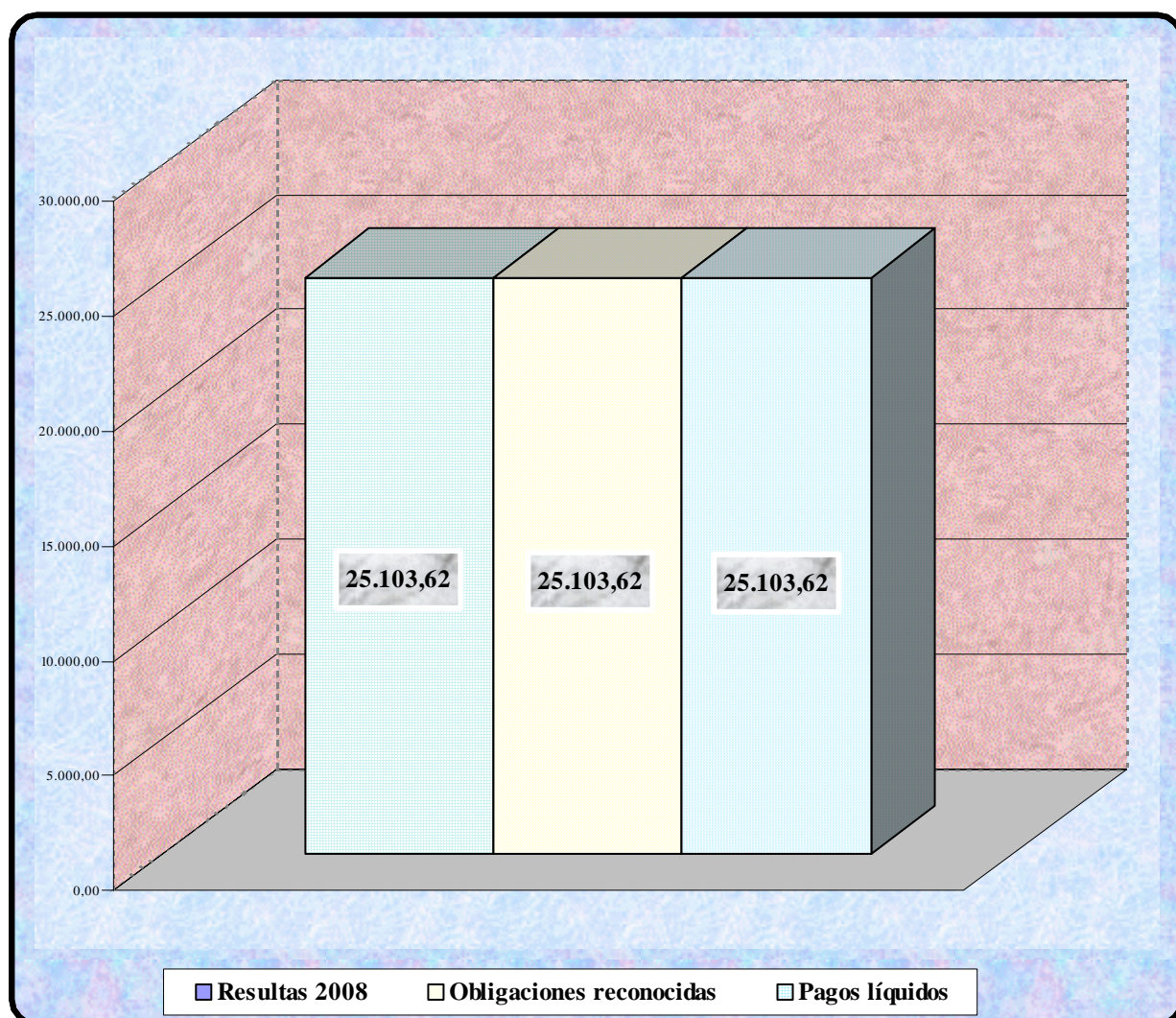


**OBLIGACIONES RECONOCIDAS**



**LIQUIDACIÓN PRESUPUESTO DE GASTOS POR CAPÍTULO*****CAPÍTULO 0 "Resultas de Ejercicios Cerrados"***

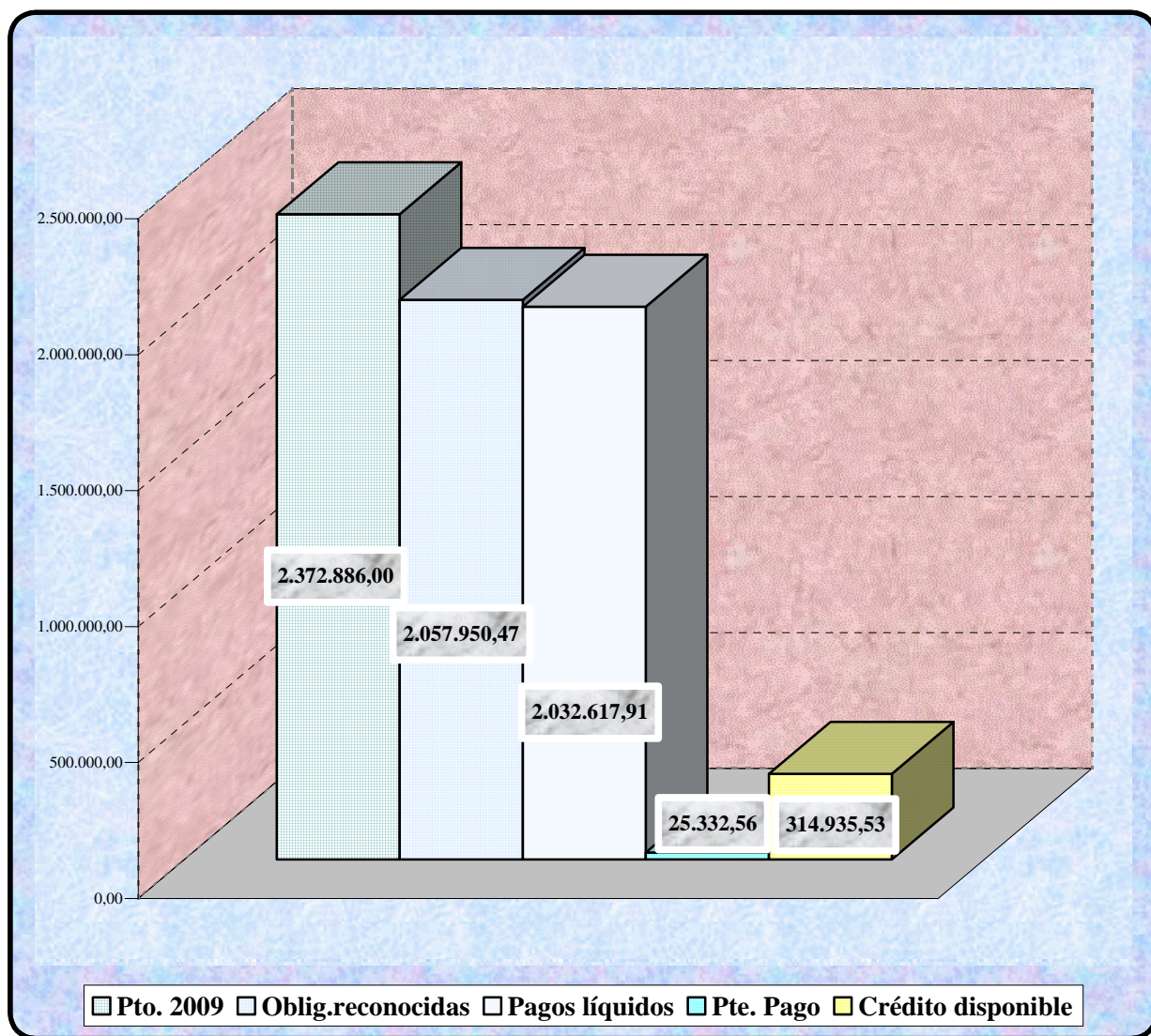
Las resultas de gastos del ejercicio 2008 ascendían a VEINTICINCO MIL CIENTO TRES EUROS CON SESENTA Y DOS CÉNTIMOS ( 25.103,62 € ), tanto las obligaciones reconocidas como los pagos líquidos fueron de 25.103,62 € , lo que supone el 100% de las mismas.





*CAPÍTULO I "Gastos de Personal"*

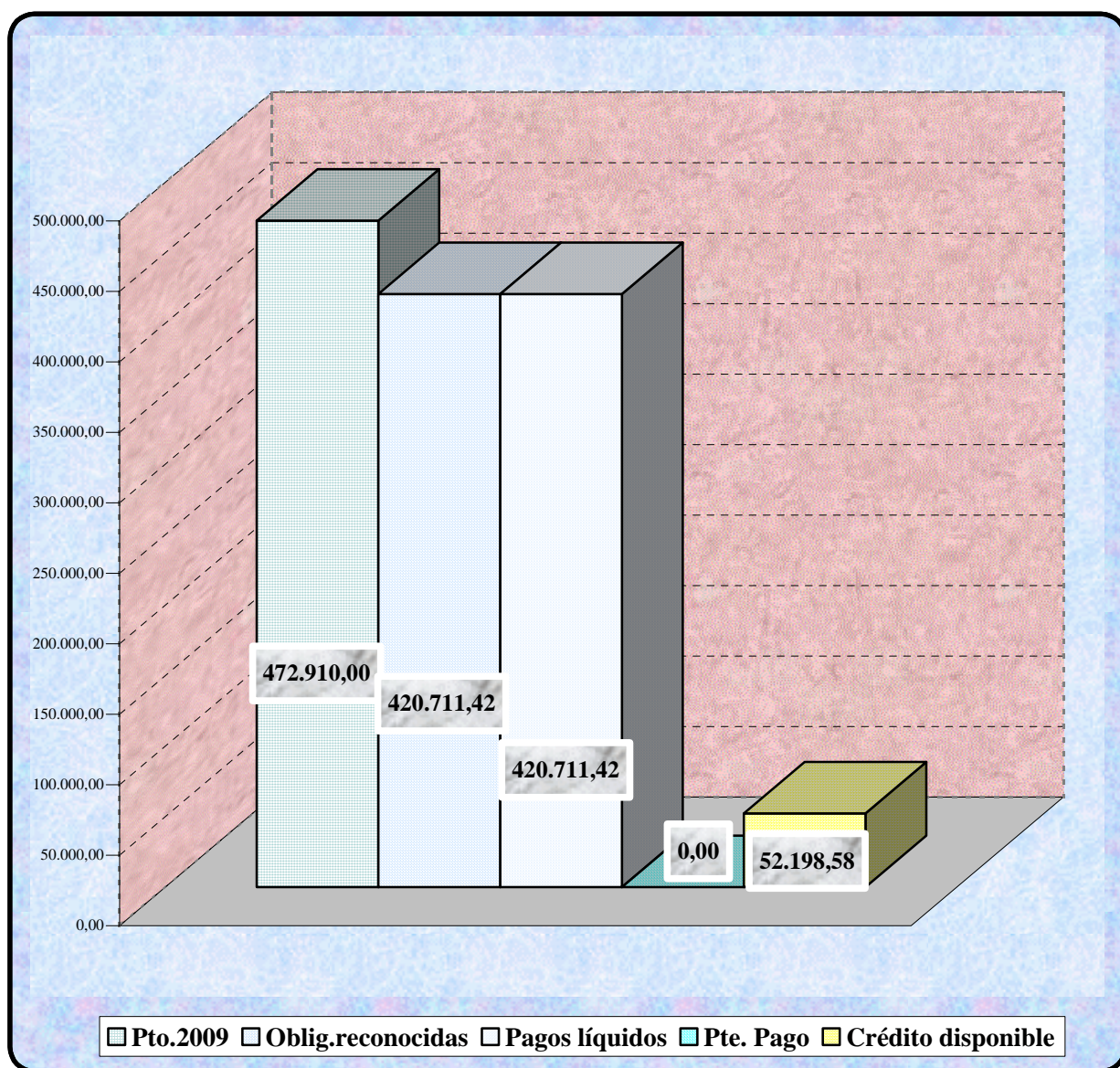
El presupuesto definitivo ascendió a 2.372.886,00 €; las obligaciones reconocidas ascendieron a DOS MILLONES CINCUENTA Y SIETE MIL NOVECIENTOS CINCUENTA EUROS CON CUARENTA Y SIETE CÉNTIMOS ( 2.057.950,47 € ), que supone un grado de cumplimiento del 86,73 % del total del presupuesto; los pagos líquidos ascendieron a 2.032.617,91 € , por lo que queda pendiente de pago la cantidad de 25.332,56 € que pasarán a resultados de ejercicios cerrados del año 2010; el crédito disponible en el capítulo I ascendió a 314.935,53 €.





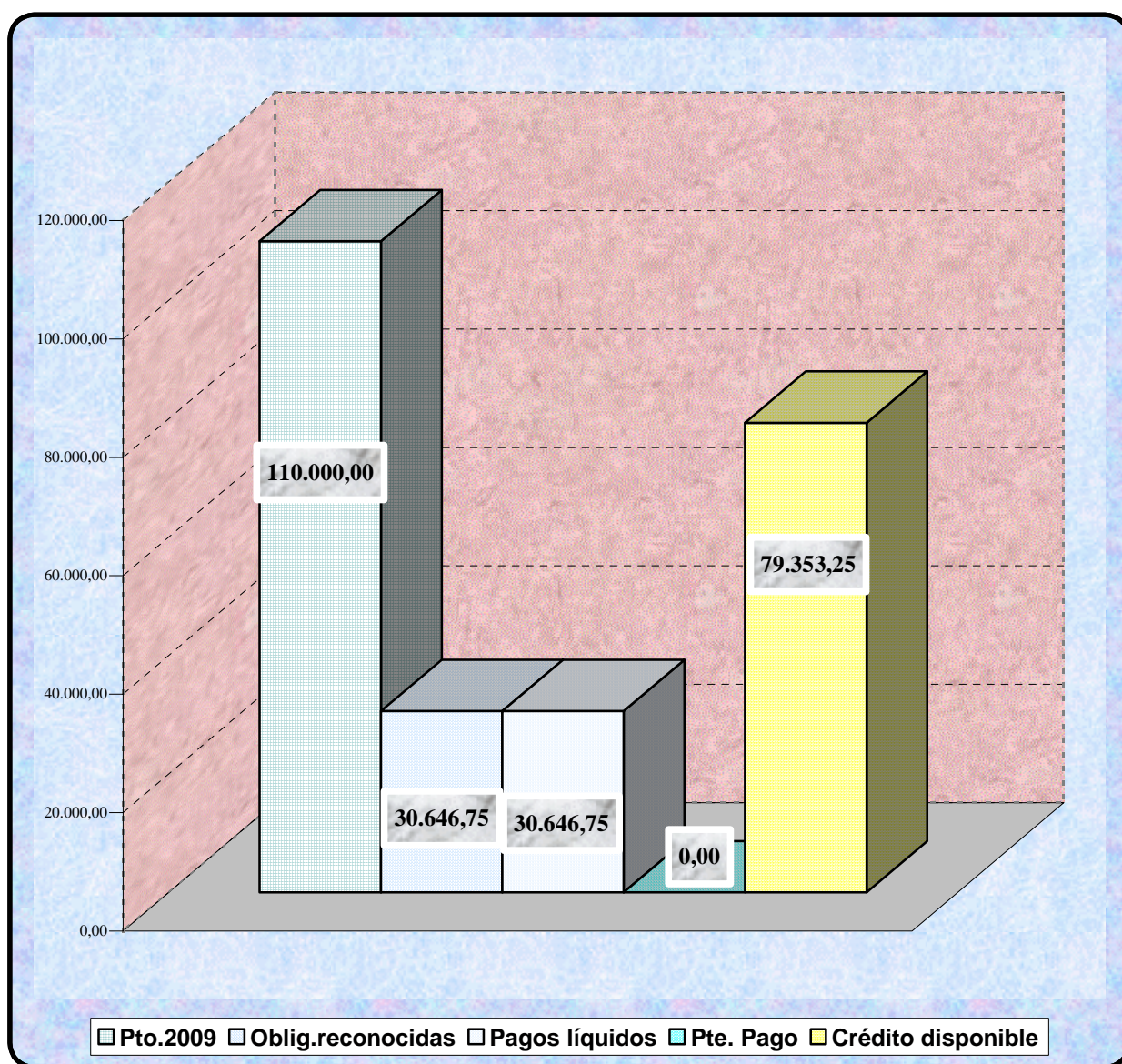
*CAPÍTULO II "Gastos en Bienes Corrientes y Servicios"*

El presupuesto definitivo ascendió a 472.910,00 €; las obligaciones reconocidas ascendieron a CUATROCIENTOS VEINTE MIL SETECIENTOS ONCE EUROS CON CUARENTA Y DOS CÉNTIMOS ( 420.711,42 € ), lo que supone un grado de cumplimiento del 88,96% del total del presupuesto; los pagos líquidos ascendieron a 420.711,42 €; el crédito disponible en el capítulo II ascendió a 52.198,58 €.



*CAPÍTULO VI "Inversiones reales"*

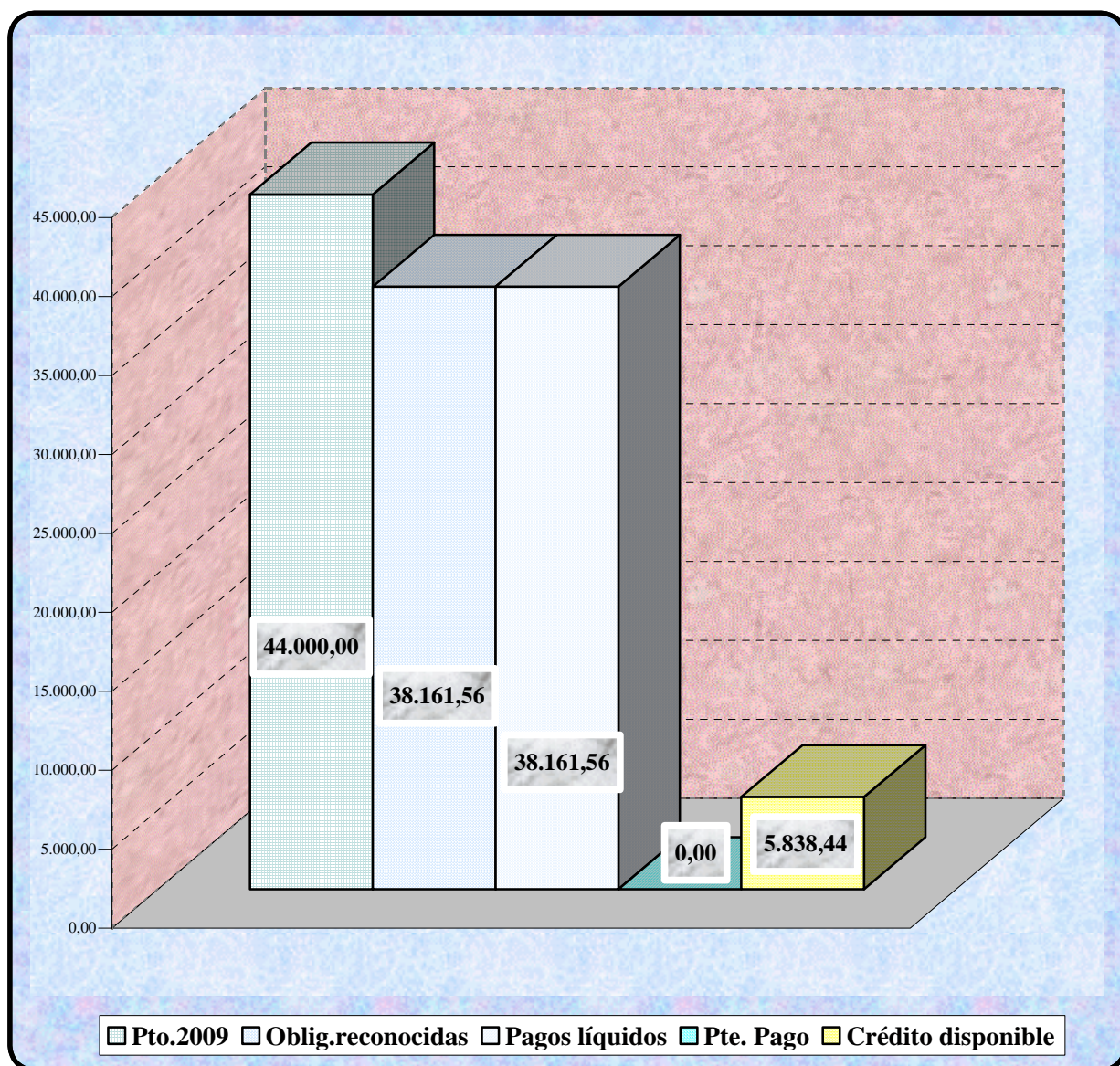
El presupuesto definitivo ascendió a 110.000,00 €; las obligaciones reconocidas ascendieron a TREINTA MIL SEISCIENTOS CUARENTA Y SEIS EUROS CON SETENTA Y CINCO CÉNTIMOS ( 30.646,75 € ), que supone un grado de cumplimiento del 27,86% del total del presupuesto; los pagos líquidos ascendieron a 30.646,75 €; el crédito disponible en el capítulo VI ascendió a 79.353,25 €.





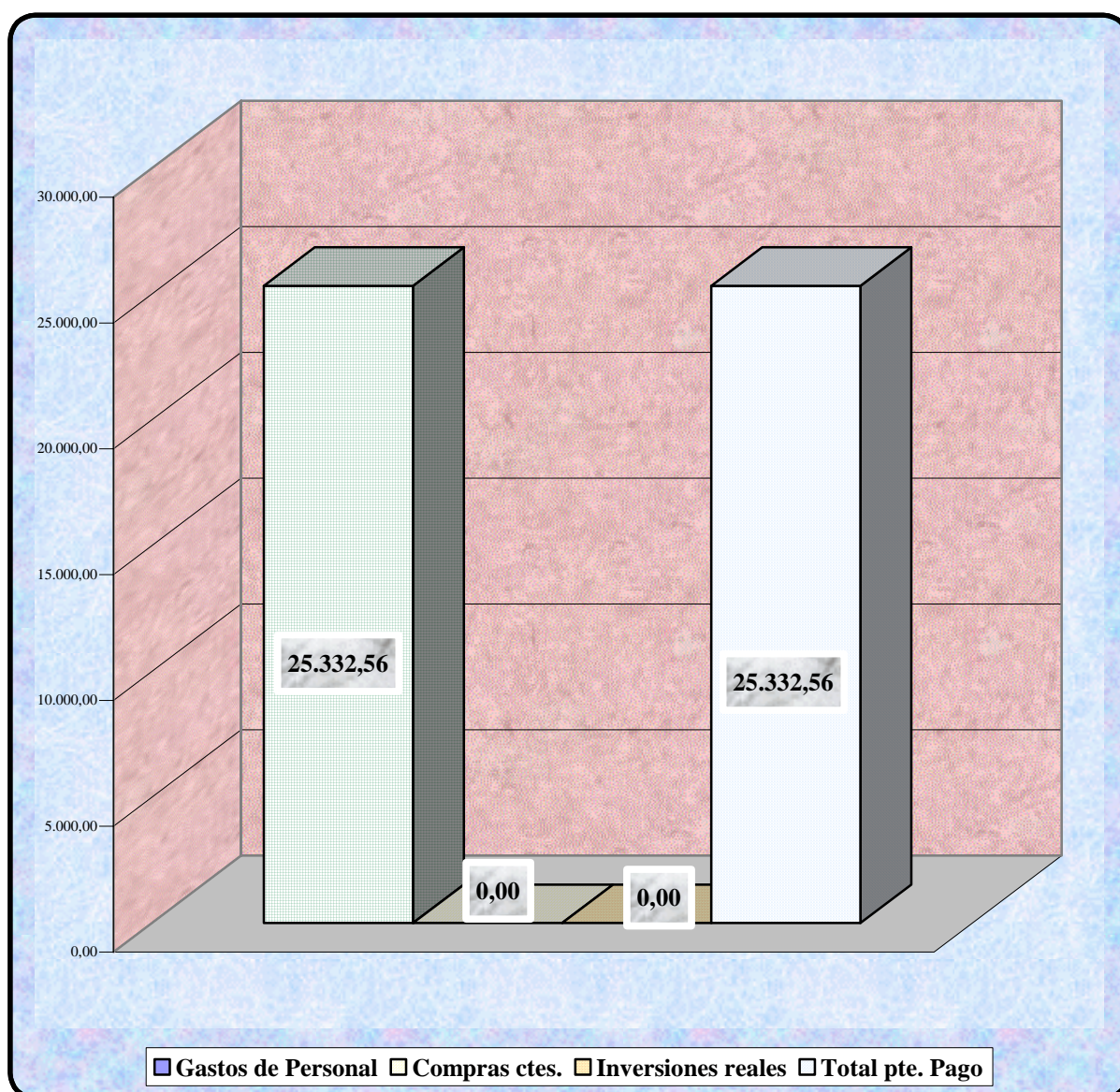
*CAPÍTULO VIII "Activos financieros"*

El presupuesto definitivo ascendió a 44.000 €; las obligaciones reconocidas ascendieron a TREINTA Y OCHO MIL CIENTO SESENTA Y UN EUROS CON CINCUENTA Y SEIS CÉNTIMOS ( 38.161,56 € ), que supone un grado de cumplimiento del 86,73% del total del presupuesto; los pagos líquidos ascendieron a 38.161,56 €; el crédito disponible en el capítulo VI ascendió a 5.838,44 €.



**PENDIENTE DE PAGO PRESUPUESTO ORDINARIO A 31/12/09**

El total pendiente de pago, del presupuesto ordinario, a 31 de diciembre de 2009, asciende a VEINTICINCO MIL TRESCIENTOS TREINTA Y DOS EUROS CON CINCUENTA Y SEIS CÉNTIMOS ( 25.332,56 € ) correspondientes al capítulo I "Gastos de Personal".



## ESTADO DE EJECUCION DEL EJERCICIO 2009

<u>CAP</u>	<u>CAPITULOS DE INGRESOS</u>	<u>PREVISIÓN INICIAL</u>	<u>MODIFICACIONES</u>	<u>PREVISIÓN DEFINITIVA</u>	<u>DERECHOS LIQUIDADOS</u>	<u>RECAUDACIÓN LÍQUIDA</u>	<u>PENDIENTE DE COBRO</u>	<u>ESTADO DE EJECUCIÓN</u>
4	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	2.985.796,00		2.985.796,00	2.985.796,00	2.985.796,00		0,00
5	INGRESOS PATRIMONIALES				31.025,38	31.025,38		31.025,38
8	REINTEGROS CONCEDIDOS FUERA DEL SECTOR PÚBLICO		14.000,00	14.000,00	35.241,31	35.241,31		21.241,31
8	REMANENTE DE TESORERÍA 2008			1.053.376,35				1.053.376,35
	TOTALES	2.985.796,00	14.000,00	4.053.172,35	3.052.062,69	3.052.062,69	0,00	1.105.643,04

<u>CAP</u>	<u>CAPÍTULO DE GASTOS</u>	<u>PREVISIÓN INICIAL</u>	<u>MODIFICACIONES</u>	<u>PREVISIÓN DEFINITIVA</u>	<u>OBLIGACIONES RECONOCIDAS</u>	<u>PAGOS LÍQUIDOS</u>	<u>PENDIENTE DE PAGO</u>	<u>ESTADO DE EJECUCIÓN</u>
1	GASTOS PERSONAL	2.402.886,00	-30.000,00	2.372.886,00	2.057.950,47	2.032.617,91	25.332,56	314.935,53
2	GASTOS CTES. EN BIENES Y SERVICIOS	472.910,00		472.910,00	420.711,42	420.711,42		52.198,58
6	INVERSIONES REALES	110.000,00		110.000,00	30.646,75	30.646,75		79.353,25
8	ACTIVOS FINANCIEROS	0,00	44.000,00	44.000,00	38.161,56	38.161,56		5.838,44
	TOTALES	2.985.796,00	14.000,00	2.999.796,00	2.547.470,20	2.522.137,64	25.332,56	452.325,80

	<u>SITUACIÓN ECONÓMICA</u>	<u>PREVISIÓN INICIAL</u>	<u>MODIFICACIONES</u>	<u>PREVISIÓN DEFINITIVA</u>	<u>TOTAL SUPERÁVIT AÑO 2009</u>	<u>MOVIMIENTO DE FONDOS</u>	<u>DEUDORES ACREEDORES</u>	<u>EST. EJECUCIÓN REMANENTE DE TESORERÍA</u>
	INGRESOS	2.985.796,00	14.000,00	4.053.172,35	3.052.062,69	3.052.062,69	0,00	1.105.643,04
	GASTOS	2.985.796,00	14.000,00	2.999.796,00	2.547.470,20	2.522.137,64	25.332,56	452.325,80
	DIFERENCIA	0,00	0,00	1.053.376,35	504.592,49	529.925,05	25.332,56	1.557.968,84

**IV. ESTADO EJECUCIÓN POR CAPÍTULOS**

**CAPITULO 0:"RESULTAS EJERCICIOS CERRADOS"**

<u>CAP.0</u>	<u>Resultas ejercicio 2008</u>	<u>PTO INICIAL</u>	<small>MODIFICACIONES</small>	<u>PTO DEFINITIVO</u>	<u>OBLIGACIO. RECONOCIDAS</u>	<u>PAGOS LÍQUIDOS</u>	<u>PENDIENTE DE PAGO</u>	<u>CRÉDITO DISPONIBLE</u>	<u>% EJECUCIÓN</u>	<u>% DISPONIBLE</u>
ART.0	<b>Resultas ejercicio 2008</b>	25.103,62		25.103,62	25.103,62	25.103,62			100,00%	0,00%
	<b><u>TOTAL CAPITULO 0</u></b>	<b><u>25.103,62</u></b>		<b><u>25.103,62</u></b>	<b><u>25.103,62</u></b>	<b><u>25.103,62</u></b>			<b><u>100,00%</u></b>	<b><u>0,00%</u></b>

## CAPÍTULO I: “GASTOS DE PERSONAL”

<u>CAP.I</u>	<u>GASTOS DE PERSONAL</u>	<u>PTO INICIAL</u>	<u>MODIFICACIONES</u>	<u>PTO DEFINITIVO</u>	<u>OBLIGACIO. RECONOCIDAS</u>	<u>PAGOS LÍQUIDOS</u>	<u>PENDIENTE DE PAGO</u>	<u>CRÉDITO DISPONIBLE</u>	<u>% EJECCIÓN</u>	<u>% DISPONIBLE</u>
ART.10	ALTOS CARGOS	244.920,00	11.954,00	256.874,00	256.872,88	256.872,88		1,12	100,00%	0,00%
100	Retribuciones básicas	88.502,00	4.560,00	93.062,00	93.061,36	93.061,36		0,64	100,00%	0,00%
101	Otras Remuneraciones	156.418,00	7.394,00	163.812,00	163.811,52	163.811,52		0,48	100,00%	0,00%
ART.11	PERSONAL EVENTUAL	1.356.532,00	-41.954,00	1.314.578,00	1.104.419,41	1.104.419,41		210.158,59	84,01%	15,99%
110	Retribuciones básicas	540.632,00	0,00	540.632,00	433.797,33	433.797,33		106.834,67	80,24%	19,76%
111	Otras Remuneraciones	815.900,00	-41.954,00	773.946,00	670.622,08	670.622,08		103.323,92	86,65%	13,35%
ART.12	FUNCIONARIOS	367.408,00		367.408,00	366.433,29	366.433,29		974,71	99,73%	0,27%
120	Retribuciones básicas	166.907,00		166.907,00	167.839,63	167.839,63		-932,63	100,56%	-0,56%
121	Otras Remuneraciones	200.501,00		200.501,00	198.593,66	198.593,66		1.907,34	99,05%	0,95%
ART.16	INCENTIVOS	648,00		648,00	0,00	0,00		648,00	0,00%	100,00%
161	Gratificaciones	648,00		648,00	0,00			648,00	0,00%	100,00%
ART.17	CUOTAS Y PRESTACIONES	406.829,00		406.829,00	304.353,68	279.021,12	25.332,56	102.475,32	1,42	0,58
171	Seguridad Social	400.908,00		400.908,00	300.362,36	275.029,80	25.332,56	100.545,64	74,92%	25,08%
172	Otras Cuotas	5.921,00		5.921,00	3.991,32	3.991,32		1.929,68	67,41%	32,59%
ART.18	OTROS GASTOS	26.549,00		26.549,00	25.871,21	25.871,21		677,79	97,45%	2,55%
180	Formación del Personal	12.276,00		12.276,00	10.078,94	10.078,94		2.197,06	82,10%	17,90%
181	Fondo de acción social	14.273,00		14.273,00	15.792,27	15.792,27		-1.519,27	110,64%	-10,64%
	<b>TOTAL CAPITULO I</b>	<b>2.402.886,00</b>	<b>-30.000,00</b>	<b>2.372.886,00</b>	<b>2.057.950,47</b>	<b>2.032.617,91</b>	<b>25.332,56</b>	<b>314.935,53</b>	<b>86,73%</b>	<b>13,27%</b>



## CAPÍTULO II: “GASTOS CORRIENTES EN BIENES Y SERVICIOS”

<u>CAP.II</u>	<u>GASTOS CORRIENTES Y EN BIENES Y SERVICIOS</u>	<u>PTO INICIAL</u>	<u>MODIFICACIONES</u>	<u>PTO DEFINITIVO</u>	<u>OBLIGACIO. RECONOCIDAS</u>	<u>PAGOS LÍQUIDOS</u>	<u>PENDIENTE DE PAGO</u>	<u>CRÉDITO DISPONIBLE</u>	<u>% EJECCIÓN</u>	<u>% DISPONIBLE</u>
ART.20	ARRENDAMIENTOS	54.150,00		54.150,00	52.260,79	52.260,79		1.889,21	96,51%	3,49%
202	Edificios y otras construcciones	30.400,00		30.400,00	36.894,12	36.894,12		-6.494,12	121,36%	-21,36%
203	Arrendamiento de maquinaria, inst.y utillaje	3.800,00		3.800,00	1.030,08	1.030,08		2.769,92	27,11%	72,89%
204	Arrendamiento de material de transporte	19.950,00		19.950,00	14.336,59	14.336,59		5.613,41	71,86%	28,14%
ART.21	REPARACIONES, MANTENIMIENTO Y CONSERVACION	40.470,00		40.470,00	17.076,72	17.076,72		23.393,28	42,20%	57,80%
212	Edificios y otras construcciones	14.250,00		14.250,00	3.934,21	3.934,21		10.315,79	27,61%	72,39%
213	Maquinaria, Instalaciones y Utillaje	2.280,00		2.280,00	55,68	55,68		2.224,32	2,44%	97,56%
214	Elementos de transporte	2.565,00		2.565,00	769,22	769,22		1.795,78	29,99%	70,01%
215	Mobiliario y Enseres	1.425,00		1.425,00	0,00	0,00		1.425,00	0,00%	100,00%
216	Equipos para Procesos de Información	19.950,00		19.950,00	12.317,61	12.317,61		7.632,39	61,74%	38,26%
ART.22	MATERIAL DE OFICINA Y SUMINISTROS	305.045,00		305.045,00	289.485,03	289.485,03		15.559,97	94,90%	5,10%
220	Material de oficina	61.750,00		61.750,00	65.470,17	65.470,17		-3.720,17	106,02%	-6,02%
22000	Material de oficina ordinario no inventariable	13.300,00		13.300,00	21.660,77	21.660,77		-8.360,77	162,86%	-62,86%
22001	Prensa, revistas, libros y otras publicaciones	43.700,00		43.700,00	38.515,20	38.515,20		5.184,80	88,14%	11,86%
22002	Material informático no inventariable	4.750,00		4.750,00	5.294,20	5.294,20		-544,20	111,46%	-11,46%
221	Suministros	30.590,00		30.590,00	29.150,37	29.150,37		1.439,63	95,29%	4,71%
22100	Energía eléctrica	8.075,00		8.075,00	10.348,88	10.348,88		-2.273,88	128,16%	-28,16%
22102	Gas y calefacción	7.125,00		7.125,00	6.310,02	6.310,02		814,98	88,56%	11,44%
22103	Combustibles y otros para vehículos	8.075,00		8.075,00	8.771,75	8.771,75		-696,75	108,63%	-8,63%
22104	Vestuario	3.230,00		3.230,00	2.395,00	2.395,00		835,00	74,15%	25,85%
22199	Otros suministros	4.085,00		4.085,00	1.324,72	1.324,72		2.760,28	32,43%	67,57%



## **CAPÍTULO II: “GASTOS CORRIENTES EN BIENES Y SERVICIOS”**

<b><u>CAP.II</u></b>	<b><u>GASTOS CORRIENTES Y EN BIENES Y SERVICIOS</u></b>	<b><u>PTO INICIAL</u></b>	<b><u>MODIFICACIONES</u></b>	<b><u>PTO DEFINITIVO</u></b>	<b><u>OBLIGACIO. RECONOCIDAS</u></b>	<b><u>PAGOS LÍQUIDOS</u></b>	<b><u>PENDIENTE DE PAGO</u></b>	<b><u>CRÉDITO DISPONIBLE</u></b>	<b><u>% EJECUCIÓN</u></b>	<b><u>% DISPONIBLE</u></b>
222	<b>Comunicaciones</b>	48.925,00		48.925,00	32.971,47	32.971,47		15.953,53	67,39%	32,61%
22200	Comunicaciones telefónicas	34.200,00		34.200,00	24.591,93	24.591,93		9.608,07	71,91%	28,09%
22201	Servicios postales y telegráficos	14.725,00		14.725,00	8.379,54	8.379,54		6.345,46	56,91%	43,09%
223	<b>Transportes</b>	1.045,00		1.045,00	169,81	169,81		875,19	16,25%	83,75%
224	<b>Primas de Seguros</b>	1.900,00		1.900,00	1.698,97	1.698,97		201,03	89,42%	10,58%
226	<b>Gastos diversos</b>	38.475,00		38.475,00	22.935,47	22.935,47		15.539,53	59,61%	40,39%
22601	Atenciones protocolarias y representativas	6.175,00		6.175,00	4.104,42	4.104,42		2.070,58	66,47%	33,53%
22602	Publicidad y promoción	10.450,00		10.450,00	10.087,84	10.087,84		362,16	96,53%	3,47%
22606	Reuniones, conferencias y cursos	11.400,00		11.400,00	1.620,99	1.620,99		9.779,01	14,22%	85,78%
22699	Otros Gastos	10.450,00		10.450,00	7.122,22	7.122,22		3.327,78	68,16%	31,84%
227	<b>Trabajos realizados por otras empresas profesionales</b>	122.360,00		122.360,00	137.088,77	137.088,77		-14.728,77	112,04%	-12,04%
22700	Limpieza y aseo	18.810,00		18.810,00	24.807,54	24.807,54		-5.997,54	131,88%	-31,88%
22701	Seguridad	103.550,00		103.550,00	112.281,23	112.281,23		-8.731,23	108,43%	-8,43%
ART.23	<b>INDEMNIZACIONES POR RAZÓN DEL SERVICIO</b>	73.245,00		73.245,00	61.888,88	61.888,88		11.356,12	84,50%	15,50%
230	<b>Dietas</b>	49.020,00		49.020,00	51.013,35	51.013,35		-1.993,35	104,07%	-4,07%
231	<b>Locomoción</b>	24.225,00		24.225,00	10.875,53	10.875,53		13.349,47	44,89%	55,11%
	<b><u>TOTAL CAPITULO II</u></b>	<b><u>472.910,00</u></b>		<b><u>472.910,00</u></b>	<b><u>420.711,42</u></b>	<b><u>420.711,42</u></b>		<b><u>52.198,58</u></b>	<b><u>88,96%</u></b>	<b><u>11,04%</u></b>

## CAPÍTULO VI: “INVERSIONES REALES”

<u>CAP.VI</u>	<u>INVERSIONES REALES</u>	<u>PTO INICIAL</u>	<u>MODIFICACIONES</u>	<u>PTO DEFINITIVO</u>	<u>OBLIGACIO. RECONOCIDAS</u>	<u>PAGOS LÍQUIDOS</u>	<u>PENDIENTE DE PAGO</u>	<u>CRÉDITO DISPONIBLE</u>	<u>% EJECUCIÓN</u>	<u>% DISPONIBLE</u>
ART.623	INVERSIONES NUEVAS	110.000,00		110.000,00	30.646,75	30.646,75		79.353,25	27,86%	72,14%
621	Construcciones	15.000,00		15.000,00	0,00	0,00		15.000,00	0,00%	100,00%
623	Maquinaria, instalaciones y utillaje	30.000,00		30.000,00	13.736,89	13.736,89		16.263,11	45,79%	54,21%
626	Mobiliario	20.000,00		20.000,00	2.613,83	2.613,83		17.386,17	13,07%	86,93%
627	Equipos para procesos de información	45.000,00		45.000,00	14.296,03	14.296,03		30.703,97	31,77%	68,23%
	<u>TOTAL CAPITULO VI</u>	<u>110.000,00</u>		<u>110.000,00</u>	<u>30.646,75</u>	<u>30.646,75</u>		<u>79.353,25</u>	<u>27,86%</u>	<u>72,14%</u>

## CAPÍTULO VIII: “ACTIVOS FINANCIEROS”

<u>CAP.VIII</u>	<u>ACTIVOS FINANCIEROS</u>	<u>PTO INICIAL</u>	<u>MODIFICACIONES</u>	<u>PTO DEFINITIVO</u>	<u>OBLIGACIO. RECONOCIDAS</u>	<u>PAGOS LÍQUIDOS</u>	<u>PENDIENTE DE PAGO</u>	<u>CRÉDITO DISPONIBLE</u>	<u>% EJECUCIÓN</u>	<u>% DISPONIBLE</u>
ART.83	CONCESIONES DE PRÉSTAMOS FUERA DEL SECTOR PÚBLICO		44.000,00	44.000,00	38.161,56	38.161,56		5.838,44	84,92%	13,27%
830	Anticipos al personal a corto plazo		26.000,00	26.000,00	20.161,56	20.161,56		5.838,44	77,54%	22,46%
831	Anticipos al personal a largo plazo		18.000,00	18.000,00	18.000,00	18.000,00		0,00	100,00%	0,00%
	<u>TOTAL CAPITULO VIII</u>	<u>0,00</u>	<u>44.000,00</u>	<u>44.000,00</u>	<u>38.161,56</u>	<u>38.161,56</u>		<u>5.838,44</u>	<u>84,92%</u>	<u>13,27%</u>

**RESUMEN GENERAL POR CAPÍTULOS**

<b><u>CAP.</u></b>	<b><u>CAPÍTULO</u></b>	<b><u>PTO INICIAL</u></b>	<b><u>MODIFICACIONES</u></b>	<b><u>PTO DEFINITIVO</u></b>	<b><u>OBLIGACIO. RECONOCIDAS</u></b>	<b><u>PAGOS LÍQUIDOS</u></b>	<b><u>PENDIENTE DE PAGO</u></b>	<b><u>CRÉDITO DISPONIBLE</u></b>	<b><u>% EJECUCIÓN</u></b>	<b><u>% DISPONIBLE</u></b>
I	TOTAL CAPITULO I	2.402.886,00	-30.000,00	2.372.886,00	2.057.950,47	2.032.617,91	25.332,56	314.935,53	86,73%	13,27%
II	TOTAL CAPITULO II	472.910,00		472.910,00	420.711,42	420.711,42		52.198,58	88,96%	11,04%
VI	TOTAL CAPITULO VI	110.000,00		110.000,00	30.646,75	30.646,75		79.353,25	27,86%	72,14%
VIII	TOTAL CAPITULO VIII	0,00	44.000,00	44.000,00	38.161,56	38.161,56		5.838,44	84,92%	13,27%
	<b><u>TOTAL GASTOS</u></b>	<b><u>2.985.796,00</u></b>	<b><u>14.000,00</u></b>	<b><u>2.999.796,00</u></b>	<b><u>2.547.470,20</u></b>	<b><u>2.522.137,64</u></b>	<b><u>25.332,56</u></b>	<b><u>452.325,80</u></b>	<b><u>84,92%</u></b>	<b><u>15,08%</u></b>

## **CONSIDERACIONES GENERALES**

**CONSIDERACIONES GENERALES****ÁREA A****FUNCIÓN PÚBLICA**

Como se ha venido reiterando en los últimos informes, los procesos de selección de personal en la Administración de la Comunidad de Castilla y León y en las administraciones locales ubicadas en el territorio autonómico constituyen el ámbito de la Función Pública en el que los ciudadanos presentan mayor número de quejas.

Siguiendo la línea ya expuesta en el Informe del año 2008, es necesario destacar que el estudio de las distintas quejas ha puesto de manifiesto una evidente mejora en la transparencia de los órganos de selección de personal desde el punto de vista de la información facilitada a los aspirantes que así lo hubiesen requerido.

En el año 2009, las irregularidades fundamentales detectadas en lo referente a la selección de funcionarios públicos de Administración General se concretan nuevamente en los retrasos generalizados en la realización de las convocatorias de los procesos selectivos derivados de las Ofertas de Empleo Público de la Administración de la Comunidad de Castilla y León para los años 2008 y 2009 y en los retrasos, aparentemente injustificados, de los nombramientos como funcionarios de la Comunidad Autónoma de los aspirantes que superaron los procesos selectivos correspondientes, si bien en este último caso tales retrasos parecen haber sido subsanados en buena parte.

Por lo que se refiere a la presentación de quejas de naturaleza colectiva, el año pasado se hacía mención a dos reclamaciones contra el desarrollo de dos procesos de selección del cuerpo auxiliar en la Diputación de León y en el Ayuntamiento de Burgos, respectivamente. Pues bien, el estudio de dichas reclamaciones nos llevó a concluir que dichos procesos selectivos adolecían de irregularidades, teniendo que precisarse que en el caso del Ayuntamiento de Burgos, quien no colaboró en los términos deseables, nos vimos obligados a suspender nuestra intervención una vez que se tuvo constancia de la interposición de recurso contencioso-administrativo sobre la problemática que dio lugar a las reclamaciones.

En lo concerniente a quejas de carácter individual, la gran mayoría de las actuaciones han finalizado con resoluciones de archivo de actuaciones por no poderse acreditar la existencia



de irregularidades. Sin embargo, en ocasiones puntuales (sobre todo, en la gestión de bolsas de trabajo) se han advertido irregularidades que generaron la emisión de resoluciones a la Universidad de Salamanca y a los Ayuntamientos de San Andrés del Rabanedo, de Briviesca y de Béjar (estos dos últimos, en reiteración de resoluciones anteriores).

Para finalizar lo relativo a la selección de personal, debemos subrayar que la política de personal desarrollada por el Ayuntamiento de León, a tenor de la documentación obrante en nuestro poder y con la premisa de la deficiente colaboración del citado Ayuntamiento al no responder a nuestros reiterados requerimientos de información, dio lugar a una resolución del Procurador del Común, en la cual se recomendaban diversas propuestas para regularizar la situación del personal a su servicio.

En cuanto al apartado de provisión de puestos de trabajo, esta Procuraduría ha constatado a lo largo del año 2009 una considerable mejora en la Administración Autonómica por lo que se refiere a la gestión de las convocatorias de concursos a fin de lograr tanto su periodicidad anual como el cumplimiento del plazo máximo de resolución de ocho meses. No obstante lo anterior, el Procurador del Común ha remitido varias resoluciones a la Consejería de Administración Autonómica recordando el deber de cumplimiento de la normativa y la necesidad de una mejor coordinación con el resto de consejerías implicadas, en particular, cuando se trate de Cuerpos y Escalas de Administración Especial (por ejemplo, del Cuerpo Facultativo Superior, Químicos). En el ámbito de las administraciones locales, también se ha constatado la pasividad de algunas corporaciones (Diputaciones Provinciales de Segovia y Zamora) a la hora de convocar concursos entre su personal funcionario lo que dio lugar a las correspondientes resoluciones, requiriendo que se llevaran a cabo las pertinentes convocatorias para dotar de contenido real al derecho de los funcionarios públicos a la progresión en su carrera profesional administrativa.

En pasados informes, esta institución advertía que la existencia de medidas explícitamente previstas en la normativa legal, reglamentaria y convencional reguladora del empleo público se convierten en vacías y carentes de contenido ante la inactividad de la Administración para llevarlas a efecto o ante la falta de desarrollo normativo, como efectivamente está ocurriendo respecto de determinadas previsiones contenidas en la Ley de la Función Pública de Castilla y León.

En este sentido, por lo que se refiere a la normativa legal, se ha solicitado a la Consejería de Administración Autonómica que agilice las actuaciones destinadas a dar cumplimiento al mandato de la Disposición Final Segunda de la Ley de la Función Pública de Castilla y León (Regulación del procedimiento para la aprobación de las relaciones de puestos de trabajo) que fija un plazo de seis meses desde la entrada en vigor del texto legal para que la



Junta de Castilla y León apruebe el Reglamento regulador del procedimiento para la elaboración y aprobación de las Relaciones de Puestos de Trabajo de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

En cuanto a la normativa convencional, siendo conscientes de que el Convenio Colectivo del Personal Laboral al servicio de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y organismos dependientes de ésta ha sido denunciado por las organizaciones sindicales firmantes del mismo, deseáramos hacer de nuevo referencia a la pasividad de la Administración regional, para, a través de la Comisión Paritaria de Aplicación e Interpretación del Convenio, fijar criterios interpretativos acerca de qué debe considerarse por “causas graves y probadas de índole personal, familiar y social”, a los efectos de acceder a las solicitudes de traslado por motivos extraordinarios que presenten los trabajadores al amparo de lo establecido en el art. 13 del Convenio Colectivo.

En idénticos términos, siete años después de la entrada en vigor del denunciado Convenio Colectivo, la Consejería de Administración Autonómica ha manifestado que el art. 30 que prevé que “para los puestos de trabajo, ubicados en poblaciones de menos de 2.000 habitantes, y aquellos otros que por su singularidad presenten especial dificultad para su cobertura, podrá acordarse la realización de una convocatoria específica para esos puestos determinados con el informe favorable de la Comisión Paritaria, donde se establecerá, en cada caso, el baremo de méritos así como los criterios generales de las pruebas que deberán realizar los participantes, garantizando, en todo caso, los principios de publicidad, igualdad, mérito y capacidad” no ha tenido ningún alcance práctico.

En otro orden de cosas, se ha vuelto a poner de manifiesto por tercera vez, mediante la oportuna resolución, la deficiente gestión por parte de las Consejerías de Administración Autonómica y Economía y Empleo en la falta de adaptación de las Relaciones de Puestos de Trabajo de los Servicios periféricos de la Consejería de Economía y Empleo seis años después a la nueva estructura administrativa.

Finalmente, por lo que se refiere a la Función Pública general, las quejas presentadas han abarcado la práctica totalidad de cuestiones relacionadas con el desempeño de la relación de servicios, habiéndose dictado resoluciones en materia de acoso laboral, régimen disciplinario, derecho de los funcionarios al desempeño efectivo de las tareas asignadas a su puesto de trabajo, ayudas sociales, seguridad y salud laboral y retribuciones.

En la Función Pública educativa siguen predominando las quejas referidas a la falta de transparencia de actuación y de motivación de las resoluciones de los órganos de selección de personal, si bien, al contrario de lo acaecido en anteriores años, la actuación desarrollada por



esta Procuraduría ha denotado que la Consejería de Educación no ha dado debida satisfacción a los principios de actuación administrativa antes aludidos.

Dentro de las actuaciones más relevantes, se estima oportuno destacar la resolución relativa a 22 quejas sobre el desarrollo del proceso selectivo de maestros desarrollado en el mes de julio de 2009, en el cual se advirtieron, a título de indicio, diversas irregularidades (fundamentalmente la supuesta predeterminación del número de aspirantes que debían aprobar la fase de oposición del proceso selectivo en los distintos tribunales y especialidades y el correspondiente ajuste de puntuaciones) que, caso de resultar acreditadas en la revisión del expediente que el Procurador del Común recomendó a la Consejería de Educación, deberían implicar la anulación del proceso selectivo.

También resulta importante destacar que, siguiendo el ejemplo ya existente en otras comunidades autónomas, se ha propuesto a la Consejería de Educación que inicie las actuaciones conducentes a aprobar la normativa autonómica de desarrollo del art. 105.2, letra e), de la LO 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, a fin de dar satisfacción al deber de reconocer la reducción de la jornada lectiva de aquellos profesores mayores de 55 años que lo soliciten, con la correspondiente disminución proporcional de retribuciones y a la facultad de autorizar al profesorado la sustitución parcial de la jornada lectiva por actividades de otra naturaleza sin reducción de sus retribuciones.

Por otro lado, la tramitación de las quejas de Función Pública docente, corroborando lo expuesto en el Informe del año 2008, ha confirmado una importantísima mejora de la gestión por la Administración educativa de los permisos y licencias relativos a la conciliación de la vida familiar y laboral de los funcionarios docentes como de las denominadas comisiones de servicios humanitarias.

En cuanto a otras actuaciones realizadas dentro de la Función Pública docente, desearíamos significar dos: En la primera de ellas, se puso en entredicho la práctica, en nuestra opinión irregular, de las direcciones provinciales de educación de Valladolid y Palencia de abonar gratificaciones por servicios extraordinarios, a una serie de funcionarios a los cuales, supuestamente, se les iba a modificar al alza el nivel de sus puestos de trabajo a efectos del complemento de destino, y que, en tanto se aprobaba la modificación de la RPT, veían aumentada su retribución con las citadas gratificaciones.

Por su parte, la segunda de las actuaciones viene referida a la sugerencia aceptada por la Consejería de Educación de adoptar las actuaciones oportunas a fin de evitar la repetición de los nombramientos de los funcionarios docentes miembros de los órganos de selección, en la medida de lo posible y respetando como criterio básico de referencia el destino del funcionario docente en la provincia donde deban actuar los tribunales para aquellas





convocatorias en las cuales exista un escaso número de profesorado que pueda formar parte de los correspondientes tribunales calificadores, concretamente en las convocatorias para el acceso al Cuerpo de Profesores de Escuelas Oficiales de Idiomas, en los Idiomas Italiano y Alemán.

En el ámbito sanitario, el mayor número de quejas se ha referido igualmente a procesos de selección de personal, habiéndose apreciado en todos los supervisados que la actuación administrativa objeto de las quejas era conforme a la legalidad.

En este ámbito, resulta importante destacar, en seguimiento de las diversas quejas recibidas en años anteriores sobre el complemento de pensión regulado en el art. 151 del Estatuto de Personal Sanitario no facultativo de 1973 que tales quejas han sido objeto de solución una vez publicada la Ley 6/2009, de 16 de junio, sobre complemento de pensión reconocido a Auxiliares Sanitarios Titulados y Auxiliares de Clínica de la Seguridad Social.

La primera Resolución a destacar en el ámbito sanitario fue la remitida a la Consejería de Sanidad a fin, por un lado, de que emitiera las órdenes pertinentes para realizar la Evaluación de Riesgos en el Servicio de Parto del Hospital Clínico Universitario de Salamanca, con el fin fundamental de valorar los riesgos que el exceso de jornada impuesto al Colectivo de Matronas -con su consiguiente carga asistencial- podría tener en la salud de las empleadas públicas afectadas y, por derivación, en los usuarios del Complejo Asistencial y, por otro lado, de que acometiese a la mayor brevedad posible cuantas tareas organizativas fueran necesarias, a fin de garantizar los derechos de las Matronas a cumplir la jornada máxima establecida en la normativa y a la seguridad y salud laboral en el desempeño de sus puestos de trabajo.

La segunda resolución, ponía de manifiesto una problemática que ha sido objeto de varias quejas y que es la relativa al conflicto entre el interés particular de los profesionales de la Sanidad y el interés general que representa el servicio público sanitario, bien a fin de lograr la conciliación de la vida familiar y laboral de los empleados públicos, bien al objeto de valorar la posibilidad de acceder a traslados por motivos de salud (como ocurría en esta resolución). Tanto en un caso como en otro, esta Procuraduría ha venido solicitando a la Administración Sanitaria que, en atención a la documentación aportada por los interesados que acredite la discapacidad o la necesidad objetiva de conciliación de la vida familiar y laboral, acceda, siempre y cuando sea posible, a las correspondientes solicitudes.

Con relación a lo expuesto, y permaneciendo aún vigente la problemática de la coexistencia de los regímenes jurídicos funcionario, laboral y estatutario entre el personal al servicio de la Gerencia Regional de Salud, se ha recordado a la Consejería de Sanidad el deber de tener presente la aplicabilidad de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales en las relaciones de carácter administrativo o estatutario de las administraciones públicas.



Junto a estas dos resoluciones, se han remitido a la Consejería de Sanidad varias propuestas referidas, como en el ámbito de la Función Pública General, a diversas circunstancias puntuales de desempeño del puesto de trabajo, como pudiera ser la regularización de un contrato de sustitución, el alcance del complemento retributivo por antigüedad bajo la perspectiva del reconocimiento de los servicios previos prestados con carácter de interinidad, la viabilidad de la reducción de la jornada laboral o la posibilidad del cambio de turno de trabajo.

En última instancia, por lo que afecta a la Función Pública policial, siendo los motivos de las reclamaciones circunstancias concretas de desempeño de los puestos, como la supuesta ilegalidad del sistema de provisión de un puesto de trabajo singular o la falta de retribución a un funcionario policial de la prestación de servicios en fines de semana y festivos, únicamente se emitió una resolución valorando la legalidad de una resolución disciplinaria.

## **ÁREA B**

### **RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS CORPORACIONES LOCALES, BIENES Y SERVICIOS MUNICIPALES**

#### **1. RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS CORPORACIONES LOCALES**

Durante este ejercicio, aunque en menor medida, se han recibido reclamaciones que han cuestionado el ejercicio de la potestad expropiatoria por parte de algunas entidades locales que han hecho necesario recordar, una vez más, el cumplimiento de la normativa sobre expropiación forzosa, tanto para impedir la utilización de la vía de hecho en la ocupación de propiedades privadas, como para evitar retrasos injustificados en el abono del justiprecio.

En anteriores informes anuales se dejó constancia también de la situación irregular que suponía la demora en la tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial por las administraciones locales; un año después la situación sigue siendo similar, al menos eso se desprende de la investigación y resolución de las quejas en este ejercicio, pudiéndose constatar que los procedimientos continúan teniendo una duración muy superior a la que normativamente se establece.

Aunque esta demora únicamente tiene consecuencias negativas para la Administración en caso de que la petición indemnizatoria se estime, debiendo satisfacer intereses que permitan la actualización de la cantidad, no por ello deja de ser censurable que se retrase la resolución de los procedimientos en los casos en los que los administrados ven



desestimadas sus peticiones, pues igualmente tales retrasos contradicen los principios de eficacia y eficiencia que deben presidir las actuaciones de cualquier administración pública.

Es significativo que los pronunciamientos emitidos sobre aspectos formales de los procedimientos son, por regla general, acogidos por las administraciones públicas, a diferencia de los que contienen indicaciones sobre la necesidad de indemnizar a algún afectado por el funcionamiento de un servicio público, en los que las reticencias a su aceptación son mayores.

Desde esta Procuraduría se han emitido resoluciones en las que se ha pedido la ejecución de obras públicas de conservación y mantenimiento de infraestructuras, sobre todo en entidades locales menores, apreciándose que las dificultades para llevar a efecto estas medidas radican en la falta de capacidad económica de estos pequeños núcleos de población, todo lo cual ha sido paliado en cierta medida por el incremento de las ayudas económicas aportadas desde diversas administraciones públicas.

También la denegación de ayudas económicas ha estado en el origen de algunos expedientes que han debido resolverse durante el año al que se refiere el presente Informe. Aún tendiendo en cuenta que el establecimiento de la subvención obedece a una potestad discrecional y no reglada, las administraciones no pueden olvidar incluir los criterios aplicables para su otorgamiento, de modo que los solicitantes que resulten excluidos puedan tener un conocimiento preciso de los motivos por los cuales se ha denegado la ayuda.

Se ha seguido recibiendo un número elevado de quejas relativo a las dificultades en el acceso a la información y documentación por parte de los miembros de las corporaciones locales, no sólo concejales, también vocales de juntas vecinales y miembros de asambleas vecinales en entidades que funcionan en régimen de concejo abierto. Esta problemática sigue siendo importante porque, con unos u otros matices, continúa generando conflictos en el seno de las corporaciones locales.

Si bien es cierto que no siempre los promotores de los expedientes conocen el alcance del derecho, también se ha comprobado que no todas las autoridades locales respetan los criterios legales y jurisprudenciales para facilitar su ejercicio, por lo que se han debido emitir distintas resoluciones con el fin de posibilitar que los miembros de las corporaciones locales ejerciten su derecho sin interferencias.

Al igual que ha venido ocurriendo en años anteriores, la vulneración de otros derechos de los miembros de las corporaciones locales, normalmente los que pertenecen a grupos minoritarios dentro de aquéllas, ha determinado la intervención de esta Procuraduría del Común para que sean respetados, por ejemplo, el derecho de asistencia a las sesiones de los órganos de gobierno de los ayuntamientos y entidades locales menores, a solicitar la convocatoria de



sesiones extraordinarias, el derecho a formular preguntas o el derecho a la utilización de un local o despacho para reunirse con los ciudadanos e informarles sobre sus actividades.

El criterio constante en el análisis que esta Procuraduría del Común viene realizando de estas reclamaciones, tanto en este ejercicio como en los anteriores, ha sido el de proteger los derechos que la constitución reconoce a los representantes de los ciudadanos, como son el derecho a participar en los asuntos públicos y el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, derechos fundamentales establecidos en el art. 23 de la Constitución Española.

Si bien los aspectos que se refieren al funcionamiento y organización de los entes locales constituyen el objeto de la mayoría de las reclamaciones que se registran y, por tanto, aglutinan el mayor número de las resoluciones que se emiten, también se aprecia un mayor grado de aceptación de las resoluciones que se formulan, acogiéndose favorablemente las recomendaciones que se efectúan.

No sólo los representantes políticos de los ciudadanos, también éstos de forma directa han seguido requiriendo la intervención de esta Procuraduría del Común para lograr una mayor protección de sus derechos ante las administraciones locales y una mayor transparencia en la gestión de los asuntos municipales.

Como en ejercicios anteriores se ha recomendado a algunos ayuntamientos y entidades locales menores que ajusten la tramitación presupuestaria y contable a los principios establecidos en las normas reguladoras de las haciendas locales.

También debe destacarse el inicio de una actuación de oficio sobre el acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, dada la importancia creciente que se concede a la promoción del uso generalizado de las nuevas tecnologías para acceder a la documentación e información de las administraciones locales, como un elemento esencial para avanzar hacia una verdadera sociedad de la información.

## **2. BIENES Y SERVICIOS MUNICIPALES**

Sin perjuicio de los datos que se indican en el desarrollo de cada uno de los apartados, respecto del número de reclamaciones presentadas y de las resoluciones dirigidas a las administraciones locales, debemos indicar, para aproximarnos al resultado de la gestión de la institución en esta materia en concreto, que durante 2009 se cerraron unos 200 expedientes (correspondientes a quejas tramitadas en este año y en años anteriores). Del total de quejas cerradas, en 115 existía resolución o recomendación dirigida a la administración local, en 18 expedientes el problema que se planteaba se solucionó durante la tramitación del mismo y sólo en 21 se acordó el cierre de la reclamación por inexistencia de irregularidad.



Esto supone que en un muy alto porcentaje de las ocasiones en que los ciudadanos acuden a la institución mostrando su discrepancia o disconformidad con actuaciones u omisiones de las administraciones locales en estos temas en concreto, o bien esta Procuraduría, o bien la propia administración afectada, han considerado que las reclamaciones son razonables y las peticiones realizadas, en demanda de servicios públicos por ejemplo, debían haber sido atendidas por los poderes públicos locales.

## **2.1. Bienes de las entidades locales**

La mayor parte de las actuaciones que se han llevado a cabo se han dirigido a recordar a la administración local la obligatoriedad de ejercitar las acciones en defensa de sus bienes, en especial de calles y caminos públicos, sobre todo en zonas rurales. Resultan bastante habituales las quejas que tienen que ver con la titularidad pública o privada de determinados espacios, problemas que se acrecientan por la incertidumbre de los Registros públicos (municipales o estatales) y la falta de iniciativa de las autoridades locales.

En muchos casos nuestras posibilidades de intervención son escasas, dado que las cuestiones relativas a la propiedad, pública o privada, de los terrenos han de ser ventiladas exclusivamente ante los Tribunales de Justicia, pero no obstante en muchos supuestos existe constancia documental suficiente para tomar una posición jurídica, aunque se dirija únicamente a recordar a la administración la posibilidad de realizar una mínima investigación que determine la situación en que se encuentran los bienes a los que se refiere la queja, y desde luego a tramitar los expedientes que correspondan, conforme a lo establecido en la legislación aplicable y respetando los derechos de los ciudadanos implicados, en especial los derechos a permanecer informados y a realizar alegaciones en el curso de los expedientes.

Se sigue planteando un número bastante elevado de reclamaciones relacionadas con la ocupación de espacios públicos con elementos de titularidad privada, tanto en las ciudades como en los núcleos rurales. En los segundos estas ocupaciones, consentidas o no por los ayuntamientos, generan una evidente conflictividad vecinal, al entender los ciudadanos que se producen agravios comparativos o trato de favor a parientes o simpatizantes políticos en perjuicio del derecho de todos a usar libremente las vías y espacios públicos.

## **2.2. Servicios municipales**

Las quejas que tienen que ver con el funcionamiento de los servicios públicos, se refirieron en especial a la existencia de deficiencias en la prestación de los servicios municipales, como el alumbrado público, la limpieza viaria, la pavimentación o la recogida de residuos, destacando por el número de reclamaciones las que tienen que ver con el servicio de abastecimiento de agua en su vertiente sanitaria.



Este incremento es una tendencia que venimos observando año tras año y que ya se ha puesto de manifiesto en anteriores informes. El cambio climático con sus periodos de sequías prolongadas, la sobreexplotación de los acuíferos, los incrementos de consumo o la falta de racionalidad en la utilización de este recurso por parte de la población suponen nuevos retos para las administraciones locales, que deben abandonar las formas de gestión tradicionales y deben regular tanto la prestación del servicio como su coste económico, con la consiguiente repercusión en los usuarios como única posibilidad de mantener las infraestructuras y realizar en las mismas las adaptaciones técnicas y sanitarias que la legislación requiere, evitando los abusos y protegiendo la salud pública de los ciudadanos.

En algunas quejas hemos constatado como las deficiencias a las que se aludía en las reclamaciones respecto de los servicios públicos básicos se referían a barrios enteros y sobre todo a pedanías o anejos de población, donde prácticamente todos los servicios públicos básicos se prestaban de manera deficitaria. El esfuerzo y el compromiso de todas las administraciones debe ser mayor, y ello para conseguir una prestación mínima y digna de los servicios mínimos locales, de manera que se llegue a una equiparación, al menos en los mínimos prestacionales en todas las localidades de Castilla y León.

En otras ocasiones nos encontramos ante actuaciones propias del margen de discrecionalidad de las entidades locales, lo que impide la emisión de resoluciones por vulneración de derechos, aunque sí solemos encontrar fundamento para hacer recomendaciones o sugerencias para la mejora o adaptación de determinados servicios públicos y las mismas suelen contar con un buen grado de aceptación por parte de la administración local.

## **ÁREA C**

### **FOMENTO**

#### **1. URBANISMO**

De conformidad con la normativa de nuestra Comunidad Autónoma, la actividad urbanística es una función pública que tiene por objeto la ordenación, la transformación, la conservación y el control del uso del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo, y en especial su urbanización y edificación, siendo precisamente esta función, atribuida a las administraciones públicas supervisadas por esta institución, el objeto de la labor de investigación que se refleja en este apartado del Informe.



Seguidamente procedemos a exponer de forma general el resultado de la citada labor sistematizándola en función de los aspectos definitorios de dicha actividad urbanística: el planeamiento, la gestión urbanística, la intervención en el uso del suelo, la intervención en el mercado del suelo, la organización y la coordinación administrativa y, por último, la información urbanística y la participación social.

En primer lugar y en lo que se refiere a expedientes que tienen como objeto cuestiones relativas al planeamiento urbanístico, tanto general como de desarrollo, hemos de comenzar indicando que es únicamente en esta materia en la que durante el ejercicio 2009 se produce un incremento de las quejas presentadas, siendo un año más muy superior el número de expedientes incoados en relación con instrumentos de planeamiento general con respecto a aquellos que tienen como objeto instrumentos de planeamiento de desarrollo.

No obstante lo anterior paradójicamente, en cuanto al resultado de las actuaciones desarrolladas, es significativo que el porcentaje de expedientes en los que se concluye la concurrencia de irregularidades es muy similar en ambos casos. El motivo es coincidente con el expuesto en el informe correspondiente al ejercicio anterior, y es que en la mayoría de los casos las quejas tienen como objeto instrumentos de planeamiento general que únicamente han sido objeto de aprobación inicial, presentando los interesados las mismas simultáneamente con la formulación de alegaciones durante los periodos de información pública abiertos al respecto.

En cuanto a las resoluciones propiamente dichas, comenzando por las actuaciones que tienen como objeto instrumentos de planeamiento general, si tenemos que reflejar en dos ideas la problemática detectada durante el ejercicio 2009 habría que hacer referencia a la falta de coordinación, por un lado, entre la actividad urbanística y una necesaria protección del medio ambiente y, por otro, entre la dicha actividad y la defensa del patrimonio histórico.

En relación con la primera de las ideas expuestas, comprobamos que continúa la tendencia en orden a clasificar como urbanizable suelo en el que podrían concurrir valores naturales susceptibles de protección. En relación con esta cuestión en la actuación de oficio en la que se plantea dicha problemática se recuerda a las administraciones implicadas que deben valorar su obligación de garantizar que la gestión de los recursos naturales se produzca con los mayores beneficios para las generaciones actuales, pero eso sí sin olvidar la necesidad de satisfacer las necesidades y aspiraciones de las generaciones futuras, velando por el mantenimiento y conservación del patrimonio, la biodiversidad y los recursos naturales existentes.

La segunda de las ideas expuestas es consecuencia tanto de una actuación de oficio correspondiente al ejercicio 2007 como de una queja formulada durante el año 2008 pero que



se resuelve en el 2009, de las que se deduce que, sin perjuicio de la concurrencia o no de las irregularidades denunciadas por los autores de la queja, en múltiples ocasiones se anteponen los intereses económicos de los promotores inmobiliarios a la adecuada protección del patrimonio histórico de titularidad incluso municipal.

Continuando con la exposición de las consideraciones generales en lo que se refiere a las irregularidades detectadas en materia de planeamiento urbanístico y en lo que respecta a los instrumentos de planeamiento de desarrollo, en el presente Informe se desarrolla el contenido de dos expedientes que son un fiel reflejo de la situación.

Ambos tienen como común denominador, por un lado, el tipo de instrumento de planeamiento afectado, un estudio de detalle, y por otro que, a juicio de esta institución y por distintos motivos, las modificaciones introducidas por los mismos en el instrumento de planeamiento general que desarrollan no deberían haber revestido la forma de estudio de detalle sino de Proyecto de Modificación de dicho instrumento de planeamiento general, en uno de los casos por razón de la incompetencia del Ayuntamiento en orden a la aprobación definitiva de la modificación y en el otro como consecuencia de su contenido y de las previsiones del instrumento de planeamiento general que pretendía modificar.

Siguiendo la sistemática expuesta al comienzo, el segundo aspecto definitorio de la actividad urbanística es la gestión urbanística o, lo que es lo mismo, la ejecución o plasmación material de las determinaciones contenidas en el planeamiento. En esta materia la competencia fundamental la tiene atribuida la Administración municipal, que es la que ha sido objeto de supervisión, pudiendo sistematizarse los expedientes tramitados al efecto en dos grandes grupos en función de si nos encontramos ante la gestión de actuaciones aisladas (de urbanización, expropiación, o normalización) o ante actuaciones integradas.

En materia de actuaciones aisladas, se desarrollan dos expedientes, que desde nuestro punto de vista son los más significativos, uno relativo a una actuación aislada de urbanización, teniendo el segundo como objeto una actuación aislada de expropiación.

En cuanto al primero de los expedientes, el problema que detectábamos era la exención por parte de un Ayuntamiento a la propiedad de un inmueble, clasificado como urbano consolidado, de la obligación de urbanizar los terrenos simultáneamente con la edificación que pretendía ejecutar, con la excusa de que se encontraba en una localidad que tiene, históricamente, unas características peculiares en el tratamiento de sus calles.

Dicha actuación municipal generó la necesidad de intervenir recordando al Ayuntamiento el carácter reglado de toda licencia urbanística y la necesidad, en base a la doctrina jurisprudencial examinada, de requerir de la citada propiedad el cumplimiento de la





obligación de ejecutar las obras necesarias para que el inmueble adquiriese la condición de solar.

Si irregular fue la actuación del Ayuntamiento en el supuesto anteriormente expuesto, que además no estimó adecuado seguir las indicaciones de esta institución, no más regular fue la desarrollada por otra administración municipal, capital de provincia, en el ejercicio de sus competencias en materia de gestión urbanística mediante actuaciones aisladas, en este caso de expropiación.

En este supuesto, pese a que el autor de la queja manifestaba su disconformidad con el hecho mismo de la expropiación y con la valoración recogida en la hoja de aprecio de la administración, irregularidades que a nuestro juicio no eran tales, esta institución lo que sí comprueba es que la entidad local no había tramitado correctamente el procedimiento ya que la aprobación definitiva del PGOU, que implica tanto la declaración de utilidad pública e interés social de las obras previstas como la necesidad de ocupación de los bienes y derechos necesarios para su ejecución, no incluía la relación de propietarios y demás titulares afectados por la expropiación y la descripción de bienes y derechos a expropiar, siendo legalmente la aprobación de dicha relación un requisito previo a la determinación del justiprecio.

En segundo lugar constituyendo como hemos dicho el grupo más numeroso de expedientes en materia de gestión urbanística, están los que tienen como objeto cuestiones susceptibles de encuadrarse en el ámbito de la gestión urbanística mediante actuaciones integradas y que son el resultado, en unos casos, de una incorrecta clasificación del suelo que se gestiona y, en otros, del incumplimiento por las promotoras de su deber de urbanización y de la pasividad de los ayuntamientos ante tal incumplimiento.

Así detectamos que hay ayuntamientos que en beneficio, tanto de los propietarios de suelo como de los promotores inmobiliarios, y en perjuicio de los adquirentes de viviendas, aplican a los terrenos el régimen correspondiente al suelo urbano cuando, dichos terrenos no cumplen con los requisitos necesarios para ser clasificados como tal, en la medida en que, por ejemplo, los servicios necesarios para poder ser considerados como suelo urbano están a una distancia superior a la prevista legalmente.

Asimismo comprobamos que se están delimitando sectores y ejecutando unidades de actuación cuyos accesos dependen de la ejecución de otras unidades, generando islas edificadas y provocando que el proceso urbanizador avance a saltos.

Y, finalmente, y en lo que se refiere a la ejecución material de las obras de urbanización, comprobamos que las administraciones municipales no ejercitan con la debida diligencia sus prerrogativas como órgano urbanístico de control.



En relación con esta cuestión y a título de ejemplo hemos detectado que por parte de los ayuntamientos se está procediendo a la recepción parcial de servicios de las urbanizaciones tales como el de abastecimiento de agua, olvidando que tal recepción parcial sólo es posible si la parte recibida puede ser destinada al uso previsto con independencia funcional de las partes aún sin recibir, para lo cual, a nuestro juicio, es necesario que la recepción tenga como objeto una unidad territorial que, no constituyendo la totalidad de la actuación, posea una autonomía propia en cuanto a la prestación de los servicios y su normal funcionamiento.

Consideramos necesario indicar que en el supuesto analizado en el apartado correspondiente del Informe el problema no era sólo que se habían recibido aisladamente servicios, entre los que se encontraba el abastecimiento de agua, sino que además se había recibido el citado servicio cuando del expediente se deducían problemas en la potabilidad del agua de consumo humano.

En relación con estos expedientes conviene recordar que, al igual que en ejercicios anteriores, las resoluciones formuladas han ido encaminadas a intentar dar soluciones al problema existente en las urbanizaciones y que esencialmente soportan los residentes y los adquirentes de las viviendas, principales perjudicados por el incumplimiento de las obligaciones que corresponden a las promotoras y por la pasividad de las administraciones municipales.

El tercero de los aspectos definitorios de la actividad urbanística es la intervención en el uso del suelo que, articulado a través de la licencia urbanística, los instrumentos de fomento de la conservación, rehabilitación y nueva edificación, y los mecanismos de protección de la legalidad, constituye un año más el apartado en el que se incluye el grupo más numeroso de expedientes.

En relación con la primera de las materias – la licencia urbanística – durante este ejercicio, examinado el contenido de todos y cada uno de los expedientes tramitados, podemos concluir, un año más, que en general la mayoría de las irregularidades detectadas son consecuencia, bien de la falta de resolución de las solicitudes de licencia, bien del otorgamiento de las mismas vulnerando lo dispuesto en la normativa aplicable en relación con el procedimiento de concesión.

Tales situaciones provocan que se hayan formulado resoluciones recordando a la administración la obligación de resolver en plazo las solicitudes e instando de la misma en el supuesto de incumplimiento de trámites, bien la convalidación de las licencias si las obras son compatibles con el planeamiento y la normativa urbanística, bien su revisión en caso contrario.

Sin perjuicio de lo anterior, a nivel de detalle debemos hacer referencia a varios problemas que justifican la elección de esta institución de los expedientes desarrollados en materia de licencias urbanísticas.



En primer lugar, hemos de apuntar que detectamos que por parte de las administraciones municipales se están otorgando licencias que no se ajustan a las determinaciones contenidas en el planeamiento urbanístico.

En el expediente objeto de desarrollo el problema denunciado era precisamente la vulneración por parte de un ayuntamiento, capital de provincia, de la normativa contenida en el instrumento de planeamiento en lo que respecta a las condiciones de localización, funcionamiento y aprovechamiento de garajes; y es que teniendo el garaje denunciado una cabida que hacía necesaria la existencia de dos rampas de garaje independientes, sólo se había ejecutado una, de entrada y salida, siendo tal vulneración de la normativa consecuencia de la existencia de tres promociones ejecutadas por mercantiles diferentes en virtud de licencias de obras distintas y en tres parcelas que comparten el garaje de referencia. El problema es que, mientras que la superficie de garaje que corresponde a cada una de las parcelas de forma independiente no generaba la obligación de la doble rampa, la suma de todas ellas, ya que el garaje es común, sí provocaba tal necesidad.

En segundo lugar, comprobamos que se están otorgando autorizaciones de uso excepcional de suelo rústico atribuyendo a determinadas actividades la consideración de interés público olvidando que conforme tiene declarado la jurisprudencia, dicho interés público no puede identificarse, sin más, con cualquier actividad industrial, comercial o negocial, en general, de la que se derive la satisfacción de una necesidad de los ciudadanos, ya que la extensión de la excepción legal a todo este tipo de instalaciones o actividades, que claro está suponen una mayor creación de empleo y riqueza, supondría la conversión de la excepción en la regla general.

Y en tercer y último lugar y en lo que respecta a la tramitación de solicitudes de licencia de primera ocupación, comprobamos que por parte de algún ayuntamiento, estando acreditado en el expediente que se han ejecutado obras que exceden de la licencia, en vez de ejercer las competencias que la normativa le atribuye en materia de protección de la legalidad, cuando las infracciones no han prescrito y la acción de restauración de la legalidad no ha caducado, se otorgan licencias de primera ocupación.

Asimismo detectamos que una vez superados los plazos de prescripción y caducidad se deniega la concesión de la licencia en tanto en cuanto no se legalicen las obras, olvidando que, conforme tiene establecido la jurisprudencia "si las circunstancias urbanísticas que debieron ser objeto de licencia de obras no pueden revisarse al examinar una petición de licencia de primera utilización, tampoco cabe denegar ésta cuando pese a haberse erigido una edificación sin licencia (...), ha caducado el plazo concedido a la Administración para el ejercicio



de su potestad de restablecimiento de la legalidad urbanística y el uso pretendido se encuentra entre los autorizados en la zona”.

Continuando con la exposición de los expedientes correspondientes a la intervención en el uso del suelo y en lo que respecta a los que se refieren al fomento de la edificación, conservación y rehabilitación, un año más las resoluciones dictadas tienen como fin a recordar a los ayuntamientos su obligación de ejercer con la debida diligencia las competencias que la normativa les atribuye en orden a garantizar que los propietarios de bienes inmuebles cumplan el deber de conservación, a cuyo efecto pone a disposición de los mismos las ordenes de ejecución y las declaraciones de ruina.

Para finalizar con las cuestiones relativas a la intervención en el uso del suelo, y en cuanto a la protección de la legalidad urbanística, hemos de comenzar indicando que, en líneas generales, las irregularidades detectadas son las habituales, consecuencia del deficiente ejercicio por los ayuntamientos de las competencias atribuidas a los mismos en esta materia. Por este motivo, las resoluciones remitidas van encaminadas a la incoación de los correspondientes expedientes sancionadores y de restauración de la citada legalidad.

Sin perjuicio de lo anterior, consideramos necesario hacer referencia a dos problemas que, detectados por esta Defensoría en la tramitación de varios expedientes, son a nuestro juicio especialmente significativos.

En primer lugar, comprobamos que alguna administración legaliza construcciones en suelo rústico protegido disconformes con la normativa urbanística atribuyendo a los infractores condiciones con las que nos contaban y que ni siquiera habían sido invocadas por los mismos en sus solicitudes, pero que habilitaban el otorgamiento de las licencias previa la correspondiente autorización de uso excepcional.

Y, en segundo lugar, debemos dejar constancia del hecho de que en muchos casos las quejas no son consecuencia tanto de la comisión de irregularidades administrativas, sino de la desprotección de los pequeños propietarios frente a los promotores inmobiliarios.

El cuarto aspecto definitorio de la actividad urbanística, siguiendo la sistemática expuesta al inicio, sería la intervención en el mercado del suelo.

En relación con esta cuestión, un año más la labor desarrollada no tiene como objeto, propiamente dicho, cuestiones relativas a patrimonios públicos de suelo, sino procedimientos de enajenación de bienes que inciden en aspectos urbanísticos, siendo el expediente desarrollado en esta materia un claro exponente de este problema.

Así en el supuesto analizado el problema de origen era, por un lado, la falta de depuración de la situación física y jurídica de las parcelas enajenadas y, por otro y consecuencia



de lo anterior, la falta de formalización de los correspondientes contratos de compraventa a través de la pertinente escritura pública. Dicho problema además se agravaba ya que, examinado el planeamiento general aprobado por el Ayuntamiento con posterioridad a la enajenación, las parcelas enajenadas, que no habían sido segregadas de la parcela de origen, no contaban con el carácter de parcela mínima edificable, de tal forma que dicha segregación, necesaria para depurar jurídicamente las mismas, no era posible.

Además era sorprendente la actitud de la Administración municipal que habiendo generado y agravado el problema pretendía trasladarle la responsabilidad a los adquirentes de las parcelas, lo que a nuestro juicio no era justo, razón por la cual se remitió la correspondiente resolución en orden a que dicha Entidad local evacuara los trámites necesarios para regularizar la situación.

El cuarto de los aspectos que permiten definir la actividad urbanística es la organización y coordinación administrativa.

En esta materia, reiterando lo expuesto en el Informe correspondiente al ejercicio anterior, debemos poner de manifiesto que gran parte de las irregularidades detectadas se superarían con la necesaria coordinación administrativa, dada la incapacidad de un gran número de ayuntamientos para poder ejercitar diligentemente sus competencias urbanísticas, siendo a estos efectos fundamental la asistencia y el ejercicio de competencias atribuidas a las diputaciones provinciales.

Precisamente por este motivo durante el año 2009 hemos organizado para el año 2010 unas jornadas bajo el título “El papel de las Diputaciones Provinciales en el ejercicio de sus competencias en materia de colaboración y asistencia a los Ayuntamientos: urbanismo, medio ambiente y accesibilidad”, en las que esta institución tiene prevista la participación de representantes de Diputaciones Provinciales, Ayuntamientos y Junta de Castilla y León.

En cuanto al último de los aspectos que, conforme a lo dispuesto en la normativa, sirve para definir la actividad urbanística, esto es, la información urbanística y participación social, hemos de comenzar indicando que continúa la tendencia a la baja, que comenzaba en el ejercicio anterior, del número de expedientes tramitados en esta materia, siendo al igual que en años anteriores muy superior el conjunto de procedimientos que tienen como objeto cuestiones relativas a la información urbanística que los correspondientes a la participación social.

En relación con los expedientes incoados como consecuencia de presuntas vulneraciones del derecho a la información urbanística, de nuevo, vuelve a ser significativo el número de quejas que se cierran por solución en la medida en que basta con la petición de información para que las administraciones municipales faciliten a los interesados la



documentación solicitada y que en el momento de presentar las quejas no había sido entregada.

Asimismo empieza a ser habitual que dichas administraciones denieguen el acceso a la información amparándose tanto en la normativa aplicable en materia de protección de datos de carácter personal como en la reguladora del derecho de propiedad intelectual.

Por este motivo en el presente ejercicio la resolución cuyo contenido se desarrolla es la correspondiente a un expediente en el que se analizaban ambas cuestiones, llegando a la conclusión de que un Ayuntamiento, en principio y sobre la base de ambas normativas, está habilitado para facilitar la documentación requerida sin el consentimiento del titular. En materia de protección de datos de carácter personal, en base a la denominada “acción pública”, y en relación con el derecho de propiedad intelectual, en base a lo dispuesto en el propio texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual en el que se establece la innecesariedad de la autorización del autor cuando una obra se reproduce, distribuye o comunica públicamente para el correcto desarrollo de procedimientos administrativos.

Para finalizar y en lo que respecta a los convenios urbanísticos, indicar que se ha dictado únicamente una resolución derivada del incumplimiento por parte de un ayuntamiento de un convenio suscrito en orden a la obtención de unos terrenos por parte de dicha Entidad local para la ejecución de un vial afecto a dos Unidades de Ejecución delimitadas por las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal.

En el citado convenio la propiedad de los terrenos se comprometía a su cesión para la ejecución del viario y a su urbanización, y, como contrapartida, el Ayuntamiento a ceder el 10% del aprovechamiento que legalmente le correspondía en las unidades y al abono de una determinada cantidad mediante compensación en las liquidaciones de un determinado impuesto, siendo precisamente este último compromiso el que el Ayuntamiento no había cumplido.

Por este motivo se insta del Ayuntamiento el reconocimiento de la deuda, necesario para que en su momento pudiera acordarse la compensación de la misma.

## **2. OBRAS PÚBLICAS**

Entre las diferentes formas a través de las cuales las administraciones procuran lograr la satisfacción del interés general se encuentran la proyección, construcción y conservación de obras públicas. Dentro de ellas, considerando la extensión del territorio de esta Comunidad y la dispersión en el mismo de la población castellano y leonesa, revisten especial relevancia las carreteras, como infraestructuras dirigidas a garantizar la movilidad de los ciudadanos y a facilitar un acceso adecuado de estos a los servicios públicos. Pues bien, las dos problemáticas



donde la intervención de esta institución en 2009 ha sido más destacable han estado relacionadas, de un lado, con el ejercicio de la potestad expropiatoria por la Administración autonómica con el fin de disponer de los terrenos necesarios para construir o ampliar carreteras, y, en concreto, con el pago del justiprecio de estos; y, de otro, con el estado de conservación de carreteras de titularidad provincial o local. Sin embargo, ninguna de las dos cuestiones controvertidas indicadas es desconocida por esta institución, puesto que, a través de las quejas presentadas por los ciudadanos en los últimos años, venimos conociendo las irregularidades que se cometen por las administraciones públicas en ambos casos.

Lo anterior adquiere una dimensión especial en el caso del retraso en el pago de las cantidades económicas debidas por la Administración autonómica a los ciudadanos expropiados, que, además de verse privados de sus bienes de forma casi inmediata como consecuencia de la aplicación del procedimiento expropiatorio urgente, deben esperar incluso años a recibir las cuantías económicas que tienen derecho a percibir, y ello incluso en los casos en los que tales cuantías han sido convenidas de mutuo acuerdo sin necesidad de acudir a un procedimiento contradictorio para su determinación. De las cinco resoluciones formuladas en 2009 a la Consejería de Fomento en relación con el ejercicio de la potestad expropiatoria, cuatro de ellas se refirieron a esta cuestión concreta, constatándose en alguna de ellas la ausencia del abono de la totalidad del justiprecio convenido más de cuatro años antes. Sin duda, si ya el procedimiento expropiatorio implica un sacrificio de los ciudadanos que se ven privados de su patrimonio en aras del interés general, exigir además a aquellos que, pese a convenir con la Administración expropiante el precio de aquel sacrificio, esperen cinco años a recibir su abono efectivo, no resulta admisible a juicio de esta institución.

La experiencia acumulada en los últimos años nos permite dudar de la eficacia que la aceptación de las resoluciones realizadas tenga sobre la problemática señalada. En este sentido queda aún pendiente la adopción de medidas que contribuyan a solucionar la misma, tales como la modificación normativa del procedimiento de expropiación forzosa de urgencia (que, en todo caso, solo puede llevarse a cabo por las Cortes Generales) o la aplicación de acciones administrativas estructurales que limiten la aplicación de este procedimiento o que garanticen presupuestariamente el pronto pago de las cantidades debidas a los ciudadanos, ambas ya apuntadas en nuestro Informe anterior.

También resulta destacable que este sea el segundo año consecutivo en el cual, a instancia de los ciudadanos, se hayan formulado resoluciones a diputaciones provinciales y ayuntamientos en relación con la obligación de adoptar las medidas necesarias para garantizar que carreteras de carácter local se mantengan en condiciones de seguridad adecuadas para la circulación de vehículos. En 2009, se dirigió una resolución en este sentido a la Diputación provincial de Zamora en relación con varias carreteras de la zona de Sayago, instando a esta



entidad local a que colaborase con los ayuntamientos en la adecuada conservación de aquellas y a que valorase su cambio de titularidad y su integración en la red provincial. La respuesta de aquella Diputación a nuestra resolución reitera una postura, que ya se ha constatado en el caso de otras diputaciones, reacia a invertir recursos en carreteras que no integran la red provincial y contraria a la asunción de su titularidad. Sin embargo, en muchos de estos supuestos, la insuficiencia económica de ayuntamientos de tamaño muy reducido hace que el apoyo de la diputación provincial correspondiente sea la única solución posible.

Aunque somos conscientes de las dificultades de que, en una coyuntura económica como la actual, se solucionen problemáticas relacionadas con la puesta a disposición de los ciudadanos de recursos económicos o con la inversión de los mismos, supuestos como los que se han indicado deben ser prioritarios, puesto que entra en juego aquí el respeto del derecho de los ciudadanos a no verse privados coactivamente de sus bienes sin la correspondiente contraprestación económica o su propia seguridad.

### **3. VIVIENDA**

La negativa situación económica, en general, y la fuerte desaceleración del sector inmobiliario, en particular, constituyen los dos elementos esenciales del contexto actual en el cual deben diseñarse e implementarse las políticas públicas dirigidas a tratar de garantizar a todos los ciudadanos su derecho constitucional y estatutario a una vivienda digna y adecuada.

En este marco general, se ha presentado en Castilla y León el proyecto de una ley de derecho a la vivienda, cuya aprobación viene sugiriendo esta institución desde el año 2004. En relación con el contenido de esta propuesta normativa, cabe señalar que se han incluido en la misma diversos aspectos cuya regulación ha venido siendo puesta de manifiesto a través de un gran número de resoluciones dirigidas a la Consejería de Fomento en los últimos años, incluido 2009. Se trata de extremos como la garantía de la observancia de los principios de igualdad y transparencia en los procedimientos de selección de los adquirentes y arrendatarios de viviendas de protección pública; la especial consideración, a los efectos de su acceso a la vivienda protegida, de determinados colectivos como las víctimas de violencia de género, los emigrantes y los inmigrantes; la conveniencia de regular las condiciones de habitabilidad mínima de las viviendas; la exigencia del cumplimiento de los requisitos previstos para acceder a una vivienda protegida en el momento del visado del contrato de compraventa o arrendamiento; la regulación legal del registro público de demandantes de viviendas de protección pública; el establecimiento de un régimen sancionador específico en materia de vivienda; y, en fin, la tipificación de una infracción administrativa consistente en superar el plazo establecido para finalizar la construcción de las viviendas protegidas y solicitar su calificación definitiva, perjudicando con ello a sus adquirentes. Deseamos que la aprobación de





la ley señalada tenga lugar lo antes posible y que se mantengan en su articulado los contenidos indicados, con el fin de que esta norma pueda contribuir a mejorar la protección y defensa del derecho de todos a una vivienda.

Centrándonos en el análisis de las intervenciones de esta institución en 2009, procede señalar que, en un contexto como el enunciado al comienzo de este punto, las viviendas de protección pública se erigen en uno de los instrumentos más efectivos para facilitar el acceso de los ciudadanos a una vivienda y en un factor importante de desarrollo del sector inmobiliario. Con mayor motivo entonces que en años anteriores, ha sido este el ámbito donde mayor número de quejas han planteado los ciudadanos y donde más resoluciones se han dirigido a la administración.

Quizás allí donde la crisis económica ha tenido mayor incidencia ha sido en el campo de la promoción de viviendas de protección pública. En este sentido, no puede ser casualidad que en los últimos dos años se hayan formulado hasta nueve resoluciones relacionadas con los procesos de promoción de viviendas protegidas (cuatro en 2008 y cinco en 2009). En estos casos, con carácter general, se ha instado a las administraciones públicas la adopción de medidas dirigidas a garantizar que aquellas promociones se desarrollen correctamente y en los plazos establecidos, así como a evitar que las posibles dificultades que afecten a las mismas se traduzcan, en ocasiones en incumplimiento de la normativa aplicable, en perjuicios económicos para los compradores finales de las viviendas. De las resoluciones formuladas en 2009 en relación con estas promociones, cabe destacar dos, ambas relacionadas con viviendas de protección pública construidas en la ciudad de Valladolid, por ser reveladoras de los conflictos que nos hacen llegar los ciudadanos en relación con esta cuestión y del contenido de la intervención de esta institución en defensa de sus derechos.

La primera de ellas se formuló como consecuencia de tramitación de dieciséis quejas relativas a las promociones de viviendas de protección pública desarrolladas en unas parcelas que habían sido enajenadas por una empresa municipal. Aquí, se procedió a instar a la Consejería de Fomento y al Ayuntamiento de Valladolid la adopción, en sus respectivos ámbitos competenciales, de medidas dirigidas a lograr que los ciudadanos afectados pudieran adquirir una vivienda en las condiciones exigidas por el pliego de enajenación de las parcelas y por la normativa, garantizando, en todo caso, la finalización de la ejecución de aquellas en los plazos previstos y la aplicación del precio máximo de venta fijado para el año 2007, evitando así ventas por precios superiores, como, de hecho, estaba ocurriendo. En la segunda de las resoluciones anunciadas, también relativa a unas viviendas protegidas construidas en Valladolid, además de sugerir a la Consejería de Fomento medidas de carácter general dirigidas a evitar el incumplimiento de plazos en el desarrollo de este tipo de promociones, se instó a aquel centro



directivo a que procediera a sancionar al promotor por la inobservancia del plazo previsto para la entrega de las viviendas en cuestión a sus compradores.

La aceptación de las resoluciones formuladas, con efectos muy positivos para los ciudadanos afectados como la disminución del precio exigido por los promotores en el primero de los supuestos señalados, revelan la voluntad real de las administraciones públicas de tratar de minimizar los efectos que la actual situación del sector inmobiliario pueda tener sobre aquellos ciudadanos que acceden a una vivienda de protección pública. El cumplimiento de este objetivo no es fácil, pero se ha de tomar conciencia de que si no se protegen con eficacia los derechos de quienes adquieren una vivienda protegida, difícil va ser garantizar los mismos derechos a quienes tratan de procurarse una vivienda digna en el mercado libre.

No solo la promoción de viviendas de protección pública, sino también su adjudicación y conservación han motivado la intervención de esta Procuraduría en 2009. Respecto a la adjudicación, y a la espera de que sea necesario adoptar las primeras posturas en procedimientos donde se haya aplicado la nueva norma reguladora de la selección de los compradores y arrendatarios de viviendas protegidas, se constató en un supuesto concreto la necesidad de que se verifique el cumplimiento de los requisitos exigidos para acceder a estas viviendas en el momento de celebrar el correspondiente contrato. La sugerencia formulada en este sentido ha sido aceptada por la Administración autonómica e incorporada al anteproyecto de ley de derecho a la vivienda, antes citado, y a la modificación del Plan Director de Vivienda y Suelo de Castilla y León. En cuanto a las deficiencias, se ha formulado una resolución en relación con una problemática que ya había sido constatada en años anteriores, como es la relacionada con las deficiencias existentes en obras de urbanización de grupos de viviendas promovidos por la Administración autonómica como consecuencia de su falta de cesión al ayuntamiento correspondiente. Si en 2007 se había comprobado la existencia de unas deficiencias como las señaladas en unas viviendas construidas en la ciudad de Ávila, en 2009 se ha formulado una resolución instando la cesión señalada en el caso de un grupo de viviendas promovido en la localidad de Zamora.

Probablemente, la otra problemática relativa a las viviendas protegidas más recurrente en los últimos años, junto a la vinculada con su promoción, es la relacionada con la inspección y sanción de infracciones, tales como no destinar la vivienda a domicilio habitual y permanente de sus adjudicatarios, cuya comisión frustra el cumplimiento de los objetivos propios de este tipo de viviendas. Hasta la fecha, la Administración autonómica no ha atendido las sugerencias realizadas acerca de la necesaria potenciación de esta labor de inspección y sanción, a través, entre otros medios, de su regulación específica. Sin embargo, una prueba de la necesidad del correcto desarrollo de esta función es la reiteración en 2009, como consecuencia de la tramitación de tres quejas, de una resolución que ya había sido formulada en 2008 acerca de



las medidas a adoptar para garantizar que unas viviendas promovidas por la Consejería de Fomento en una localidad de la provincia de León sean destinadas, efectivamente, a domicilio habitual y permanente de sus actuales propietarios. Se ha añadido en esta segunda resolución la conveniencia de que, en una norma de rango legal, se prevea la obligación de los ayuntamientos y de las empresas suministradoras de servicios de ceder los datos necesarios para verificar el cumplimiento de aquella obligación.

No solo en relación con las viviendas protegidas deben las administraciones ejercer sus funciones en materia de vivienda, sino que también las viviendas no sometidas a regímenes de protección pública o libres deben ser objeto, en ocasiones, de actuaciones administrativas. Un ejemplo de ello lo encontramos en una problemática singular de la que se viene ocupando esta institución, siempre a instancia de los ciudadanos, los últimos tres años. Se trata de las condiciones de habitabilidad en las que se encuentran las viviendas integrantes de un edificio cuya titularidad corresponde a la Consejería de Fomento y que, estando cedidas a la Dirección General de la Guardia Civil, vienen sirviendo de residencia habitual a miembros de este Cuerpo y a sus familias. Pues bien, en 2009, por tercer año consecutivo, se ha dirigido una resolución a la Consejería de Fomento recomendando a la misma que, previa celebración de un convenio de colaboración con el órgano competente de la Administración del Estado si así se estima oportuno, se ejecuten las obras necesarias para garantizar aquellas condiciones mínimas. Sin perjuicio de que se proyecten otras soluciones a largo plazo, como la construcción de un nuevo cuartel, la obligación de garantizar a quienes residen en viviendas de titularidad pública unas condiciones de habitabilidad coherentes con la dignidad y adecuación de la vivienda exigidas por la Constitución, debe ser cumplida ineludiblemente en 2010. Deseamos, por tanto, que la aceptación de la Consejería de Fomento de la tercera resolución formulada en relación con esta problemática se concrete en la efectiva reparación de las deficiencias existentes.

Por su parte, en relación con las ayudas económicas dirigidas a subvencionar la adquisición, rehabilitación y arrendamiento de viviendas, en 2009 se ha vuelto a poner de manifiesto el retraso temporal en el que, en ocasiones, se incurre para abonar las cantidades económicas que ya han sido reconocidas a los ciudadanos. Con el fin de reducir los efectos de estos retrasos para aquellos que los sufren, hemos vuelto a sugerir a la Consejería de Fomento, reiterando resoluciones formuladas en los años 2001 y 2004, que incluya en las resoluciones administrativas en las que se reconozca el derecho a percibir una ayuda económica la mención expresa del derecho del beneficiario de la misma a, una vez transcurridos tres meses, reclamar por escrito su pago, con el fin de que comiencen a generarse los intereses de demora correspondientes.

Todavía en relación con las ayudas, en 2009 y en el marco de la tramitación del Decreto a través del cual se ha modificado el Plan Director de Vivienda y Suelo, se ha vuelto a



insistir en la conveniencia de que se flexibilice el concepto de núcleo rural, a los efectos de poder acceder a las subvenciones previstas para la vivienda rural, permitiendo la inclusión dentro de aquel de núcleos de población de tamaño reducido y separados físicamente de localidades con una población superior al límite establecido, como capitales de provincia.

Finalmente, mencionar únicamente la frecuencia con la que en 2009 se han planteando ante esta institución conflictos relacionados con el abono de la renta básica de emancipación de los jóvenes. Ahora bien, la responsabilidad principal de su pago efectivo corresponde a la Administración del Estado (en concreto, al Ministerio de Vivienda), y, en consecuencia, es el Defensor del Pueblo quien, en el ejercicio de su labor de supervisión de la misma, ha llevado a cabo diversas actuaciones en relación con esta problemática concreta.

#### **4. TRANSPORTES**

La existencia de una red de servicios de transporte público de viajeros extensa, moderna y de calidad es un presupuesto de la adecuada movilidad de muchos ciudadanos y una garantía del acceso de estos a un gran número de servicios públicos. La afirmación anterior, en un territorio extenso y donde su población tiene un grado de dispersión elevado como Castilla y León, adquiere una dimensión mayor si cabe.

A las estaciones de transporte de viajeros, como infraestructuras cuyo estado y funcionamiento afecta directamente a la calidad de los servicios de transporte público, se dedicó una actuación de oficio, en el marco de la cual, en 2008, se había dirigido a la Consejería de Fomento y a veintitrés ayuntamientos una resolución en la cual se sugería la adopción de once medidas. Pues bien, en 2009 la Consejería de Fomento nos ha puesto de manifiesto la aceptación de la gran mayoría de las medidas sugeridas. Esta circunstancia, unida a la respuesta a la citada resolución, también de aceptación, de catorce ayuntamientos, nos hace ser optimistas acerca de la evolución de las estaciones de autobuses de la comunidad y de los servicios que en las mismas se prestan a los ciudadanos. Ahora bien, un presupuesto relevante de la mejora de unas y otros es la regulación del régimen jurídico de estas estaciones, sugerida por esta institución en su resolución, primero en la futura ley de transporte rural e interurbano, y después en su desarrollo reglamentario.

La conveniencia de la aprobación de la ley citada se refrenda si consideramos la problemática que ha dado lugar a la formulación de tres resoluciones relativas a los servicios públicos de transporte interurbano de viajeros. Esta no es otra que la relacionada con los conflictos que surgen entre usuarios de los servicios y empresas prestadoras de los mismos, y con la forma en la cual deben ser tramitadas por la Administración autonómica las reclamaciones presentadas como consecuencia de aquellos conflictos. Al respecto, si en 2008 se había sugerido, de oficio, la inclusión en el proyecto legal antes citado de un estatuto de los



usuarios de estos servicios, comprensivo de sus derechos y deberes como tales, en 2009 se han dirigido a la Consejería de Fomento tres resoluciones relacionadas con la forma en la cual deben ser tramitadas las denuncias presentadas por los ciudadanos. La aceptación de todas ellas es reveladora de la voluntad de aquella Consejería de tratar de resolver estos conflictos y de reducir el volumen de los mismos. Sin duda, a ello contribuiría notablemente una mejora de la normativa actualmente aplicable, motivo por el cual deseamos que en 2010 se dé un impulso definitivo a la elaboración y aprobación del proyecto de ley de transporte rural e interurbano.

Por último, respecto al transporte urbano de viajeros no se ha formulado ninguna resolución en el año 2009. No obstante, procede apuntar que algunas de las problemáticas planteadas por los ciudadanos en relación con aquel se encuentran vinculadas a la falta de aprobación de algunos planes coordinados de explotación (en concreto, el de la ciudad de León y su alfoz). La aprobación de este plan ya fue sugerida en 2007, añadiéndose así a resoluciones anteriores relativas a la aprobación de planes de otras capitales de provincia, como Valladolid (aún pendiente) o Salamanca (que ya se encuentra aprobado).

## **5. COMUNICACIONES Y SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO**

El acceso y la utilización de las nuevas tecnologías se ha convertido en un medio normal para el desarrollo de actividades cotidianas, así como, en ocasiones, en un presupuesto de la eficacia de derechos sociales, como la educación, la sanidad, los servicios sociales o los específicamente reconocidos a colectivos merecedores de especial protección. Por este motivo, la relación existente entre los derechos de los ciudadanos y el acceso y utilización de las tecnologías de la información y la comunicación fue el tema central de análisis de la Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo celebradas en 2009 en Sevilla.

Una de las conclusiones formuladas en aquellas Jornadas fue la exigencia de la universalización del acceso a estas tecnologías y la obligación de los poderes públicos de adoptar las medidas necesarias para lograrla. A nuestros efectos, garantizar que todos los ciudadanos de Castilla y León puedan acceder, con independencia del lugar donde residan, a Internet mediante una conexión de banda ancha o a la TDT debe ser un objetivo prioritario para los poderes públicos de la comunidad. La igualdad de oportunidades de todos y la cohesión social y territorial están en juego. Por este motivo, esta Procuraduría viene llevando a cabo en los últimos años actuaciones de oficio dirigidas a verificar en qué medida aquella universalización se logra en Castilla y León y cuáles son las acciones desarrolladas por la Administración autonómica dirigidas a alcanzar este objetivo.

Así, si en 2008 se formuló de oficio una resolución a la Consejería de Fomento sugiriendo a la misma la aprobación de un plan de actuación general dirigido a garantizar la efectiva implantación de la TDT en Castilla y León (plan que ha sido aprobado en el mes de



agosto de 2009), en este último año le ha tocado el turno al acceso a Internet mediante conexión de banda ancha. En efecto, tras analizar cuál era la situación del acceso y utilización de esta tecnología, se procedió a dirigir la correspondiente resolución al centro directivo señalado, en la cual se sugirió al mismo que procediera a la elaboración y aprobación de un segundo plan de banda ancha para Castilla y León, donde se incluyeran previsiones tanto en relación con la extensión y mejora de las infraestructuras tecnológicas, como con el fomento de la demanda y utilización de esta conexión. Esta resolución fue aceptada por la Administración autonómica, quien anunció una inversión superior a veinticinco millones de euros para mejorar las condiciones de acceso a Internet en todo el territorio, así como el mantenimiento del desarrollo de programas dirigidos a la formación y promoción del uso de las tecnologías de la información y la comunicación.

A pesar de la aceptación de las resoluciones señaladas y de la adopción de políticas públicas dirigidas a tratar de garantizar la eficacia de los derechos de los ciudadanos a los que se referían aquellas, lo cierto es que estos continúan presentando quejas donde ponen de manifiesto la imposibilidad de acceso a las tecnologías identificadas. En estos supuestos, siempre se proporciona al ciudadano información relativa al contenido y resultado de las actuaciones de oficio llevadas a cabo. Sin perjuicio de lo anterior, en aquellos casos en los que es evidente la falta de acceso denunciada y donde se comprueba la imposibilidad de aquel de acogerse a algún programa estatal o autonómico a través del cual pueda obtener el citado acceso, se admite a trámite la queja y se solicita la información correspondiente.

Para finalizar, cabe señalar que otra de las conclusiones alcanzadas por todos los defensores del pueblo en las jornadas de coordinación antes citadas, se refería a la necesidad de que las autoridades competentes en materia de consumo protejan de forma eficaz a los usuarios de los servicios de telecomunicaciones frente a los operadores. En este sentido, y sin perjuicio de la información ofrecida a los ciudadanos que acuden a esta institución a plantear este tipo de conflictos acerca del procedimiento ante la Oficina de Atención al Usuario de Telecomunicaciones del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio en 2009 hemos abierto una investigación de oficio acerca de la actuación desarrollada por la Administración autonómica con el fin de proteger los derechos de los usuarios de estos servicios frente a las infracciones en materia de consumo que puedan ser cometidas por los operadores en perjuicio de los derechos de los usuarios.

En definitiva, garantizar a todos los ciudadanos un acceso adecuado a las tecnologías de la información y la comunicación y proteger a aquellos frente a los operadores, deben ser dos prioridades en la acción de los poderes públicos y en la actuación de esta institución en su labor de supervisión de los mismos en defensa de los derechos de quienes residen en esta Comunidad.

**ÁREA D****MEDIO AMBIENTE**

En este año se ha reducido el número de quejas presentadas respecto al ejercicio anterior (aproximadamente un 15%), contabilizando todas ellas un total de 186 (un 7'5% de las del año 2009). No obstante, con carácter general, debemos volver a mencionar el retraso en la contestación a nuestras peticiones de información por parte de la Consejería de Medio Ambiente.

**1. CALIDAD AMBIENTAL**

Sigue constituyendo el apartado principal de las reclamaciones presentadas (aproximadamente un 79%), y en el presente Informe, se ha dividido en tres grupos: el primero hace mención a las quejas que se presentan denunciando las diversas molestias (contaminación acústica, malos olores, vibraciones, etc.) causadas por las actividades sujetas a la normativa de prevención ambiental, el segundo se refiere a los problemas derivados de la defectuosa ejecución de las infraestructuras ambientales o a sus deficiencias, y, en el último grupo se solicita la intervención de las administraciones públicas en la defensa de los cauces y márgenes de los ríos.

**1.1. Actividades sujetas a la normativa de prevención ambiental**

Se analizan el conjunto de incidencias que pueden surgir como consecuencia del ejercicio de todas aquellas actividades sujetas a la Ley 11/2003, de 8 de abril: contaminación acústica, malos olores, deficiencias en las instalaciones de climatización, etc. Como novedad legislativa, debemos mencionar la aprobación de la Ley 5/2009, de 4 de junio, del Ruido de Castilla y León, que ha trasladado a nuestra Comunidad Autónoma, las disposiciones aprobadas en esta materia por parte de la Unión Europea, aunque se da un plazo de tres años a las corporaciones locales y a los emisores acústicos para adaptarse a los límites de los niveles de ruido fijados en esta norma.

**1.1.1. Establecimientos de ocio**

Las quejas referidas a este sector suponen un 11% de las presentadas en esta área, siendo uno de los principales asuntos de preocupación los ruidos causados por los bares musicales en horario nocturno en locales que, o no disponen de las licencias adecuadas para su funcionamiento, o no han instalado los limitadores acústicos requeridos por las ordenanzas municipales. En estos casos, corresponde a los ayuntamientos, al ser la administración



competente y garante de los intereses generales, requerir a sus titulares para la regularización de estas actividades, pudiendo adoptar medidas coactivas -como la suspensión de las actividades- para garantizar el derecho a la intimidad e inviolabilidad del domicilio, a la salud y a la protección del medio ambiente en el sentido que ha recogido la doctrina del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos.

Asimismo, es preciso destacar que, en ocasiones, estos establecimientos comienzan a funcionar antes de que la administración municipal pueda comprobar que, efectivamente, se han adoptado las medidas correctoras impuestas en la licencia ambiental (trámite que debe mantenerse a pesar de la desaparición de la figura de la licencia de apertura tras la aprobación del DL 3/2009, de 23 de diciembre).

En ocasiones, los ruidos no proceden del interior de los locales, sino que son consecuencia del consumo de alcohol en las vías públicas. Sobre esta cuestión, esta Procuraduría considera que debe coordinarse la labor de las policías local y nacional para prevenir este fenómeno, imponiendo las correspondientes sanciones tanto a los consumidores como a los establecimientos que dispensen las bebidas, sin perjuicio de la adopción de otras medidas preventivas adicionales. Igualmente, deberían iniciarse los trámites en aquellos municipios que todavía no han declarado Zonas Saturadas (como la ciudad de Segovia), para que así puedan aplicarse las limitaciones que impone el art. 49 de la Ley autonómica del Ruido.

Finalmente, también tenemos que destacar que esta institución ha podido comprobar, que la eficaz colaboración de las administraciones públicas ha posibilitado la minimización de las molestias satisfaciendo las demandas de los ciudadanos (en concreto, del municipio soriano de Gomayo y la Diputación de Soria).

### **1.1.2. Explotaciones ganaderas**

Las quejas relativas a las explotaciones ganaderas suponen aproximadamente el 15% del total del área, aunque debemos señalar que catorce de ellas se referían a la misma explotación de ganado. En todos estos casos, esta Procuraduría ha tenido en cuenta la necesidad de compatibilizar el desarrollo rural, siendo este un principio reconocido en nuestro Estatuto de Autonomía, con el derecho de todos los ciudadanos al disfrute de un medio ambiente adecuado proclamado en nuestra Constitución.

En la mayor parte de las quejas, los ciudadanos han demandado a sus ayuntamientos el cumplimiento de las condiciones impuestas por las delegaciones territoriales para que las actividades ganaderas que han sido regularizadas al amparo de la Ley 5/2005 puedan seguir funcionando en los cascos urbanos de las pequeñas localidades de nuestra Comunidad Autónoma. Al respecto, esta institución ha recordado a las corporaciones locales la necesidad





de aplicar los mecanismos de control previstos en la Ley de Prevención Ambiental para asegurar la erradicación de las molestias denunciadas.

Igualmente, se ha comprobado que algunos ayuntamientos, situados en zonas periféricas de nuestra Comunidad, no han tramitado las solicitudes de regularización de algunas explotaciones aduciendo diversos motivos (complejidad de los trámites, falta de personal, sobre coste para los ganaderos). En consecuencia, se ha recomendado a estas administraciones su obligación de finalizar la tramitación de estos expedientes.

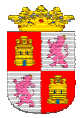
### **1.1.3. Actividades mineras**

Suponen las reclamaciones sobre esta cuestión el 5% de las de esta área, siendo dos las principales cuestiones planteadas: por una parte, los daños causados a las fincas colindantes como consecuencia de las actividades de extracción -fundamentalmente en el caso de los áridos- y, por otra, las afecciones al entorno como consecuencia de la presencia de residuos originados por las explotaciones de carbón y de pizarra. En este último caso, se ha recordado a la Consejería de Economía y Empleo la necesidad de adecuar aquellas viejas escombreras situadas en los municipios mineros (como Fabero) para evitar posibles daños medioambientales, celebrando un convenio con el Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras.

### **1.1.4. Actividades industriales**

Este apartado engloba el 5% de las quejas del área de Medio Ambiente, comprendiendo todas aquellas presentadas por los ciudadanos en relación con las molestias que pudiera causar el funcionamiento de las industrias. Estos hechos se agravan cuando la expansión urbanística de algunos municipios propicia la aparición de viviendas junto a zonas industriales con más de 50 años de funcionamiento. En estos supuestos, se hace necesario que la Consejería de Medio Ambiente –como órgano competente- haga cumplir las medidas correctoras impuestas en las autorizaciones ambientales integradas, con el fin de que las lógicas molestias que estas actividades puedan causar se encuentren dentro de los parámetros permitidos.

Asimismo, las administraciones local y autonómica deben recordar a las empresas suministradoras de la energía eléctrica que las actividades que desarrollan -como es el caso de las subestaciones eléctricas- se encuentran sujetas a la Ley de Prevención Ambiental, debiéndose garantizar que las emisiones de ruido y de vibraciones se encuentran dentro de los límites fijados en la normativa.

**1.1.5. Actividades comerciales y de servicios**

Bajo este epígrafe, se encuentran todas aquellas quejas relacionadas con el ejercicio de actividades del sector terciario (suponen un 9% del total), excluyendo por su entidad las procedentes de los establecimientos de ocio. En este apartado, se engloban diversas cuestiones (ruidos causados por el funcionamiento de una oficina de farmacia o por las actividades de una casa de turismo rural) debiendo adoptar las administraciones públicas medidas similares a las descritas para los establecimientos de ocio.

**1.1.6. Instalaciones de telefonía móvil**

Las quejas sobre estos equipos de telecomunicaciones continúan representando sólo un 3% del total, y muestran fundamentalmente la disconformidad de sus autores ante la excesiva cercanía de los mismos al casco urbano de pequeñas localidades situadas en el medio rural de nuestra Comunidad Autónoma. En estos supuestos, se sigue indicando a los ayuntamientos, como se ha hecho en Informes anteriores, que deben obligar a las empresas operadoras a obtener las licencias municipales con anterioridad a su instalación, evitando así la alarma social que crea a los vecinos la falta de información y participación en el proceso de decisión de la ubicación más idónea de estas infraestructuras.

**1.1.7. Varios**

En este apartado, se encuentran todas aquellas quejas sobre actividades que no pueden encuadrarse en ninguno de los anteriores epígrafes. Cabe destacar las relativas al funcionamiento de un circuito de motocross, el cual no disponía de las licencias municipales para su funcionamiento a pesar de que se inauguró en 1972. Desde esta Procuraduría se recomendó al ayuntamiento que iniciase los trámites para su regularización, previa medición de ruidos desde las viviendas colindantes, suspendiendo la actividad hasta que se garantizase la total eliminación de las molestias.

Por último, cabe recordar a las administraciones locales la obligación que tienen de controlar las posibles vulneraciones a los límites de los niveles de ruido que puede suponer el funcionamiento de los relojes instalados en las torres de las iglesias o de los consistorios, a pesar de que se trate de una tradición muy arraigada en las pequeñas localidades de Castilla y León.

**1.2. Infraestructuras ambientales**

Suponen sólo el 7% del total del área, analizándose todos aquellas reclamaciones presentadas en relación con la ejecución de infraestructuras, bien sea para el tratamiento de los



residuos generados por la actividad humana, bien sea para garantizar la calidad de las aguas que discurren por nuestra Comunidad.

### **1.2.1. Infraestructuras de abastecimiento de agua**

La mayor parte de las quejas se remiten al Defensor del Pueblo al tratarse de proyectos en los que intervienen las confederaciones hidrográficas dependientes de la Administración del Estado. No obstante, en aquellos cuya responsabilidad corresponde a la Consejería de Medio Ambiente en colaboración con las mancomunidades, debe tenerse en cuenta que su ejecución no puede suponer un perjuicio ni a bienes, ni a derechos de terceros, debiendo adoptarse las potestades que la normativa de contratos confiere respecto a la ejecución de los contratos.

### **1.2.2. Infraestructuras para la depuración de aguas residuales**

La construcción de estas infraestructuras no corresponde solo a los municipios para evitar los vertidos generados en el ámbito doméstico, sino también a las industrias, debiendo las administraciones públicas obligar a estas a que efectivamente se instalen, evitando de esta forma que los malos olores causen problemas a los vecinos de las localidades situadas aguas abajo, pudiendo incluso en casos extremos suspender su actividad.

### **1.2.3. Infraestructuras para el tratamiento de residuos**

Al respecto, las quejas de los ciudadanos se centran en la existencia de pequeños vertederos, que todavía no han sido clausurados, situados en las inmediaciones de núcleos rurales y que, por las dificultades para su vigilancia, siguen siendo utilizados por los vecinos. En estos casos, además de las medidas coactivas que pueda llevar a cabo el ayuntamiento competente, se hace necesaria una intervención de la Consejería de Medio Ambiente.

## **1.3. Defensa de las márgenes de los ríos**

La preocupación sobre el estado de los ríos de nuestra Comunidad, sigue estando presente en este Informe (suponen un 5% del total de las quejas de esta área). En este caso, las competencias siguen correspondiendo a los organismos de cuenca, aunque esta institución ha recordado que, en los tramos urbanos de los ríos, es necesaria la aprobación de convenios con los ayuntamientos, dada las competencias concurrentes que la normativa de aguas confiere en la limpieza y adecuación de los cauces.

## **2. MEDIO NATURAL**

Las actuaciones de la Administración de la Comunidad Autónoma en materia de montes y servicios forestales han dado lugar al mayor número de quejas presentadas por los



ciudadanos en relación con el Medio Natural, con claro predominio de las cuestiones vinculadas con la gestión de los montes, tanto por las entidades locales propietarias de los mismos, como por la Consejería de Medio Ambiente. A este respecto, tienen carácter recurrente las quejas que refieren irregularidades relacionadas con los aprovechamientos de los MUP de nuestra Comunidad.

Las vías pecuarias constituyen una parte integrante de nuestro patrimonio natural y, las actuaciones de las distintas administraciones implicadas en este ámbito, han sido objeto de supervisión por esta Procuraduría que se ha pronunciado en dos ocasiones en atención a las irregularidades detectadas en su conservación y mantenimiento, así como por indebidas intervenciones sobre las mismas.

En cuanto a los Espacios Naturales Protegidos, se ha fiscalizado la actuación de las distintas administraciones implicadas en cuestiones como el Plan de Recuperación del Oso pardo, la construcción de unas casas prefabricadas en el paraje "La Rinconada", en la zona periférica de protección del Valle de Iruelas, o en la gestión del Parque Natural de "Hoces del Río Riaza", en defensa de los distintos espacios naturales declarados y de las especies protegidas, de acuerdo con lo establecido tanto en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, como en la Ley 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales de Castilla y León.

Por último, en el ámbito de las actividades cinegéticas, las resoluciones formuladas han tenido como objeto común las reclamaciones de responsabilidad patrimonial de la administración por daños causados por especies cinegéticas.

### **3. INFORMACIÓN AMBIENTAL**

Este año se han presentado solamente dos quejas, interviniendo el Procurador del Común para recordar a los ayuntamientos la obligación del cumplimiento de la normativa en la petición de aquellos documentos que hayan podido servir de base para la resolución de un conflicto jurisdiccional, siempre que se encuentren dentro del ámbito de aplicación de la Ley 27/2006.

## **ÁREA E**

### **EDUCACIÓN**

Dentro de la enseñanza no universitaria, el estado de los edificios e instalaciones educativas, y su disposición, dieron lugar a varias quejas que, en efecto, se encontraron plenamente fundadas. En concreto, se instó al Ayuntamiento de la Cistérniga (Valladolid) a que proporcionara una parcela adecuada para la construcción de un Instituto de Educación



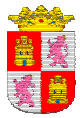
Secundaria cuya ejecución estaba planificada, al Ayuntamiento de Fabero (León) a que cumpliera con sus obligaciones de llevar a cabo las obras de mantenimiento de un Centro que presentaba importantes deficiencias, y a la Consejería de Educación a que optara por una alternativa distinta a la de facilitar a los alumnos la utilización de una instalación deportiva municipal separada del centro educativo, y compartida para otros fines distintos a los educativos.

En la fecha de cierre del Informe, se había obtenido respuesta del Ayuntamiento de La Cistérniga y de la Consejería de Educación. Este Ayuntamiento vino a aceptar la resolución, manteniendo que era un objetivo prioritario del equipo de gobierno el dotar de un Instituto de Educación Secundaria al Municipio, aunque, tras la fecha de cierre, la queja se ha reproducido, por lo que ha tenido que abrirse un nuevo expediente para iniciar nuevas actuaciones sobre la cuestión planteada. Por su parte, la Consejería de Educación, también aceptó nuestra resolución en la medida que se había procedido a ejecutar un aula-gimnasio específico, aunque en una parcela distinta a la del Centro educativo, dado que éste carecía de espacio físico para considerar otra solución.

Sin embargo, aunque en la fecha de cierre del Informe, y dado el tiempo transcurrido desde que se le dirigió la correspondiente resolución al Ayuntamiento de Fabero, éste nos debía haber informado sobre la aceptación o rechazo de la resolución que le fue remitida, para que llevara a cabo el mantenimiento del centro del que se debía ocupar, conforme a las competencias atribuidas en la ley, dicha respuesta no se había producido.

Las quejas sobre los servicios complementarios de comedor y transporte escolar dieron lugar a que se solicitara el control de las condiciones de sanidad, seguridad e higiene del servicio de comedor escolar establecido para un centro educativo, así como que se revisara la supresión de una parada que se había fijado de hecho, y la del servicio de transporte escolar para otro centro tras una intervención en la planificación del servicio. En todos los casos, a favor de los intereses de los alumnos afectados, la Consejería de Educación aceptó nuestra resolución.

En materia de formación profesional, la actuación de esta Procuraduría estuvo relacionada con dos centros específicos, el centro de Formación Profesional "Tierras de la Bañeza" y la Escuela de Capacitación Agraria de Almazán. La problemática surgida en el primero, sobre matriculaciones no autorizadas por la Consejería de Educación de alumnos, y que ha dado lugar a una querrela criminal, llevó a esta Procuraduría a dirigir una resolución a la Consejería de Educación para velar por los intereses académicos de todos los alumnos afectados, y para que se adoptaran las medidas oportunas con las que prevenir situaciones como la ocurrida de efectos evidentemente negativos.



Por lo que respecta a la Escuela de Capacitación Agraria de Almazán, diversas quejas que evidenciaban un problema que afectaba a la convivencia del Centro, llevó a emitir una resolución dirigida a la Consejería de Educación y otra a la Consejería de Agricultura y Ganadería de la que depende la Escuela, con el fin de que se hiciera el correspondiente seguimiento de los aspectos que estaban incidiendo en el regular desarrollo de la actividad educativa, y se corrigieran las causas que habían dado lugar al conflicto que, incluso, tuvo su repercusión en los medios de comunicación. Ambas Consejerías aceptaron nuestras resoluciones, proponiéndose la adopción de las correspondientes medidas y el efectivo control de la situación que se había generado.

También dentro del apartado de enseñanza no universitaria se dirigieron a la Consejería de Educación una serie de resoluciones orientadas al cumplimiento de los procedimientos de aclaración y revisión de calificaciones; al reconocimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración educativa ante los daños causados a un alumno con motivo del disparo de una pistola de aire comprimido por otro alumno; a intensificar el conocimiento de otras lenguas extranjeras distintas al Inglés; así como a adoptar las medidas necesarias para que el contenido de los libros de texto de historia y geografía sean rigurosos, medidas entre las cuales cabría incluir la creación de una comisión especial que controlara dichos contenidos. Todas las resoluciones fueron aceptadas, aunque, en cuanto a la última cuestión indicada, la Consejería de Educación hizo importantes matizaciones y, en todo caso, consideró que no procedía la creación de la comisión especial propuesta.

Asimismo, mediante la correspondiente resolución, se instó al Ayuntamiento de La Cistérniga a que acomodara los requisitos establecidos para ser beneficiario de ayudas para la adquisición de libros de texto que convocaba, de modo que no quedaran excluidos alumnos que presentaran necesidades educativas especiales por las que habían de estar escolarizados en un determinado Centro, en cualquier lugar en el que estuviera situado. Esta actuación fue exitosa, tanto con relación al caso particular objeto de la queja formulada, como para todas las posibles familias que se encontraran en la misma situación. En efecto, a la familia que presentó la queja le fue abonada la ayuda, a pesar de que al alumno tenía plaza escolar fuera del ámbito territorial previsto en la correspondiente convocatoria; y, asimismo, se modificaron las bases de la siguiente convocatoria para incluir supuestos como el considerado.

Sin embargo, aunque se reiteró la necesidad de hacer efectivo, de manera absoluta, el derecho de las familias numerosas con hijos que cursen Educación Primaria y Educación Secundaria Obligatoria a la gratuidad de los libros de texto, la postura de la Consejería de Educación ha sido la de considerar que el actual estado de cosas, basado en las ayudas convocadas para la adquisición de libros de texto, es el adecuado.



Un último gran apartado es el de la atención de las necesidades educativas especiales, ámbito en el que han cobrado protagonismo las resoluciones dirigidas a la Administración educativa para que se dote a los centros educativos de los medios personales adecuados con los que atender al alumnado que presenta necesidades educativas especiales, y, en concreto, especialistas en Pedagogía Terapéutica, Audición y Lenguaje, Fisioterapia y Ayudantes Técnicos Educativos. Con relación a estas resoluciones, algunas de ellas aceptadas formalmente por la Consejería de Educación, lo cierto es que ésta, en cada caso concreto, viene a mantener que las necesidades de medios personales están cubiertas, por lo que no es necesario incrementar el número de profesionales de modo contrario a las pretensiones contenidas en las quejas tramitadas y a las consideraciones llevadas a cabo por esta Procuraduría.

La problemática de los alumnos autistas, así como la de los superdotados, ha merecido una especial consideración, pidiéndose a la Administración que ofrezca la mejor respuesta de escolarización a los primeros, para lo cual, debe haber el suficiente número de centros adecuados a tal fin; así como que facilite la pronta identificación de los alumnos que presentan altas capacidades, con el fin de que puedan obtener la debida respuesta educativa. Sin embargo, a la vista de las respuestas ofrecidas por la Administración, las resoluciones que han contenido dichas peticiones únicamente en algún caso, en particular con relación a un alumno que podría tener altas capacidades, han tenido consecuencias favorables para las familias afectadas.

Otra actuación de esta Procuraduría, relacionada con la atención de los alumnos con necesidades educativas especiales, estuvo relacionada con los presuntos abusos sexuales de un Ayudante Técnico Educativo a un alumno que se encontraba a su cargo, produciéndose una situación de absentismo escolar, al no facilitarse al alumno, con la debida celeridad, la asistencia de otro profesional que sustituyera al que había sido objeto de una querrela criminal por los hechos señalados. De ese modo, a la vista de la sucesión de acontecimientos, se indicó a la Consejería de Educación que, en casos como el expuesto, debía actuarse con una mayor rapidez, con el fin de asegurar al alumno la atención educativa que requería, si bien, la Administración educativa nos respondió en el sentido de que su actuación había sido la más eficaz posible.

La posibilidad de atención de la primera infancia en las aulas de estimulación infantil de cualquier Centro de Educación Especial habilitado al efecto, con independencia de que el alumno no estuviera en edad de escolarización, también fue promovida mediante la correspondiente resolución, aunque en la fecha de cierre de este Informe no se ha obtenido respuesta al respecto.



También se consideró oportuno instar la supervisión de la calidad del transporte escolar adaptado en los Centros Privados Concertados, ante la indefinición de competencias al respecto entre la Consejería de Educación, que se limita a convocar subvenciones dirigidas a dichos centros sin exigir que se garantice un servicio adecuado, y la Consejería de Fomento, con competencias en materia de transporte. La resolución remitida a la Administración autonómica en este sentido tampoco ha sido respondida en la fecha de cierre de este Informe.

Por último, a través de una actuación de oficio, se instó a la Consejería de Educación a que, ante los riesgos que implica el uso de las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICS) para los menores inmersos en el sistema educativo, se mantuvieran e implementaran las líneas de actuación dirigidas a evitar dichos riesgos. En la fecha de cierre nos encontrábamos pendientes de la aceptación o rechazo de nuestra Resolución, si bien, tras emitirse la misma, hemos podido constatar que ya se ha incluido una web temática sobre el “Plan de Prevención del Ciberacoso y la Promoción de la Navegación Segura en Centros Escolares”, dentro de los contenidos del Portal de Educación de la Junta de Castilla y León, lo que, en efecto, es acorde con lo propuesto por esta institución.

## **ÁREA F**

### **CULTURA, TURISMO Y DEPORTES**

Esta Procuraduría, mediante la tramitación de los expedientes correspondientes al apartado de Cultura, Turismo y Deportes, ha instado de nuevo a la agilización de la tramitación de los expedientes de declaración de Bienes de Interés Cultural, como ya se había hecho con ocasión de los expedientes de oficio tramitados en el año 2008, con relación a los Conjuntos Históricos y los Monumentos y Zonas Arqueológicas.

En el año 2009, la tramitación de una queja relativa al expediente incoado por Resolución del Ministerio de Cultura en el año 1976, respecto al Conjunto Histórico formado por los pueblos de Villar de los Barrios, Sala de los Barrios y Lombillo de los Barrios, nos llevó a reparar de nuevo en la demora que se está produciendo en la conclusión de este tipo de expedientes, con independencia de que la incoación de los mismos ya permita una protección provisional de los bienes que son susceptibles de una eventual declaración de Bienes de Interés Cultural.

En el caso concreto del Conjunto Histórico formado por los pueblos de Villar de los Barrios, Salas de los Barrios y Lombillo de los Barrio, nos encontramos con un expediente de los años 70 que, tras la asunción de las correspondientes competencias por parte de la Consejería





de Cultura y Turismo, igualmente permanece pendiente de resolución, por lo que se ha instado, como en anteriores ocasiones, y como demandan los ciudadanos, a que se agilice la tramitación del expediente mediante la correspondiente resolución, aunque, en la fecha de cierre de este Informe, la Consejería no se ha pronunciado al respecto.

También se ha hecho hincapié en la adopción de las medidas necesarias para prevenir daños, e incluso la desaparición, con relación a determinados bienes integrantes del Patrimonio Cultural, ya sean Bienes de Interés Cultural, como en el caso de la Necrópolis de las Ruedas de Pintia y la Casa de las Conchas, o se trate de otros bienes como el edificio de “El Pajarón”, frente a acciones contrarias a la protección prevista en la normativa vigente.

Respecto a esta cuestión, la respuesta de la Administración autonómica, que es la que se ha producido en la fecha de cierre del Informe, con respecto a la Necrópolis de las Ruedas de Pintia y a la Casa de las Conchas, ha sido la de aceptar nuestras resoluciones, sino en cuanto a aspectos particulares de los bienes afectados, sí en cuanto a medidas de general eficacia, como la de considerar el principio de excepcionalidad para autorizar cualquier tipo de actividad o instalación que pueda suponer cualquier motivo de peligro para un bien integrante del Patrimonio Cultural.

A estos efectos, hay que tener en cuenta que, en algunas ocasiones, los bienes que integran el Patrimonio Cultural son utilizados como escenario de actuaciones, o se vinculan a eventos, espectáculos, etc., que implican la fijación de elementos decorativos, la colocación de estructuras para soportar instalaciones de imagen y sonido, la acumulación de público, y otros riesgos que pueden poner en peligro la integridad de los bienes, máxime cuando el estado de los mismos no es el óptimo, como se ha evidenciado, por ejemplo, con la patología detectada en la fachada de la Casa de las Conchas en Salamanca, tras servir de lugar de celebración del “V Festival de las Artes de Castilla y León”. Por ello, la debida preservación de los bienes integrantes del Patrimonio Cultural exige una ponderación efectiva de los posibles riesgos mediante los correspondientes informes técnicos, previa a la realización de esas actividades, evitándose éstas cuando no esté completamente constatado que las mismas no afectarán a la integridad del bien, y, en todo caso, siendo excepcional la utilización de los bienes integrantes del Patrimonio Cultural a tal efecto.

Asimismo, se ha instado a la Administración autonómica a que se implique en la debida consideración del leonés y la lengua gallega, en los estrictos términos previstos en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, habiéndose obtenido una respuesta favorable por parte de dicha Administración, lo que habría de reflejarse, entre otras cosas, en la efectiva regulación de la protección, uso y promoción del leonés.



De oficio en esta ocasión, se ha instado a las Consejerías de Cultura y Turismo y de Igualdad de Oportunidades a que desarrollen programas específicos que integren acciones en el ámbito de la promoción de la cultura, y, en particular, en el de la promoción de las artes audiovisuales y escénicas, con el objetivo de facilitar, de forma gradual, a toda persona que tenga cualquier tipo de discapacidad, el acceso a las producciones audiovisuales y escénicas que existan en cada momento, hasta que se consiga que dicho acceso tenga el carácter más normalizado posible. La Administración autonómica ha sido receptiva a esta propuesta mediante la expresa aceptación de nuestra resolución.

Con relación al Deporte, lo más destacable es el inicio de la actuación de oficio a la que se hacía referencia en la introducción de este Área del Informe, sobre la promoción del deporte y prácticas saludables entre las personas mayores en los municipios de menor población, si bien, en la fecha de cierre el expediente se encontraba en tramitación, a la espera de que parte de las Diputaciones Provinciales de nuestra Comunidad Autónoma a las que nos habíamos dirigido, nos aportaran la información que solicitamos.

No obstante, con relación a esta actuación de oficio, y a la vista de las información que hemos obtenido de algunas de las Diputaciones Provinciales, podemos adelantar que, normalmente, éstas cuentan con planes y programas, que, sin ser específicos para el ejercicio físico y la práctica del deporte por las personas mayores, por tratarse de planes sobre el deporte en general, o de medidas socio-comunitarias, sí que incluyen actuaciones dirigidas a facilitar el envejecimiento activo de la población de mayor edad.

También hemos podido comprobar que estas actuaciones, en las que participan para su gestión y ejecución los Ayuntamientos, Entidades Locales Menores, Centros de Acción Social, Asociaciones, e incluso Clubes y Federaciones Deportivas, cuentan con una gran demanda, en especial aquellas dirigidas al mantenimiento físico. De este modo, resulta primordial dotar los medios necesarios para llevar a cabo este tipo de actividad, tanto de forma programada, bajo la supervisión del personal técnico adecuado, con las oportunas instalaciones; como de manera voluntaria y libre, en los parques con aparatos de ejercicio que se están construyendo al aire libre mediante las correspondientes líneas de subvención.

## **ÁREA G**

### **INDUSTRIA, COMERCIO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL**

Por lo que respecta al apartado de Industria, fueron dictadas varias resoluciones con el fin de que los distintos elementos que integran las instalaciones de energía eléctrica de alta



tensión causen la menor incidencia posible en cuanto a molestias y por lo que se refiere a los motivos de inseguridad que pudieran existir para las personas y las cosas.

Más concretamente, frente al ruido generado por transformadores de energía eléctrica de alta tensión, se instó a los Ayuntamientos correspondientes a que adoptaran las medidas pertinentes para: primero, hacer las inspecciones necesarias para averiguar si existía algún tipo de irregularidad en relación con el ruido producido por las instalaciones al que hacían referencia las quejas, o requerir la competencia subsidiaria de los órganos autonómicos competentes en materia de energía; y, segundo, para que, en su caso, se corrigieran las anomalías que existían.

Con relación a ello, los Ayuntamientos han aceptado las resoluciones, en el sentido de dirigirse a la Consejería de Medio Ambiente, para que se llevaran a cabo las inspecciones debidas, en la medida que aquellos no podían hacerse cargo de las mismas.

Asimismo, por lo que se refiere al emplazamiento de un apoyo de línea eléctrica, el Ayuntamiento implicado aceptó una Resolución por la que instamos a que se estudiara la viabilidad de eliminar dicho apoyo, que ocupaba parte de la calzada de una calle, y, en todo caso, que se señalizara la misma debidamente para evitar cualquier tipo de accidente. Frente a ello, si bien se aceptó la recomendación relativa a la señalización, el Ayuntamiento mantuvo que la ubicación que se había dado al apoyo era la más favorable a partir de los informes técnicos realizados, de modo que, en algunos casos, la ausencia de una planificación adecuada impide una correcta ubicación de elementos destinados a servicios como el de la energía eléctrica.

Las reclamaciones de los consumidores, tanto de energía eléctrica, como de gas, frente a las Empresas de las que dependen los suministros, en cuanto son trasladadas a los órganos autonómicos competentes en materia de energía, también han motivado que esta Procuraduría exija a la Administración que se tramiten con la debida celeridad los expedientes abiertos, mediante las correspondientes resoluciones.

Aunque en la fecha de cierre del Informe no ha sido aceptada ni rechazada una de las dos resoluciones referidas a esta problemática, la Consejería de Economía y Empleo ha aceptado aquella sobre la que se ha pronunciado, aunque, a la vista de los informes evacuados, poniendo de manifiesto los inconvenientes derivados del gran número de expedientes que han de ser resueltos, lo que impide la debida agilidad en la resolución de las correspondientes reclamaciones, que afectan a intereses de los consumidores frente a empresas en una posición ciertamente predominante y, en muchos casos, impermeables a las reclamaciones de los ciudadanos.

Esa posición predominante, y la dificultad de los ciudadanos de canalizar sus quejas a través de las oficinas de atención al cliente de las empresas, justifica en mayor medida la



respuesta eficaz de los órganos competentes en la supervisión de servicios esenciales como los de suministro de energías, de tal manera que las irregularidades de carácter técnico imputables a dichas empresas, las controversias sobre facturaciones, así como sobre el carácter de suelo urbano con la condición de solar para establecer si las infraestructuras de suministro deben estar a cargo de las empresas distribuidoras o no, etc., tengan la debida respuesta.

Por último, en materia de Industria también se han dirigido a la Administración autonómica varias resoluciones, que fueron aceptadas, para que los expedientes relativos a solicitudes de subvenciones sean tramitados de forma regular, para evitar perjuicios en la demora del efectivo abono de la subvención cuando se dan los requisitos que deben dar lugar a su reconocimiento.

Por lo que respecta al apartado de Comercio, ha sido necesario recordar a algún Ayuntamiento la necesidad de incluir, en la Ordenanza que regula las ventas especiales en su municipio, el contenido mínimo previsto en la Ley para dicho tipo de normativa, en concreto un régimen sancionador que permita combatir el ejercicio de la venta ambulante irregular. La resolución dictada al efecto fue aceptada, mostrándose por el Ayuntamiento en cuestión interés en proceder conforme a lo expuesto.

También dentro de la materia de Comercio, la conciliación de los intereses concurrentes y la consideración de las competencias de los Ayuntamientos fundamentaron alguna resolución con relación al emplazamiento de los mercados, instando a que se adoptaran las medidas oportunas para paliar las molestias causadas a los vecinos del lugar de celebración del mercado, mostrándose también el Ayuntamiento afectado, tras aceptar nuestra resolución, dispuesto a adoptar dichas medidas con la colaboración de las Asociaciones y la Cámara de Comercio.

Hay que decir, no obstante, que el expediente en el que se emitió la resolución que fue aceptada tuvo que ser reabierto, dado que la queja se reprodujo, concretamente porque en las reuniones mantenidas por el Ayuntamiento para adoptar las medidas oportunas se estaba ignorando a los vecinos afectados, siendo lo razonable que éstos, en la medida en que son especialmente afectados por la actividad del mercado, sean escuchados.

Finalmente, por lo que respecta a la materia de Comercio, a través de la resolución emitida en un expediente de queja, se instó a la Cámara Oficial de Comercio e Industria de Ávila a que modificara su criterio de interpretación de la normativa reguladora de la exacción del Recurso Cameral Permanente, por cuanto, no podrían estar sujetos a la misma Comunidades de Bienes cuyas actividades fueran las agrícolas, ganaderas y pesqueras del sector primario, con independencia de que estuvieran sujetas al Impuesto de Actividades Económicas. Dicha resolución, sin embargo, fue expresamente rechazada, entre otras razones,



por una supuesta falta de unificación de doctrina, que, a nuestro juicio, según lo razonado en la resolución emitida, no cabe invocar.

En el apartado de Empleo, a través de la resolución emitida en el curso de la tramitación de un expediente de queja, se instó a la Administración a facilitar, a través del Subsistema de Formación Profesional para el Empleo, la formación necesaria para obtener, al menos, la cualificación inicial de los conductores de determinados vehículos destinados al transporte de mercancías o de viajeros por carretera, como complemento a las acciones formativas dirigidas a la obtención de los permisos de conducción, puesto que, tanto los permisos de conducción, como la cualificación inicial de los conductores, son necesarios para el acceso al empleo de transportista con determinados vehículos.

Aunque dicha resolución fue aceptada, se hizo en tales términos que una mayor concreción de la Administración redundaría en una efectiva voluntad de considerar la problemática planteada en la queja.

Por último, también se instó a la Administración a que aludiera a elementos objetivos que permitieran justificar las puntuaciones obtenidas por los candidatos en las entrevistas efectuadas en los procesos de selección de los Talleres de Empleo, aunque en la fecha de cierre de este Informe, la Administración no se había pronunciado sobre la resolución dictada en el correspondiente expediente de queja.

Con ello, se trata de evitar posibles indefensiones de los candidatos ante los resultados de la aplicación de los baremos fijados por los Grupos de Trabajo Mixto constituidos para los procesos de selección de los Talleres de Empleo, que deberían conocer el motivo por el que se les otorga una calificación y no otra, y la razón por la que, respecto al resto de candidatos, tienen más o menos puntuación, en orden a garantizar la mayor transparencia y objetividad posible.

## **ÁREA H**

### **AGRICULTURA Y GANADERÍA**

Las actuaciones de la Administración de la Comunidad Autónoma dirigidas a reordenar la propiedad rústica, a la creación de nuevas infraestructuras viarias de servicio, y a la realización de obras de mejoras, todo ello por medio del procedimiento de concentración parcelaria, han dado lugar al mayor número de quejas presentadas por los ciudadanos en relación con la materia agrícola y ganadera, suponiendo el sector cuantitativamente más importante del área.



Cuestiones meramente procedimentales, como los retrasos en la tramitación de los procesos concentradores, disconformidades con los cambios operados en la propiedad como consecuencia de la nueva ordenación y conflictos relacionados con las obras vinculadas a este tipo de procedimientos han centrado las quejas presentadas por los ciudadanos, si bien únicamente en este último ámbito se consideró necesario el pronunciamiento de esta procuraduría en atención a los daños causados por la ejecución de las obras de infraestructuras de la concentración parcelaria en la zona de El Cabaco, Salamanca.

Por su parte, la adecuada gestión del dominio público hidráulico resulta un elemento trascendental dentro del ámbito agrícola, si bien el ámbito de actuación de esta institución se encuentra limitado en atención a la naturaleza de las administraciones competentes a este respecto y su dependencia de la Administración del Estado. No obstante, los daños y deficiencias en la conservación y mantenimiento de los arroyos o canales de riego de titularidad local han dado lugar al pronunciamiento de esta institución.

Finalizadas las conclusiones relativas al contenido de las intervenciones en el marco del desarrollo rural, procede hacer una breve referencia a las actuaciones en aquellas materias gestionadas, dentro de la Consejería de Agricultura y Ganadería, por la Dirección General de Producción Agropecuaria.

En el ámbito de la sanidad vegetal, se reiteran las reclamaciones concernientes a las medidas económicas destinadas a paliar los daños causados por la plaga de topillo campesino, comprobándose una correcta actuación de la Administración autonómica a este respecto.

En relación con las juntas agropecuarias locales, y como se ha constatado en ocasiones anteriores, la naturaleza jurídica de las mismas continua provocando confusiones y equívocos en los agricultores y ganaderos, especialmente en lo relativo a las cuestiones concernientes a las reclamaciones por impagos de pastos. No obstante, fueron cuestiones procedimentales, como la falta de respuesta o resolución expresa de los escritos o recursos interpuestos por los particulares, las que dieron origen a las resoluciones dictadas en esta materia.

En el ámbito de la política agrícola común y la regulación, tramitación y resolución de las ayudas económicas convocadas anualmente por la administración autonómica, no se ha constatado, a instancia de los ciudadanos, la existencia de irregularidades en las actuaciones de la Administración autonómica.

Han sido las administraciones locales, en este caso, el objeto de fiscalización por parte de esta institución, al haberse constatado la existencia de ciertas irregularidades en la emisión de los correspondientes certificados de superficies con destino a la formalización de la solicitud de ayudas de la PAC.



Por último, se ha concluido en este ejercicio el estudio jurídico de la delimitación del ámbito de competencia de los ayuntamientos en la regulación de las distancias entre plantaciones forestales y fincas colindantes, asunto que requirió la colaboración de todos los ayuntamientos de las provincias de León y Zamora, y de los que destacamos su predisposición y generalizado grado de colaboración con esta institución. Esta problemática ha dado lugar a la formulación de una resolución a la Consejería de Medio Ambiente, y de otra dirigida a todos los ayuntamientos de las referidas provincias.

Esta Procuraduría es consciente de la gran diversidad de municipios de esta Comunidad y de las muy diferentes características y circunstancias de los mismos pero ello no obsta para que las conclusiones del estudio jurídico realizado se hagan extensivas a todos los municipios habida cuenta de la repercusión de la materia tratada en el ámbito de la reforestación de tierras agrícolas y de la política forestal de esta Comunidad.

## **ÁREA I**

### **FAMILIA, IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y JUVENTUD**

#### **1. FAMILIA**

##### **1.1. Personas Mayores**

El proceso de envejecimiento de la población origina un aumento de las causas generadoras de dependencia y, con ello, de las demandas ciudadanas para dar cobertura a las nuevas y constantes necesidades asistenciales padecidas por las personas mayores.

La realidad del sistema de atención dirigido a este colectivo ha venido demostrando la necesidad de aplicar nuevas estrategias sociales que garanticen un modelo asistencial capaz de dar solución a los problemas surgidos de las situaciones de dependencia. Circunstancia derivada de las carencias y deficiencias detectadas en relación con el desarrollo y consolidación del nuevo régimen asistencial.

No cabe duda de que durante 2009 ha ido mejorando la situación de Castilla y León en la protección de los derechos de las personas dependientes, debiendo reconocerse el esfuerzo administrativo y los avances experimentados en la superación de los retrasos en los plazos de gestión de muchas de las solicitudes presentadas.

No obstante, la persistencia e incluso el aumento de las reclamaciones ciudadanas, basadas en las dificultades todavía existentes para acceder a las prestaciones derivadas del reconocimiento de las situaciones de dependencia, ha determinado la necesidad de seguir



recomendando la adopción de nuevas medidas para continuar avanzando en la protección y atención de las personas mayores dependientes.

Concretamente, para aumentar la eficacia de la gestión administrativa en la concesión de los servicios y prestaciones, se ha reclamado la agilización de la tramitación de los correspondientes procedimientos. Las resoluciones que en estos casos se formularon a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades fueron aceptadas.

Se ha instado, asimismo, la modificación del régimen de incompatibilidades entre prestaciones y servicios establecidos en esta Comunidad Autónoma, posibilitando, concretamente, la compatibilidad entre el servicio de ayuda a domicilio y la prestación económica de cuidados en el entorno familiar. Con ello se trata de optimizar la calidad de vida de las personas que requieren prestaciones complementarias para dar total cobertura a sus necesidades reales de atención y de evitar una desigual e inferior protección de las personas en situación de dependencia de Castilla y León frente a los ciudadanos de otras Comunidades Autónomas que reconocen en su normativa dicha posibilidad. Se pretende, asimismo, que las personas dependientes de otras Comunidades que deban residir temporalmente en Castilla y León no vean vulnerado su derecho a recibir conjuntamente tales prestaciones reconocidas en su ámbito territorial.

La resolución que a tal efecto fue formulada a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades no fue, sin embargo, aceptada.

Otra de las estrategias que fue recomendada a la Administración Autonómica para articular un sistema capaz de adaptarse y dar respuesta a las demandas de atención a la dependencia, fue la aplicación a los servicios incluidos en el sistema de dependencia del mismo criterio de retroactividad asignado a las prestaciones económicas, procediendo, así, a su cuantificación económica por el periodo comprendido entre la fecha de la solicitud y el acceso a los mismos.

Tampoco en este caso se aceptó por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades la resolución formulada para la consecución de dicha finalidad.

Asimismo, se ha recomendado a la misma Administración el desarrollo de la coordinación interadministrativa necesaria como requisito imprescindible para garantizar el correcto funcionamiento en la gestión de los expedientes de atención a la dependencia y, así, la agilización de su tramitación y resolución. Este criterio fue aceptado en el caso planteado.

En el ámbito de la práctica residencial desarrollada en esta Comunidad Autónoma para las personas mayores, ha sido preciso instar a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades el ejercicio de la actividad de supervisión o control sobre el funcionamiento de





algunos recursos para la corrección de deficiencias en su actividad o para la aplicación de medidas cautelares y sancionadoras por la comisión de irregularidades o por la producción de perjuicios a los residentes. La postura de dicha Administración ha sido siempre conforme con las resoluciones formuladas para impulsar una eficaz fiscalización pública.

También lo ha sido la Diputación Provincial de Salamanca al reclamarse por esta Procuraduría la diligencia debida en la práctica de las liquidaciones definitivas por las estancias en los centros asistenciales de su titularidad, con el fin de asegurar la eficacia del procedimiento y evitar situaciones de indefensión.

El desarrollo de nuevos esfuerzos de la política social también ha sido reclamado en relación con los servicios sociales de carácter no residencial.

Se ha tratado, concretamente, de evitar diferencias de trato respecto de las personas mayores procedentes del medio rural mediante su acceso a los recursos de estancias diurnas en las mismas condiciones que el resto de la población mayor. Para ello se reclamó a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades la prestación básica del transporte diario desde las localidades no cubiertas por los conciertos de recogida y traslado de usuarios existentes a los servicios propios o concertados con la Administración Autonómica.

Y asimismo, las modificaciones normativas oportunas para eliminar el criterio por el que, discriminando a los ciudadanos de dichas zonas rurales sin servicios de estancias diurnas, se niega su acceso a los recursos existentes en otras localidades por no existir medio de transporte que permita trasladarse a los mismos.

Sin embargo, la resolución formulada al respecto no fue aceptada, impidiéndose, así, a dichas personas la posibilidad de acceso a las unidades de estancias diurnas frente al resto de ciudadanos cuyo domicilio se ubica dentro del radio de acción de los servicios de transporte programados por la Administración.

## **1.2. Menores**

La situación de personal indefensión, connatural a la infancia, ha suscitado durante este ejercicio la necesidad de reclamar nuevos impulsos en la protección jurídica, social y sanitaria dispensada a los menores de edad desde los distintos niveles de responsabilidad.

Ello no ha sido preciso en relación con el sistema de protección a la infancia, respecto del que (a pesar de ser el principal objeto de las discrepancias ciudadanas), sigue constatándose de forma generalizada una eficaz actuación de la entidad pública en las fases tempranas de la aparición de las causas de desprotección, así como una aplicación adecuada de las medidas que implican la separación temporal del menor de su familia de origen o la ruptura



definitiva para promover su integración en un entorno de convivencia alternativo, adecuado y estable.

El ámbito concreto de la protección jurídica que, por el contrario, ha exigido la adopción de nuevas medidas en defensa de los derechos de la infancia y adolescencia, está relacionado con la ejecución de medidas de aislamiento en los centros de protección y reforma de menores.

Ante la influencia que pueden ejercer este tipo de correcciones sobre el desarrollo del menor y la importancia de que su ejecución no atente contra su dignidad ni contra los valores humanos, inspiradores de los métodos de intervención terapéutica, el Procurador del Común ha defendido la necesidad de unas exigencias legales mínimas acordes con las posibilidades de actuación ante conductas inadecuadas o desadaptadas.

Se instó, por ello, a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades el establecimiento de las condiciones o requisitos mínimos que con carácter general deben reunir los espacios, salas o habitaciones utilizados por los centros de menores para la aplicación de las correcciones consistentes en separaciones del grupo, con el fin de garantizar la seguridad y el respeto pleno de los derechos de los internos. Criterio que, sin embargo, no se ha seguido por dicha Administración.

Esta demanda de una intervención pública capaz de crear unas condiciones favorecedoras para progresar en el bienestar de los niños y adolescentes, crear un entorno favorable para el pleno desarrollo de su personalidad y propiciar su integración familiar y social ha requerido principalmente la intervención de esta institución en el ámbito de la protección sociocultural, fomentando la coordinación entre las administraciones públicas implicadas en su defensa contra los riesgos y consecuencias negativas derivadas de un uso inadecuado o abusivo de las nuevas tecnologías de la información y comunicación.

Uno de estos riesgos está representado por el fenómeno conocido como cyberacoso o cyberbullying (acoso y agresión entre los adolescentes en edad escolar a través de sitios web), razón por la que se reclamó la adopción de acciones que favorecieran la seguridad de los menores y garantizaran que el contenido de este tipo de foros fuera lícito y respetara sus derechos y el principio de dignidad humana. Debiendo estar orientadas dichas acciones no sólo a la formación y concienciación sobre el uso adecuado de las nuevas tecnologías, sino también a facilitar la denuncia de las actividades ilícitas o sospechosas y fomentar la colaboración con los profesionales de los servicios de Internet para combatir los contenidos perjudiciales.

Las acciones propuestas a la Consejería de Fomento, a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades y a la Consejería de Educación, se resumen en la adopción de medios adecuados para facilitar la denuncia de los foros que difundan contenidos o comentarios



nocivos, degradantes o vejatorios entre alumnos menores de edad, implantando una línea telefónica o un acceso específico de denuncias en red.

También la creación de un órgano o consejo para la seguridad de las tecnologías de la información y comunicación, como medio de denuncia, detección, control y seguimiento continuo en el que estén representados los distintos departamentos de la Administración autonómica implicados, proveedores de servicios de Internet, asociaciones de padres y madres de alumnos y organizaciones de protección a la infancia.

Asimismo, se recomendó el fomento de la colaboración de las principales empresas proveedoras de servicios en Internet para elaborar un código deontológico o de buenas prácticas aplicable a dichos servicios en red, buscar y aplicar nuevos sistemas de protección para impedir o dificultar el acceso de los menores a las páginas nocivas o ilícitas y lograr un bloqueo o retirada de forma voluntaria. Y, finalmente, reforzar la formación e información desde los centros educativos, dando a conocer a la familia los sitios web sujetos a investigación policial y judicial y advertir sobre los riesgos o perjuicios que para los menores implica la participación en los mismos.

Otro de los riesgos que ha ocupado la atención del Procurador del Común ha sido la adicción al juego entre jóvenes y adolescentes a través de Internet y la telefonía móvil.

Era aconsejable en este ámbito el impulso y desarrollo de la acción administrativa de protección a la infancia para completar o mejorar el grado de eficacia de las acciones administrativas realizadas desde los departamentos de fomento, interior y educación en la prevención de los riesgos de comportamientos adictivos derivados de un uso inadecuado o abusivo de las TIC por parte de la población menor de edad.

Se reclamó, por ello, a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades el desarrollo de diversas actuaciones preventivas, como la promoción y apoyo de campañas dirigidas a transmitir a los menores la necesidad de hacer un uso adecuado de las TIC (con especial referencia a la prevención de los riesgos de adicción al juego a través de Internet o la telefonía móvil), de campañas dirigidas al entorno familiar y de campañas de sensibilización social acerca de la necesidad de prevenir los problemas de adicción en menores generados por el empleo inadecuado o abusivo de las nuevas tecnologías.

También la promoción del desarrollo de actuaciones de investigación para la evaluación y seguimiento de las repercusiones del uso de las TIC o la puesta a disposición de los menores de los cauces de comunicación directa oportunos para participar sus inquietudes o dudas sobre esta problemática.



La resolución formulada al respecto por esta institución fue aceptada por la Administración Autonómica.

En relación con la protección sanitaria, la intervención realizada por esta Procuraduría se ha dirigido a alcanzar una estrategia eficaz en la reducción de la oferta de bebidas alcohólicas entre menores de edad.

Se ha reclamado, para ello, a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades y a la de Interior y Justicia, la adopción de medidas para proteger a los jóvenes y adolescentes frente al consumo de alcohol en aquellos locales en los que se incumple la prohibición de venta a dicha población o la de entrada a menores de 16 años.

Esta defensa desarrollada a instancia de parte frente al problema del consumo de bebidas alcohólicas en la población menor de edad en Castilla y León, ha sido completada, a su vez, con el desarrollo de una actuación de oficio centrada en constatar la incidencia, las causas y los efectos de esta práctica juvenil y en valorar la respuesta ofrecida por los poderes públicos en el ámbito preventivo y fiscalizador.

Como resultado de la investigación realizada pudo constatarse que el alcohol sigue siendo una de las drogas más consumidas entre los estudiantes de 14 a 18 años, que las edades de inicio son muy tempranas y que son frecuentes los episodios de consumo abusivo o intoxicaciones etílicas.

Esta institución, pues, ha defendido la necesidad de potenciar una intervención garantista y eficaz en la reducción de esta droga institucionalizada y en la protección de los jóvenes y adolescentes frente a su consumo, proponiendo la adopción de estrategias de concienciación e información, de prevención y de control, con especial atención al fenómeno del “botellón”, dada la alta prevalencia del consumo de alcohol en la vía pública.

Para ello, se formuló una resolución a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades y a los Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes de esta Comunidad Autónoma para intensificar y extremar un esfuerzo conjunto y coordinado que implicara en mayor medida y de forma más eficaz a las diferentes administraciones competentes, a los agentes privados, a los padres, a los educadores y a la sociedad en general ante esta problemática.

Ello con la finalidad de aumentar el cumplimiento de la normativa vigente y seguir avanzando en la elevación de la percepción del riesgo asociado al consumo de bebidas alcohólicas, en la disminución de la accesibilidad al alcohol por los adolescentes, en la reducción de la aceptación social del consumo por parte de los propios jóvenes, padres y población en



general, en el retraso de la edad de inicio en el uso de esta droga y en el aumento de las conductas de ocio saludable.

### **1.3. Prestaciones a la familia**

Dentro de la política de apoyo económico a las familias, la labor supervisora del Procurador del Común se ha dirigido a garantizar la ausencia de irregularidad en los procesos de concesión de las ayudas solicitadas para soportar las cargas económicas derivadas de la incorporación de nuevos hijos a la unidad familiar o para paliar desequilibrios económicos y situaciones de necesidad.

Se ha descartado, en los casos planteados, el incumplimiento de los mandatos contenidos en las normas reguladoras de las convocatorias de ayudas y, asimismo, se ha confirmado el desarrollo de una intervención social adecuada para solventar la realidad social y económica de las familias sometidas a situaciones de marginación, pero condicionada por la implicación positiva de las mismas en su proceso de integración.

### **1.4. Conciliación de la vida laboral y familiar**

Ha sido preciso también durante este ejercicio reclamar nuevas estrategias a la política de conciliación comprometida por la Administración de esta Comunidad Autónoma dirigidas a crear unas condiciones adecuadas que posibiliten a las familias llevar a cabo sus tareas familiares y profesionales y ejercer sus derechos de forma armónica y equilibrada.

Una de ellas ha pretendido modificar el criterio sostenido por la Administración Autonómica en relación con la valoración de los casos de familias monoparentales en el acceso a las escuelas infantiles de 0 a 3 años, concretamente respecto a la exigencia adicional establecida para demostrar la existencia de situaciones de monoparentalidad en aquellos supuestos en que consten dos progenitores en el libro de familia: la aportación de sentencia de separación o divorcio o documentación acreditativa de la posesión de la guarda y custodia del menor.

Esta institución entendía que con dicho criterio (aun motivado por la posible insuficiencia del empadronamiento para prevenir supuestos fraudulentos) se olvidaba la heterogeneidad de las causas que determinan la monoparentalidad y, con ello, todos aquellos supuestos en los que no se dispone de documentación (de carácter público o privado) que avale la inexistencia o el cese de la convivencia y la posesión de la guarda o custodia de los hijos.

Defendiendo, así, la necesidad de ofrecer una solución más idónea y adecuada, como se ha hecho en otras comunidades autónomas, para justificar situaciones de monoparentalismo



complejas o menos habituales, se instó a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades la modificación del procedimiento de admisión en tales recursos a fin de que en los supuestos de familias sin convivencia de los progenitores no incluidos en procesos de separación legal o de hecho justificados documentalmente, se contemplara la posibilidad de acreditar la situación de monoparentalidad mediante documentación relativa al empadronamiento del menor y de todos los familiares que convivan con el mismo junto con los oportunos informes técnicos de los servicios sociales que avalen dicha realidad o circunstancia. Sin embargo, la postura de la Administración no fue favorable a dicho criterio.

Esta Procuraduría, asimismo, ha insistido en la conveniencia de impulsar otras iniciativas para dar respuesta integral a los mecanismos de conciliación de la vida familiar, escolar y laboral, ofreciendo más servicios que favorezcan la oferta educativa y atiendan las demandas sociales de apoyo a la familia, como la prestación de servicios complementarios que permitan el acceso de los menores del medio rural a la red de recursos del Programa “Centros Abiertos” y así, aumentar sus posibilidades de atención fuera del horario lectivo.

Concretamente, y teniendo en cuenta que la situación de las zonas rurales de Castilla y León presenta mayores dificultades para compatibilizar la vida familiar y laboral, se recomendó a la Consejería de Educación la prestación del servicio de transporte escolar para el medio rural, en atención a su importancia como instrumento conciliador y a la necesidad de favorecer a los menores, en las mismas condiciones que en el entorno urbano, el acceso a los centros docentes.

Su aceptación por la Administración fue condicionada a las disponibilidades organizativas y presupuestarias.

## **2. IGUALDAD DE OPORTUNIDADES**

### **2.1. Personas con discapacidad**

A lo largo del año 2009 han sido muchas las actuaciones desarrolladas por esta Institución en relación con los problemas que afectan a las personas con discapacidad, si bien en este momento únicamente se van a destacar las que a continuación se exponen.

Así, al igual que en años anteriores, durante el citado año 2009 esta institución ha tramitado reclamaciones relacionadas con la calificación de la minusvalía reconocida a los reclamantes. En estos supuestos en general no es posible la intervención de esta Procuraduría y así se ha indicado a los interesados.

Por otro lado, de nuevo ha tenido que ocuparse esta institución del problema que supone la insuficiencia de las plazas existentes en centros para personas con discapacidad. En



esta ocasión, se ha dirigido una resolución a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades para que en relación con un supuesto concreto se estudiara la forma de facilitar a la persona afectada el acceso a un recurso adecuado a sus características, recurriendo, de no ser posible su ingreso en un centro de la Administración autonómica o concertado, a centros privados mediante las fórmulas de colaboración o vías de financiación más oportunas, para sufragar la estancia en el mismo hasta que fuera posible su ingreso en un centro público.

Para ello se partió de la obligación que pesa sobre la Administración de realizar las prestaciones necesarias a las personas con discapacidad residentes en su territorio, siguiendo en este aspecto los criterios recogidos en este mismo sentido por una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León. Dicha resolución no fue aceptada por la Administración.

De igual forma, se ha dirigido una resolución a la citada Consejería en relación con la forma de proceder al incrementarse la participación del beneficiario en el coste de una plaza concertada ocupada en un CAMP.

En concreto, en este caso en atención a las circunstancias concurrentes y aunque no se apreció irregularidad alguna en el hecho de que, tras la revisión efectuada y a los efectos de determinar la citada participación, se computase entre los ingresos totales del usuario y su familia, la prestación por hijo a cargo, si se apreció la existencia de otros defectos que movieron a esta Institución a indicar a la citada Consejería la obligación que tenía de dictar, siguiendo el procedimiento establecido, la correspondiente resolución formal en la que se estableciera dicho incremento, así como la de resolver sobre el escrito que en este caso se había presentado por el reclamante en relación con el mismo. Dicha resolución fue aceptada por la Administración.

Así mismo, se ha sugerido a la Consejería de Economía y Empleo la posibilidad de modificar la Ley 12/2001, de 20 de diciembre, de Tasas y Precios Públicos de esta Comunidad, con la doble finalidad de incluir en la misma de forma expresa la tasa por inspección técnica de vehículos y de contemplar en la misma la posible exención en su pago a las personas con discapacidad o, en su caso, una reducción de las tarifas o cuotas a satisfacer en función de criterios de capacidad económica, al menos en relación con las revisiones especiales que deben pasar los vehículos como consecuencia de las adaptaciones que precisan para su uso por las personas con discapacidad.

Tampoco esta resolución fue aceptada por la Administración al entender que la Ley citada no era aplicable al supuesto planteado en la sugerencia formulada.

De igual forma, se ha ocupado esta institución de problemas relacionados o derivados de la aplicación del sistema de atención a la dependencia.



Así, se ha dictado una resolución dirigida a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, rechazada por esta, para que se regularan detalladamente los distintos supuestos que pueden derivar de la eficacia retroactiva de los servicios y prestaciones del sistema, de forma que el fallecimiento de la persona cuya situación de dependencia estuviese reconocida no supusiera sin más la conclusión del procedimiento, posibilitando la personación de los legítimos interesados. Así mismo, con dicha resolución se pretendía que la Administración reconociera el derecho a los servicios de la dependencia siguiendo los mismos criterios aplicados a las prestaciones del sistema en lo que a su carácter retroactivo se refiere.

Nuevamente se ha analizado el problema que plantea, en relación con las pensiones no contributivas, la falta de revisión de las mismas de forma inmediata cuando se detecta una variación de las circunstancias que permitieron su concesión, evitando así que el transcurso del tiempo provoque una acumulación de deuda difícilmente soportable para el beneficiario que se ve obligado a devolver las cantidades indebidamente percibidas. La resolución dictada en este sentido fue aceptada por la Administración.

En relación con esta misma cuestión, también se ha dirigido esta institución a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades para que se revocara una resolución por la que se declaraba la extinción de una concreta pensión, al entender esta Procuraduría, tras el análisis realizado, que los datos en los que se basaba dicha resolución no conducían a dicha extinción y para que efectuada la oportuna comprobación se procediera a la regularización de la situación.

La Administración comunicó a esta institución que el interesado había acudido al Juzgado de lo Social y que la sentencia dictada, favorable a las pretensiones del reclamante, iba a ser recurrida en suplicación, razón por la que no consideraba oportuno manifestarse en ese momento sobre su postura ante la resolución dictada.

En relación con el empleo de las personas con discapacidad, interesa destacar una actuación de oficio iniciada en el año 2008, cuya tramitación ha continuado durante el año 2009, en la que se dirigió una resolución a los Ayuntamientos con población superior a 5.000 habitantes con la finalidad, entre otros extremos, de que se valorase la conveniencia de especificar en las futuras OPE las plazas objeto de reserva cuyas actividades o funciones sean compatibles en mayor medida con la existencia de una discapacidad en cada cuerpo, escala y categoría, estableciendo en dicha oferta el número de las que en cada caso han de reservarse. De igual forma, en la citada resolución se sugirió que en defecto de lo anterior, el cupo destinado a personas con discapacidad derivado de la reserva global de plazas que se recogiera en futuras Ofertas Públicas de Empleo, se distribuyera de forma equitativa entre las convocatorias amparadas por tales ofertas cuyas plazas sean compatibles en mayor medida con





la presencia de una discapacidad, salvo que existan o concurran razones que justifiquen otra solución, en cuyo caso deberían concretarse las razones determinantes de la decisión. Así mismo, y en relación con el logro del objetivo del 2% previsto en la Ley, y siguiendo a título de ejemplo lo establecido en el art. 15 del Decreto 83/2008, de 23 de diciembre, por el que se regula el acceso de las personas con discapacidad al empleo público, a la provisión de puestos de trabajo y a la formación en la Administración de Castilla y León, se sugirió que en las convocatorias ordinarias con turno para personas con discapacidad se recogiera expresamente el derecho a un llamamiento preferente a efectos de contrataciones temporales para los aspirantes que formasen parte de la bolsa de empleo desde el turno reservado, respecto de las vacantes ofertadas y no cubiertas por tal turno.

En general, la acogida que ha tenido la indicada resolución por parte de las entidades locales a las que se ha dirigido ha sido muy positiva, aunque en la fecha de cierre de este informe todavía no se había recibido la respuesta de algunos ayuntamientos y tampoco se conocía en dicha fecha la postura de la Consejería de Administración Autonómica en relación con la resolución que se le dirigió en el marco de esta misma actuación de oficio y en términos muy parecidos aunque con las matizaciones que el supuesto concreto exigía.

Por otro lado, como viene siendo habitual, esta institución ha remitido distintas resoluciones relacionadas con la existencia de barreras arquitectónicas, urbanísticas o en materia de transporte. De hecho, es en este ámbito donde se ha registrado un mayor número de reclamaciones.

Así, por lo que se refiere a las barreras arquitectónicas, ha sido preciso formular resoluciones en relación, entre otras, con la existencia de barreras en algunas casas consistoriales, instalaciones deportivas, alguna plaza de toros, centros de salud, residencias de mayores, etc.

En todos los casos, constatada la existencia de barreras, se ha recordado a las administraciones afectadas sus obligaciones en relación con dicha cuestión, haciendo hincapié en algunos supuestos en las obligaciones que les incumbían desde el punto de vista sancionador ante la posible comisión de infracciones en materia de accesibilidad. Además, cuando así se ha considerado necesario, se ha recomendado la necesaria adopción de medidas de carácter provisional o transitorias que solventaran el problema apreciado.

Por lo que se refiere a las barreras urbanísticas han sido varios los expedientes que iniciados en el año 2008 han continuado tramitándose a lo largo del año 2009 en relación con la presencia de barreras en las vías públicas de localidades de esta Comunidad Autónoma.



No obstante, interesa destacar la resolución dirigida al Ayuntamiento de Béjar respecto de las barreras subsistentes en una calle de dicho municipio tras la ejecución por dicha Corporación de unas obras de urbanización.

En concreto, en este caso, ante los incumplimientos detectados se indicó a dicha Corporación que en lo sucesivo debía observar lo establecido en el Reglamento de Accesibilidad y Supresión de Barreras en orden a justificar, ante la ejecución de una obra, la imposibilidad de adaptarse a la Ley 3/98 y de proponer medidas alternativas, así como la obligación de comunicar esta circunstancia a la Comisión Asesora para la Accesibilidad y Supresión de Barreras.

Además, en este caso concreto también se indicó en la resolución la necesidad o procedencia de elaborar un modificado del proyecto de obras ejecutado o un anexo al mismo para recoger en él las medidas alternativas posibles para mejorar la accesibilidad de la calle en cuestión, cumpliendo en relación con esa nueva obra las exigencias antes apuntadas y adoptando, en su caso, las medidas correctoras que determinase la citada Comisión.

Y, en fin, en relación con las barreras en el transporte se dirigió una resolución al Ayuntamiento de Salamanca para que, entre otros extremos, dotase a los autobuses urbanos de los sistemas de megafonía y paneles luminosos que permitieran a todos los viajeros conocer con suficiente antelación la llegada a las paradas y recibir información sobre líneas, trayectos, etc. Además, se indicó en dicha resolución que al adquirir nuevo material móvil destinado al transporte urbano colectivo se tuviera en cuenta la necesidad de que fuera accesible para todas las personas con discapacidad sin excepción.

En otro orden de cosas, también se ha dirigido una resolución a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades en relación con los viajes del Club de los 60 para que al abrir nuevos destinos, se planifiquen viajes que cumplan el mayor número de expectativas de los usuarios según los distintos tipos de discapacidad, debiendo especificar previamente los requisitos que deban cumplirse y los medios de ayuda con los que se puede contar durante el viaje. También se indicó en dicha resolución la necesidad de valorar los casos de las personas que vayan acompañadas de otras cuya autonomía no ofrezca dudas así como la procedencia de notificar por escrito a los interesados las razones que en su caso les impiden participar en dichos viajes. Con ello se trataba de evitar supuestos como el analizado en la reclamación planteada en relación con una persona que quedó excluida de uno de estos viajes como consecuencia de su discapacidad visual pero que había manifestado ser completamente autónoma para todas las actividades de la vida diaria.



## **2.2. Salud mental**

En el proceso de concienciación social e institucional de los problemas relacionados con la enfermedad mental, se ha producido, aunque con retraso, un progreso significativo en el conocimiento real de su alcance, naturaleza e importancia y en la prioridad concedida desde la política social y sanitaria de esta Comunidad Autónoma al desarrollo de las actuaciones dirigidas a consolidar y completar el modelo de asistencia psiquiátrica.

Así, la respuesta proporcionada desde las diferentes responsabilidades públicas ha evolucionado hacia una progresiva, pero lenta creación de recursos asistenciales. Su insuficiencia para culminar la red de salud mental hizo que en ejercicios anteriores se recomendara la puesta en marcha, entre otros, de recursos residenciales para personas con patología grave o prolongada (miniresidencias).

Se ha conocido, así, durante 2009 la creación de una miniresidencia en Toro (Zamora), el inicio de las obras de los nuevos centros de Ávila y Burgos y el desarrollo de los pasos necesarios para la dotación de este recurso en el resto de las provincias.

Sin embargo, la realidad sigue demostrando en la actualidad la existencia de carencias y deficiencias en el sistema de organización actual, dejando constancia las demandas ciudadanas de las dificultades asistenciales a las que todavía se enfrentan las personas con enfermedad mental.

Ha sido preciso, por ello, reclamar nuevos impulsos para continuar avanzando en la cobertura de las necesidades específicas de esta población, en la mejora de su proceso asistencial y de su calidad de vida y en la protección de sus derechos y su dignidad.

Se ha instado, así, a la Consejería de Sanidad la creación y puesta en marcha de una verdadera unidad de rehabilitación pública en el Área de Segovia para cubrir las necesidades de atención en dicha provincia y eliminar las derivaciones a otras provincias. Con ello, la Gerencia Regional de Salud, aceptando la resolución formulada al respecto por esta Institución, ya está estudiando su posibilidad de creación.

Se ha reclamado, asimismo, por esta Procuraduría la mejora del funcionamiento de algunos dispositivos de la red de salud mental, mediante su adecuación a las condiciones y requisitos propios de su naturaleza o la dotación de personal ajustada a las necesidades asistenciales reales.

Para la consecución de esta última finalidad fue recomendada, concretamente, a la Consejería de Sanidad, la elaboración de unos estándares definidos que determinaran la idoneidad de la dotación de los recursos humanos con que deben contar los equipos de salud



mental, unido a la finalización urgente del proceso de elaboración de la guía de funcionamiento de tales dispositivos.

En este ámbito de intervención para mejorar la práctica asistencial, fue también preciso recomendar a la Consejería de Sanidad el cumplimiento del régimen de garantías de los derechos de los pacientes en cualquier intervención de los profesionales sanitarios de Sacyl que requiera la adopción de medidas terapéuticas restrictivas de la libertad individual durante los internamientos psiquiátricos.

Ahora bien, para garantizar en mayor medida que la ejecución de este tipo de medidas no se lleve a efecto al libre arbitrio de cada centro hospitalario y se garantice el respeto absoluto de los derechos de los pacientes, se defendió también la necesidad de adoptar las medidas oportunas para incluir los aspectos legales y éticos del procedimiento de aplicación de medidas restrictivas en los protocolos de aquellos dispositivos de hospitalización psiquiátrica que recogen este tipo de pautas, o bien de aprobar un protocolo único y común para todos los centros.

Estos criterios fueron aceptados por la Consejería de Sanidad, de forma que la Guía de seguridad en la atención a los pacientes psiquiátricos ya recoge, entre otros, un protocolo común de garantía de derechos en la hospitalización y otro para la aplicación de medidas restrictivas. Estos protocolos incluyen justificación terapéutica y regulación legal. Además, en la fase de implantación de dicha Guía todos los dispositivos de asistencia psiquiátrica tendrán que adaptar estos protocolos comunes a cada unidad asistencial, ampliando así el contenido de los existentes.

Ha ocupado, por otra parte, la atención de esta institución la asistencia que se ofrece y precisan las personas con enfermedad mental internas en los centros penitenciarios de esta Comunidad Autónoma.

Tras constatar la ausencia de coordinación entre el sistema de salud y el penitenciario para garantizar a dicho colectivo una asistencia pública adecuada, la falta de equiparación de la atención ofertada a los reclusos en relación con los no institucionalizados y el fracaso generalizado de la continuidad de los cuidados tras la excarcelación, se recomendó a la Consejería de Sanidad la articulación de diversas medidas para la subsanación de todas estas deficiencias, como el desarrollo de actuaciones eficaces para prevenir los ingresos penitenciarios de los pacientes con enfermedades mentales y asegurar su atención integral durante su reclusión y tras la excarcelación.

También la articulación de mecanismos de coordinación para formalizar un convenio de colaboración con la administración penitenciaria dirigido a garantizar la prestación de la asistencia psiquiátrica especializada a los internos de los centros penitenciarios por el Sistema



Público de Salud de Castilla y León, en iguales condiciones que al resto de la población. Y, finalmente, la creación de dispositivos asistenciales destinados a pacientes con enfermedad mental inimputables sometidos a medidas de seguridad consistentes en el internamiento en centro psiquiátrico.

Se confirmó, así, que el Ministerio de Sanidad y Consumo estaba pendiente de iniciar un modelo de colaboración con los órganos de Justicia e Instituciones Penitenciarias y las Comunidades Autónomas para mejorar la atención de las personas con trastornos mentales sometidos al Código Penal y a la Ley del Menor. No se aceptó la creación de los dispositivos recomendados.

En el ámbito de la salud física de la población con enfermedad mental, han sido atendidas las demandas planteadas para mejorar la atención a la salud bucodental de la población con discapacidad. De esta forma, se instó a la Consejería de Sanidad la ampliación de la cobertura pública de las necesidades específicas de dicho colectivo en este aspecto, mediante el reconocimiento del derecho a recibir, con independencia de la edad, prestaciones odontológicas o bucodentales específicas distintas de las destinadas a la población general.

Las nuevas estrategias reclamadas por esta institución a las administraciones para continuar progresando en la implantación de un modelo asistencial completo, integral, integrado y continuado, comprenden también entre sus objetivos prioritarios el respaldo y apoyo a las entidades privadas que ejercen en esta Comunidad Autónoma las funciones tutelares de personas mayores de edad judicialmente incapacitadas.

Convertidas en un referente válido, eficaz e imprescindible en el sistema de protección legal de las personas incapaces, se ha reflexionado sobre la conveniencia de reforzar sus funciones en la defensa jurídica y patrimonial de los colectivos representados por las mismas, mediante nuevos apoyos que contribuyan a mejorar su desarrollo, a posibilitar el ejercicio con las debidas garantías de las obligaciones inherentes al cargo y a favorecer la cobertura de las necesidades específicas de los tutelados.

Entendiendo, así, claramente justificada la necesidad de ampliar los apoyos ofrecidos por algunas administraciones locales y provinciales, se instó a diferentes ayuntamientos y diputaciones provinciales su cooperación económica, mediante la suscripción de los oportunos convenios de colaboración, con la finalidad de amparar en cada respectivo ámbito territorial el desarrollo de las funciones ejercidas por tales fundaciones tutelares en materia de tutela y, de este modo, proteger y mejorar la calidad de vida de las personas incapacitadas en todas las provincias de esta Comunidad.

La mayoría de las administraciones aceptaron la resolución formulada al respecto por el Procurador del Común.



Para completar este apoyo, respaldo o complemento a la importante labor desempeñada por estas entidades privadas, se defendió el desarrollo de nuevas iniciativas para la consecución de un sistema de tutela con garantía de calidad. Como la modificación del actual modelo de financiación pública de dichas fundaciones, valorando los beneficios que podían justificar el establecimiento de un convenio modular para garantizar un modelo fundamentado en mínimos de calidad y asistencia, conforme al grado de dificultad de las tutelas propuestas de acuerdo a ponderaciones modulares individualizadas. Y, asimismo, la aprobación de un modelo de entidad tutelar idóneo para la eficaz protección de los derechos e intereses de las personas incapacitadas judicialmente en Castilla y León con el consenso, colaboración e implicación de todas las instancias o agentes implicados.

Ello culminó con la aprobación de una Proposición No de Ley sobre la constitución de una entidad de iniciativa pública para el ejercicio de la tutela de las personas mayores de edad incapacitadas legalmente y en situación de desamparo.

La intervención realizada por esta institución a instancia de las demandas ciudadanas para corregir el desarrollo desigual de los dispositivos asistenciales, mejorar la práctica y financiación de los recursos disponibles y garantizar la continuidad de la atención de las personas con enfermedad mental, se ha completado con una actuación de oficio sobre la situación del autismo en Castilla y León, ante las importantes carencias asistenciales que sigue padeciendo el colectivo de personas afectadas por trastornos del espectro autista.

Efectivamente, y a pesar de mejorar la colaboración prestada por la Administración de esta Comunidad Autónoma, el hecho de estar afectado por un síndrome de esta tipología sigue constituyendo una circunstancia de desigualdad para quienes la padecen y los sitúa en una evidente posición de desventaja en la sociedad.

Teniendo en cuenta, pues, que tanto el bienestar social como la calidad de vida de este colectivo están íntimamente vinculados a la atención que se les preste desde el diagnóstico inicial hasta la edad adulta y que el conjunto de sus necesidades exige la implicación de los sistemas de acción social, sanitario y educativo, se apoyó por esta Institución la necesidad de seguir avanzando en el proceso de atención de esta población, ofreciendo una intervención integral fundamentada en la especificidad de esta discapacidad y capaz de mejorar su situación durante todo el ciclo vital.

Para ello se recomendó a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, a la Consejería de Sanidad y a la Consejería de Educación la adopción de las medidas oportunas dirigidas a eliminar la demora diagnóstica; promover la atención temprana en condiciones de calidad; adaptar y flexibilizar el sistema educativo; favorecer el acceso al sistema sanitario; ofrecer los recursos sociales precisos, el adecuado respiro y apoyo a las familias, la participación



activa a través del empleo, actividades culturales, deportivas y de ocio y los apoyos y servicios apropiados durante la edad adulta.

La resolución formulada al respecto tuvo buena acogida entre dichas administraciones.

### **2.3. Minorías étnicas**

A pesar de los avances que se han producido en el proceso de incorporación social de la comunidad gitana, una parte todavía importante de las familias siguen enfrentándose a problemas y condiciones que les impiden salir de su tradicional situación de exclusión.

Y es que el desarrollo de las políticas sociales específicas a favor de esta población no ha podido alcanzar plenamente la igualdad real de oportunidades y la no discriminación, haciendo necesaria la adopción de medidas adicionales que compensen las diferencias existentes y contribuyan al desarrollo social y a la mejora de su calidad de vida.

En la Comunidad de Castilla y León, como en otras muchas, se ha producido un importante avance en el terreno del reconocimiento institucional, con la incorporación expresa de la comunidad gitana en el nuevo texto del Estatuto de Autonomía. Pero este compromiso debe traducirse, a su vez, en actuaciones de carácter integral respecto a aquellas áreas que se consideran claves para la incorporación social plena de la población gitana, como la educación, la salud, la vivienda, el empleo y la cultura.

Para ello en algunas Comunidades Autónomas se han elaborado planes específicos para la promoción e integración de las poblaciones gitanas residentes en sus respectivos territorios. Es el caso de Andalucía, que cuenta con el Plan Integral para la Comunidad Gitana. Cataluña, con el Plan Integral del Pueblo Gitano. El País Vasco, con el Plan para la Promoción Integral y Participación Social del Pueblo Gitano. O Extremadura, con el Plan Extremeño para la Promoción y Participación Social del Pueblo Gitano.

Consciente, pues, esta institución de la existencia de familias gitanas inmersas en mayor o menor medida en procesos de exclusión social, económica y laboral, se ha apoyado la conveniencia de implantar una intervención interdisciplinar e integrada para avanzar en la mejora de la calidad de vida, el bienestar, la inserción social y el ejercicio de derechos y obligaciones del pueblo gitano, reclamando a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades la aprobación de un plan integral para garantizar la colaboración y sincronización del sistema de servicios sociales con los demás sistemas de protección (educativo, sanitario, empleo, vivienda...) en el abordaje de su situación de riesgo o exclusión social, estableciendo estrategias comunes de actuación de carácter integral mediante la coordinación interinstitucional de todos los agentes implicados.



Ello con los objetivos, entre otros, de incrementar el conocimiento sobre la situación actual de la comunidad gitana; favorecer la eliminación de obstáculos que hagan posible el pleno acceso de las personas gitanas a los recursos y servicios en las mismas condiciones que el resto de la sociedad; eliminar estereotipos y prejuicios y fomentar una imagen no discriminatoria; progresar en el éxito escolar; erradicar o prevenir la aparición de núcleos chabolistas; adoptar medidas correctoras o protectoras para facilitar el acceso a viviendas dignas y estables; promover medidas o programas de acompañamiento social y adaptación a las viviendas de promoción pública y programas de apoyo en los procesos de realojo para favorecer el cumplimiento de las condiciones de alojamiento temporal y la buena convivencia en las comunidades de vecinos; facilitar el acceso a los procesos de inserción laboral y favorecer el mantenimiento en el empleo y mejorar la adecuación y accesibilidad a los programas y servicios de salud.

La respuesta de dicha Consejería no fue, sin embargo, favorable a la aceptación de la estrategia propuesta.

#### **2.4. Mujer**

La intervención desarrollada en el ámbito de la atención a las mujeres víctimas de malos tratos se ha centrado en la función realizada por los servicios sanitarios para el tratamiento de la violencia doméstica, pretendiendo el logro de una acción adecuada, objetiva y homogénea de los profesionales en el inicio de las actuaciones judiciales.

Y es que aun cuando sus pautas de actuación se rijan por la obligación de dar parte al órgano judicial competente ante la sospecha razonable de la existencia de malos tratos, los términos reflejados en el modelo de parte médico utilizado con carácter general para dicha finalidad parecían olvidar que el maltrato es un hecho que imprescindiblemente debe probarse y su realidad sólo puede determinarse en vía judicial.

Se reclamó, por ello, a la Consejería de Sanidad la modificación de la redacción del informe médico por malos tratos del Protocolo Sanitario ante los Malos tratos Domésticos, mediante la incorporación de términos como “presunto” u otros de similar naturaleza en línea con la seguridad jurídica, teniendo en cuenta que la determinación objetiva de la veracidad y realidad de los hechos sólo corresponde a los órganos judiciales. Esta propuesta fue aceptada por dicha Consejería, dando traslado de ello a la Gerencia Regional de Salud y a los órganos colegiados de la Comunidad Autónoma.

#### **3. JUVENTUD**

Centrada durante este ejercicio la intervención de esta Institución en materia de juventud en la protección de los derechos de la población joven durante su estancia en centros





específicos destinados a su atención, se ha pretendido garantizar la defensa de su intimidad y privacidad frente a las medidas de seguridad impuestas en instalaciones juveniles, como la utilización de sistemas de videovigilancia para controlar conductas violentas o delictivas.

Con esta finalidad se hizo precisa la comprobación de la proporcionalidad y justificación de la instalación de cámaras en una residencia juvenil dependiente de la Administración autonómica, de forma que dicha medida derivara de una necesidad ineludible, respondiera a más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros valores en conflicto, respetara las normas de protección de datos y fuera la menos lesiva para los derechos de los menores.

Para ello esta institución instó a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades a constatar si el uso de dicho sistema de control en el centro en cuestión resultaba idóneo, necesario y proporcional entre la privacidad y la seguridad y respetaba la protección de datos de carácter personal. Estas indicaciones fueron plenamente aceptadas.

#### **4. LIMITACIÓN AL CONSUMO DE TABACO**

La actuación supervisora desarrollada en relación con las estrategias administrativas de control sobre las drogas institucionalizadas, se ha centrado en este ejercicio en el ámbito del consumo de tabaco.

Para el logro de una intervención garantista más eficaz frente al incumplimiento de las limitaciones y prohibiciones establecidas en la normativa vigente, se ha defendido la necesidad de reforzar las actuaciones de control para evitar el tabaquismo involuntario y garantizar el derecho de las personas a respirar un aire libre de humo de tabaco en zonas no habilitadas para su consumo.

Así ocurrió en el caso de una concreta sociedad de ocio para su adecuación al régimen jurídico establecido durante la celebración de fiestas privadas. Las medidas de requerimiento y supervisión reclamadas a la Consejería de Sanidad sobre el establecimiento en cuestión para la protección de los no fumadores fueron plenamente aceptadas.

### **ÁREA J**

#### **SANIDAD**

La aprobación a finales del año 2007 del nuevo Estatuto de Autonomía así como una serie de normas relativas a los derechos de los ciudadanos en el ámbito sanitario en el año 2008, han hecho de 2009 un momento relevante a fin de concretar la labor de la Administración sanitaria en su relación con los pacientes castellanos y leoneses.



En efecto, en el año 2008 vieron la luz dos importantes normas en la materia: el Decreto 68/2008, de 4 de septiembre, por el que se crea el Registro de pacientes en lista de espera de Atención Especializada y se regulan las garantías de espera máxima en intervenciones quirúrgicas en el Sistema de Salud de Castilla y León y la Orden SAN/359/2008, de 28 de febrero, por la que se desarrolla el Decreto 121/2007, de 20 de diciembre, por el que se regula el ejercicio del derecho a la segunda opinión médica en el Sistema de Salud de Castilla y León. Sobre la primera de las cuestiones ha iniciado nuestra institución una actuación de oficio a final de año para conocer la incidencia de la norma en la evolución de las listas de espera en nuestra Comunidad Autónoma.

Reiterando la preocupación de años anteriores, los castellanos y leoneses han puesto en conocimiento de la institución la problemática derivada del llamado “déficit de especialistas”. Este problema adquiere mayor relevancia en las zonas rurales y en algunas capitales de provincias tales Soria (concretamente en su Servicio de Cardiología) o Ávila (cuya problemática ya expusimos el año pasado en relación con las carencias del Servicio de Oncología). Sin embargo la especialidad que aún el mayor número de quejas ante nuestra institución es la Pediatría viéndose incrementado éste de forma exponencial en las zonas rurales. Y es que los padres de los menores residentes en estos lugares se sienten discriminados respecto de quienes viven en zonas urbanas puesto que sus hijos no son tratados por pediatras sino por médicos de familia circunstancia esta con la que están en desacuerdo. En otros casos la problemática deriva de la periodicidad de las consultas (en algunos casos únicamente dos o tres días por semana) y/o de la falta de suplencia de los especialistas en el periodo vacacional. Ciertamente es que, como ya indicamos el año pasado, éste es un problema que se observa en todo el territorio nacional pero ello no evita el justificado descontento de la población castellana y leonesa quien además aprecia que en algunos supuestos tienen menos servicios sanitarios que quienes residen en Comunidades Autónomas limítrofes.

En estrecha conexión con lo señalado hemos de aludir a la presentación de varias quejas para la apertura o adecuada conservación de consultorios médicos locales. Existen algunos supuestos en los que ciudadanos de localidades de escasa población solicitan la apertura o la instalación de los citados consultorios. Sin embargo la normativa vigente establece un número de “cartillas” por debajo de cuyo umbral no existe obligación legal de llevar a cabo tal implantación. Así pues es entendible que en lugares con una población envejecida se pretenda el establecimiento de los llamados Consultorio Médicos Locales, sin embargo la Orden de 6 de junio de 1986 establece que no puede imponerse la apertura de los mismos cuando el número de tarjetas sanitarias sea inferior a cincuenta. Todo ello sin perjuicio de la obligación de la Administración local de garantizar que la consulta sanitaria se lleve a cabo en un lugar adecuado.



Como otros años también ha centrado nuestra actividad la temática relativa a la reproducción asistida. En el presente Informe nos parece relevante aludir a la cuestión del límite de cuarenta años para acceder a determinadas prestaciones, concretamente para la realización de estudios de fertilidad. Estudiada la cuestión y examinadas otras fuentes tales como la labor de otras Defensorías así como la jurisprudencia recaída al efecto, llegamos a la conclusión de que el umbral de cuarenta años si bien debe existir (puesto que en algún lugar hay que poner el límite), debe ser flexibilizado atendiendo a la circunstancias concurrentes en el caso concreto todo ello dada la evolución de la técnica y la circunstancia de que el límite no está impuesto en una norma legal. La Consejería de Sanidad no estimó oportuno aceptar nuestra resolución indicando que los criterios de inclusión y gestión de las Listas de Espera en la materia son fruto del consenso dentro del Sistema Nacional de Salud.

Este año seguimos aún a la espera de una información detallada (hemos solicitado una ampliación de la remitida por parte de la Consejería de Sanidad) sobre la cuestión de la fibromialgia. A tal efecto conviene indicar que a lo largo del año 2009 hemos seguido recibiendo quejas al respecto.

El tema de la práctica profesional y la eventual responsabilidad en que pueden incurrir tiene las mismas características que en años anteriores. Si bien en el presente año sí se indicó la pertinencia de iniciar un procedimiento de responsabilidad patrimonial en dos ocasiones. En primer lugar por unos hechos acaecidos en Ávila que supusieron la posposición reiterada de la intervención de un paciente aquejado de cáncer de vesícula y desencadenaron, presuntamente el fallecimiento del mismo. Por ello y dado que no podíamos determinar la existencia de una relación causal entre el fallecimiento y las indicadas posposiciones de la operación, nos pareció oportuno indicar la necesidad de apertura del correspondiente procedimiento de responsabilidad patrimonial a fin de valorar la concurrencia de los requisitos legalmente establecidos dado que era indudable que el paciente había sufrido una serie de vicisitudes que eran incardinables dentro del ámbito del funcionamiento anormal de un servicio público que no tenía el deber jurídico de soportar. El segundo de los casos se refiere a un paciente en Valladolid al que se fueron dando diversos diagnósticos y realizando multitud de pruebas hasta que la medicina privada descubrió, mediante la repetición de algunas de las realizadas por Sacyl, que estaba aquejado de un tumor cerebral. Este expediente ya había finalizado en el año 2007 si bien hubo de ser reabierto dado que iniciado el expediente el día 24 de enero de 2008 aún no había sido resuelto en el momento de la aceptación de la resolución (29 de marzo de 2009).

Otra de las cuestiones que ha propiciado nuestra actividad ha sido la que viene generada por la creciente conciencia del paciente sobre la importancia de su historia clínica y sus datos. En reiteradas ocasiones se ha denunciado el extravío de documentación clínica o del



resultado de pruebas o se ha indicado la negativa u obstaculización de los Servicios de Atención al Paciente en orden a la remisión de esta documentación lo que en algunos supuestos puede dar lugar a problemas importantes puesto que hipoteca el ulterior tratamiento del paciente en otros centros en caso, por ejemplo, de cambio de domicilio. Asimismo resulta de interés la cuestión relativa a la legibilidad de los documentos médicos que conforman la historia clínica. En el presente año se formuló una resolución en la que se instó a la Consejería de Sanidad a dotar a las historias clínicas de las características previstas en el art. 6 del Decreto autonómico 101/2005, de 22 de diciembre, por el que se regula la historia clínica en desarrollo de lo dispuesto en la Ley 8/2003, de 8 de abril, sobre derechos y deberes de las personas en relación con la salud. Sin embargo la Administración sanitaria no estimó oportuno aceptar nuestra resolución.

En relación con los datos clínicos hemos formulado una resolución en relación con la historia clínica remitida a la familia de un paciente en situación de extrema gravedad (fallecido al momento de la presentación de la queja) cuyos datos se mezclaban con los de su esposa con la que compartía apellido. Indicamos la necesidad de extremar la precaución en estos casos a fin de evitar actuaciones por parte de la Agencia Española de Protección de Datos, si bien la Consejería de Sanidad ha rechazado nuestra resolución.

Asimismo sobre esta cuestión se abrió un expediente tras la denuncia de un ciudadano que recibió una llamada telefónica desde la Inspección Médica de Valladolid por persona sin identificar que le requirió la aportación de toda una serie de datos médicos demostrando el conocimiento de parte de su historia clínica. El paciente presentó una denuncia si bien no consta la identidad del autor de los hechos pero sí que, obviamente, no se habían implantado las medidas oportunas para evitar el acceso a los historiales de quienes carecían de competencia para ello. Nuestra resolución indicando la necesidad de investigar los hechos tampoco fue aceptada por la Administración autonómica.

En estrecha conexión con la materia de responsabilidad patrimonial de la Administración si bien no de la Consejería de Sanidad pero sí con los servicios del 112 podemos citar la queja de un ciudadano que puso en nuestro conocimiento el fallecimiento de un paciente presuntamente por el retraso de los servicios de urgencia a la hora de acudir a su domicilio así como por las diversas confusiones a la hora de transferir la llamada de la familia al Centro de Salud competente. De hecho, desde uno de ellos (sitos ambos en la ciudad de León) se indicó al interlocutor telefónico que pese a la gravedad del paciente no se iba a desplazar nadie al domicilio dado que no era el que correspondía al paciente.

Por último nos parece reseñable la reiterada y recurrente queja de un paciente castellano y leonés cuya problemática no acaba de solucionarse. El interesado sufrió hace años



un accidente laboral que determinó la necesidad de tomar un opiáceo del que, finalmente y tras el transcurso del tiempo, se ha hecho dependiente. El problema deriva de que el meritado medicamento ya no surte el efecto deseado si bien la dependencia al mismo ha ido en aumento. Por ello su médico de Atención Primaria le indicó la pertinencia de desintoxicarse del fármaco en cuestión dado que la adicción ha generado una serie de problemas de índole física y psíquica (unidos a la presunta falta de control de las dosis suministradas) y en estos términos requerimos a la Consejería de Sanidad a fin de que se le facilitara una Unidad especializada para llevar a cabo tal tratamiento. La resolución fue aceptada si bien, una vez derivado el paciente a la misma, en ella le indicaron que no era el lugar más adecuado para su situación. Por ello nos vimos en la necesidad de iniciar un nuevo expediente y formular una resolución puesto que tuvimos conocimiento de que la adicción podía tener su origen en el deficiente seguimiento de la dolencia del paciente quien no había sido sometido a la vigilancia adecuada. Dada esta circunstancia, estimamos necesario urgir la solución del problema del paciente bien dentro del sistema sanitario de Castilla y León, bien fuera. Sin embargo la Consejería de Sanidad no ha estimado oportuno seguir nuestras recomendaciones.

#### **ÁREA K**

#### **JUSTICIA**

En el año 2009 se ha producido un notable incremento del número de reclamaciones que se engloban bajo este epígrafe.

En concreto, frente a las 94 quejas registradas el pasado año, el número total de las presentadas este año asciende a la cifra de 175 reclamaciones. Ahora bien, conviene aclarar que del total de las recibidas, 99 quejas tenían el mismo objeto dado que en todas ellas los reclamantes aludían a la necesidad de agilizar la tramitación de un recurso contencioso-administrativo en el que se había impugnado un proceso selectivo.

Al margen de lo anterior, el análisis de las quejas recibidas permite afirmar que con carácter general año tras año los ciudadanos que se dirigen a esta institución plantean el mismo tipo de problemas.

Así, al lado de reclamaciones relacionadas con el régimen penitenciario o con el funcionamiento de los registros civil, de la propiedad y mercantil así como en relación con la actuación del ministerio fiscal, se ha registrado y tramitado un total de 145 quejas relativas al funcionamiento de los órganos judiciales.



Dentro de esas 145 reclamaciones se engloban, además de los 99 expedientes ya mencionados, reclamaciones relacionadas con el contenido de resoluciones judiciales (en concreto, 21 expedientes) y supuestas actuaciones irregulares o retrasos en la tramitación o resolución de procedimientos judiciales o en la ejecución de lo resuelto.

Destaca este año una reclamación en la que, en contra de lo que habitualmente se sostiene, el reclamante se mostraba disconforme con lo que consideraba una excesiva rapidez en la tramitación y resolución de un proceso judicial en el que se encontraba inmerso.

Han sido 5 las reclamaciones formuladas en relación con los registros civil, mercantil y de la propiedad dependientes del Ministerio de Justicia. En concreto, una de dichas reclamaciones se refería al registro civil, tres al registro de la propiedad y una al registro mercantil. Además, se han tramitado dos quejas relacionadas con la actuación del Ministerio Fiscal, una de ellas en relación con la necesaria unidad de actuación en el ejercicio de su función y otra en la que se reflejaba la disconformidad del reclamante con el archivo de una denuncia que había presentado en la Fiscalía. En todos estos casos los problemas planteados excedían el ámbito de actuación de esta institución.

Por otro lado, pese a la falta de competencias, los problemas que afectan a personas sujetas a penas privativas de libertad siguen planteándose ante esta institución, reclamaciones que en la mayoría de los casos son remitidas al Defensor del Pueblo dada la naturaleza estatal de las administraciones frente a las que las mismas se formulan. De hecho, de los 8 expedientes registrados en relación con este tipo de cuestiones sólo uno ha sido rechazado directamente al constatarse que esa misma queja se había presentado ante el Defensor del Pueblo lo que hacía innecesaria su remisión por esta Procuraduría.

También se ha remitido al Defensor del Pueblo una reclamación planteada en relación con las condiciones en las que se encontraba un ciudadano español preso en una cárcel extranjera.

Se ha rechazado directamente una reclamación en la que se formulaba una solicitud de asesoramiento y otra en la que se aludía a un conflicto ciudadano y en la que se consideraba precisa una orden de protección o de alejamiento.

Y, en fin al igual que en años anteriores, a lo largo del año 2009 se han planteado diversas reclamaciones relacionadas con el reconocimiento del derecho a asistencia jurídica gratuita y el turno de oficio (4 relativas a justicia gratuita y 1 relacionada con la renuncia de un abogado designado por el turno de oficio) y varias en relación con la práctica profesional de abogados y procuradores y con la actuación de los Colegios de Abogados o el Consejo de los Ilustres Colegios de Abogados de Castilla y León.



En concreto, han sido 3 las planteadas frente a colegios de abogados o el Consejo de los Ilustres Colegios de Abogados de Castilla y León y 4 las formuladas frente a la actuación de abogados (aunque en una de ellas también se aludía a la actuación de un procurador de los Tribunales) al considerar los reclamantes que no habían actuado correctamente en los asuntos que les habían sido encomendados o tener dudas sobre la regularidad de dicha actuación.

En ninguno de estos supuestos se ha estimado procedente la intervención de esta institución en atención a su ámbito de competencias. En este sentido parece conveniente indicar en relación con el reconocimiento del derecho a asistencia jurídica gratuita que los órganos encargados de su resolución no dependen de esta Comunidad Autónoma, debiendo señalarse igualmente en relación con la práctica profesional de abogados y procuradores la naturaleza privada de la relación que une a un ciudadano con el abogado o procurador que elige libremente.

Por ello, en su mayor parte las quejas recibidas en relación con estas cuestiones se han remitido al Defensor del Pueblo para su tramitación, si bien alguna se ha rechazado directamente ante la existencia de un pronunciamiento judicial y en otros, ante la ausencia de actuación administrativa alguna en el problema planteado por los reclamantes.

Por razones obvias, esta institución no ha formulado resolución alguna en esta área de justicia dado las escasas posibilidades de intervención existentes puesto que hasta la fecha no se ha producido un traspaso de competencias en esta materia.

En el momento en que se produzca dicho traspaso aumentarán las posibilidades de actuación de esta Procuraduría, si bien siempre quedará al margen de sus funciones de supervisión el contenido de todas aquellas actuaciones directamente derivadas del ejercicio de la potestad jurisdiccional que la Constitución atribuye en exclusiva a los jueces y magistrados que integran el denominado Poder Judicial.

## **ÁREA L**

### **INTERIOR, EXTRANJERÍA, EMIGRACIÓN**

#### **1. INTERIOR**

Durante el pasado ejercicio los aspectos que centraron la mayor parte de las quejas de los ciudadanos fueron el tráfico y la seguridad vial, siendo cuestionada nuevamente, la actividad sancionadora en materia de tráfico.

Esta Procuraduría ha seguido el criterio reiterado en anteriores informes anuales en el examen del ejercicio de la potestad sancionadora que ha sido el de comprobar si se han cumplido las garantías formales que la ley prevé para que el presunto infractor pueda ejercitar



su derecho de defensa. Si los denunciados no se oponen a la denuncia o no se infringen las normas de procedimiento no existe posibilidad de intervención de esta institución.

En alguno de los supuestos examinados, la actuación ha sido correcta, por lo que no ha sido necesario formular una resolución; sin embargo, en otros esta Procuraduría ha resuelto pedir a la correspondiente administración local, la revocación de una sanción, después de comprobar la omisión de algún aspecto esencial del procedimiento, en especial en el ámbito del régimen de notificaciones, que había producido indefensión al denunciado.

Se valora positivamente una mayor preocupación de la ciudadanía por los aspectos relacionados con la seguridad vial, preocupación que se encuentra en el planteamiento de un número considerable de quejas que demandan determinadas actuaciones de la administración, todas ellas con el objetivo de evitar la producción de accidentes de tráfico.

Desde esta Procuraduría se han emitido resoluciones tendentes a la instalación de la señalización y marcas viales adecuadas a las características de las vías urbanas, en orden a garantizar la seguridad de todos los usuarios de las mismas.

También ha sido necesario requerir de las administraciones locales un incremento del control de algunas conductas infractoras que, en ocasiones, producían perturbaciones del uso de la vía, como la circulación de bicicletas por las aceras y zonas peatonales, y causaban molestias a otros ciudadanos, como los aparcamientos indebidos o la antirreglamentaria circulación de ciclomotores y quads.

Para evitar este tipo de conductas esta institución recomendó el ejercicio de la competencia de vigilancia del tráfico y su correlativa, es decir, la potestad sancionadora, aunque la solución de estos problemas requiera también un esfuerzo mayor de los ayuntamientos en cuanto a la ordenación del tráfico.

La escasez de recursos económicos de los municipios pequeños plantea también dificultades en la regulación de los usos de las vías públicas, o de los vados, aludiendo a su incapacidad económica para mantener un servicio de grúa municipal que permita la retirada de vehículos incorrectamente aparcados. En estos casos se ha recordado las posibilidades con que cuentan los ayuntamientos para hacer cumplir estas normas reguladoras de los usos de las vías públicas, desde el ejercicio de la potestad sancionadora hasta la contratación del servicio en casos puntuales.

En materia de seguridad ciudadana se ha planteado la disconformidad de un ciudadano con la instalación de cámaras de videovigilancia en un edificio público de la ciudad de Salamanca, permitiendo la intervención de esta Procuraduría constatar el cumplimiento de la normativa vigente en el ámbito de la Protección de Datos de carácter personal.





En materia de juego, las autorizaciones administrativas exigibles en orden a la instalación y explotación de las máquinas recreativas ha dado lugar a la formulación de una resolución por parte de esta Procuraduría.

Por último, en el ámbito de los espectáculos, se siguen recibiendo críticas sobre los espectáculos taurinos tradicionales celebrados en distintas localidades de la comunidad autónoma, si bien únicamente se han examinado cuestiones formales relacionadas con la tramitación de las denuncias y escritos dirigidos a la Administración autonómica, insistiéndose en la necesidad del cumplimiento de los plazos y de la obligación genérica de resolver.

Donde sí se apreciaron irregularidades fiscalizables fue en la tramitación de un expediente de autorización de espectáculos taurinos que hizo necesario poner de manifiesto la necesidad de que la administración verifique los requisitos establecidos, según el caso, tanto en el Reglamento de Espectáculos Taurinos Populares de la Comunidad de Castilla y León, como en el Reglamento de Espectáculos Taurinos, en las solicitudes presentadas para la autorización de espectáculos taurinos, procediendo a su concesión o, en su caso, a su denegación expresa con indicación de los motivos de la decisión y con la apertura de un plazo para la presentación de recursos.

## **2. INMIGRACIÓN**

La ralentización de la llegada de inmigrantes, motivada por la actual coyuntura económica negativa del país, no puede hacer olvidar a las administraciones la obligación que les incumbe de desarrollar políticas públicas dirigidas a garantizar la integración de las personas de nacionalidad extranjera y la efectividad del reconocimiento de sus derechos. En Castilla y León, la Administración autonómica y las entidades locales deben llevar a cabo, por mandato estatutario y dentro de sus respectivos ámbitos competenciales, acciones dirigidas a promover la integración social, económica, laboral y cultural del colectivo inmigrante, cuya presencia en la sociedad castellano y leonesa ha alcanzado un nivel especialmente relevante en los últimos años.

El Procurador del Común, con la finalidad de cumplir adecuadamente su función de institución defensora de los derechos de todos, también de los extranjeros, llevó a cabo en 2008 una iniciativa de acercamiento a este colectivo, consistente en mantener un encuentro con catorce asociaciones y entidades representantes de sus intereses, con el doble objetivo de crear una vía de comunicación con los inmigrantes y de mejorar nuestro conocimiento acerca de los problemas a los que debían enfrentarse estos. En el Informe correspondiente a aquel año, ya pusimos de manifiesto que, a la vista de las cuestiones que habían sido planteadas en aquella reunión, se procedió a la apertura de cinco grandes actuaciones de oficio generales,



cuyo objeto era la asistencia sanitaria, la educación, el empleo, la atención de los menores no acompañados y la reagrupación familiar, respectivamente.

En 2009, una vez obtenida de la Administración autonómica la información correspondiente a los ámbitos indicados, esta institución ha identificado cuarenta y cuatro medidas que pueden ser llevadas a cabo con la finalidad de mejorar la integración de los extranjeros y la protección de sus derechos en nuestra Comunidad. La adopción de treinta y siete de ellas se ha sugerido, a través de cuatro resoluciones, a las Consejerías competentes en cada caso por razón de la materia, bien como recomendaciones de ejecución de medidas contempladas en el Plan Integral de Inmigración en Castilla y León 2005-2009, bien como sugerencias para su inclusión en el II Plan Integral de Inmigración que se elabore para el período que comienza en 2010. Las siete medidas restantes fueron puestas en conocimiento del Defensor del Pueblo, debido a que la competencia para acordar las mismas correspondía a la Administración del Estado.

A continuación, se procede a hacer una breve referencia a las más relevantes de ellas.

En primer lugar, en materia de asistencia sanitaria, las medidas propuestas se refirieron a la obtención de la tarjeta sanitaria individual, sugiriéndose la regulación específica del procedimiento correspondiente en el ámbito autonómico; a la atención sanitaria de los inmigrantes que se encontrasen en situación irregular; a la necesidad de considerar las características específicas de los extranjeros en el momento de garantizarles su acceso al sistema sanitario público, por ejemplo, mediante la formación específica del personal sanitario o a través de la implantación de la figura del mediador intercultural; a la atención especial requerida por los menores inmigrantes; y, en fin, al apoyo específico de programas dirigidos a las mujeres extranjeras.

Respecto al derecho a la educación, las sugerencias realizadas se encontraban relacionadas con los siguientes aspectos del sistema educativo: adecuación de los programas escolares a los problemas específicos que afectan al alumnado inmigrante, proponiéndose, como medida más general, el diseño y aplicación de un nuevo Plan de Atención al Alumnado Extranjero y de Minorías Culturales; acogida adecuada de los alumnos extranjeros, incrementando, si fuera necesario, el número de aulas Aliso y reforzando la participación de las familias en el proceso de adaptación de los menores en los centros educativos; absentismo escolar, fomentando la lucha contra esta lacra, con especial incidencia en el ámbito del alumnado inmigrante; y, en fin, acceso de los extranjeros a los niveles educativos no obligatorios, garantizando la inexistencia de limitaciones que lesionen su derecho constitucionalmente reconocido a la educación.



En tercer lugar, en cuanto al acceso al servicio público de empleo y a cursos de formación profesional de los inmigrantes, se propuso la adopción de medidas dirigidas a garantizar la inscripción de los extranjeros como demandantes de empleo, cuando cumplieran los requisitos para ello; a fomentar su acceso a los cursos de formación profesional, interpretando flexiblemente las exigencias relativas a la acreditación de títulos o conocimientos académicos; y, en fin, a garantizar una atención adecuada a los mismos en las oficinas de empleo, diseñando un programa de formación específica para los empleados públicos que prestan sus servicios en las mismas.

En el ámbito de la protección de los menores extranjeros no acompañados, el objetivo último es garantizar el pleno respeto de los derechos de estos como niños. Con este fin último, se sugirió a la Administración autonómica la adopción de once medidas en tres momentos diferentes: en la fase de localización del menor y adopción de las actuaciones inmediatamente posteriores, se propuso, entre otras, la asunción de la tutela de los menores extranjeros no acompañados localizados y el inicio inmediato de las actuaciones dirigidas a documentar a los mismos y a obtener su autorización de residencia; en cuanto al ejercicio de la tutela propiamente dicho, se recomendó la mejora general de los recursos dirigidos a garantizar la efectiva integración de los menores; por último, respecto a las actuaciones a desarrollar una vez que los menores alcancen la mayoría de edad, se recomendó, entre otras medidas, la adaptación de los programas de apoyo a la vida adulta a las especiales circunstancias de las personas extranjeras.

Finalmente, respecto al derecho a la reagrupación familiar, considerando la competencia estatal para tramitar y resolver los procedimientos administrativos a través de los cuales se ejerce este derecho, procedimos a remitir una comunicación al Defensor del Pueblo, proponiendo a esta institución que valorase iniciar actuaciones dirigidas a sugerir a los órganos competentes de la Administración del Estado siete medidas de carácter normativo y ejecutivo. Entre otras, nos referíamos en aquella comunicación a la determinación de la cuantía de los medios de vida exigibles a los efectos de poder ejercer este derecho; al establecimiento de criterios objetivos para determinar si existen razones que justifican la residencia en España de ascendientes reagrupables; o, en fin, a la emisión de instrucciones con el objetivo de que las misiones diplomáticas y las oficinas consulares no realicen un doble control del cumplimiento de los requisitos exigibles.

En la fecha de cierre de este Informe, habían sido contestadas y aceptadas, cuando menos parcialmente, las resoluciones formuladas en relación con la atención sanitaria, el derecho a la educación y la protección de los menores extranjeros no acompañados. Como manifestaciones más destacadas de estas aceptaciones, se pueden citar, en relación con la asistencia sanitaria, el anuncio de la futura regulación autonómica del procedimiento de



concesión de la tarjeta sanitaria individual, así como de la adopción de medidas específicas dirigidas a la atención sanitaria de la población inmigrante en situación irregular; en relación con el derecho a la educación, la Administración autonómica nos ha comunicado la futura ejecución de medidas para reforzar la implicación de las familias en la educación de sus hijos o la lucha específica contra el absentismo escolar en el colectivo del alumnado inmigrante; y, en fin, respecto a la protección de los menores extranjeros no acompañados, la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades manifestó su coincidencia sustancial con el planteamiento esencial de base, la fundamentación general y la pretensión de la resolución formulada por esta institución.

Deseamos que la aceptación de un gran número de nuestras propuestas por la Administración autonómica se traduzca en su futura incorporación al II Plan Integral de Inmigración en Castilla y León 2010-2013.

Por otro lado, desde el punto de vista de las quejas planteadas por los ciudadanos en materia de inmigración, podemos afirmar que 2009 ha sido el primer año donde la evolución del fenómeno de la inmigración y la relevancia que la acción de los poderes públicos autonómicos ha adquirido en orden a la integración de los extranjeros, ha tenido su reflejo, todavía reducido, en el número de personas que han acudido a esta institución y en las cuestiones planteadas por las mismas.

### **3. EMIGRACIÓN**

Muchos años antes de que Castilla y León se convirtiera en tierra de acogida de personas de otras nacionalidades, de las nueve provincias de la Comunidad partieron muchos ciudadanos a otros países en busca de mejores perspectivas de futuro. En la actualidad, más de cien mil de ellos y de sus descendientes residen aún en el extranjero. En consecuencia, los poderes públicos de la Comunidad deben desarrollar una acción pública dirigida a la protección de los derechos de aquellas personas y al fomento de su retorno. El Plan integral de apoyo a la ciudadanía castellana y leonesa en el exterior y a la emigración de retorno 2009-2012 ha supuesto un intento de ordenación e impulso de las actuaciones de la Administración autonómica en este ámbito. Por su parte, esta Procuraduría ha sido siempre consciente de la obligación que tienen los poderes públicos de la Comunidad de defender y promover los derechos de los ciudadanos de Castilla y León residentes en el exterior, poniéndolo de manifiesto así a través de nuestras resoluciones e informes anuales, con especial intensidad desde el año 2004. Sin embargo, el escaso número de quejas presentadas en esta materia por los ciudadanos en 2009 (2) nos impide realizar una primera valoración de la aplicación y efectividad de las medidas contempladas en aquel Plan. Por este motivo, no descartamos el



inicio en 2010 de diversas actuaciones de oficio, como complemento a las quejas que presenten los ciudadanos, con el objetivo de supervisar la eficacia de aquel Plan.

#### **4. RECONOCIMIENTO DE DERECHOS A LAS PERSONAS REPRESALIADAS DURANTE LA GUERRA CIVIL Y LA DICTADURA**

A pesar del tiempo transcurrido desde la aprobación de la conocida como “Ley de memoria histórica”, se puede afirmar que dos de las cuestiones más relevantes contenidas en la misma precisan de desarrollo y determinación en cuanto a su aplicación concreta a la realidad. Relacionada con la primera de ellas, relativa a la identificación y localización de personas desaparecidas violentamente durante la Guerra Civil o la represión política posterior y cuyo paradero se ignore, se encuentra una resolución que ya fue formulada en 2004 a la Administración autonómica, en la cual se sugirió a la misma la elaboración de un protocolo donde se estableciera cuándo se debía proceder a las exhumaciones de fosas comunes, quién lo debía solicitar y cuál debía ser el procedimiento en cada caso para realizar aquellas. La segunda de las cuestiones señaladas es la relacionada con la retirada de símbolos de exaltación, personal o colectiva, de la sublevación militar, de la Guerra Civil y de la represión de la Dictadura en el ámbito competencial de las administraciones autonómica y local. Precisamente, a esta última cuestión se han referido las tres quejas presentadas por los ciudadanos en este ámbito material en 2009.

### **ÁREA M**

#### **HACIENDA**

La intervención del Procurador del Común en el ámbito tributario, que tiene como finalidad última la protección de los derechos de los contribuyentes castellanos y leoneses, ha experimentado un notable incremento respecto al año anterior. Este aumento no es sino un reflejo de la importancia de esta materia en la vida cotidiana del ciudadano. Por otra parte, tal importancia no sólo es apreciable desde la perspectiva del contribuyente sino también desde la de las administraciones públicas cuya autonomía está íntimamente ligada a la suficiencia de sus propias haciendas.

Pocos o ningún aspecto de la vida del ciudadano carecen de trasunto en el ámbito tributario, ya sea éste local, autonómico o estatal. El art. 15.a) del vigente Estatuto de Autonomía de Castilla y León dispone como deber de los castellanos y leoneses “contribuir al sostenimiento del gasto público de acuerdo con su capacidad económica”. Este deber tiene como contrapartida una serie de derechos sobre la base de un sistema tributario justo basado



en los principios de igualdad y progresividad tal y como dispone el propio texto constitucional. Por su parte, el art. 34 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria recoge los derechos y garantías de los obligados tributarios.

El Procurador del Común como garante de los derechos de los castellanos y leoneses lleva a cabo una intensa labor de protección de los mismos en el ámbito tributario en relación con la actuación de la administración autonómica y local, si bien en el presente año a pesar del aumento del número de quejas en la materia, las actuaciones en relación con la actividad de la Consejería de Hacienda han sido residuales en relación con la municipal.

En todo caso los castellanos y leoneses siguen solicitando a nuestra institución la protección de derechos cuya tutela no nos corresponde. Sigue existiendo un número importante de personas que acuden en relación con la actuación de los bancos así como respecto de la actividad de las compañías de seguros. En tales casos nos vemos en la necesidad de remitirlos a la Oficina de Defensa del Cliente Bancario de cada entidad, así como a la Dirección General de Seguros y, más concretamente, a la figura del Comisionado para la Defensa del Asegurado y del Partícipe en Planes de Pensiones.

Asimismo, esta institución, en ejercicio de las competencias conferidas en el art. 1.2 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, ha recibido quejas de los ciudadanos en materias de tributos de carácter estatal, concernientes principalmente al IRPF o a la actividad del Catastro, que han sido remitidas al Defensor del Pueblo, dado que la actividad fiscalizable proviene de la Administración General del Estado.

En el ámbito de la potestad tributaria de los entes locales, en lo relativo a impuestos locales, esta institución se ha pronunciado sobre la bonificación de la cuota del Impuesto sobre Bienes Inmuebles por familia numerosa, y la exigencia del requisito de empadronamiento de todos los miembros de la unidad familiar en el inmueble objeto del tributo.

En cuanto a las haciendas locales y la actividad municipal vinculada a las mismas, las tasas y, concretamente, las tasas por suministro de agua potable, han experimentado un considerable aumento, siendo uno de los temas que más actuaciones ha generado. Ha de reseñarse que las solicitudes de salvaguarda y amparo se refieren a todas las fases de la prestación del servicio desde la colocación de los contadores, hasta la verificación de los mismos. En otros casos la cuestión se agrava puesto que las administraciones municipales otorgan a sus concesionarios unas prerrogativas que exceden de las legalmente previstas.

En todo caso, la variada casuística de las tasas ha dado lugar a resoluciones de diversa índole y a archivos por inexistencia de irregularidad, siendo una constante las quejas de los administrados que ponen de manifiesto la inexistencia de un servicio (generalmente el de



recogida de basura) por el que sin embargo se les giran las tasas correspondientes, cuestión sobre la que se ha formulado resolución durante este ejercicio.

Por lo que respecta a las llamadas contribuciones especiales, este año las quejas sobre esta materia han experimentado un considerable aumento, incidiendo en cuestiones de carácter estrictamente procedimental, en la determinación del módulo de reparto o en la falta de necesidad o de realización de la obra o servicio proyectado, de forma que, con carácter general, este tipo de reclamaciones exigen, por parte de esta Procuraduría, una supervisión en su integridad, del expediente administrativo tramitado por la administración local al efecto.

# **ESTADÍSTICAS**





## **ATENCIÓN AL CIUDADANO**

**ATENCIÓN AL CIUDADANO**

A lo largo del año 2009, el servicio de atención al ciudadano ha mantenido casi 1150 entrevistas presenciales, en las que han participado cerca de 1700 personas. De ellas, 374 entrevistas se han celebrado en la sede de la Institución, y 773 entrevistas se han celebrado con ocasión de los 226 desplazamientos periódicos que la institución ha realizado durante el año por toda la geografía de la Comunidad Autónoma.

Como consecuencia de esta actividad el Procurador del Común ha recibido 781 quejas.

**DESPLAZAMIENTOS PARA ATENCIÓN AL CIUDADANO FUERA DE LA SEDE DE LA INSTITUCIÓN. DISTRIBUCIÓN PROVINCIAL**

Ávila .....	11
Burgos (incluyendo Miranda de Ebro).....	14
León (Ponferrada) .....	12
Palencia .....	12
Salamanca.....	12
Segovia .....	12
Soria .....	10
Valladolid .....	24
Zamora (incluyendo Benavente) .....	12
<b>Total.....</b>	<b>226</b>

**ENTREVISTAS PRESENCIALES. DISTRIBUCIÓN POR PROVINCIAS**

Ávila .....	80
Burgos (incluyendo Miranda de Ebro).....	110
León (incluyendo Ponferrada) .....	436
Palencia .....	78
Salamanca.....	98
Segovia .....	81
Soria .....	40
Valladolid .....	134
Zamora (incluyendo Benavente) .....	90
<b>TOTAL .....</b>	<b>1147</b>

**QUEJAS PRESENTADAS A TRAVÉS DE ENTREVISTA****DISTRIBUCIÓN PROVINCIAL**

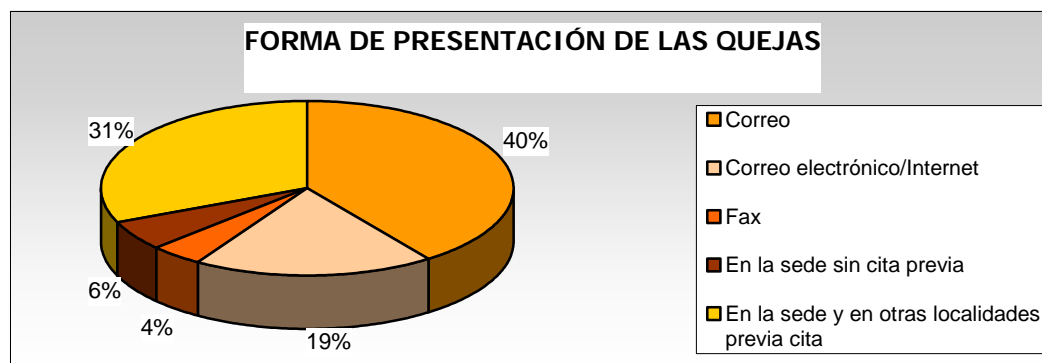
Ávila .....	52
Burgos .....	89
León .....	259
Palencia .....	59
Salamanca.....	66
Segovia.....	57
Soria.....	33
Valladolid .....	90
Zamora .....	76
<b>TOTAL .....</b>	<b>781</b>

## **QUEJAS 2009**



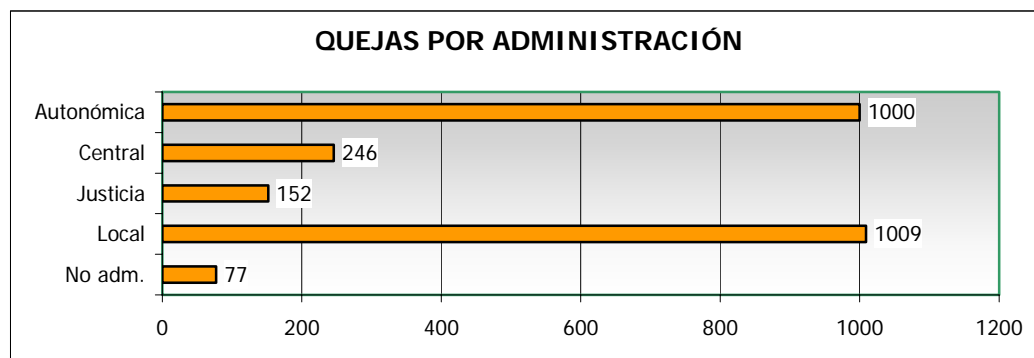
**FORMA DE PRESENTACIÓN DE LAS QUEJAS**

Servicio de Atención al ciudadano.....	781	31%
Correo.....	994	40%
Correo electrónico/Internet .....	472	19%
Fax .....	98	4%
Registro .....	139	6%
<i>TOTAL .....</i>	<i>2484</i>	



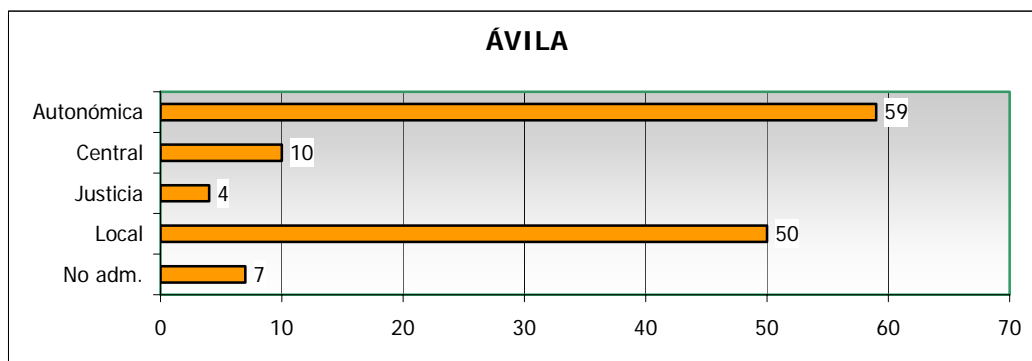
**DISTRIBUCIÓN DE LAS QUEJAS SEGÚN LA ADMINISTRACIÓN A LA QUE AFECTAN**

Autonómica .....	1000	40%
Central .....	246	10%
Justicia .....	152	6%
Local-Ayuntamientos. ....	893	36%
Local-Diputaciones .....	44	2%
Local-Entidades locales menores .....	56	2%
Local-Mancomunidades.....	4	0%
Local-Otras entidades .....	12	0%
No administración. ....	77	3%
<i>TOTAL .....</i>	<i>2484</i>	

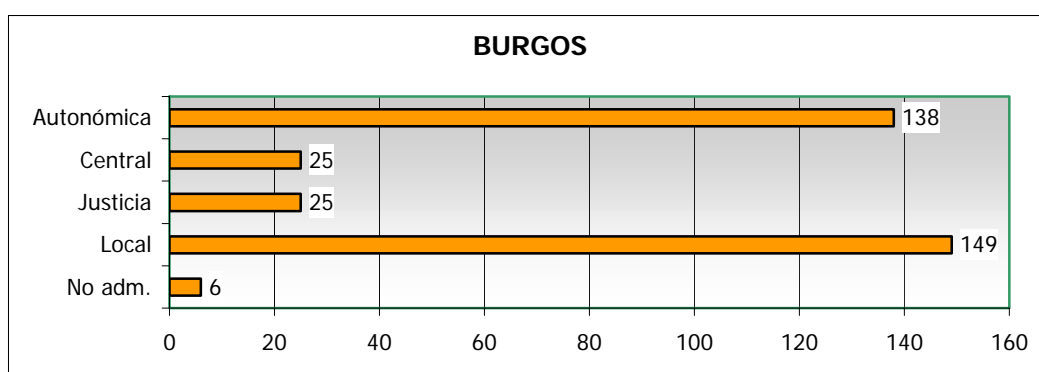


**ADMINISTRACIÓN AFECTADA POR LAS QUEJAS PRESENTADAS EN CADA  
PROVINCIA****ÁVILA**

Autonómica .....	59	45%
Central .....	10	8%
Justicia .....	4	3%
Local .....	50	38%
No administración .....	7	5%
<i>TOTAL</i> .....	<i>130</i>	

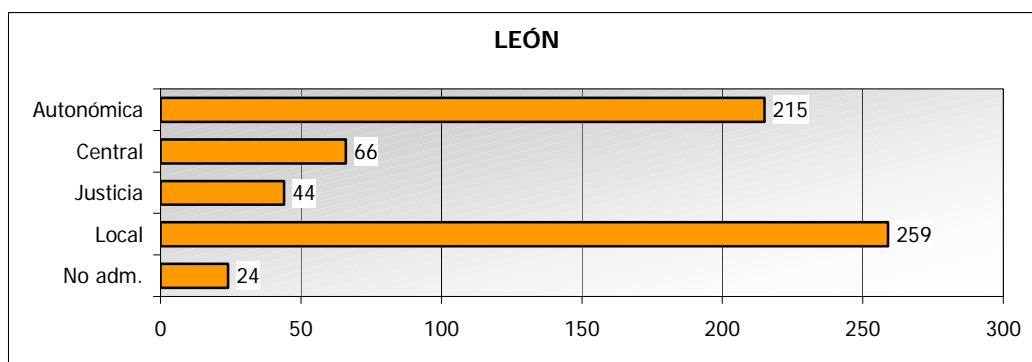
**BURGOS**

Autonómica .....	138	40%
Central .....	25	7%
Justicia .....	25	7%
Local .....	149	43%
No adm. ....	6	2%
<i>TOTAL</i> .....	<i>343</i>	

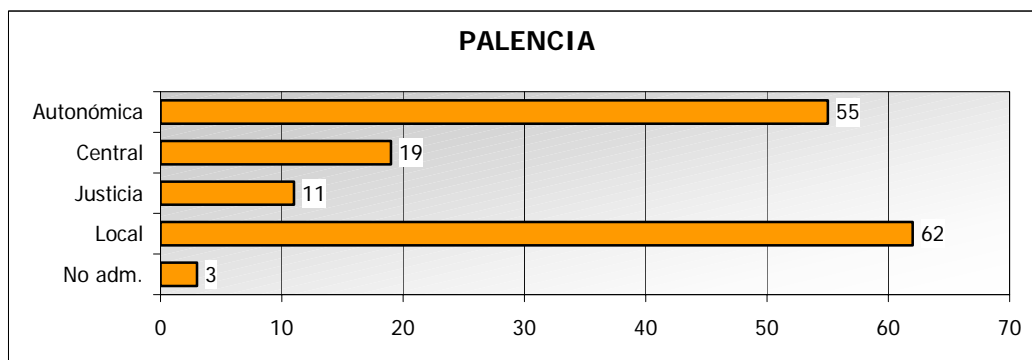


**LEÓN**

Autonómica .....	215	35%
Central .....	66	11%
Justicia .....	44	7%
Local .....	259	43%
No adm. ....	24	4%
<i>TOTAL.....</i>	<i>608</i>	

**PALENCIA**

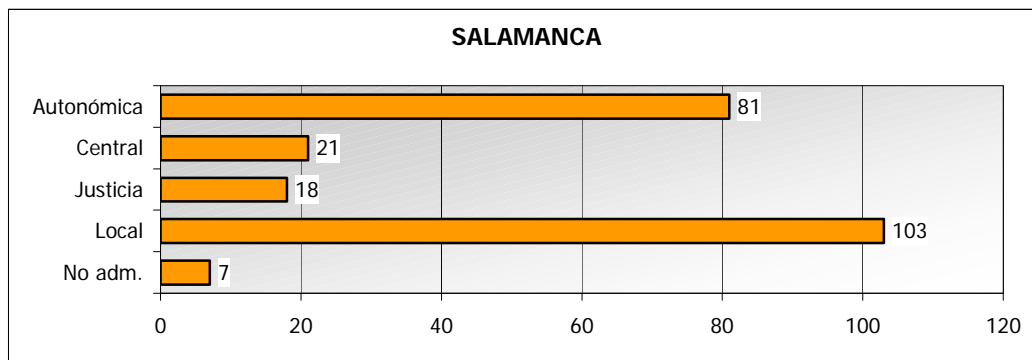
Autonómica .....	55	37%
Central .....	19	13%
Justicia .....	11	7%
Local .....	62	41%
No adm. ....	3	2%
<i>TOTAL.....</i>	<i>150</i>	



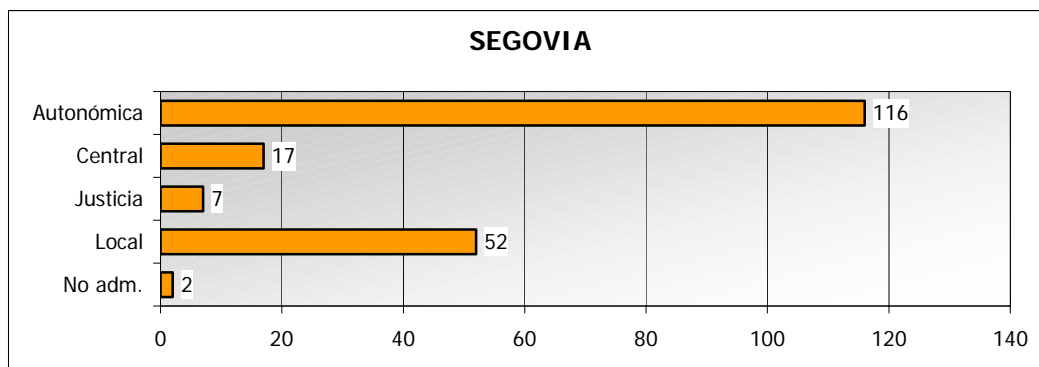


**SALAMANCA**

Autonómica .....	81	35%
Central .....	21	9%
Justicia .....	18	8%
Local .....	103	45%
No adm. ....	7	3%
<i>TOTAL</i> .....	<i>230</i>	

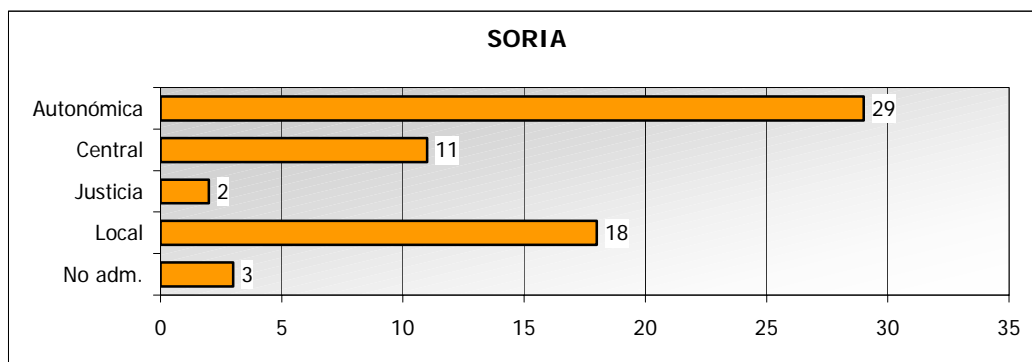
**SEGOVIA**

Autonómica .....	116	60%
Central .....	17	9%
Justicia .....	7	4%
Local .....	52	27%
No adm. ....	2	1%
<i>TOTAL</i> .....	<i>194</i>	

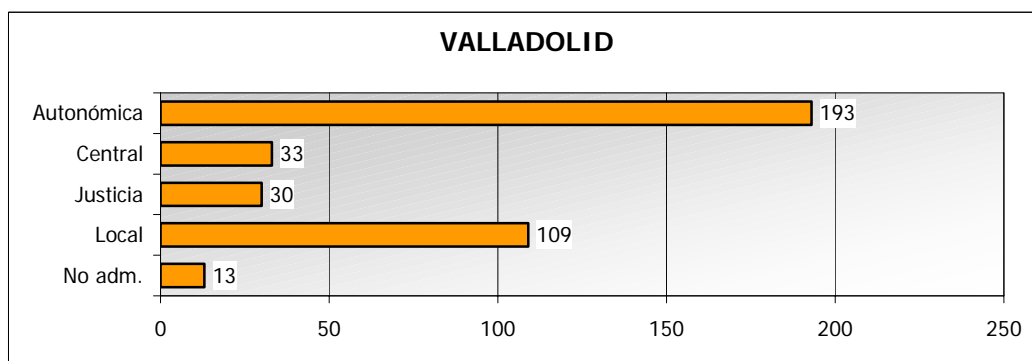


**SORIA**

Autonómica .....	29	46%
Central .....	11	17%
Justicia .....	2	3%
Local .....	18	29%
No adm. ....	3	5%
<i>TOTAL</i> .....	<i>63</i>	

**VALLADOLID**

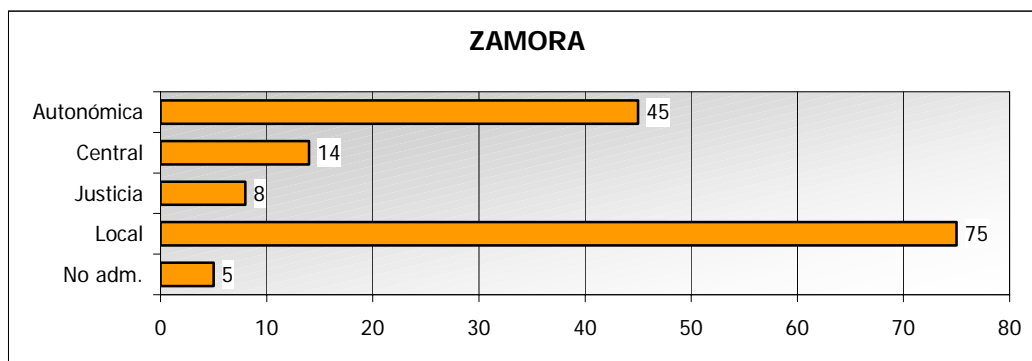
Autonómica .....	193	51%
Central .....	33	9%
Justicia .....	30	8%
Local .....	109	29%
No adm. ....	13	3%
<i>TOTAL</i> .....	<i>378</i>	

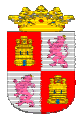




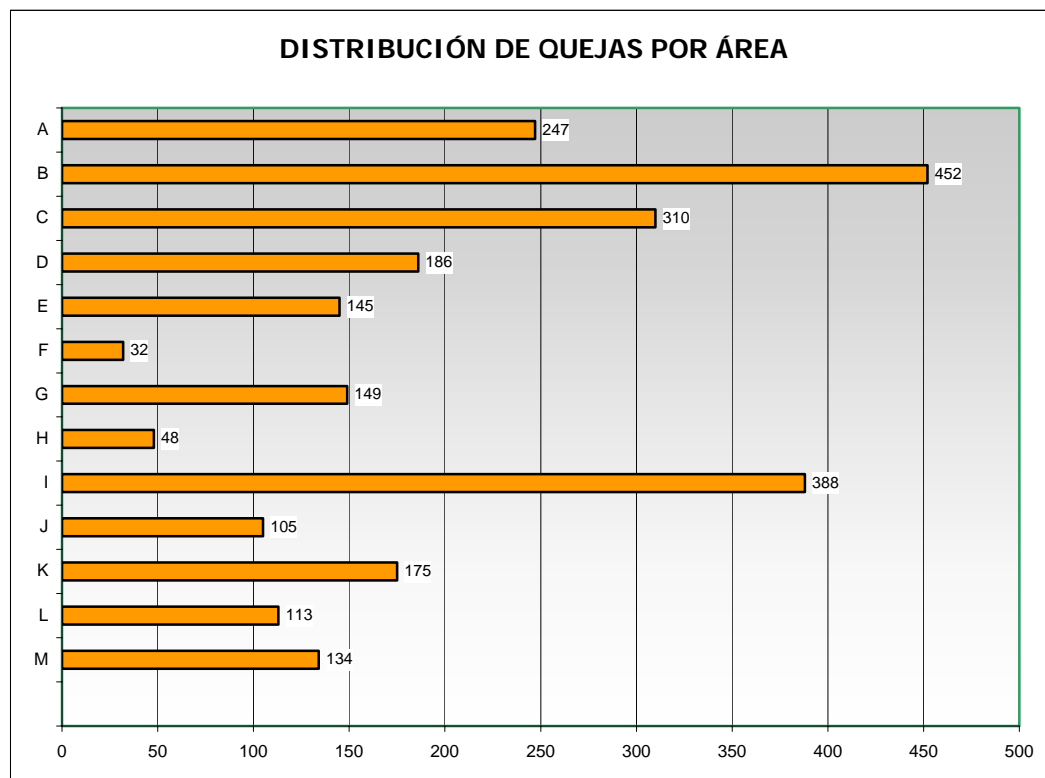
**ZAMORA**

Autonómica .....	45	31%
Central .....	14	10%
Justicia .....	8	5%
Local .....	75	51%
No adm. ....	5	3%
<i>TOTAL</i> .....	<i>147</i>	



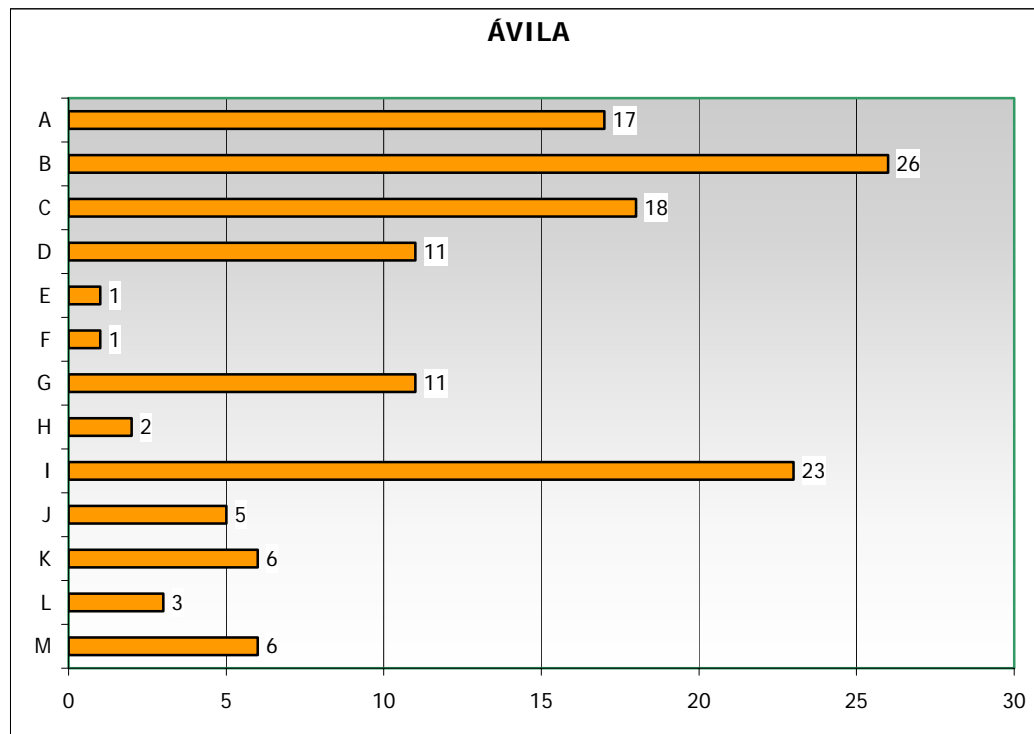
**DISTRIBUCIÓN DE LAS QUEJAS POR ÁREA**

A	Función Pública .....	247	10%
B	Régimen Jurídico de las CC LL, Bienes y Servicios Municipales.....	452	18%
C	Fomento.....	310	12%
D	Medio Ambiente.....	186	7%
E	Educación.....	145	6%
F	Cultura, Turismo y Deportes.....	32	1%
G	Industria, Comercio, Empleo y Seguridad Social.....	149	6%
H	Agricultura y Ganadería .....	48	2%
I	Familia, Igualdad de oportunidades y Juventud .....	388	16%
J	Sanidad y Consumo .....	105	4%
K	Justicia.....	175	7%
L	Interior, Extranjería y Emigración.....	113	5%
M	Hacienda .....	134	5%
	<b>TOTAL.....</b>	<b>2484</b>	



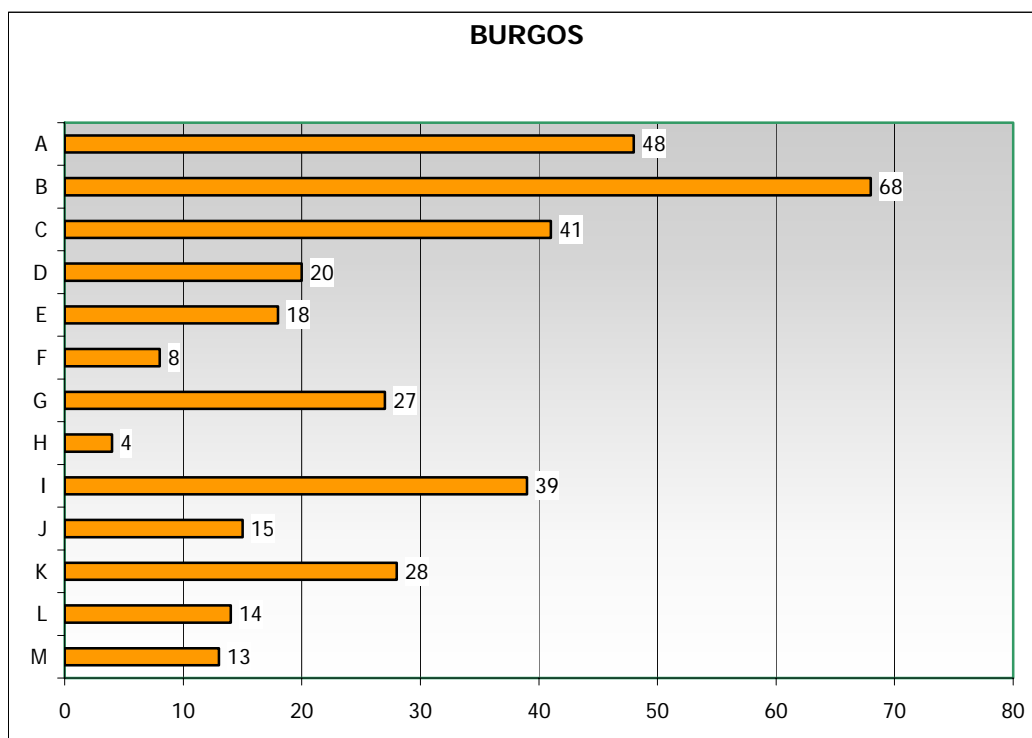
**CLASIFICACIÓN POR ÁREA DE LAS QUEJAS PRESENTADAS EN CADA PROVINCIA****ÁVILA**

A	Función Pública .....	17	13%
B	Régimen Jurídico de las CC LL, Bienes y Servicios Municipales .....	26	20%
C	Fomento .....	18	14%
D	Medio Ambiente .....	11	8%
E	Educación .....	1	1%
F	Cultura, Turismo y Deportes .....	1	1%
G	Industria, Comercio, Empleo y Seguridad Social .....	11	8%
H	Agricultura y Ganadería .....	2	2%
I	Familia, Igualdad de oportunidades y Juventud .....	23	18%
J	Sanidad y Consumo .....	5	4%
K	Justicia .....	6	5%
L	Interior, Extranjería y Emigración .....	3	2%
M	Hacienda .....	6	5%
	<b>TOTAL .....</b>	<b>130</b>	



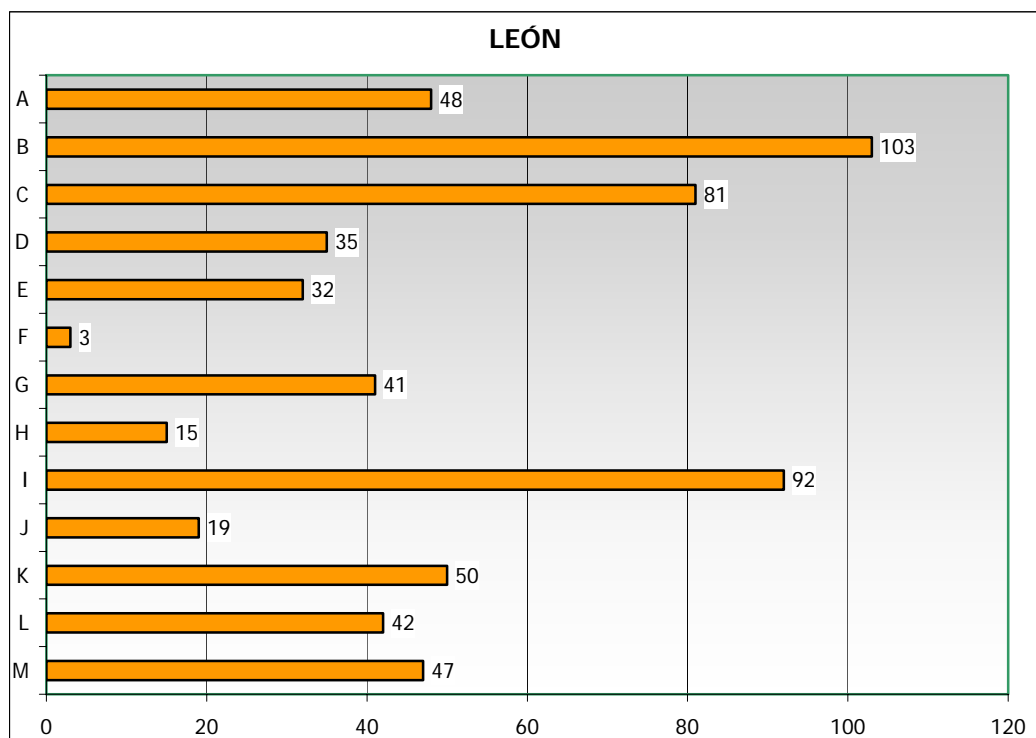
**BURGOS**

A	Función Pública.....	48	14%
B	Régimen Jurídico de las CC LL, Bienes y Servicios Municipales.....	68	20%
C	Fomento.....	41	12%
D	Medio Ambiente.....	20	6%
E	Educación.....	18	5%
F	Cultura, Turismo y Deportes.....	8	2%
G	Industria, Comercio, Empleo y Seguridad Social.....	27	8%
H	Agricultura y Ganadería.....	4	1%
I	Familia, Igualdad de oportunidades y Juventud.....	39	11%
J	Sanidad y Consumo.....	15	4%
K	Justicia.....	28	8%
L	Interior, Extranjería y Emigración.....	14	4%
M	Hacienda.....	13	4%
<b>TOTAL.....</b>		<b>343</b>	



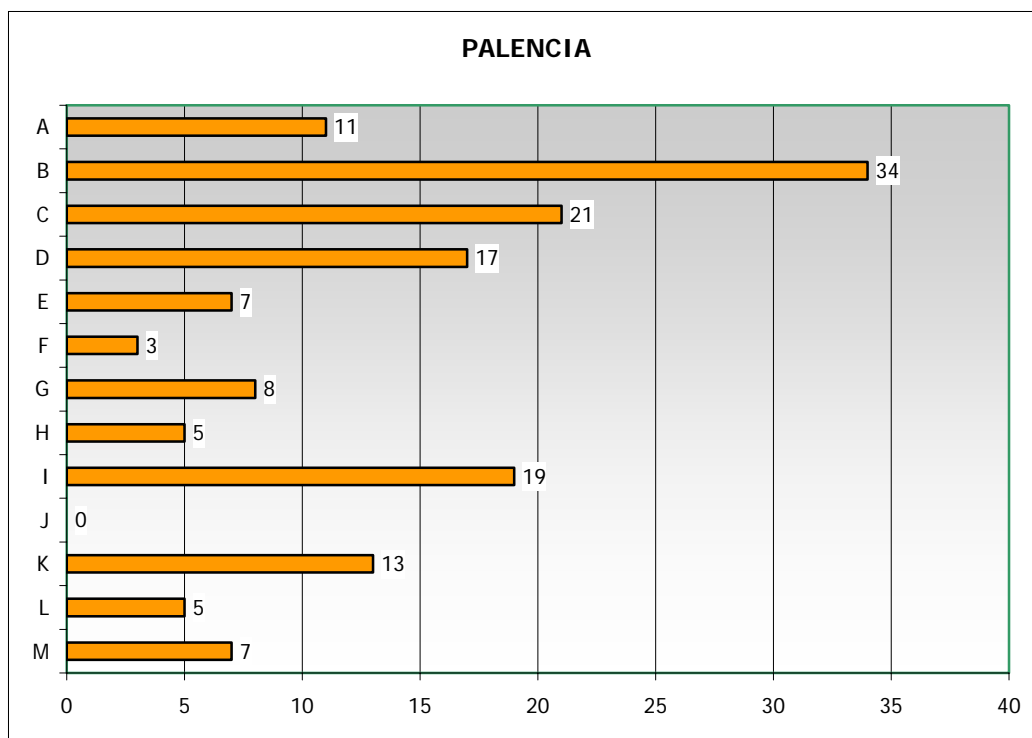
**LEÓN**

A	Función Pública .....	48	8%
B	Régimen Jurídico de las CC LL, Bienes y Servicios Municipales.....	103	17%
C	Fomento.....	81	13%
D	Medio Ambiente.....	35	6%
E	Educación.....	32	5%
F	Cultura, Turismo y Deportes.....	3	0%
G	Industria, Comercio, Empleo y Seguridad Social.....	41	7%
H	Agricultura y Ganadería .....	15	2%
I	Familia, Igualdad de oportunidades y Juventud .....	92	15%
J	Sanidad y Consumo .....	19	3%
K	Justicia.....	50	8%
L	Interior, Extranjería y Emigración.....	42	7%
M	Hacienda .....	47	8%
<b>TOTAL .....</b>		<b>608</b>	



**PALENCIA**

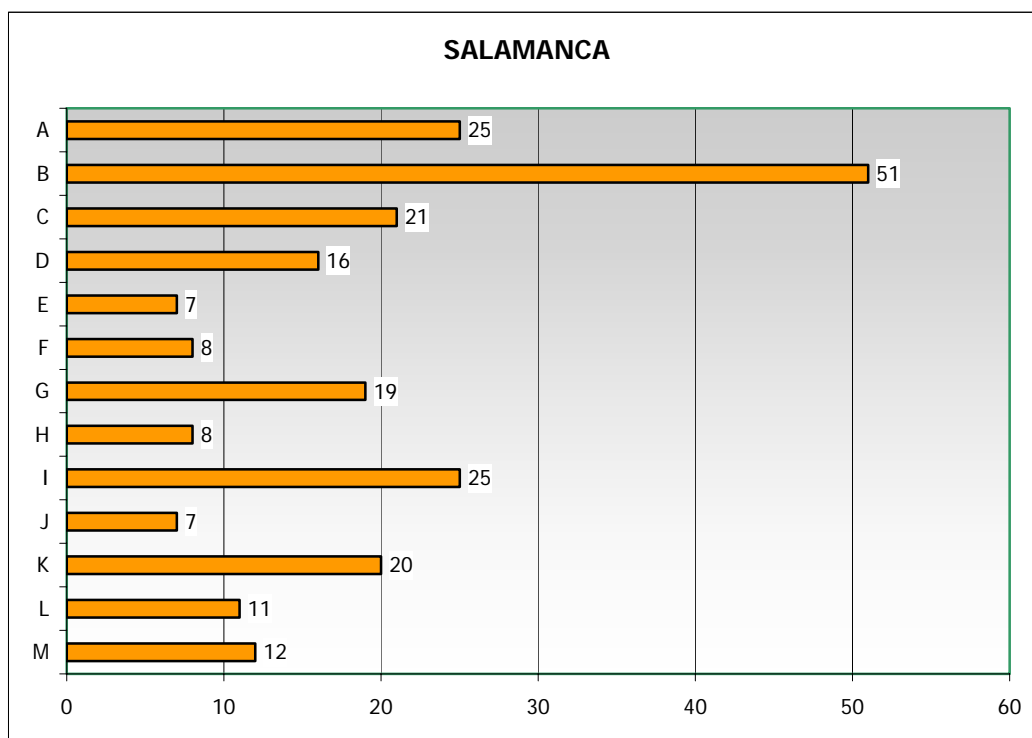
A	Función Pública .....	11	7%
B	Régimen Jurídico de las CC LL, Bienes y Servicios Municipales.....	34	23%
C	Fomento.....	21	14%
D	Medio Ambiente.....	17	11%
E	Educación.....	7	5%
F	Cultura, Turismo y Deportes.....	3	2%
G	Industria, Comercio, Empleo y Seguridad Social.....	8	5%
H	Agricultura y Ganadería .....	5	3%
I	Familia, Igualdad de oportunidades y Juventud .....	19	13%
J	Sanidad y Consumo .....	0	0%
K	Justicia.....	13	9%
L	Interior, Extranjería y Emigración.....	5	3%
M	Hacienda .....	7	5%
<b>TOTAL .....</b>		<b>150</b>	





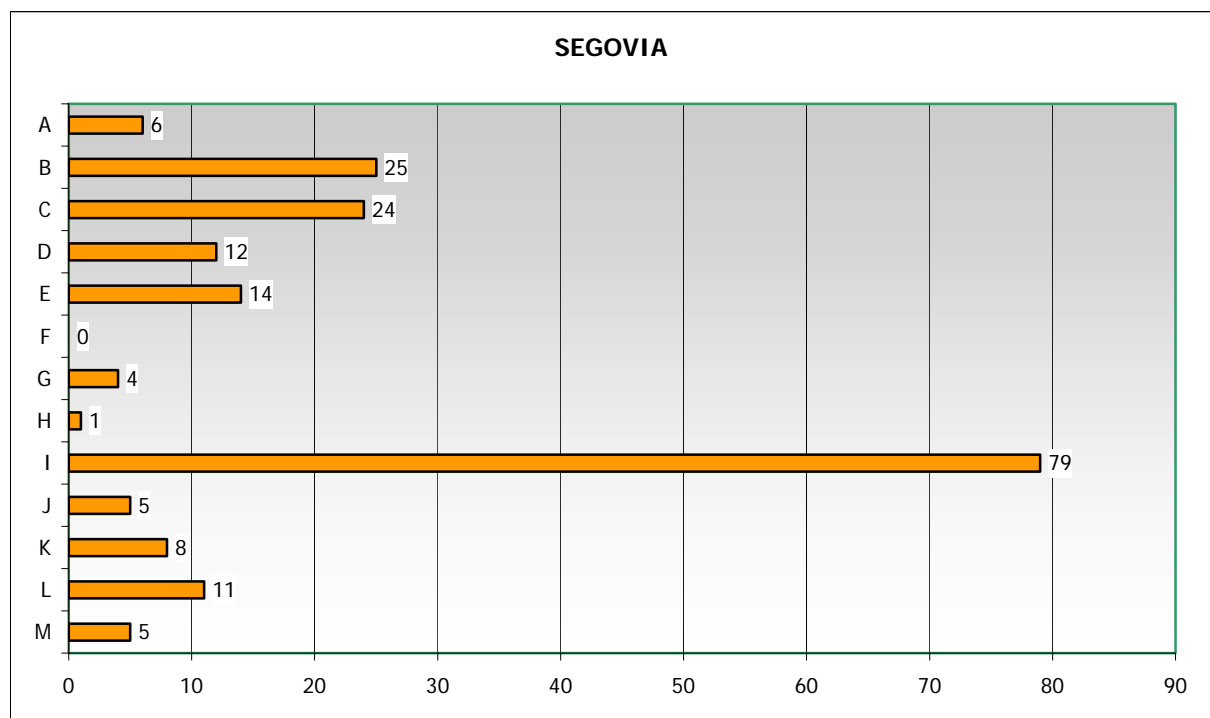
**SALAMANCA**

A	Función Pública.....	25	11%
B	Régimen Jurídico de las CC LL, Bienes y Servicios Municipales.....	51	22%
C	Fomento.....	21	9%
D	Medio Ambiente.....	16	7%
E	Educación.....	7	3%
F	Cultura, Turismo y Deportes.....	8	3%
G	Industria, Comercio, Empleo y Seguridad Social.....	19	8%
H	Agricultura y Ganadería.....	8	3%
I	Familia, Igualdad de oportunidades y Juventud.....	25	11%
J	Sanidad y Consumo.....	7	3%
K	Justicia.....	20	9%
L	Interior, Extranjería y Emigración.....	11	5%
M	Hacienda.....	12	5%
<b>TOTAL .....</b>		<b>230</b>	



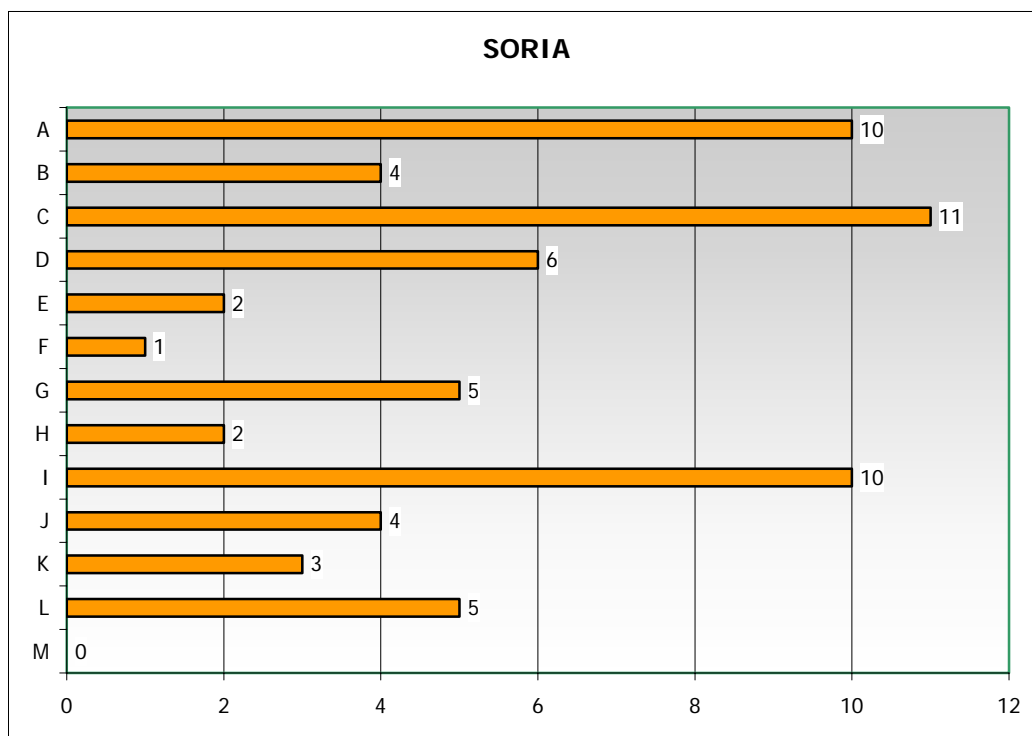
**SEGOVIA**

A	Función Pública .....	6	3%
B	Régimen Jurídico de las CC LL, Bienes y Servicios Municipales.....	25	13%
C	Fomento.....	24	12%
D	Medio Ambiente.....	12	6%
E	Educación.....	14	7%
F	Cultura, Turismo y Deportes.....	0	0%
G	Industria, Comercio, Empleo y Seguridad Social.....	4	2%
H	Agricultura y Ganadería .....	1	1%
I	Familia, Igualdad de oportunidades y Juventud .....	79	41%
J	Sanidad y Consumo .....	5	3%
K	Justicia.....	8	4%
L	Interior, Extranjería y Emigración.....	11	6%
M	Hacienda .....	5	3%
<b>TOTAL .....</b>		<b>194</b>	



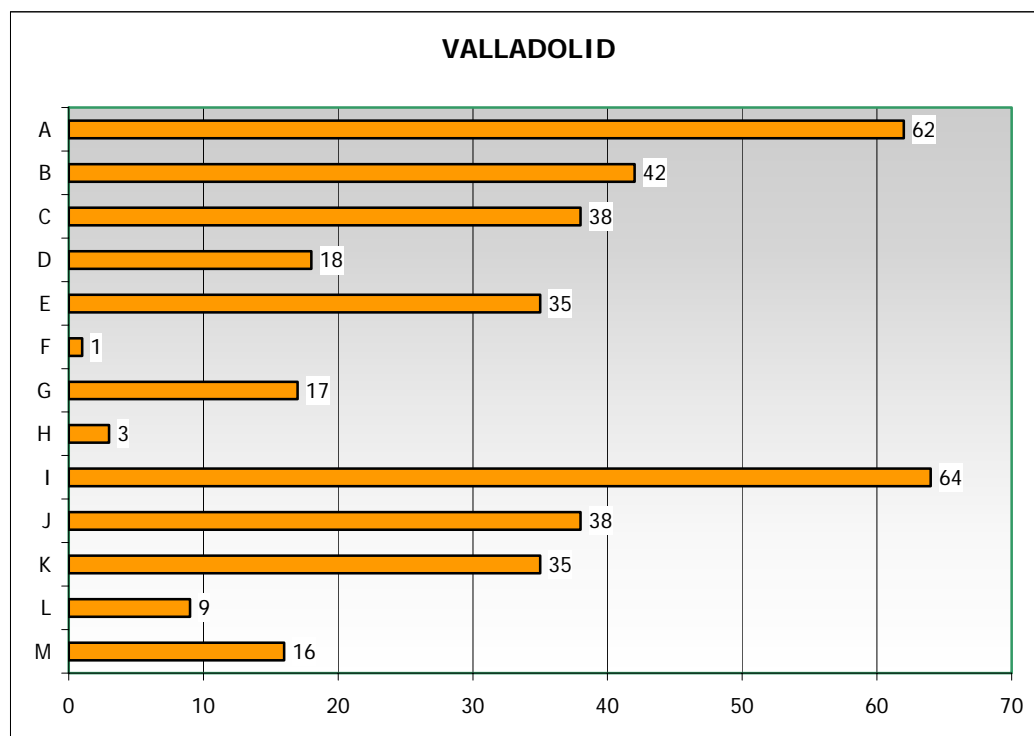
**SORIA**

A	Función Pública .....	10	16%
B	Régimen Jurídico de las CC LL, Bienes y Servicios Municipales.....	4	6%
C	Fomento.....	11	17%
D	Medio Ambiente.....	6	10%
E	Educación.....	2	3%
F	Cultura, Turismo y Deportes.....	1	2%
G	Industria, Comercio, Empleo y Seguridad Social.....	5	8%
H	Agricultura y Ganadería .....	2	3%
I	Familia, Igualdad de oportunidades y Juventud .....	10	16%
J	Sanidad y Consumo .....	4	6%
K	Justicia.....	3	5%
L	Interior, extranjería y emigración.....	5	8%
M	Hacienda .....	0	0%
<b>TOTAL .....</b>		<b>63</b>	



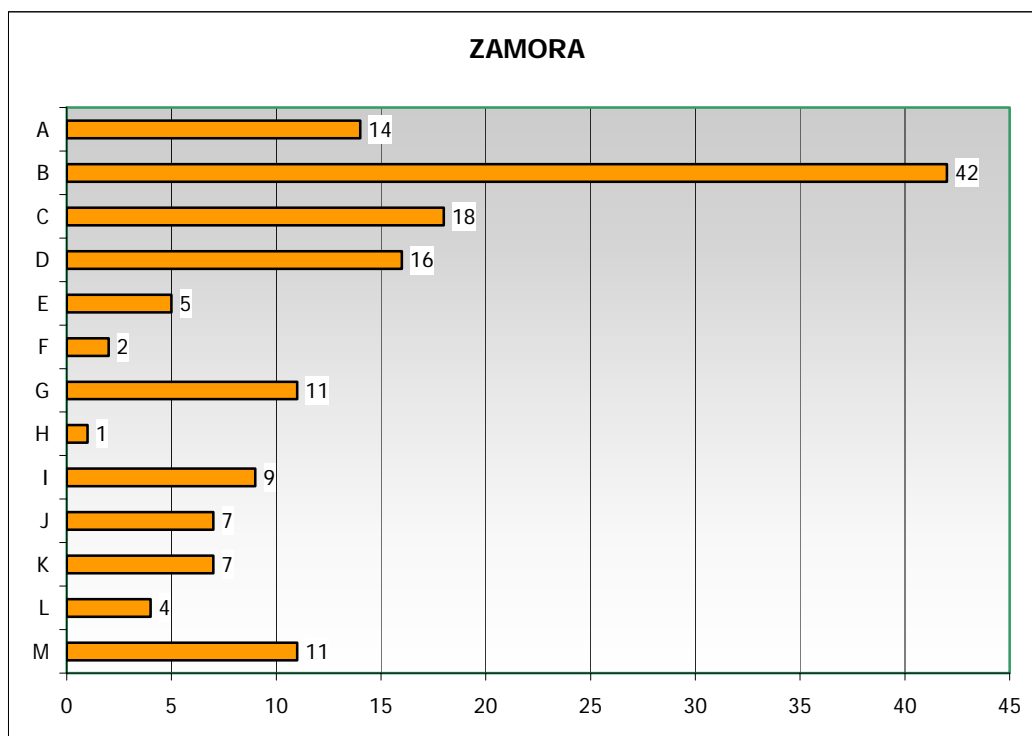
**VALLADOLID**

A	Función Pública .....	62	16%
B	Régimen Jurídico de las CC LL, Bienes y Servicios Municipales.....	42	11%
C	Fomento.....	38	10%
D	Medio Ambiente.....	18	5%
E	Educación.....	35	9%
F	Cultura, Turismo y Deportes.....	1	0%
G	Industria, Comercio, Empleo y Seguridad Social.....	17	4%
H	Agricultura y Ganadería .....	3	1%
I	Familia, Igualdad de oportunidades y Juventud .....	64	17%
J	Sanidad y Consumo .....	38	10%
K	Justicia.....	35	9%
L	Interior, Extranjería y Emigración.....	9	2%
M	Hacienda .....	16	4%
<b>TOTAL .....</b>		<b>378</b>	



**ZAMORA**

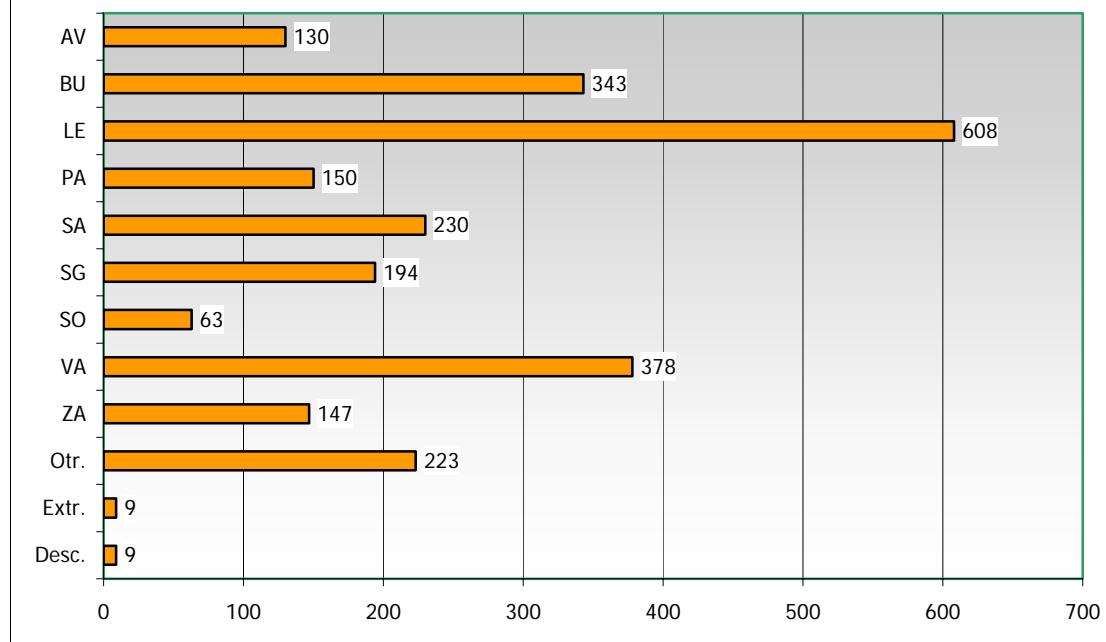
A	Función Pública .....	14	10%
B	Régimen Jurídico de las CC LL, Bienes y Servicios Municipales.....	42	29%
C	Fomento.....	18	12%
D	Medio Ambiente.....	16	11%
E	Educación.....	5	3%
F	Cultura, Turismo y Deportes.....	2	1%
G	Industria, Comercio, Empleo y Seguridad Social.....	11	7%
H	Agricultura y Ganadería .....	1	1%
I	Familia, Igualdad de oportunidades y Juventud .....	9	6%
J	Sanidad y Consumo .....	7	5%
K	Justicia.....	7	5%
L	Interior, Extranjería y Emigración.....	4	3%
M	Hacienda .....	11	7%
<b>TOTAL .....</b>		<b>147</b>	



# **ESTADÍSTICA TERRITORIAL**

**PROCEDENCIA DE LAS QUEJAS**

Ávila .....	130	5%
Burgos .....	343	14%
León .....	608	24%
Palencia.....	150	6%
Salamanca.....	230	9%
Segovia .....	194	8%
Soria .....	63	3%
Valladolid.....	378	15%
Zamora .....	147	6%
Otras provincias .....	223	9%
Extranjero .....	9	0%
Procedencia desconocida .....	9	0%
<i>TOTAL.....</i>	<i>2484</i>	

**DISTRIBUCIÓN PROVINCIAS DE QUEJAS**

**QUEJAS PROCEDENTES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA****POR CADA 10.000 HABITANTES**

Ávila .....	8
Burgos .....	9
León .....	12
Palencia .....	9
Salamanca.....	6
Segovia .....	12
Soria .....	7
Valladolid .....	7
Zamora .....	8
<i>Media Com. Aut.</i> .....	<i>9</i>

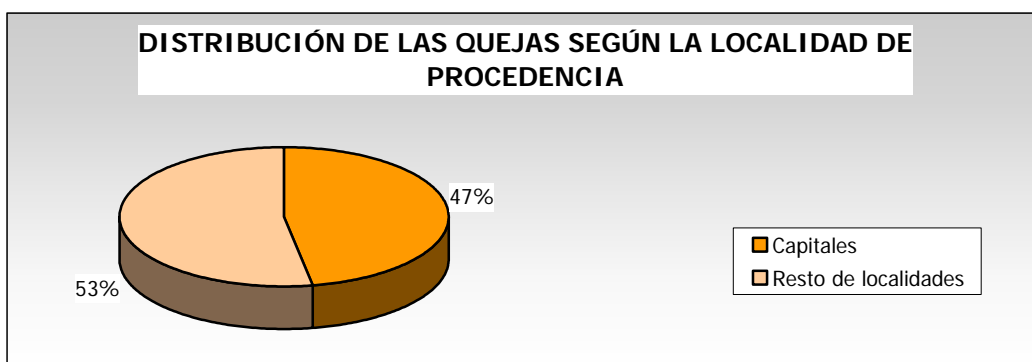


**QUEJAS RECIBIDAS DE CADA COMUNIDAD AUTÓNOMA**

Castilla y León .....	2243
Andalucía .....	4
Aragón.....	10
Asturias.....	12
Baleares.....	2
Cantabria .....	3
Castilla-La Mancha .....	14
Cataluña .....	16
Comunidad de Madrid .....	93
Comunidad Valenciana .....	20
Comunidad Foral de Navarra.....	3
Extremadura.....	2
Galicia.....	12
La Rioja .....	2
Melilla .....	2
País Vasco .....	28

**DISTRIBUCIÓN DE LAS QUEJAS PROCEDENTES DE LA COMUNIDAD SEGÚN LA LOCALIDAD DE RESIDENCIA DEL AUTOR**

Capitales de provincia.....	1058	47%
Resto de localidades.....	1185	53%
<i>TOTAL</i> .....	<i>2243</i>	

**NÚCLEOS DE POBLACIÓN DE LOS QUE SE HAN RECIBIDO QUEJAS DURANTE 2009****ÁVILA**

ÁVILA .....	59
ARENAS DE SAN PEDRO .....	1
ARÉVALO .....	6
CANDELEDA .....	2
CEBREROS .....	2
CILLÁN .....	1
EL ARENAL .....	1
EL BARCO DE ÁVILA .....	4
EL TIEMBLO .....	1
GAVILANES .....	1
GOTARRENDURA .....	9
HOYOCASERO .....	2
HURTUMPASCUAL.....	1
HUSTIAS.....	3
LA ADRADA .....	4
LA CAÑADA .....	3
LANGA .....	1
LAS NAVAS DEL MARQUÉS .....	5
MAELLO .....	2
MALPARTIDA DE CORNEJA.....	3
MEDIANA DE VOLTOYA .....	1
MOMBELTRÁN .....	1
NAVALUENGA .....	4
PADIERNOS.....	1



PALACIOS DE GODA .....	1
PEDRO BERNARDO .....	2
PIEDRALAVES.....	1
PRADOSEGAR .....	1
SAN BARTOLOMÉ DE PINARES .....	1
SAN JUAN DEL MOLINILLO .....	1
SERRANILLOS .....	1
SOLANA DE RIOALMAR .....	1
SOTILLO DE LA ADRADA .....	2
VILLAREJO .....	1
<i>TOTAL ÁVILA .....</i>	<i>130</i>

**BURGOS**

BURGOS .....	153
ADRADA DE HAZA .....	1
AMEYUGO .....	1
ARANDA DE DUERO .....	21
BAJAURI .....	1
BARRIO DE MUÑO .....	1
BARRIOS DE VILLADIEGO .....	1
BRIONGOS DE CERVERA .....	1
BRIVIESCA .....	5
CASTRILLO DE MURCIA.....	1
CASTRILLO-SOLARANA .....	1
CASTROJERIZ.....	1
CERRATÓN DE JUARROS .....	9
COJOBAR .....	1
CORNUDILLA .....	1
ESCALADA .....	1
FUENTELISENDO .....	1
GALLEJONES .....	1
GUMA .....	1
GUMIEL DE MERCADO .....	1
HACINAS.....	1
HONTORIA DE LA CANTERA .....	3
HONTORIA DE VALDEARADOS.....	1
HONTORIA DEL PINAR .....	2
IBEAS DE JUARROS .....	1
LAS MACHORRAS.....	1
MECERREYES .....	1
MEDINA DE POMAR .....	5
MELGAR DE FERNAMENTAL .....	1
MILAGROS .....	1
MIRANDA DE EBRO.....	71
PALACIOS DE LA SIERRA.....	7
PEÑARANDA DE DUERO .....	1
QUINTANAPALLA .....	1
QUINTANAR DE LA SIERRA .....	3
QUINTANILLA CABERROJAS .....	2
QUINTANILLA VIVAR .....	1
REBOLLO DE LA TORRE .....	1
REDECILLA DEL CAMPO .....	1
ROA.....	1
ROS.....	1
SALAS DE LOS INFANTES .....	1



SAN MILLÁN DE JUARROS .....	1
SARRACÍN .....	1
SOTILLO DE LA RIBERA .....	1
TAGARROSA.....	1
TARDAJOS .....	2
TRESPADERNE .....	1
TREVIÑO .....	1
VALDORROS.....	1
VALLE DE MANZANEDO .....	1
VALLE DE MENA .....	1
VALLE DE SEDANO .....	1
VILLADIEGO .....	1
VILLAGONZALO-PEDERNALES.....	6
VILLANUEVA DE MENA .....	1
VILLARCAYO .....	1
VILLASANA DE MENA .....	1
VILLASUR DE HERREROS .....	5
VILLAVERDE-PEÑAHORADA .....	3
VIZMALO .....	1
<i>TOTAL BURGOS .....</i>	<i>343</i>

**LEÓN**

LEÓN .....	238
ALCEDO DE ALBA .....	2
ALIJA DE LA RIBERA .....	1
ALMANZA.....	2
ALMÁZCARA .....	1
ARDÓN .....	1
ARMUNIA.....	3
ASTORGA.....	5
AVIADOS .....	1
AZADINOS .....	6
BÁRCENA DEL BIERZO .....	1
BARILLOS .....	1
BARNIEDO DE LA REINA .....	1
BEMBIBRE .....	12
BENAMARÍAS .....	4
BENAVIDES DE ÓRBIGO .....	1
BENLLERA .....	1
BERCIANOS DEL PÁRAMO .....	1
BOÑAR .....	1
BUSDONGO .....	1
CABARCOS .....	1
CABOALLES DE ABAJO .....	2
CABOALLES DE ARRIBA.....	1
CALZADA DEL COTO .....	1
CAMPO Y SANTIBÁÑEZ .....	2
CAMPONARAYA .....	2
CARBAJAL DE LA LEGUA .....	2
CÁRMENES .....	1
CARRACEDELO .....	1
CARRIZAL .....	1
CASTROCALBÓN .....	1
CASTROFUERTE .....	1
CASTROVEGA DE VALMADRIGAL.....	1



CEMBRANOS .....	1
CHOZAS DE ARRIBA .....	1
CIÑERA .....	1
CISTIerna.....	2
COGORDEROS .....	1
COLUMBRIANOS .....	1
CUBILLOS DEL SIL .....	1
DEHESAS .....	1
DESTRIANA.....	1
EL VALLE .....	1
FABERO .....	1
FRESNO DE LA VALDUERNA .....	1
GORDONCILLO.....	1
HOSPITAL DE ÓRBIGO .....	1
HUERGA DE FRAILES .....	3
JIMÉNEZ DE JAMUZ .....	1
LA BAÑEZA.....	2
LA MILLA DEL PÁRAMO .....	1
LA POLA DE GORDÓN .....	2
LA RIBERA DE FOLGOSO .....	3
LA VIRGEN DEL CAMINO .....	2
LAS OMAÑAS .....	1
LAS VENTAS DE ALBARES.....	1
LILLO DEL BIERZO .....	1
LLAMAS DE RUEDA .....	8
LORENZANA.....	3
LOS BAYOS .....	2
MAGAZ DE ABAJO .....	1
MANSILLA DE LAS MULAS .....	4
MANZANEDA DE TORÍO .....	2
MARIALBA DE LA RIBERA .....	1
MARNE .....	1
MATARROSA DEL SIL .....	1
MOLINASECA .....	3
NARAYOLA .....	1
NAVA DE LOS OTEROS .....	2
NAVATEJERA .....	11
NISTAL .....	1
ORALLO .....	1
OTERUELO DE LA VALDONCINA.....	1
OTERUELO DE LA VEGA .....	1
PALACIOS DEL SIL .....	4
PARADILLA DE LA SOBARRIBA.....	1
PIEDRAFITA DE BABIA .....	1
PIEROS .....	1
POBLADURA DEL BERNESGA .....	5
PONFERRADA .....	52
POSADA Y TORRE DE LA VALDUERNA .....	1
QUILÓS .....	1
QUINTANA DE FUSEROS .....	4
QUINTANA DE RUEDA.....	1
QUINTANILLA DE RUEDA .....	2
RIBASECA .....	1
RIEGO DE LA VEGA .....	2
ROBLEDO DE LA VALDONCINA .....	1



ROBLEDO DE TORÍO .....	1
ROBLES DE LA VALCUEVA .....	2
SAHAGÚN .....	3
SAHELICES DEL PAYUELO .....	1
SAN ANDRÉS DE MONTEJOS .....	2
SAN ANDRÉS DEL RABANEDO .....	16
SAN ESTEBAN DE VALDUEZA .....	1
SAN JUSTO DE CABANILLAS .....	1
SAN JUSTO DE LA VEGA .....	1
SAN MARTÍN DEL CAMINO .....	1
SAN MIGUEL DE LAS DUEÑAS .....	3
SAN PEDRO DE LAS DUEÑAS (LAGUNA DALGA) .....	1
SANTA CRUZ DEL SIL .....	1
SANTA MARÍA DEL MONTE CONDADO .....	1
SANTA MARÍA DEL PÁRAMO .....	2
SANTA OLAJA DE ESLONZA .....	1
SANTA OLAJA DE PORMA .....	2
SANTIBÁÑEZ DE RUEDA .....	1
SERRILLA .....	1
SOGUILLO DEL PÁRAMO .....	5
SUEROS DE CEPEDA .....	1
TOMBRÍO DE ABAJO .....	2
TORNEROS DEL BERNESGA .....	2
TROBAJO DEL CAMINO .....	29
TURIENZO DE LOS CABALLEROS .....	1
VALDEFRESNO .....	2
VALDELA FUENTE .....	3
VALDEMORA .....	1
VALDERAS .....	2
VALDESOGO DE ARRIBA .....	1
VALDORÉ .....	1
VALEMANA .....	1
VEGA DE ESPINAREDA .....	5
VEGA DE INFANZONES .....	3
VEGAS DEL CONDADO .....	1
VENEROS .....	1
VILECHA .....	1
VILLABALTER .....	1
VILLABLINO .....	2
VILLACEDRÉ .....	1
VILLACORTA .....	1
VILLADANGOS DEL PÁRAMO .....	1
VILLADECANES .....	1
VILLADEPALOS .....	1
VILLAESTRIGO DEL PÁRAMO .....	1
VILLAFELIZ DE LA SOBARRIBA .....	1
VILLA FRANCA DEL BIERZO .....	1
VILLAGER DE LACIANA .....	1
VILLALEBRÍN .....	1
VILLALQUITE .....	1
VILLAMANÍN .....	1
VILLAMARCO .....	1
VILLAMOROS DE LAS REGUERAS .....	1
VILLANUEVA DE VALDUEZA .....	1
VILLANUEVA DEL CARNERO .....	1



VILAOBISPO DE LAS REGUERAS.....	11
VILLAQUEJIDA .....	1
VILLAQUILAMBRE .....	8
VILLARRANDO.....	1
VILLARRODRIGO DE LAS REGUERAS.....	5
VILLASINTA DE TORÍO.....	1
VILLAVERDE DE ARRIBA .....	1
VILLAVERDE DE LA ABADÍA.....	1
VILLORIA DE ÓRBIGO .....	1
VIÑALES .....	1
<i>TOTAL LEÓN .....</i>	<i>608</i>

**PALENCIA**

PALENCIA .....	77
AGUILAR DE CAMPOO.....	5
AMUSCO .....	1
BALTANÁS .....	1
BÁRCENA DE CAMPOS.....	1
BARRUELO DE SANTULLÁN.....	1
BÁSCONES DE OJEDA .....	2
BECERRIL DE CAMPOS .....	2
CAMPORREDONDO DE ALBA.....	2
CARRIÓN DE LOS CONDES .....	6
CERVERA DE PISUERGA .....	1
CEVICO DE LA TORRE .....	1
CISNEROS .....	1
CONGOSTO DE VALDAVIA .....	1
DUEÑAS .....	4
FRESNO DEL RÍO .....	4
GUARDO .....	1
HONTORIA DE CERRATO.....	1
LA SERNA .....	2
MAGAZ DE PISUERGA .....	2
MENESES DE CAMPOS.....	1
MOSLARES DE LA VEGA .....	3
PAREDES DE NAVA .....	11
PAYO DE OJEDA .....	1
SANTERVÁS DE LA VEGA .....	1
SANTILLÁN DE LA VEGA .....	3
SOTO DE CERRATO .....	1
TARIEGO .....	1
TORQUEMADA .....	1
TORRE DE LOS MOLINOS .....	1
VALBUENA DE PISUERGA .....	1
VALLE DE CERRATO .....	1
VENTA DE BAÑOS .....	1
VILLALOBÓN .....	1
VILLAMBROZ .....	1
VILLAMORONTA .....	1
VILLAMURIEL DE CERRATO .....	1
VILLANUEVA DE ARRIBA .....	1
VILLARRAMIEL .....	2
<i>TOTAL PALENCIA .....</i>	<i>150</i>

**SALAMANCA**



SALAMANCA .....	110
ALDEHUELA DE LA BÓVEDA .....	1
ALMENARA DE TORMES .....	1
ARAPILES .....	2
BARBADILLO .....	2
BÉJAR.....	17
BRINCONES .....	2
CABRERIZOS .....	4
CALZADA DE DON DIEGO .....	1
CANTARACILLO .....	1
CARBAJOSA DE LA SAGRADA.....	3
CARRASCAL DE BARREGAS.....	1
CASILLAS DE FLORES .....	1
CASTILLEJO DE MARTÍN VIEJO .....	1
CIUDAD-RODRIGO .....	8
DOÑINOS DE SALAMANCA .....	1
EL CABACO .....	1
EL SAHÚGO.....	1
FUENTES DE OÑORO .....	1
GARCIBUEY.....	2
GUIJUELO .....	1
HERGUIJUELA DE CIUDAD-RODRIGO .....	1
LA CALZADA DE BÉJAR.....	1
LA ORBADA.....	1
LA VELLAS.....	2
LINARES DE RIOFRÍO .....	1
MARTINAMOR .....	2
MONTERRUBIO DE ARMUÑA.....	1
NAVASFRÍAS .....	1
PEÑACABALLERA .....	1
PEÑARANDA DE BRACAMONTE .....	4
PUEBLA DE AZABA .....	14
PUERTO DE BÉJAR.....	1
RETORTILLO .....	2
SAN ESTEBAN DE LA SIERRA .....	1
SAN MUÑOZ.....	1
SANTA MARTA DE TORMES .....	7
SEQUEROS .....	1
TERRADILLOS .....	3
VALDELOSA.....	2
VALLEJERA DE RIOFRÍO .....	1
VILLAMAYOR .....	7
VILLARES DE LA REINA .....	2
VILLARINO DE LOS AIRES .....	1
VILLORIA .....	10
<i>TOTAL SALAMANCA.....</i>	<i>230</i>

**SEGOVIA**

SEGOVIA.....	97
ABADES .....	2
ALDEA REAL .....	1
ALDEANUEVA DEL MONTE .....	1
ARCONES.....	1
BERNUY DE PORREROS .....	2
BOCEGUILLAS .....	1





CABAÑAS DE POLENDOS .....	1
CAMPO DE SAN PEDRO .....	1
CANTIMPALOS.....	3
CARBONERO EL MAYOR .....	1
CARRASCAL DE LA CUESTA .....	1
CASTILLEJO DE MESLEÓN .....	1
CEREZO DE ARRIBA .....	2
COCA .....	2
CUÉLLAR.....	3
CUEVAS DE PROVANCO .....	5
EL ESPINAR .....	2
ESPIRDO.....	1
FUENTEMILANOS.....	2
GRAJERA.....	1
JUARROS DE VOLTOYA .....	1
LA LASTRILLA .....	8
MARUGÁN .....	1
MONTEJO DE ARÉVALO .....	1
NAVA DE LA ASUNCIÓN .....	5
NAVALMANZANO .....	2
NAVAS DE RIOFRÍO .....	2
ORTIGOSA DEL MONTE .....	1
OTERO DE HERREROS .....	3
PALAZUELOS DE ERESMA .....	4
RIAZA .....	2
SACRAMENIA .....	1
SAMBOAL.....	1
SAN CRISTÓBAL DE SEGOVIA .....	7
SAN ILDEFONSO O LA GRANJA .....	4
SANCHONUÑO .....	1
SANTA MARÍA LA REAL DE NIEVA .....	1
SAUQUILLO DE CABEZAS .....	1
SEPÚLVEDA.....	1
SIGUERO .....	1
TABANERA DEL MONTE .....	2
TIZNEROS .....	1
TORRECABALLEROS.....	5
TRESCASAS.....	3
TURÉGANO .....	1
VALSAÍN .....	1
VILLACASTÍN .....	2
<i>TOTAL SEGOVIA.....</i>	<i>194</i>

**SORIA**

SORIA.....	45
CABREJAS DEL PINAR .....	2
CALATAÑAZOR .....	1
COSCURITA.....	1
COVALEDA .....	1
DURUELO DE LA SIERRA .....	1
EL BURGO DE OSMA .....	4
FUENTETOBA .....	1
GARRAY .....	1
GOLMAYO .....	1
LANGA DE DUERO .....	2



LOS RÁBANOS .....	1
MORÓN DE ALMAZÁN .....	1
VINUESA.....	1
<i>TOTAL SORIA.....</i>	<i>63</i>

**VALLADOLID**

VALLADOLID .....	221
ALAEJOS .....	1
ALCAZARÉN.....	1
ALDEAMAYOR DE SAN MARTÍN .....	2
ARROYO DE LA ENCOMIENDA .....	6
BECILLA DE VALDERADUEY .....	1
BOECILLO .....	1
CABEZÓN DE PISUERGA.....	5
CASTRONUEVO DE ESGUEVA .....	3
CIGALES .....	8
CUBILLAS DE SANTA MARTA .....	2
ENCINAS DE ESGUEVA .....	2
FUENSALDAÑA .....	2
HERRÍN DE CAMPOS .....	1
LA CISTÉRNIGA .....	13
LA PARRILLA .....	2
LA SECA.....	1
LAGUNA DE DUERO .....	10
MANZANILLO .....	2
MEDINA DE RIOSECO .....	1
MEDINA DEL CAMPO .....	44
MOJADOS .....	1
MORALEJA DE LAS PANADERAS.....	1
MORALES DE CAMPOS .....	1
NAVA DEL REY .....	2
NUEVA VILLA DE LAS TORRES.....	1
OLMEDO .....	1
PEDRAJAS DE SAN ESTEBAN .....	4
PEÑAFIEL .....	3
QUINTANILLA DE ONÉSIMO .....	1
RENEDO .....	2
ROTURAS.....	2
RUBÍ DE BRACAMONTE .....	1
SANTOVENIA DE PISUERGA .....	1
TAMARIZ DE CAMPOS.....	2
TORDESILLAS.....	6
TUDELA DE DUERO.....	6
VALDUNQUILLO .....	1
VIANA DE CEGA.....	2
VILLANUBLA .....	4
VILLANUEVA DE DUERO.....	3
VILORIA.....	1
ZARATÁN .....	3
<i>TOTAL VALLADOLID .....</i>	<i>378</i>

**ZAMORA**

ZAMORA .....	58
ANDAVIAS .....	1
ARCOS DE LA POLVOROSA.....	1



BARCIAL DEL BARCO .....	1
BENAVENTE .....	24
BERMILLO DE SAYAGO .....	1
CASTRILLO DE LA GUAREÑA .....	1
CASTRO DE SANABRIA .....	1
CASTRONUEVO DE LOS ARCOS .....	1
CORESES .....	1
EL CASTRO DE ALCÁÑICES .....	1
FARIZA .....	2
FERRERAS DE ABAJO .....	1
FUENTESPREADAS .....	1
MANGANESES DE LA POLVOROSA .....	1
MONUMENTA DE SAYAGO .....	1
MORALEJA DEL VINO .....	6
MORALES DEL VINO .....	2
MOZAR DE VALVERDE.....	1
OTERO DE SANABRIA .....	1
PELEAS DE ABAJO .....	1
PEQUE .....	4
POBLADURA DEL VALLE .....	1
PUERCAS DE ALISTE .....	1
RABANALES.....	1
RIBADELAGO .....	2
RIOCONAJOS .....	1
SAN CEBRIÁN DE CASTRO.....	1
SANTA EULALIA DE TÁBARA.....	1
SANTIBÁÑEZ DE TERA .....	1
TÁBARA .....	7
TARDOBISPO .....	1
TORO .....	3
VIDAYANES.....	4
VILLALCAMPO .....	8
VILLAMOR DE LOS ESCUDEROS.....	1
VILLAR DE FALLAVES .....	2
<i>TOTAL ZAMORA .....</i>	<i>147</i>

**A CORUÑA**

A CAPELA .....	1
BOIRO .....	1
FERROL .....	1
<i>TOTAL A CORUÑA .....</i>	<i>3</i>

**ÁLAVA**

LANCIEGO .....	2
VITORIA .....	5
<i>TOTAL ÁLAVA .....</i>	<i>7</i>

**ALBACETE**

ALBACETE .....	1
MUNERA .....	1
<i>TOTAL ALBACETE .....</i>	<i>2</i>

**ALICANTE**

ALICANTE .....	4
ELCHE .....	2



ELDA .....	1
LA ROMANA .....	1
SANTA POLA .....	1
VILLAJOSYOSA.....	1
<i>TOTAL ALICANTE .....</i>	<i>10</i>

**ASTURIAS**

COLLOTO.....	1
GIJÓN.....	1
LUANCO .....	4
MIERES DEL CAMINO.....	2
OVIEDO .....	1
POLA DE SIERO.....	1
SAMA DE LANGREO .....	1
VALDESOTO (SIERO).....	1
<i>TOTAL ASTURIAS .....</i>	<i>12</i>

**BARCELONA**

BARCELONA .....	5
CASTELLAR DEL VALLÉS .....	1
GRANOLLERS .....	3
HOSPITALET DE LLOBREGAT.....	1
MARTORELLES .....	1
MATARÓ .....	1
OLESA DE MONTSERRAT.....	1
SANT CELONI .....	1
TERRASSA .....	1
<i>TOTAL BARCELONA .....</i>	<i>15</i>

**CÁCERES**

JARANDILLA DE LA VERA .....	1
PLASENCIA.....	1
<i>TOTAL CÁCERES.....</i>	<i>2</i>

**CANTABRIA**

SANTANDER.....	2
TORRELAVEGA .....	1
<i>TOTAL CANTABRIA.....</i>	<i>3</i>

**CIUDAD REAL**

CIUDAD REAL.....	2
MORAL DE CALATRAVA .....	1
PUERTOLLANO .....	1
<i>TOTAL CIUDAD REAL.....</i>	<i>4</i>

**CUENCA**

CUENCA .....	2
FUENTENAVA DE JABAGA .....	1
<i>TOTAL CUENCA .....</i>	<i>3</i>

**GIRONA**

FIGUERES .....	1
<i>TOTAL GIRONA .....</i>	<i>1</i>

**GUADALAJARA**



CIFUENTES .....	1
GUADALAJARA.....	1
YUNQUERA DE HENARES .....	1
<i>TOTAL GUADALAJARA.....</i>	<i>3</i>

**GUIPÚZCOA**

IRÚN .....	1
SAN SEBASTIÁN .....	2
<i>TOTAL GUIPÚZCOA .....</i>	<i>3</i>

**HUESCA**

HUESCA .....	1
<i>TOTAL HUESCA .....</i>	<i>1</i>

**ISLAS BALEARES**

PALMA DE MALLORCA.....	2
<i>TOTAL ISLAS BALEARES .....</i>	<i>2</i>

**JAÉN**

LINARES .....	1
<i>TOTAL JAÉN .....</i>	<i>1</i>

**LA RIOJA**

LOGROÑO .....	1
SANTO DOMINGO DE LA CALZADA.....	1
<i>TOTAL LA RIOJA .....</i>	<i>2</i>

**LUGO**

AS FONTES/AS NOGAIS.....	1
LUGO .....	1
O INCIO.....	3
SAMOS .....	1
SARRIÁ .....	2
<i>TOTAL LUGO .....</i>	<i>8</i>

**MADRID**

ALCALÁ DE HENARES .....	2
ALCOBENDAS .....	2
ALCORCÓN .....	2
ARANJUEZ .....	6
COLLADO VILLALBA .....	1
FUENLABRADA .....	9
GETAFE .....	1
LAS ROZAS DE MADRID .....	1
LEGANES .....	3
LOECHES .....	1
MADRID .....	53
MÓSTOLES .....	2
NAVALCARNERO .....	1
PARACUELLOS DE JARAMA.....	1
RIVAS-VACIAMADRID.....	1
SAN LORENZO DE EL ESCORIAL .....	1
SAN SEBASTIÁN DE LOS REYES .....	1
TORREJÓN DE ARDOZ.....	1
TRES CANTOS .....	1



VILLAVICIOSA DE ODÓN .....	3
<i>TOTAL MADRID .....</i>	<i>93</i>

**MELILLA**

MELILLA .....	2
<i>TOTAL MELILLA.....</i>	<i>2</i>

**NAVARRA**

BARAÑAÍN .....	1
BERIAÍN.....	1
TUDELA .....	1
<i>TOTAL NAVARRA.....</i>	<i>3</i>

**PONTEVEDRA**

BUEU .....	1
<i>TOTAL PONTEVEDRA .....</i>	<i>1</i>

**SEVILLA**

SEVILLA.....	3
<i>TOTAL SEVILLA.....</i>	<i>.....</i>

**TOLEDO**

SONSECA .....	1
TOLEDO .....	1
<i>TOTAL TOLEDO .....</i>	<i>2</i>

**VALENCIA**

CULLERA.....	3
VALENCIA .....	7
<i>TOTAL VALENCIA .....</i>	<i>10</i>

**VIZCAYA**

BARACALDO .....	1
BARRIKA.....	1
BILBAO .....	12
BUSTURIA .....	1
GETXO.....	1
IURRETA.....	1
ORTUELLA .....	1
<i>TOTAL VIZCAYA .....</i>	<i>18</i>

**ZARAGOZA**

CALATAYUD .....	2
LA ALMUNIA DE DOÑA GODINA .....	1
ZARAGOZA .....	6
<i>TOTAL ZARAGOZA .....</i>	<i>9</i>

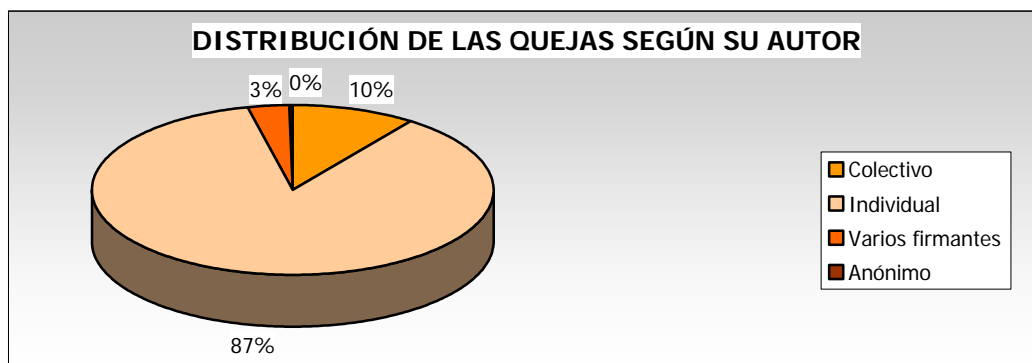
**EXTRANJERO**

BUENOS AIRES (ARGENTINA).....	1
NOTARIO (CANADÁ) .....	6
LA HABANA (CUBA).....	1
BELIGNEUX (FRANCIA).....	1
<i>TOTAL EXTRANJERO.....</i>	<i>9</i>

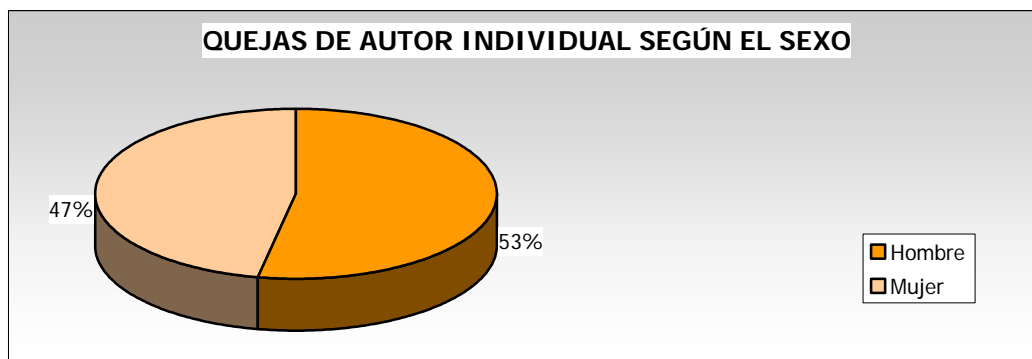
# **ESTADÍSTICA SOCIOLÓGICA**

**DISTRIBUCIÓN DE QUEJAS SEGÚN SU AUTOR**

Colectivo .....	245	10%
Individual .....	2151	87%
Varios firmantes .....	82	3%
Anónimo.....	6	0%
<i>TOTAL.....</i>	<i>2484</i>	

**DISTRIBUCIÓN DE LAS QUEJAS DE AUTOR INDIVIDUAL SEGÚN EL SEXO**

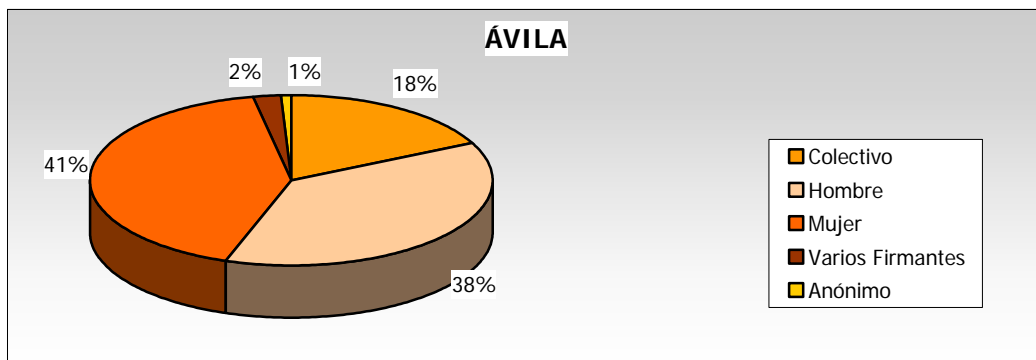
Hombre .....	1141	53%
Mujer .....	1010	47%
<i>TOTAL.....</i>	<i>2151</i>	



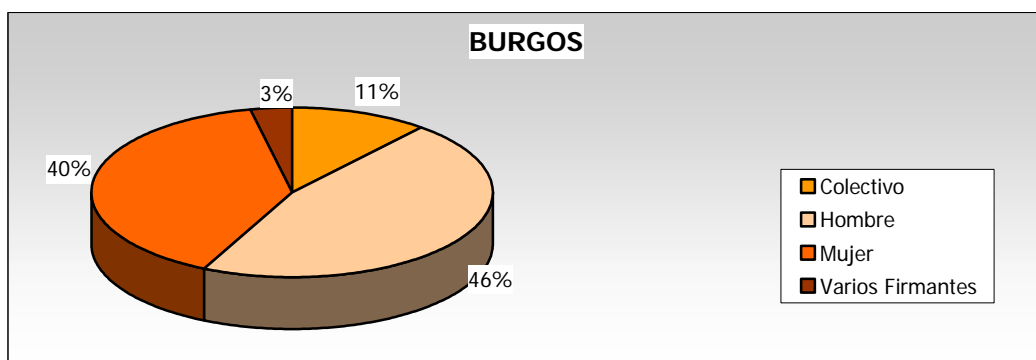


**DISTRIBUCIÓN PROVINCIAL DE LAS QUEJAS PROCEDENTES  
DE CASTILLA Y LEÓN SEGÚN EL AUTOR****ÁVILA**

Colectivo .....	23	18%
Hombre .....	49	38%
Mujer .....	54	42%
Varios firmantes .....	3	2%
Anónimo.....	1	1%
<i>TOTAL</i> .....	<i>130</i>	

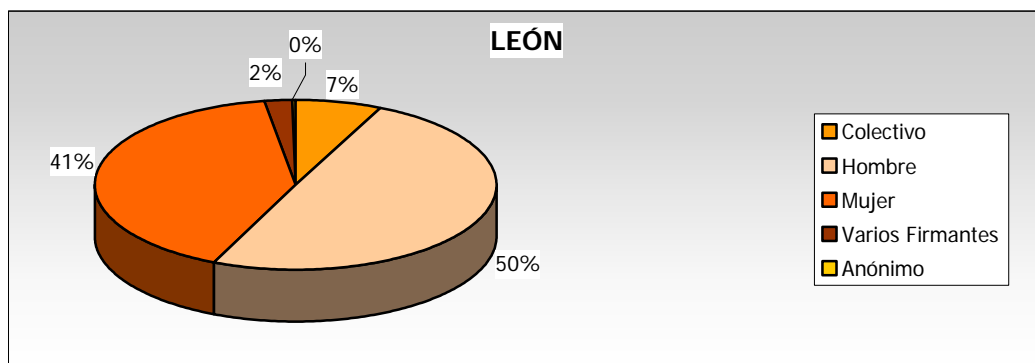
**BURGOS**

Colectivo .....	38	11%
Hombre .....	158	46%
Mujer .....	136	40%
Varios firmantes .....	11	3%
<i>TOTAL</i> .....	<i>343</i>	

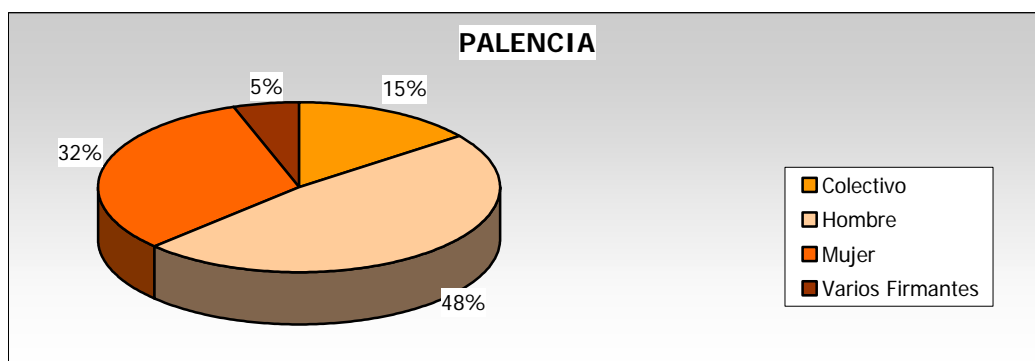


**LEÓN**

Colectivo .....	42	7%
Hombre .....	302	50%
Mujer .....	249	41%
Varios firmantes .....	13	2%
Anónimo.....	2	0%
<i>TOTAL.....</i>	<i>608</i>	

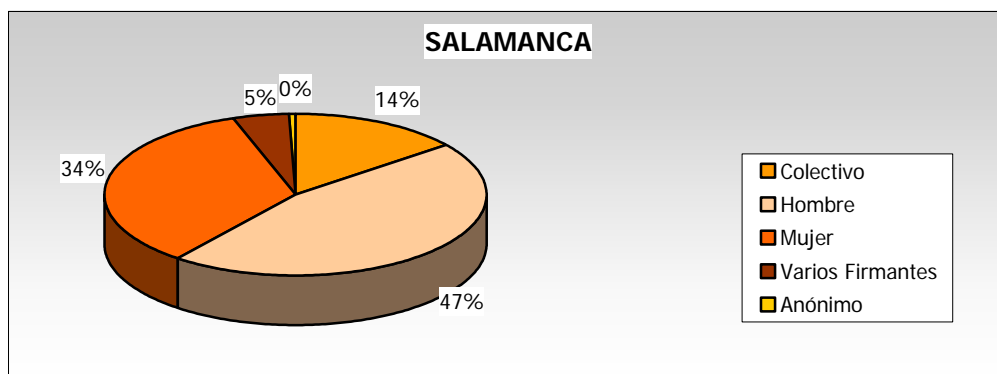
**PALENCIA**

Colectivo .....	22	15%
Hombre .....	72	48%
Mujer .....	48	32%
Varios firmantes .....	8	5%
<i>TOTAL.....</i>	<i>150</i>	

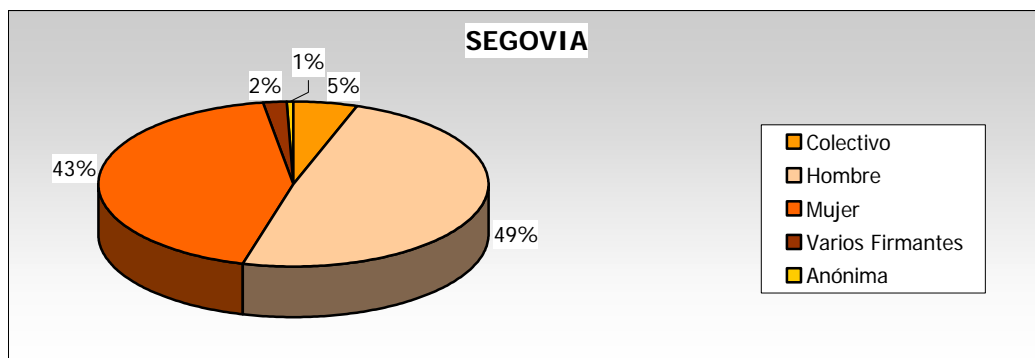


**SALAMANCA**

Colectivo .....	33	14%
Hombre .....	106	46%
Mujer .....	79	34%
Varios firmantes .....	11	5%
Anónimo.....	1	0%
<i>TOTAL.....</i>	<i>230</i>	

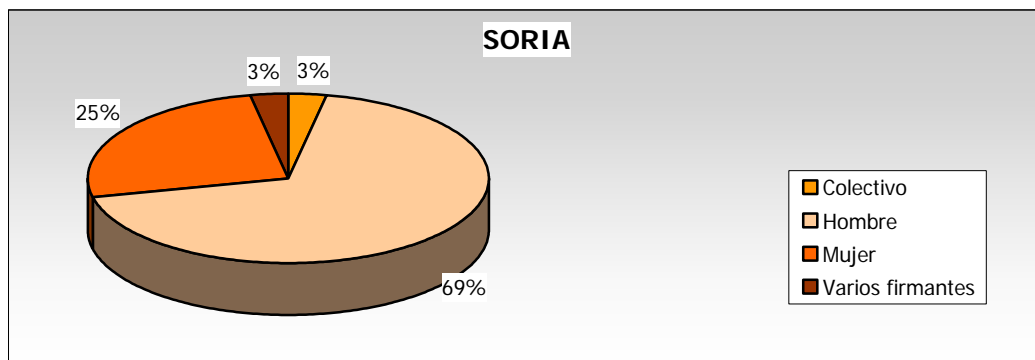
**SEGOVIA**

Colectivo .....	10	5%
Hombre .....	95	49%
Mujer .....	84	43%
Varios firmantes .....	4	2%
Anónimo.....	1	1%
<i>TOTAL.....</i>	<i>194</i>	

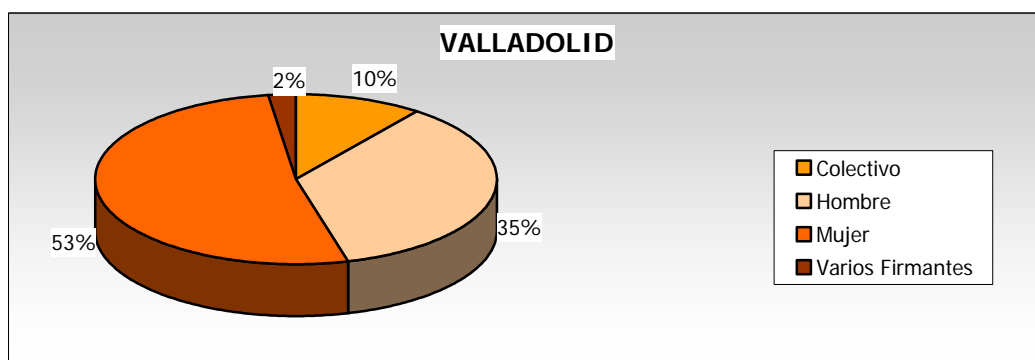


**SORIA**

Colectivo .....	2	3%
Hombre .....	43	68%
Mujer .....	16	25%
Varios firmantes .....	2	3%
<i>TOTAL</i> .....	<i>63</i>	

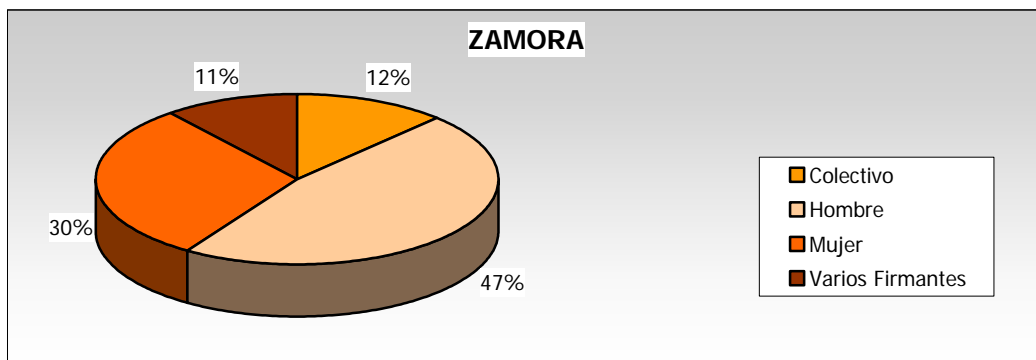
**VALLADOLID**

Colectivo .....	39	10%
Hombre .....	134	35%
Mujer .....	197	52%
Varios firmantes .....	8	2%
<i>TOTAL</i> .....	<i>378</i>	

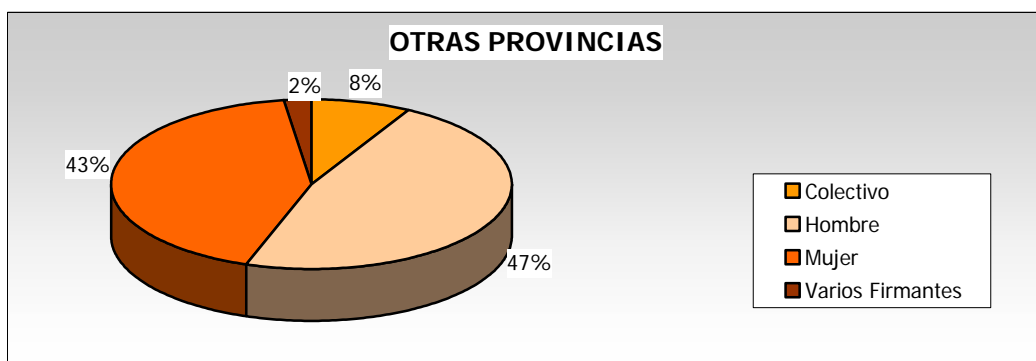


**ZAMORA**

Colectivo .....	18	12%
Hombre .....	69	47%
Mujer .....	44	30%
Varios firmantes .....	16	11%
<i>TOTAL</i> .....	<i>147</i>	

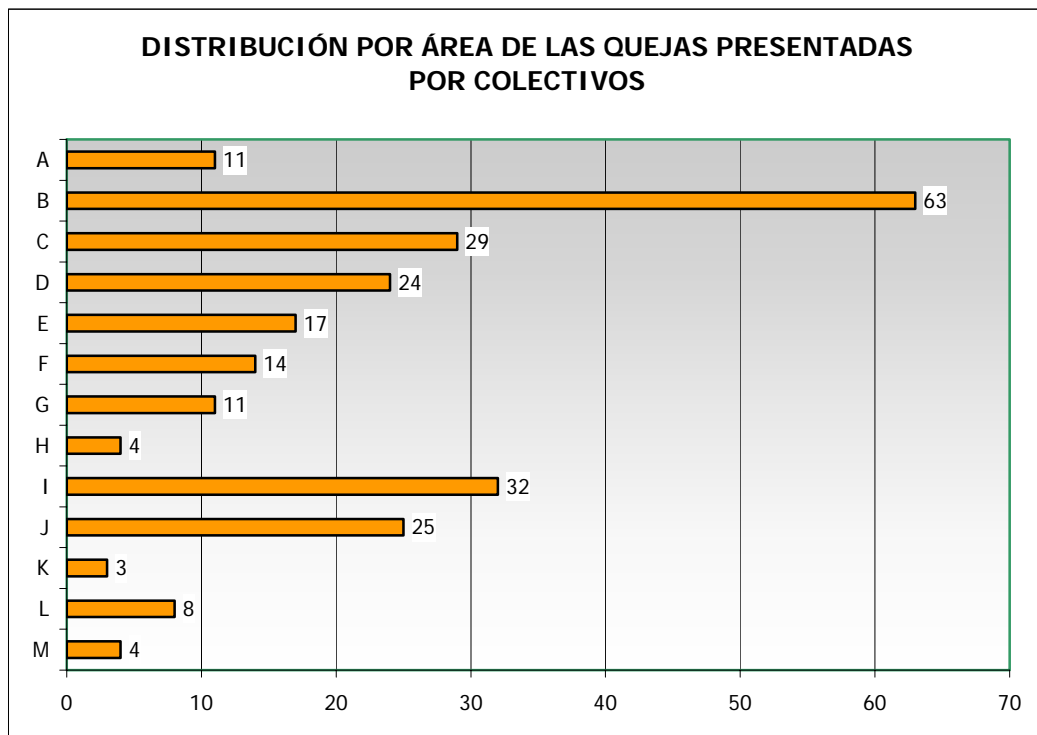
**OTRAS PROVINCIAS**

Colectivo .....	18	8%
Hombre .....	105	47%
Mujer .....	95	43%
Varios firmantes .....	5	2%
<i>TOTAL</i> .....	<i>223</i>	



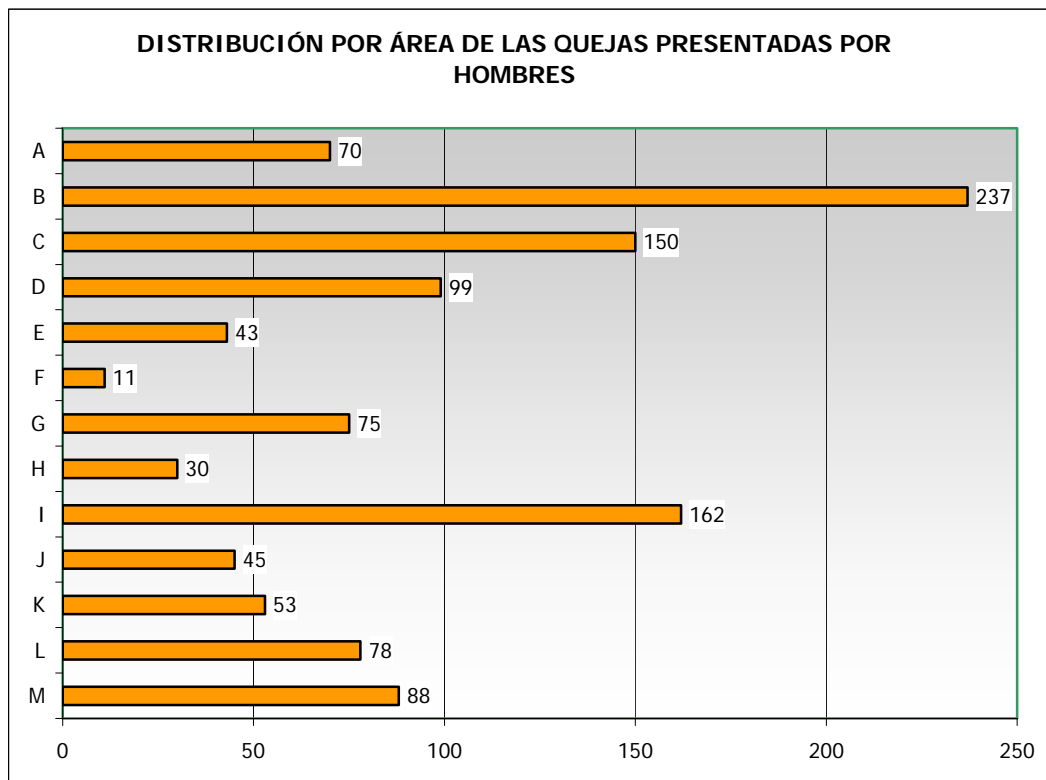
**DISTRIBUCIÓN POR ÁREA DE LAS QUEJAS PRESENTADAS POR COLECTIVOS**

A Función Pública .....	11	4%
B Régimen Jurídico de las CC LL, Bienes y Servicios Municipales.....	63	26%
C Fomento.....	29	12%
D Medio Ambiente .....	24	10%
E Educación.....	17	7%
F Cultura, Turismo y Deportes.....	14	6%
G Industria, Comercio, Empleo y Seguridad Social.....	11	4%
H Agricultura y Ganadería .....	4	2%
I Familia, Igualdad de oportunidades y Juventud .....	32	13%
J Sanidad y Consumo .....	25	10%
K Justicia.....	3	1%
L Interior, Extranjería y Emigración.....	8	3%
M Hacienda .....	4	2%
<b>TOTAL .....</b>	<b>245</b>	



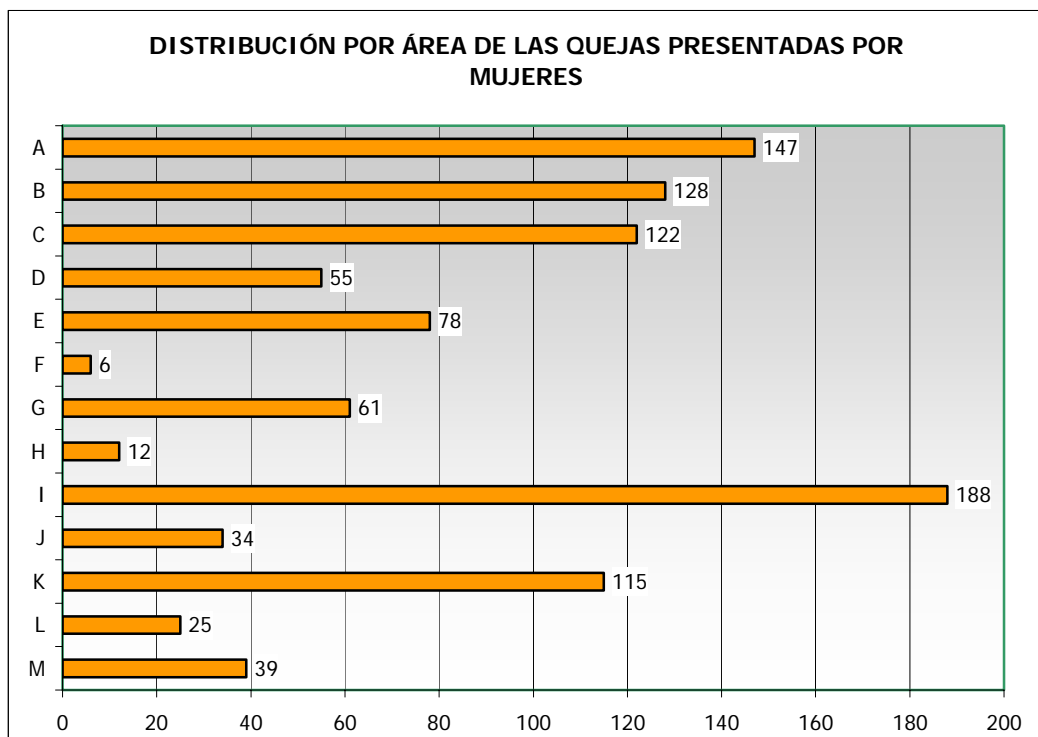
**DISTRIBUCIÓN POR ÁREA DE LAS QUEJAS PRESENTADAS POR HOMBRES**

A Función Pública .....	70	6%
B Régimen Jurídico de las CC LL, Bienes y Servicios Municipales.....	237	21%
C Fomento.....	150	13%
D Medio Ambiente .....	99	9%
E Educación.....	43	4%
F Cultura, Turismo y Deportes.....	11	1%
G Industria, Comercio, Empleo y Seguridad Social.....	75	7%
H Agricultura y Ganadería .....	30	3%
I Familia, Igualdad de oportunidades y Juventud .....	162	14%
J Sanidad y Consumo .....	45	4%
K Justicia.....	53	5%
L Interior, Extranjería y Emigración.....	78	7%
M Hacienda .....	88	8%
<b>TOTAL.....</b>	<b>1141</b>	



**DISTRIBUCIÓN POR ÁREA DE LAS QUEJAS PRESENTADAS  
POR MUJERES**

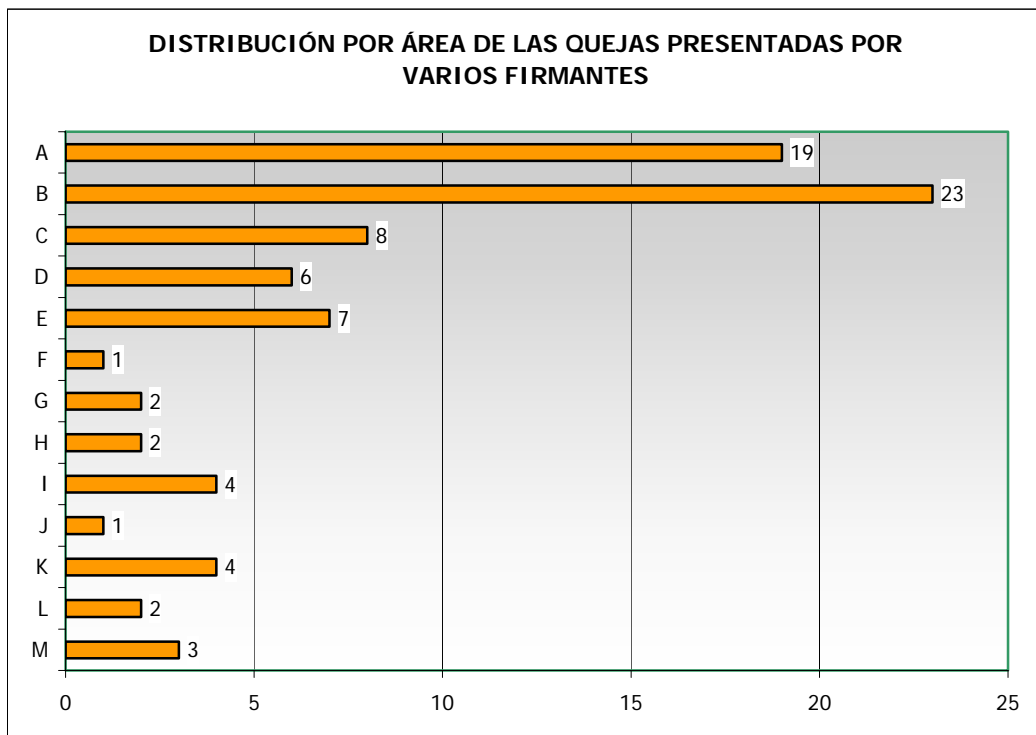
A Función Pública .....	147	15%
B Régimen Jurídico de las CC LL, Bienes y Servicios Municipales.....	128	13%
C Fomento.....	122	12%
D Medio Ambiente .....	55	5%
E Educación.....	78	8%
F Cultura, Turismo y Deportes.....	6	1%
G Industria, Comercio, Empleo y Seguridad Social.....	61	6%
H Agricultura y Ganadería .....	12	1%
I Familia, Igualdad de oportunidades y Juventud .....	188	19%
J Sanidad y Consumo .....	34	3%
K Justicia.....	115	11%
L Interior, Extranjería y Emigración.....	25	2%
M Hacienda .....	39	4%
<b>TOTAL.....</b>	<b>1010</b>	



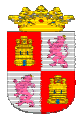


**DISTRIBUCIÓN POR ÁREA DE LAS QUEJAS PRESENTADAS POR VARIOS FIRMANTES**

A Función Pública .....	19	23%
B Régimen Jurídico de las CC LL, Bienes y Servicios Municipales.....	23	28%
C Fomento.....	8	10%
D Medio Ambiente .....	6	7%
E Educación.....	7	9%
F Cultura, Turismo y Deportes.....	1	1%
G Industria, Comercio, Empleo y Seguridad Social.....	2	2%
H Agricultura y Ganadería .....	2	2%
I Familia, Igualdad de oportunidades y Juventud .....	4	5%
J Sanidad y Consumo .....	1	1%
K Justicia.....	4	5%
L Interior, Extranjería y Emigración.....	2	2%
M Hacienda .....	3	4%
<b>TOTAL.....</b>	<b>82</b>	



## **ESTADÍSTICAS DE TRAMITACIÓN**

**ESTADÍSTICAS DE TRAMITACIÓN****(Datos a 31 de diciembre de 2009)**

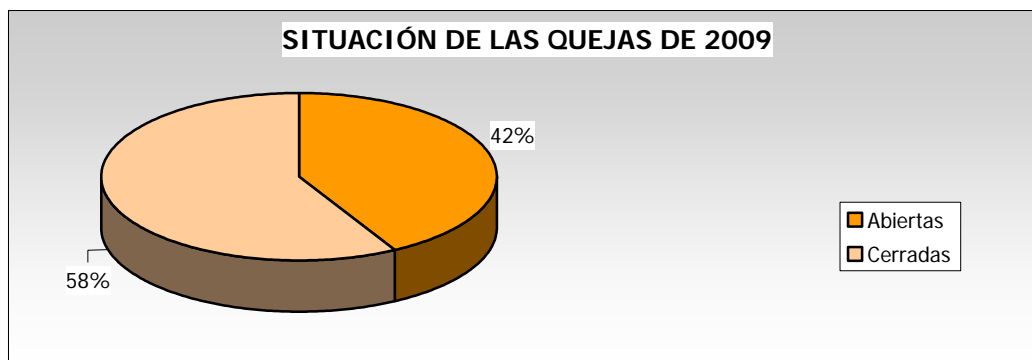
Durante 2009, se ha continuado con la tramitación de 1269 quejas procedentes de años anteriores y se han tramitado total o parcialmente 2484 quejas recibidas en 2009.

A fecha 31 de diciembre de 2009 continuaba la tramitación de 216 expedientes de años anteriores y la de 1043 expedientes de 2009, lo que supone que continuaban abiertos de un total de 1259 expedientes. Los datos de tramitación que ofrecemos corresponden exclusivamente a quejas de 2009.

Debido a la acumulación de expedientes por coincidencia del contenido, un total de 346 quejas recibidas durante 2009 se tramitaron como 36 expedientes. Los datos se facilitan en los apartados correspondientes como "acumuladas a otros expedientes".

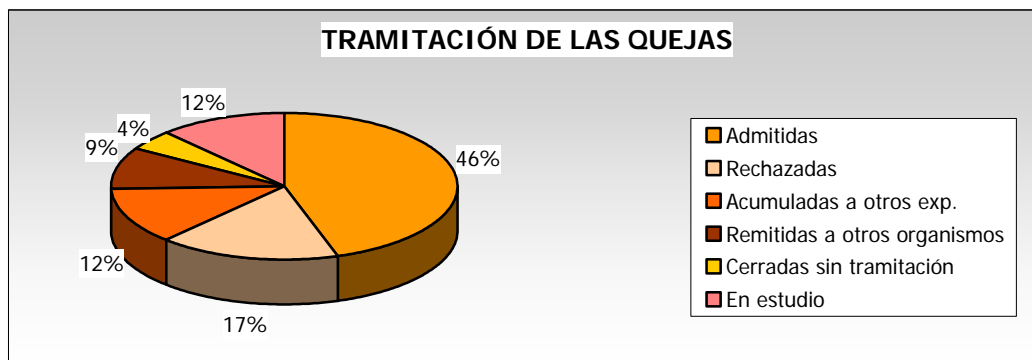
**SITUACIÓN DE LAS QUEJAS DE 2009**

Quejas abiertas.....	1043	42%
Quejas cerradas.....	1441	58%
<i>TOTAL .....</i>	<i>2484</i>	

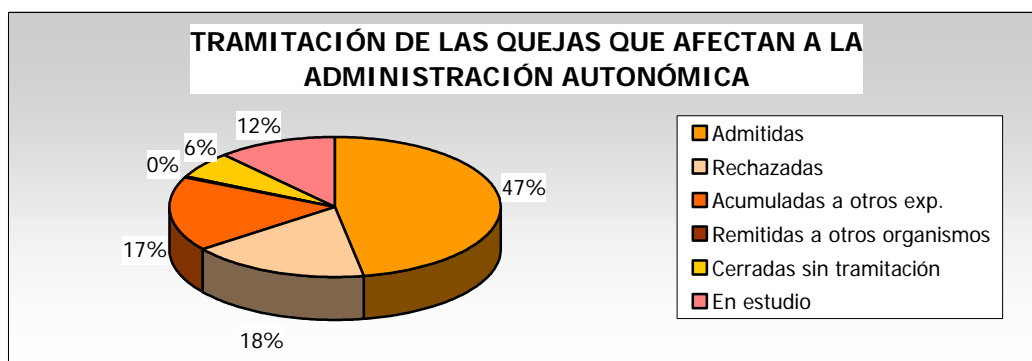


**TRAMITACIÓN DE LAS QUEJAS DE 2009**

Admitidas .....	1119	45%
Rechazadas .....	417	17%
Acumuladas a otros expedientes.....	310	12%
Trasladadas a otros organismos .....	231	9%
Cerradas sin tramitación <sup>(1)</sup> .....	107	4%
En estudio .....	300	12%
<b>TOTAL .....</b>	<b>2484</b>	

**TRAMITACIÓN DE LAS QUEJAS QUE AFECTAN A LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA**

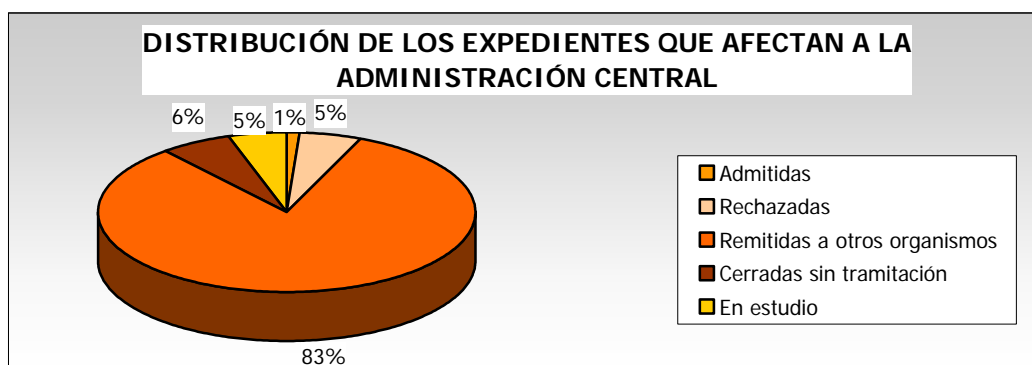
Admitidas .....	473	47%
Rechazadas .....	175	18%
Acumuladas a otros exptes.. .....	172	17%
Trasladadas a otros organismos .....	2	0%
Cerradas sin tramitación .....	60	6%
En estudio .....	118	12%
<b>TOTAL.....</b>	<b>1000</b>	



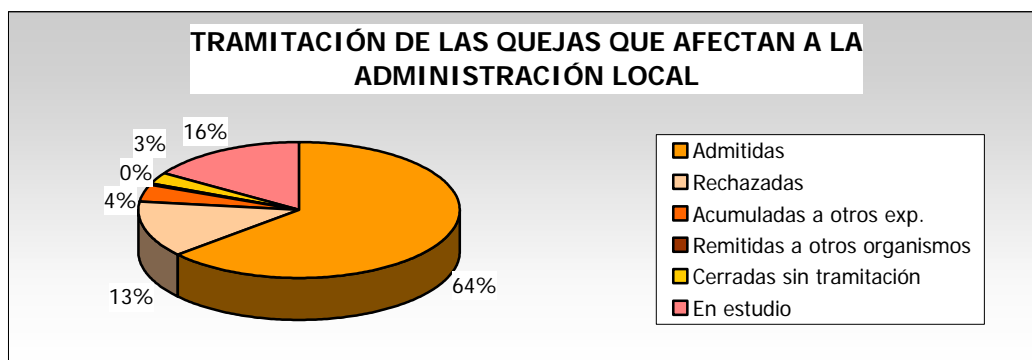
<sup>(1)</sup> Quejas archivadas por diversas causas previamente a su admisión o rechazo

**TRAMITACIÓN DE LAS QUEJAS QUE AFECTAN A LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL**

Admitidas a mediación.....	3	1%
Rechazadas .....	13	5%
Trasladadas a otros organismos (en ocasiones previa admisión a mediación) .....	203	83%
Cerradas sin tramitación .....	15	6%
En estudio .....	12	5%
<i>TOTAL.....</i>	<i>246</i>	

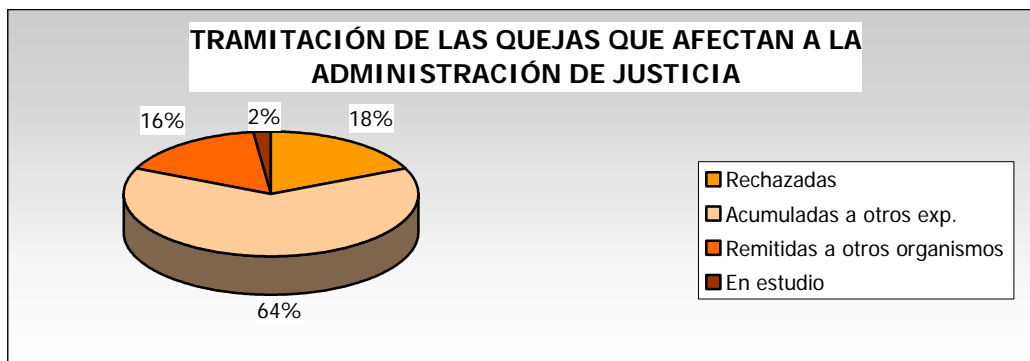
**TRAMITACIÓN DE LAS QUEJAS QUE AFECTAN A LA ADMINISTRACIÓN LOCAL**

Admitidas .....	643	64%
Rechazadas .....	134	13%
Acumuladas a otros exptes. . . . .	42	4%
Trasladadas a otros organismos .....	1	0%
Cerradas sin tramitación .....	29	3%
En estudio .....	160	16%
<i>TOTAL .....</i>	<i>1009</i>	



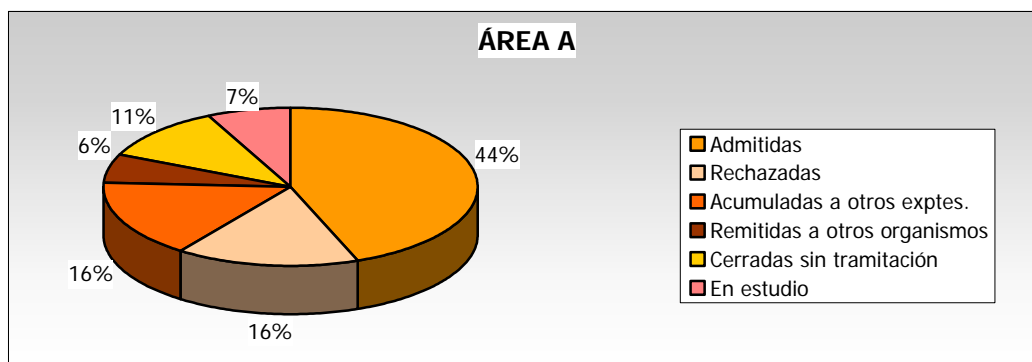
**TRAMITACIÓN DE LAS QUEJAS QUE AFECTAN A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA**

Rechazadas .....	28	18%
Acumuladas a otros exptes.....	96	63%
Trasladadas a otros organismos.....	25	16%
En estudio .....	3	2%
<i>TOTAL.....</i>	<i>152</i>	

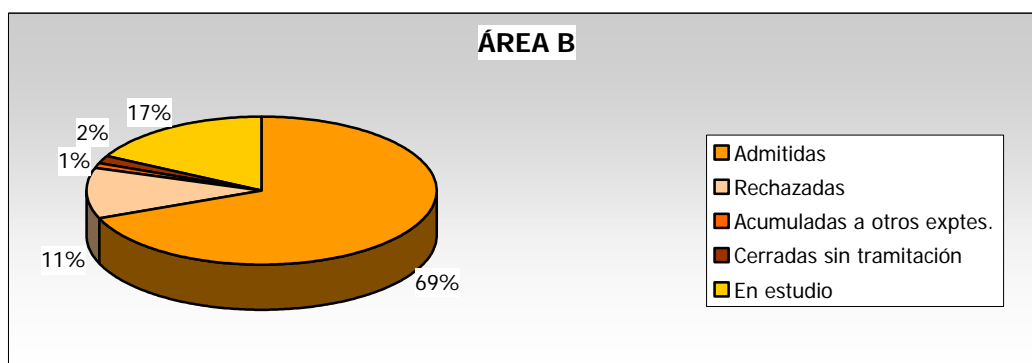


**TRAMITACIÓN DE LAS QUEJAS POR ÁREA****ÁREA A. FUNCIÓN PÚBLICA**

Admitidas .....	109	44%
Rechazadas.....	39	16%
Acumuladas a otros expedientes. ....	39	16%
Trasladadas a otros organismos .....	15	6%
Cerradas sin tramitación.....	27	11%
En estudio.....	18	7%
<b>TOTAL .....</b>	<b>247</b>	

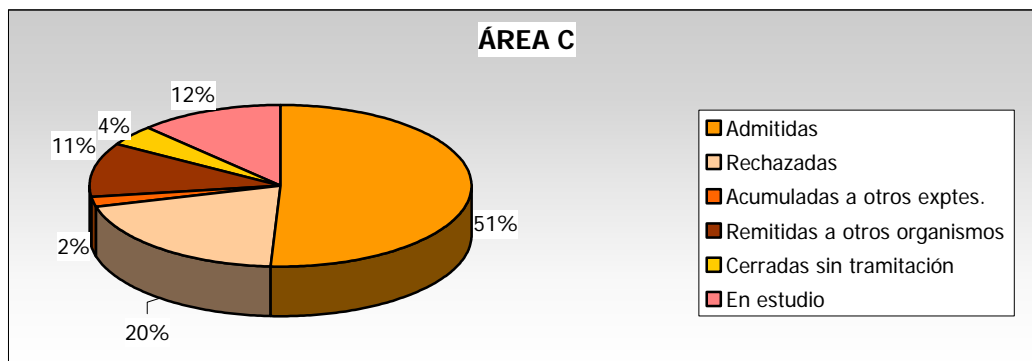
**ÁREA B. RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS CORPORACIONES LOCALES, BIENES Y  
SERVICIOS MUNICIPALES**

Admitidas .....	312	69%
Rechazadas.....	49	11%
Acumuladas a otros exptes. ....	5	1%
Cerradas sin tramitación.....	8	2%
En estudio.....	78	17%
<b>TOTAL .....</b>	<b>452</b>	

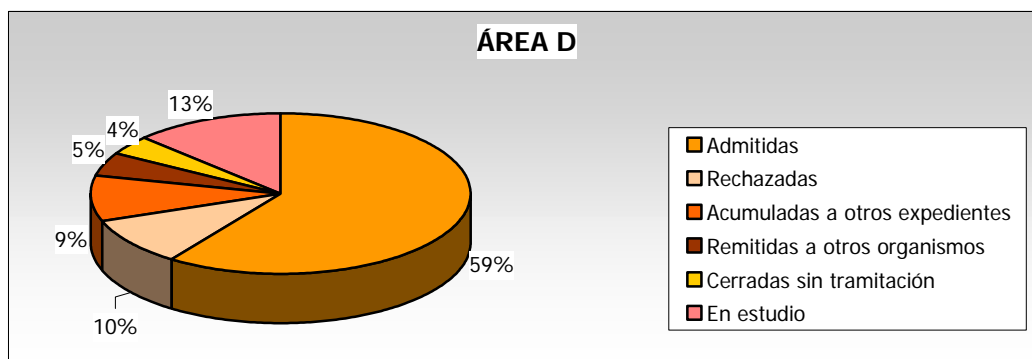


**ÁREA C. FOMENTO**

Admitidas .....	158	51%
Rechazadas.....	62	20%
Acumuladas a otros exptes. ....	6	2%
Trasladadas a otros organismos. ....	33	11%
Cerradas sin tramitación.....	13	4%
En estudio.....	38	12%
<b>TOTAL .....</b>	<b>310</b>	

**ÁREA D. MEDIO AMBIENTE**

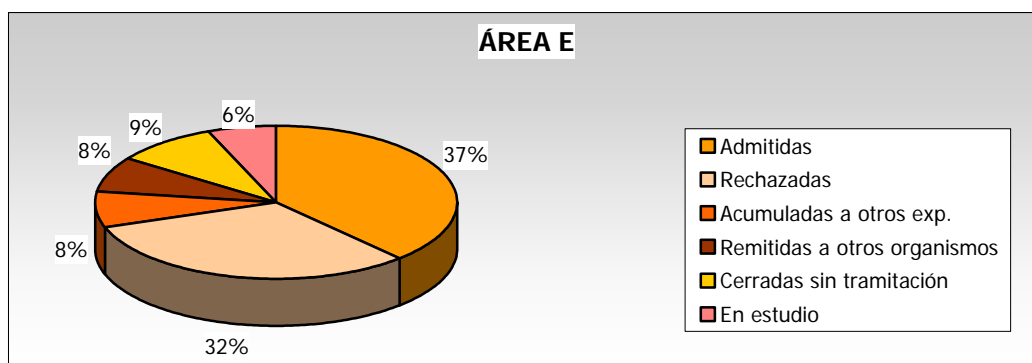
Admitidas .....	111	60%
Rechazadas.....	18	10%
Acumuladas a otros Exptes.....	17	9%
Trasladadas a otros organismos. ....	9	5%
Cerradas sin tramitación.....	7	4%
En estudio.....	24	13%
<b>TOTAL .....</b>	<b>186</b>	



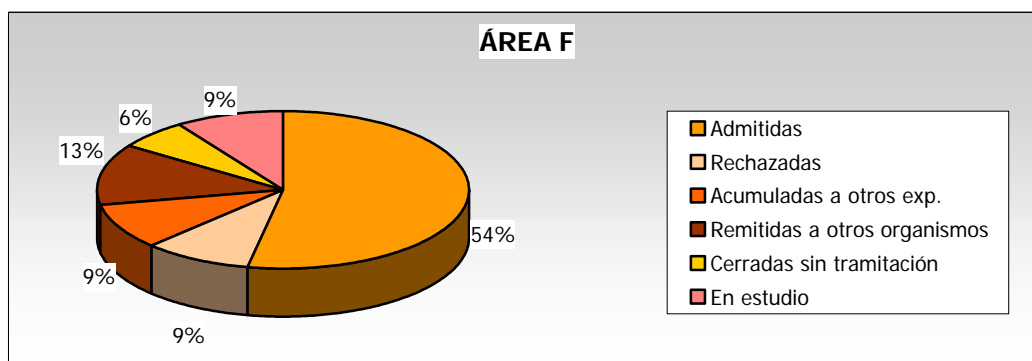


**ÁREA E. EDUCACIÓN**

Admitidas .....	55	38%
Rechazadas.....	46	32%
Acumuladas a otros exptes. ....	11	8%
Trasladadas a otros organismos. ....	11	8%
Cerradas sin tramitación.....	13	9%
En estudio.....	9	6%
<b>TOTAL .....</b>	<b>145</b>	

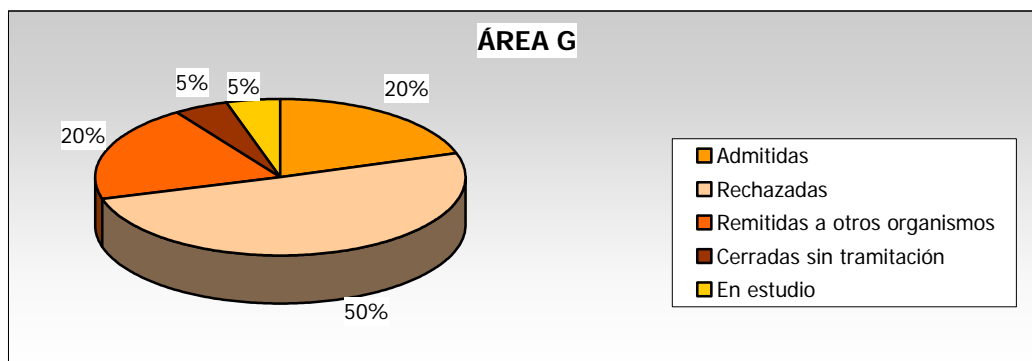
**ÁREA F. CULTURA, TURISMO Y DEPORTES**

Admitidas .....	17	53%
Rechazadas.....	3	9%
Acumuladas a otros exptes. ....	3	9%
Trasladadas a otros organismos .....	4	13%
Cerradas sin tramitación.....	2	6%
En estudio.....	3	9%
<b>TOTAL .....</b>	<b>32</b>	

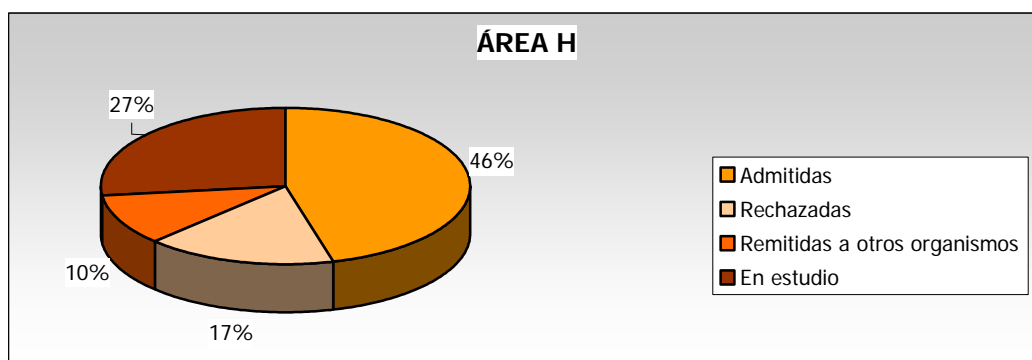


**ÁREA G. INDUSTRIA, COMERCIO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL**

Admitidas .....	30	20%
Rechazadas .....	75	50%
Trasladadas a otros organismos. ....	30	20%
Cerradas sin tramitación.....	7	5%
En estudio .....	7	5%
<b>TOTAL .....</b>	<b>149</b>	

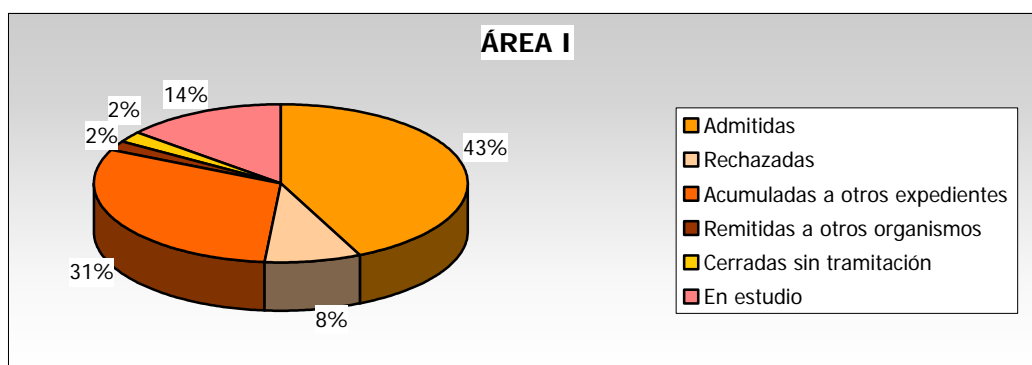
**ÁREA H. AGRICULTURA Y GANADERÍA**

Admitidas .....	22	46%
Rechazadas .....	8	17%
Trasladadas a otros organismos. ....	5	10%
En estudio .....	13	27%
<b>TOTAL .....</b>	<b>48</b>	

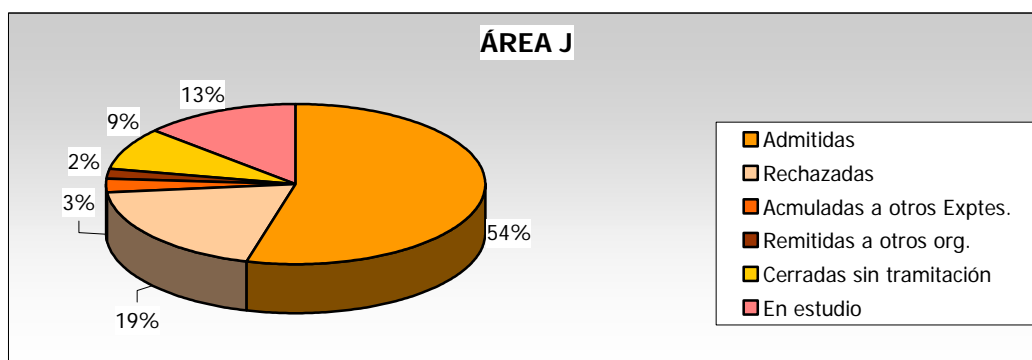


**ÁREA I. FAMILIA, IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y JUVENTUD**

Admitidas .....	167	43%
Rechazadas.....	32	8%
Acumuladas a otros expedientes .....	119	31%
Trasladadas a otros organismos.....	7	2%
Cerradas sin tramitación.....	9	2%
En estudio.....	54	14%
<b>TOTAL .....</b>	<b>388</b>	

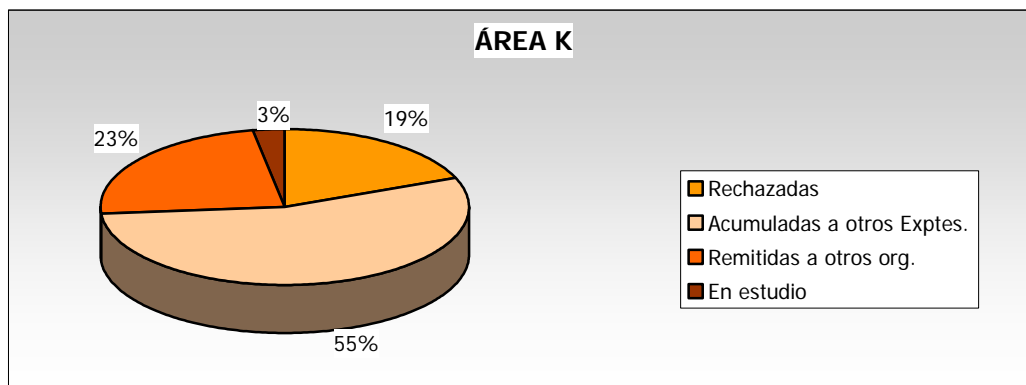
**ÁREA J. SANIDAD Y CONSUMO**

Admitidas .....	57	54%
Rechazadas.....	20	19%
Acumuladas a otros Exptes.....	3	3%
Trasladadas a otros organismos.....	2	2%
Cerradas sin tramitación.....	9	9%
En estudio.....	14	13%
<b>TOTAL .....</b>	<b>105</b>	

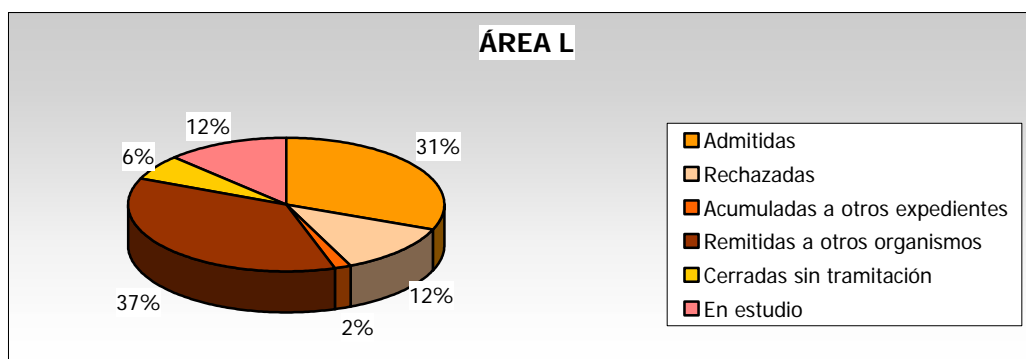


**ÁREA K. JUSTICIA**

Rechazadas.....	33	19%
Acumuladas a otros exptes. ....	96	55%
Trasladadas a otros organismos. ....	41	23%
En estudio.....	5	3%
<b>TOTAL .....</b>	<b>175</b>	

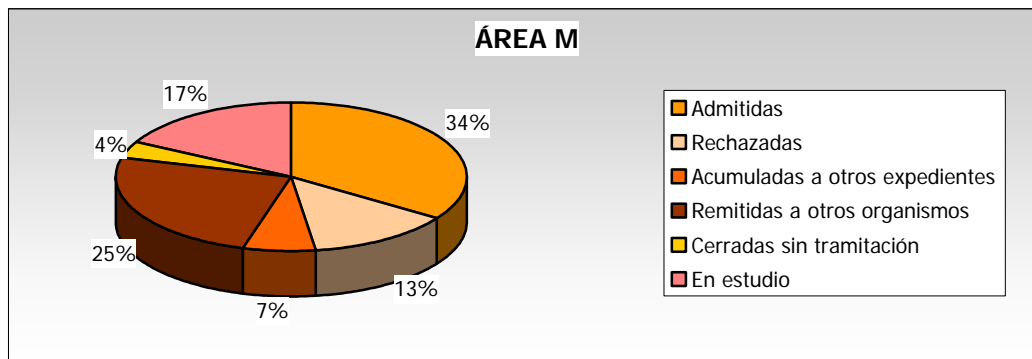
**ÁREA L. INTERIOR, EXTRANJERÍA Y EMIGRACIÓN**

Admitidas.....	35	31%
Rechazadas.....	14	12%
Acumuladas a otros Exptes.....	2	2%
Trasladadas a otros organismos. ....	41	36%
Cerradas sin tramitación.....	7	6%
En estudio.....	14	12%
<b>TOTAL .....</b>	<b>113</b>	



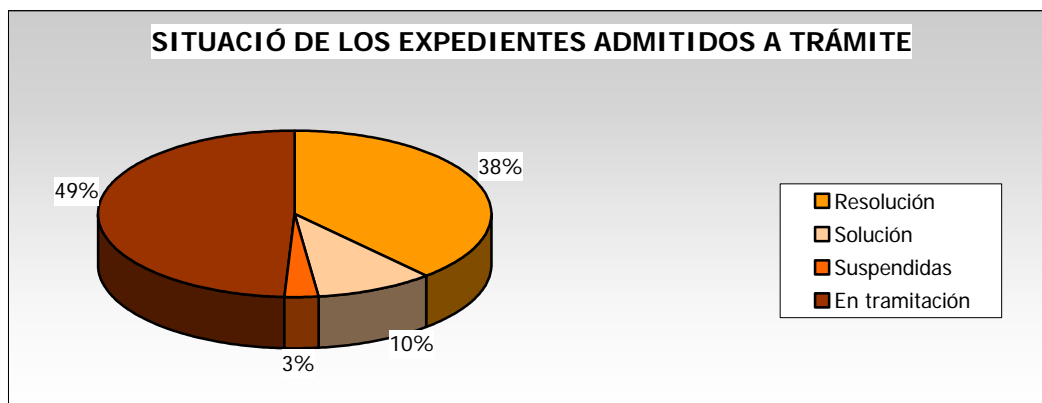
**ÁREA M. HACIENDA**

Admitidas .....	46	34%
Rechazadas.....	18	13%
Acumuladas a otros Exptes.....	9	7%
Trasladadas a otros organismos.....	33	25%
Cerradas sin tramitación.....	5	4%
En estudio.....	23	17%
<b>TOTAL .....</b>	<b>134</b>	



**SITUACIÓN DE LOS EXPEDIENTES ADMITIDOS A TRÁMITE**

Expedientes en los que se ha dictado resolución .....	430	38%
Expedientes concluidos por solución del problema.....	109	10%
Actuaciones suspendidas por diversas causas ( <i>sub iudice</i> , duplicidad DP, desistimiento del int. ...)	30	3%
Expedientes en fase de tramitación.....	550	49%
<b>TOTAL.....</b>	<b>1119</b>	

**RESOLUCIONES DICTADAS POR EL PROCURADOR DEL COMÚN  
EN EXPEDIENTES DE 2009**

Favorables a la Administración .....	183	41%
Favorables al interesado .....	267	59%
<b>TOTAL .....</b>	<b>450<sup>(1)</sup></b>	

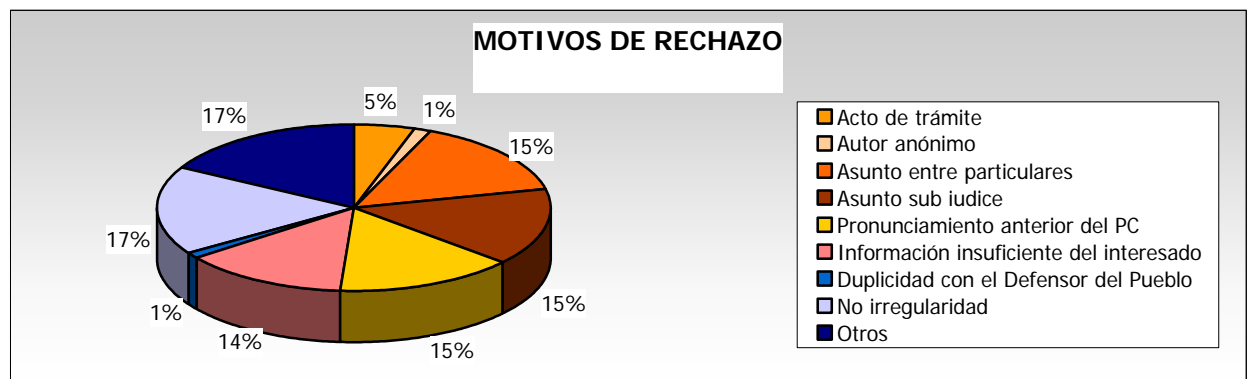


---

<sup>(1)</sup> El número total de resoluciones dictadas por el Procurador del Común en expedientes de 2009 es mayor que el número de expedientes en los que se ha dictado resolución (dato que aparece más arriba) debido a que en algún expediente se ha dictado más de una resolución.

**MOTIVOS DE RECHAZO DE LAS QUEJAS**

Acto de trámite .....	21	5 %
Autor anónimo .....	6	1 %
Asunto entre particulares .....	62	15 %
Asunto <i>sub iudice</i> .....	63	15 %
Existencia de pronunciamiento anterior del PC .....	61	15 %
Información insuficiente por parte del interesado .....	57	14 %
Duplicidad con el Defensor del Pueblo .....	5	1 %
No irregularidad .....	71	17 %
Otros .....	71	17 %
<b>TOTAL .....</b>	<b>417</b>	



**ACEPTACIÓN POR PARTE DE LA  
ADMINISTRACIÓN DE LAS  
RESOLUCIONES DICTADAS  
POR EL PROCURADOR DEL COMÚN  
DURANTE 2009**





**ACEPTACIÓN POR PARTE DE LAS ADMINISTRACIONES DE LAS RESOLUCIONES**  
**DICTADAS POR EL PROCURADOR DEL COMÚN**

En este apartado incluimos el total de resoluciones formuladas en 2009, correspondientes tanto a quejas del año 2009 como a quejas procedentes de años anteriores. También se incluyen las resoluciones dictadas en expedientes iniciados de oficio por el Procurador del Común.

Este criterio supone una excepción respecto del resto de datos facilitados en este informe, referidos exclusivamente a quejas de 2009. Dicha excepción viene justificada por el hecho de que el estudio de los expedientes lleva consigo que, en muchas ocasiones, la resolución se formule muy avanzado el ejercicio o incluso en los años siguientes, por lo que, de seguir el criterio de facilitar datos solamente de los expedientes de 2009, no ofreceríamos datos suficientes para valorar el grado de respuesta o el grado de aceptación de las resoluciones por parte de las administraciones.

En el total de resoluciones dirigidas a la Administración local, contabilizamos una sola resolución en aquellos casos en los cuales, como resultado de las investigaciones llevadas a cabo por la institución, se ha estimado oportuno dirigir resolución con el mismo contenido a varias entidades de la Comunidad según criterios de población, competencias, provincia u otros. En concreto:

Expedientes a instancia de parte:

Expte. 20070615: 460 resoluciones

Expedientes de oficio:

Expte. 20071072: 15 resoluciones

Expte. 20081865: 48 resoluciones

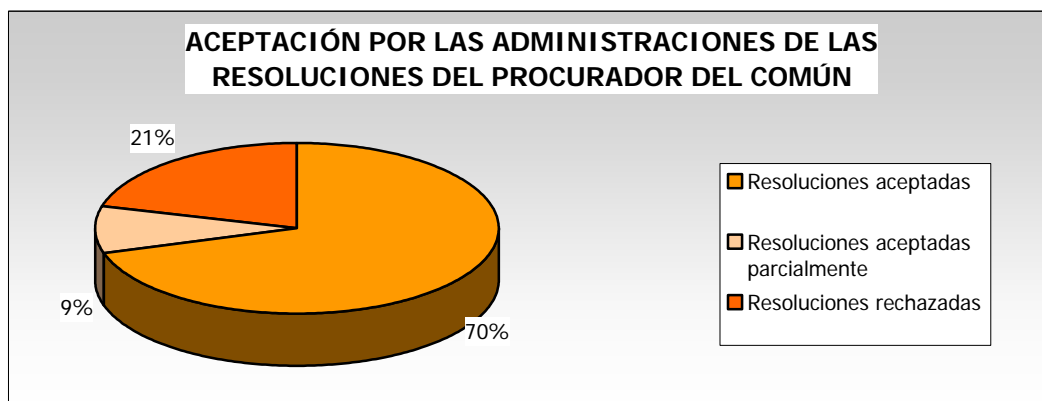
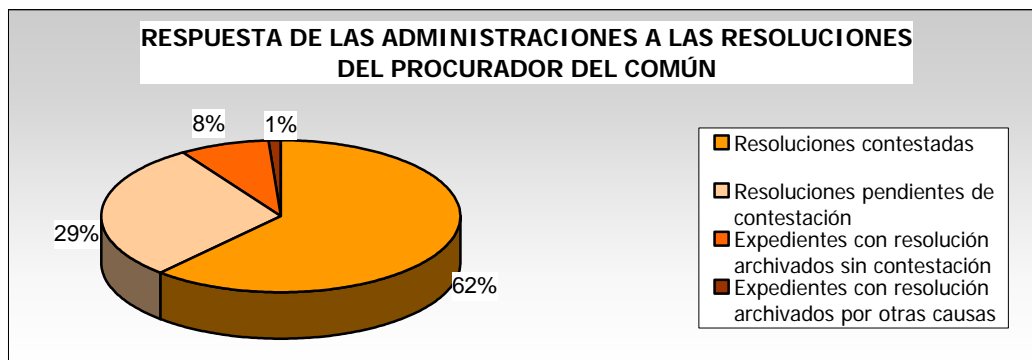
Expte. 2082075: 248 resoluciones



**ACEPTACIÓN POR PARTE DE LAS ADMINISTRACIONES DE LAS RESOLUCIONES**  
**DICTADAS POR EL PROCURADOR DEL COMÚN**  
**DURANTE 2009**

*(correspondientes tanto a expedientes a instancia de parte y de oficio de 2009 como a expedientes procedentes de años anteriores)*

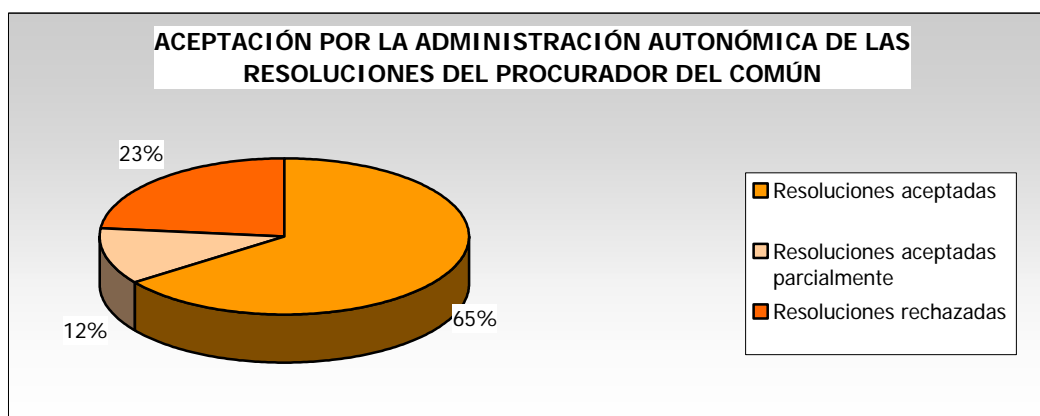
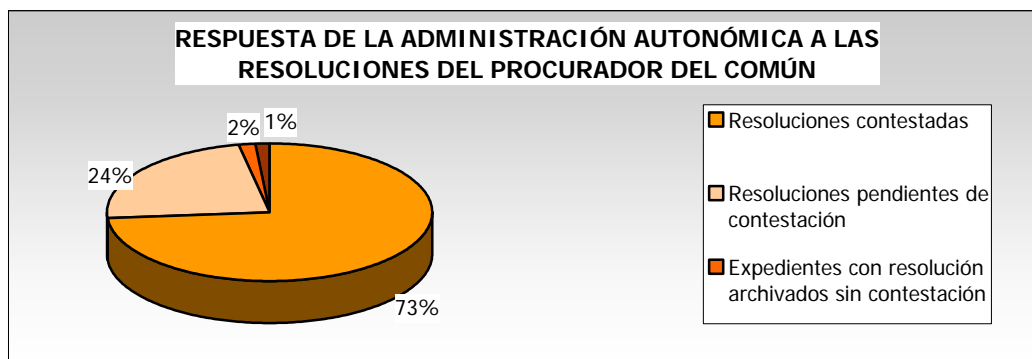
Resoluciones dictadas durante 2009 .....	686
Resoluciones contestadas a fecha 31/12/2009 .....	423
<i>Aceptadas .....</i>	<i>297    70%</i>
<i>Aceptadas parcialmente.....</i>	<i>38     9%</i>
<i>Rechazadas .....</i>	<i>88    21%</i>
Resoluciones pendientes de contestación a 31/12/2009.....	201
Exptes. archivados por falta de respuesta finalizado el plazo .....	54
Exptes. con resolución archivados por otras causas.....	8



**ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA****ACEPTACIÓN DE LAS RESOLUCIONES DICTADAS POR EL PROCURADOR  
DEL COMÚN DURANTE 2009**

*(correspondientes tanto a expedientes a instancia de parte y de oficio de 2009 como a expedientes procedentes de años anteriores)*

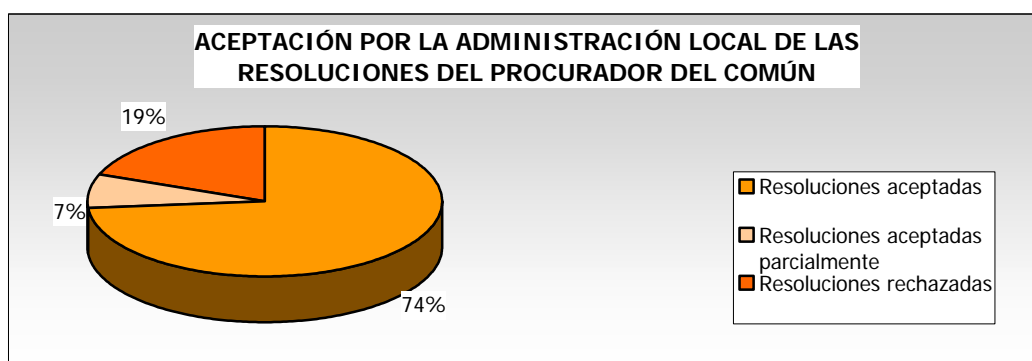
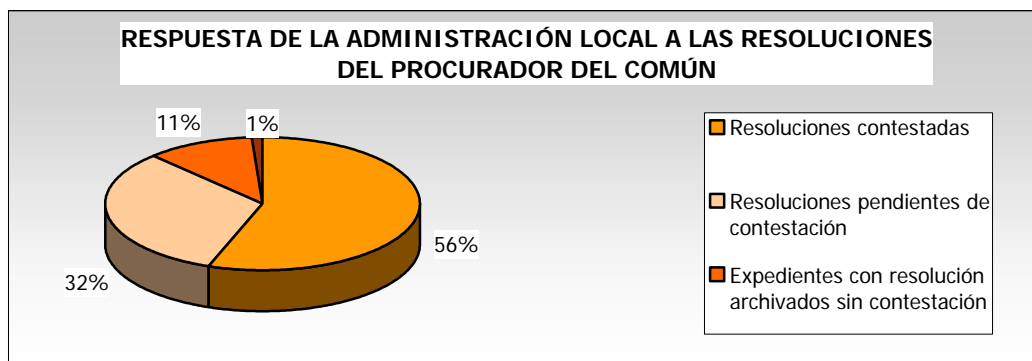
Resoluciones dictadas durante 2009 .....	234
Resoluciones contestadas a fecha 31/12/2009 .....	172
<i>Aceptadas</i> .....	112    65%
<i>Aceptadas parcialmente</i> .....	20    12%
<i>Rechazadas</i> .....	40    23%
Resoluciones pendientes de contestación a 31/12/2009 .....	55
Exptes. archivados por falta de respuesta finalizado el plazo .....	4
Exptes. archivados por otras causas .....	3



**ADMINISTRACIÓN LOCAL****ACEPTACIÓN DE LAS RESOLUCIONES DICTADAS POR EL PROCURADOR  
DEL COMÚN DURANTE 2009**

*(correspondientes tanto a expedientes a instancia de parte y de oficio de 2009 como a expedientes procedentes de años anteriores)*

Resoluciones dictadas durante 2009 .....	452
Resoluciones contestadas a fecha 31/12/2009 .....	251
<i>Aceptadas .....</i>	<i>185    74%</i>
<i>Aceptadas parcialmente.....</i>	<i>18     7%</i>
<i>Rechazadas .....</i>	<i>48    19%</i>
Resoluciones pendientes de contestación a 31/12/2009.....	146
Exptes. archivados por falta de respuesta finalizado el plazo .....	50
Exptes. con resolución archivados por otras causas.....	5



**EXPEDIENTES A INSTANCIA DE PARTE****ACEPTACIÓN POR PARTE DE LAS ADMINISTRACIONES DE LAS RESOLUCIONES  
DICTADAS POR EL PROCURADOR DEL COMÚN DURANTE 2009**

Resoluciones dictadas durante 2009 ..... 653

Resoluciones contestadas a fecha 31/12/2009 ..... 408

*Aceptadas* ..... 285    70%

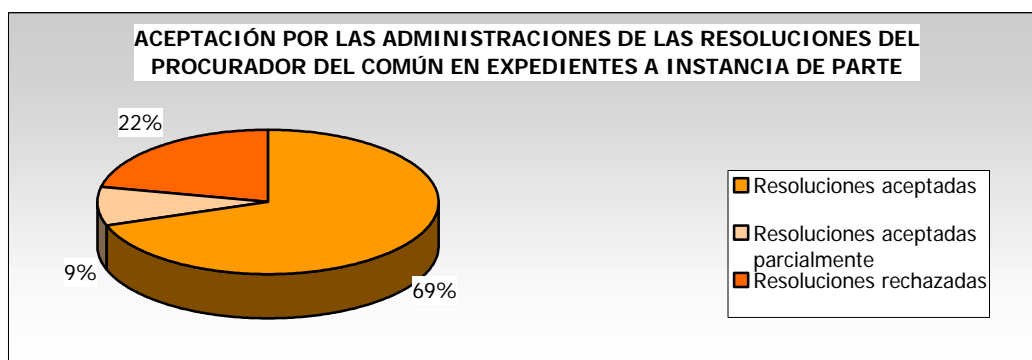
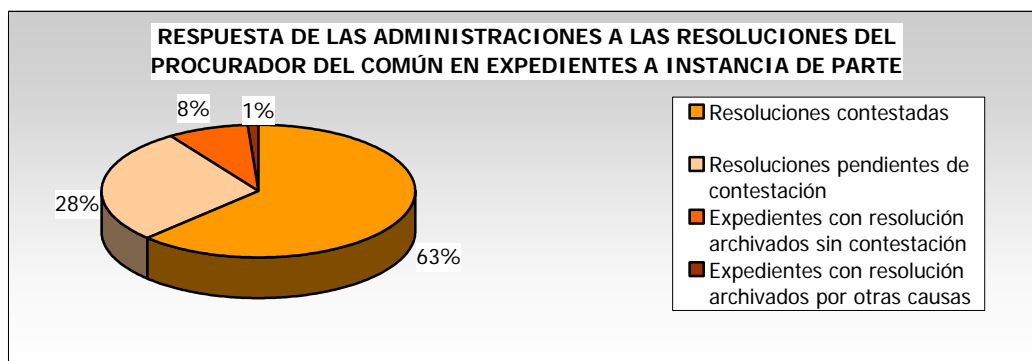
*Aceptadas parcialmente* ..... 35    9%

*Rechazadas* ..... 88    22%

Resoluciones pendientes de contestación a 31/12/2009 ..... 183

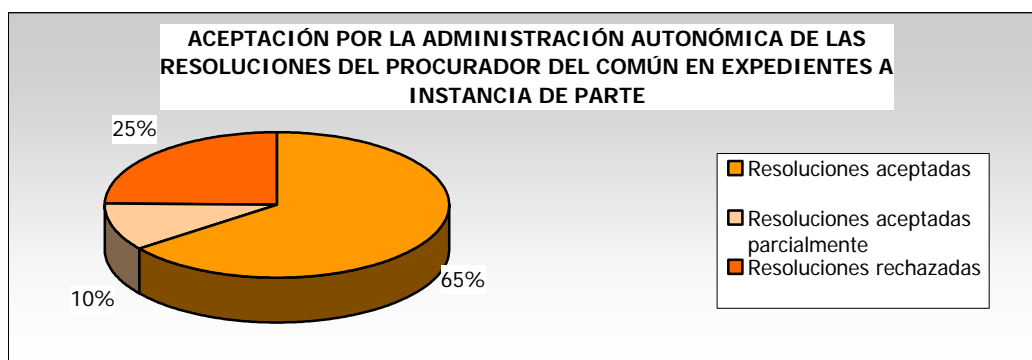
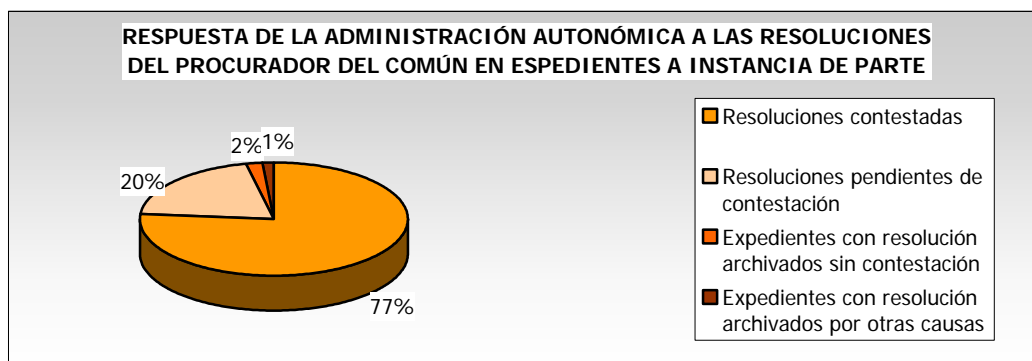
Exptes. archivados por falta de respuesta finalizado el plazo ..... 54

Exptes. con resolución archivados por otras causas ..... 8



**EXPEDIENTES A INSTANCIA DE PARTE****ACEPTACIÓN POR PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA DE LAS  
RESOLUCIONES DICTADAS POR EL PROCURADOR DEL COMÚN**

Resoluciones dictadas durante 2009 .....	212
Resoluciones contestadas a fecha 31/12/2009 .....	162
<i>Aceptadas</i> .....	105    65%
<i>Aceptadas parcialmente</i> .....	17    10%
<i>Rechazadas</i> .....	40    25%
Resoluciones pendientes de contestación a 31/12/2009 .....	43
Exptes. archivados por falta de respuesta finalizado el plazo .....	4
Exptes. con resolución archivados por otras causas .....	3



**EXPEDIENTES A INSTANCIA DE PARTE****ACEPTACIÓN POR PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL DE LAS RESOLUCIONES  
DICTADAS POR EL PROCURADOR DEL COMÚN DURANTE 2009**

Resoluciones dictadas durante 2009 ..... 441

Resoluciones contestadas a fecha 31/12/2009 ..... 246

*Aceptadas* ..... 180 73%

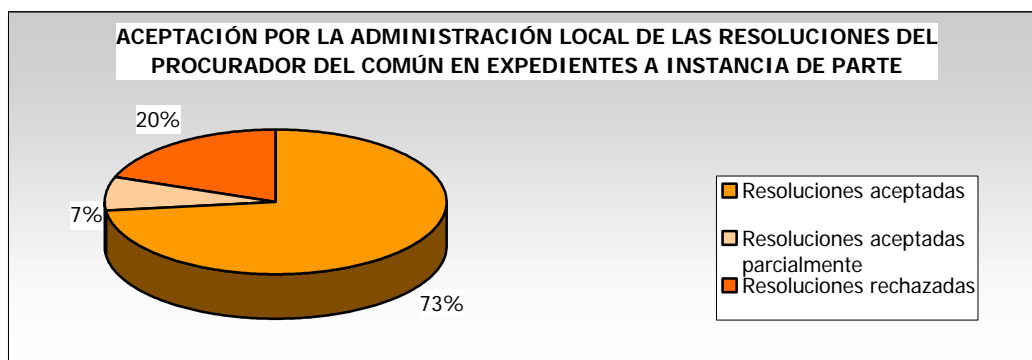
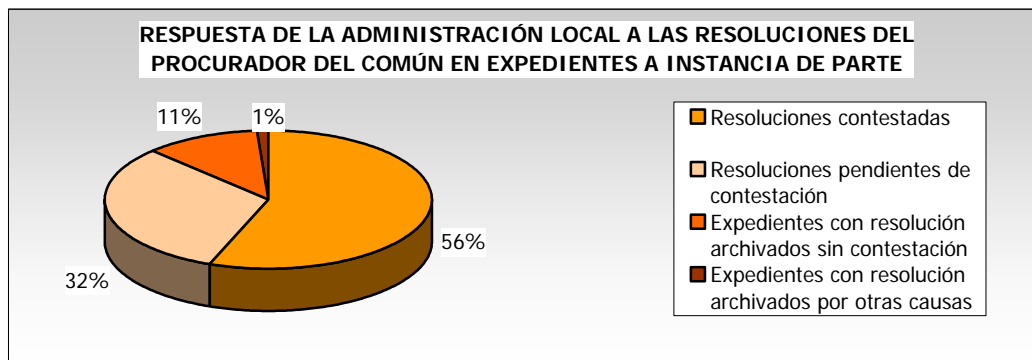
*Aceptadas parcialmente* ..... 18 7%

*Rechazadas* ..... 48 20%

Resoluciones pendientes de contestación a 31/12/2009 ..... 140

Exptes. archivados por falta de respuesta finalizado el plazo ..... 50

Exptes. con resolución archivados por otras causas ..... 5

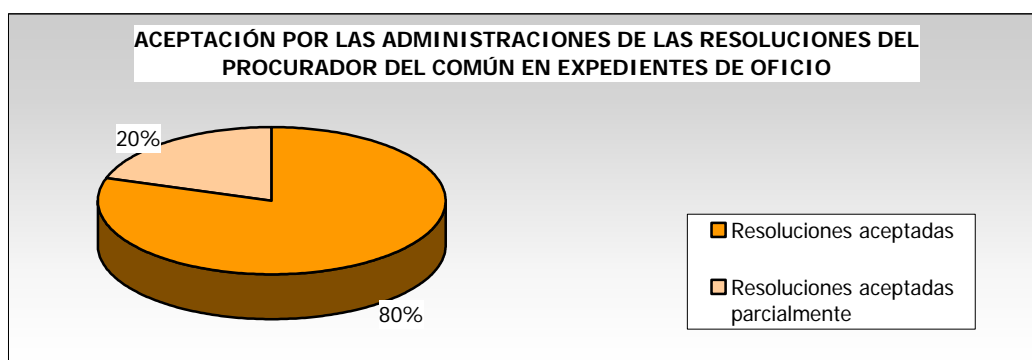
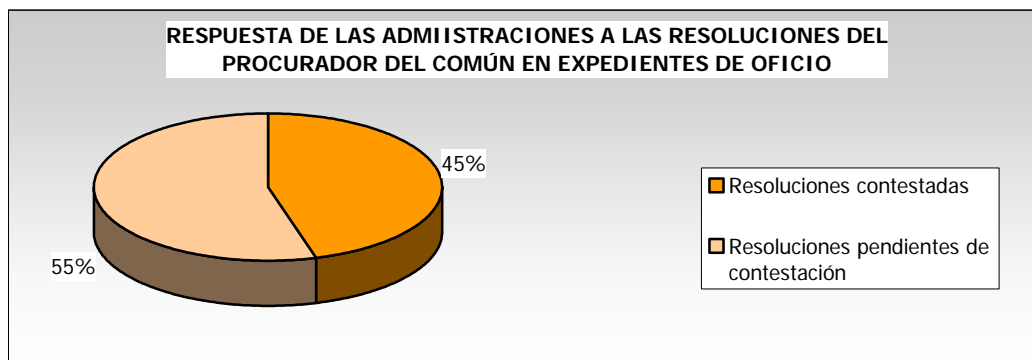




**EXPEDIENTES DE OFICIO**

**ACEPTACIÓN POR PARTE DE LAS ADMINISTRACIONES DE LAS RESOLUCIONES  
DICTADAS POR EL PROCURADOR DEL COMÚN DURANTE 2009**

Resoluciones dictadas durante 2009 .....	33
Resoluciones contestadas a fecha 31/12/2009 .....	15
<i>Aceptadas</i> .....	12    80%
<i>Aceptadas parcialmente</i> .....	3    20%
Resoluciones pendientes de contestación a 31/12/2009 .....	18



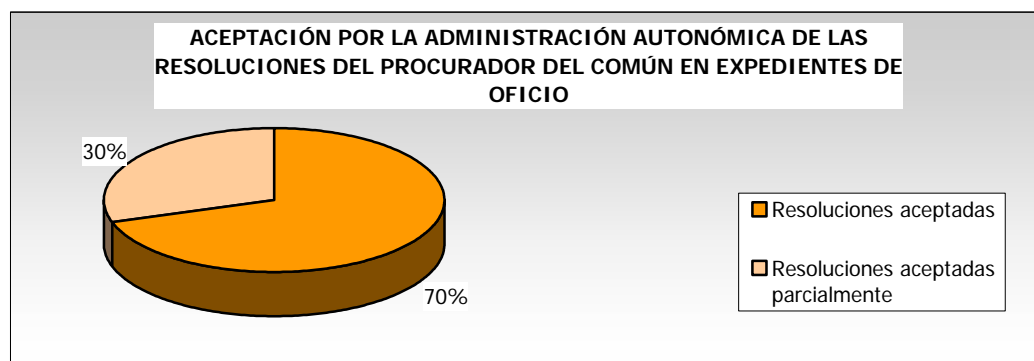
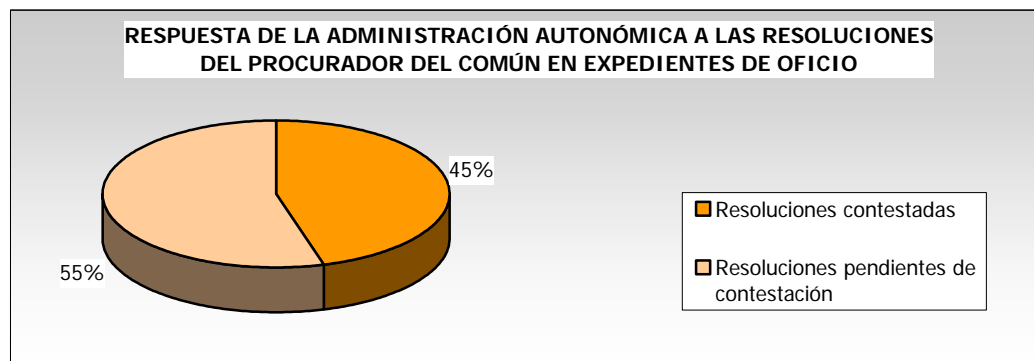




**EXPEDIENTES DE OFICIO**

**ACEPTACIÓN POR PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA  
DE LAS RESOLUCIONES DICTADAS POR EL PROCURADOR DEL COMÚN**

Resoluciones dictadas durante 2009 .....	22
Resoluciones contestadas a fecha 31/12/2009 .....	10
<i>Aceptadas</i> .....	7    70%
<i>Aeptadas parcialmente</i> .....	3    30%
Resoluciones pendientes de contestación a 31/12/2009.....	12

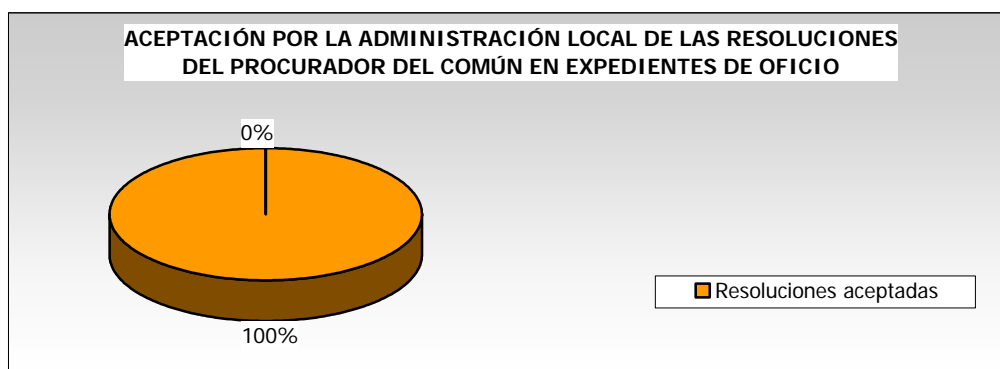
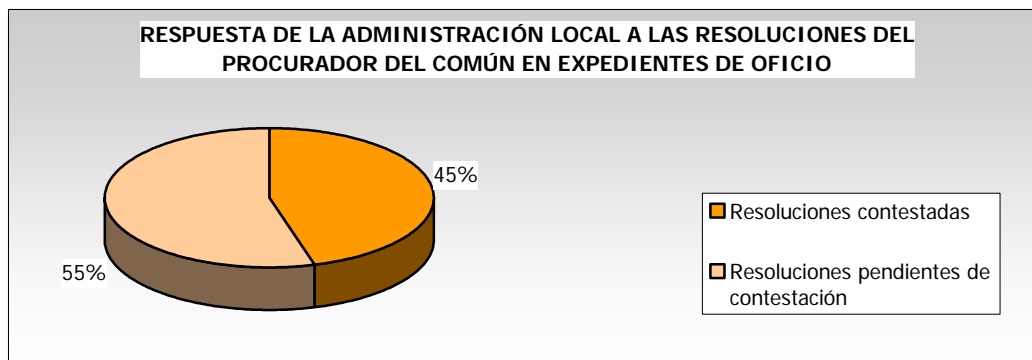




**EXPEDIENTES DE OFICIO**

**ACEPTACIÓN POR PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL  
DE LAS RESOLUCIONES DICTADAS POR EL PROCURADOR DEL COMÚN**

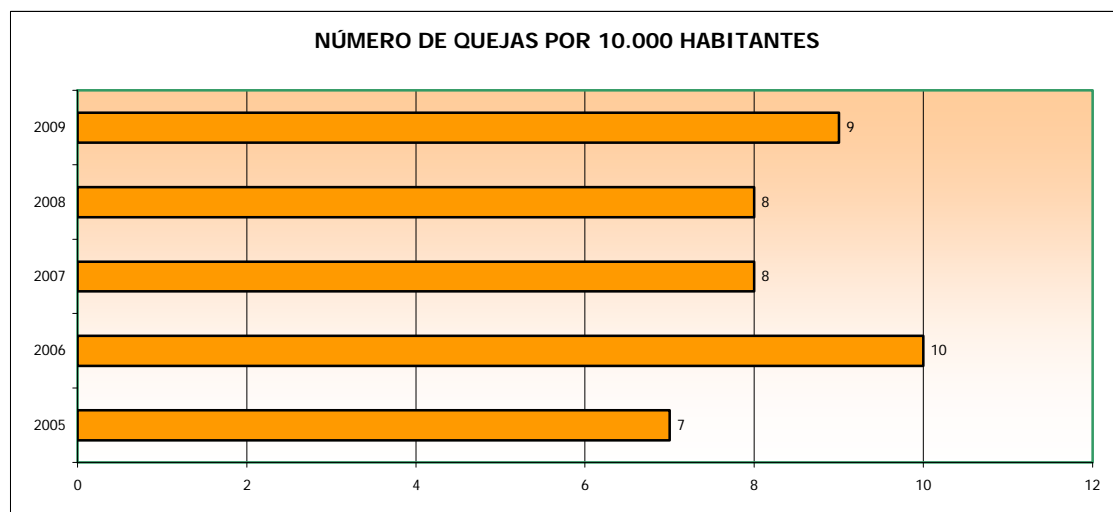
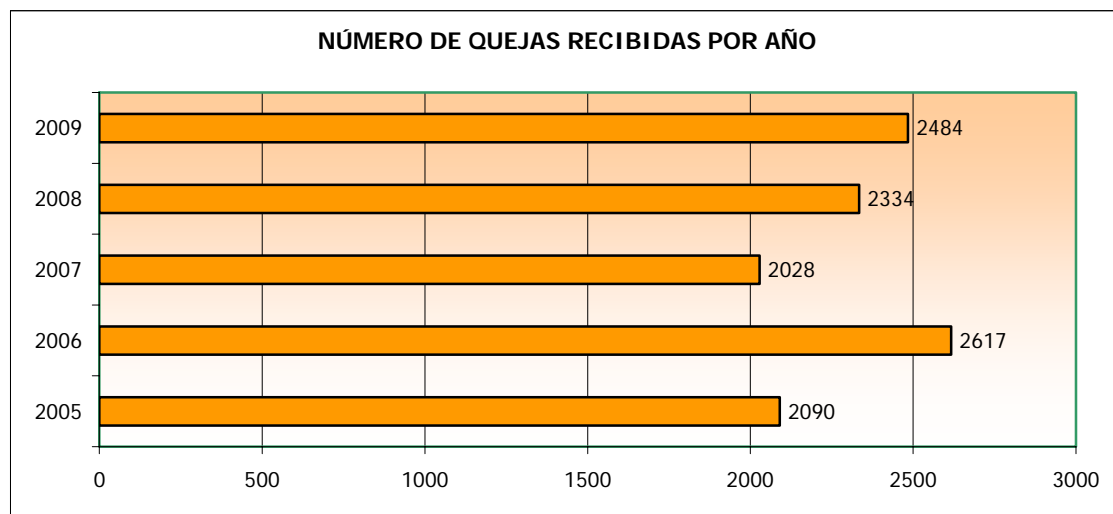
Resoluciones dictadas durante 2009 .....	11
Resoluciones contestadas a fecha 31/12/2009 .....	5
<i>Aceptadas</i> .....	5 100%
Resoluciones pendientes de contestación a 31/12/2009.....	6



**DATOS COMPARATIVOS DE LAS QUEJAS  
RECIBIDAS DURANTE LOS ÚLTIMOS  
AÑOS DE FUNCIONAMIENTO DEL  
PROCURADOR DEL COMÚN**

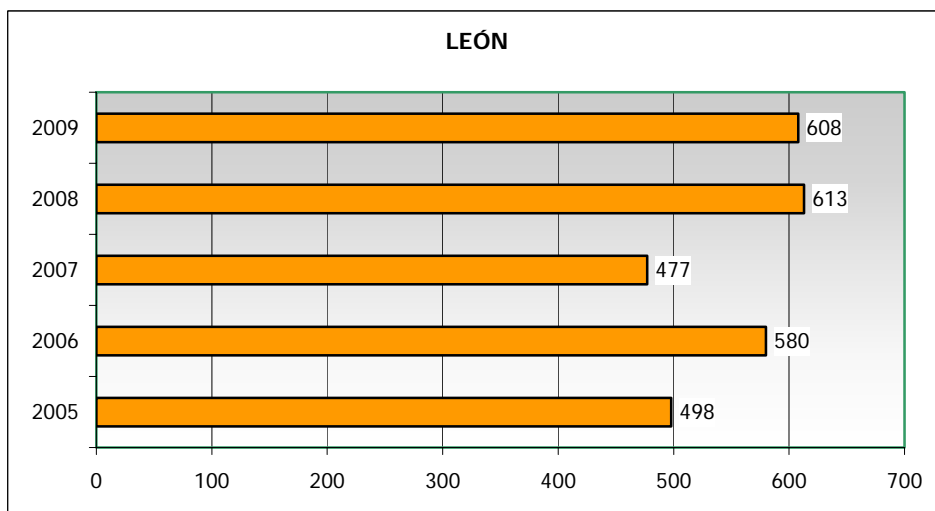
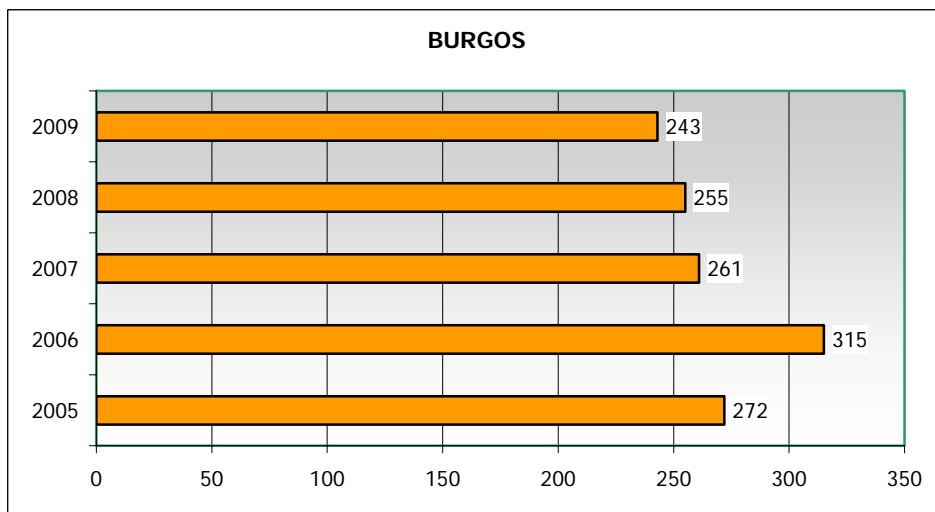
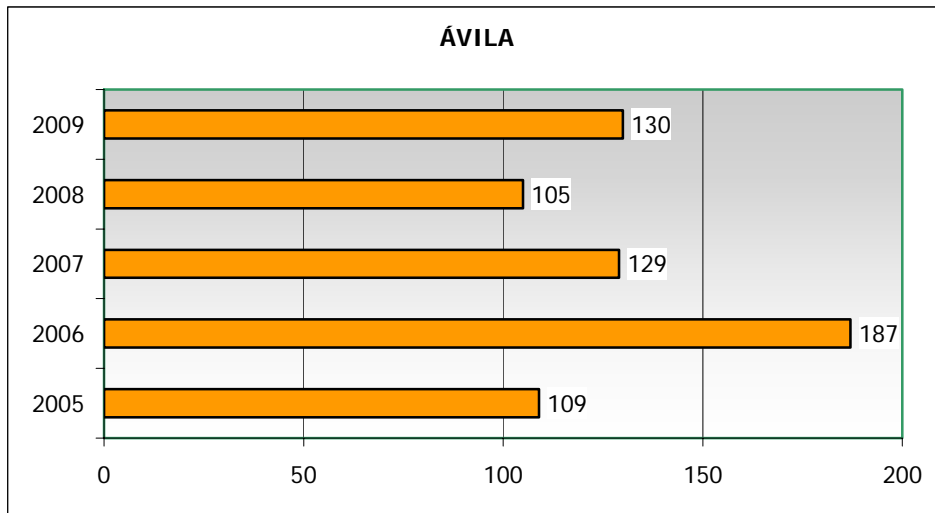


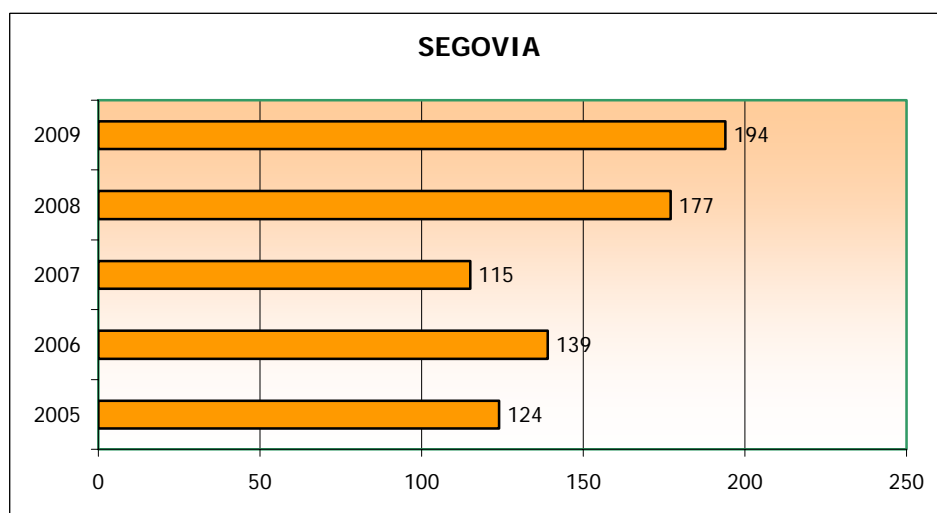
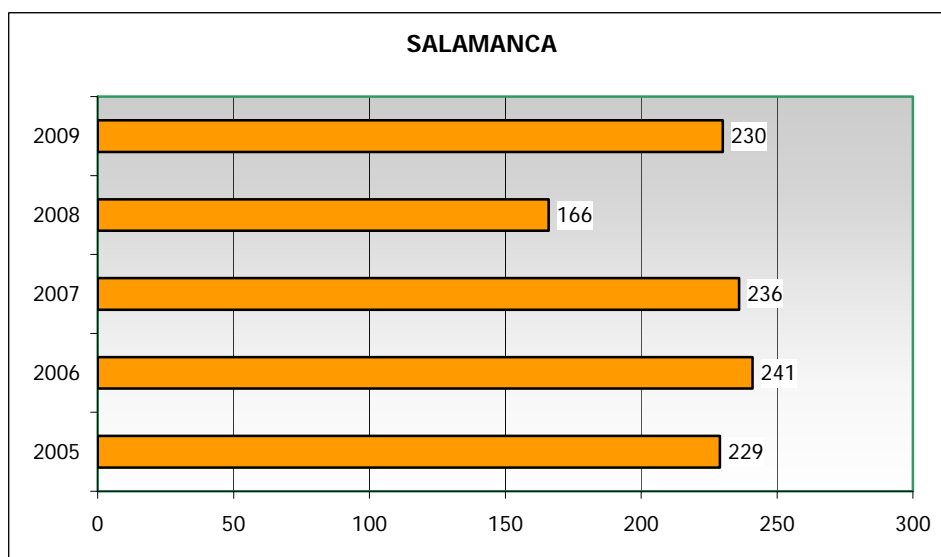
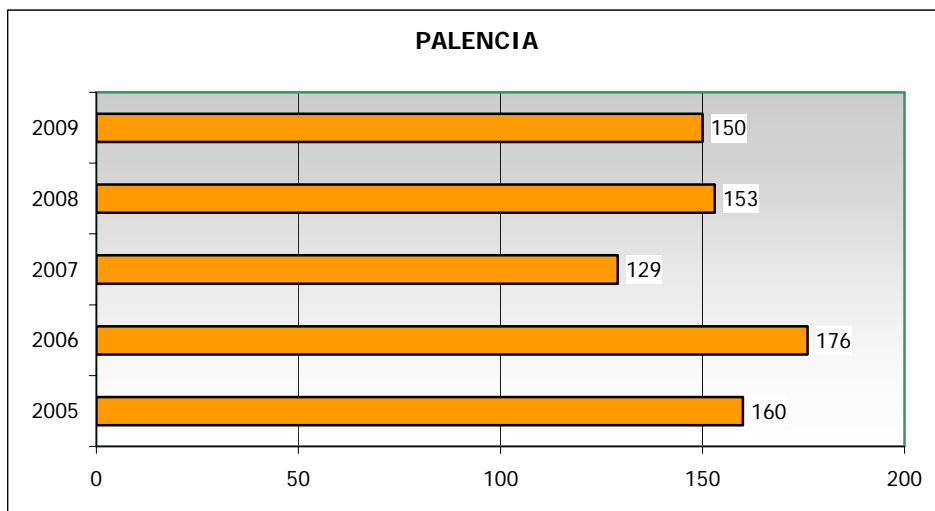
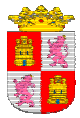
## **NÚMERO DE QUEJAS RECIBIDAS**

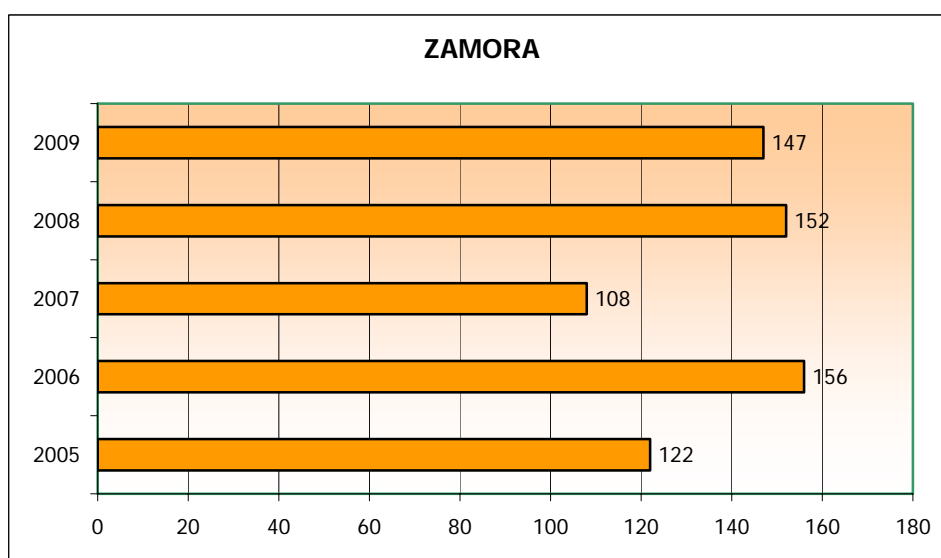
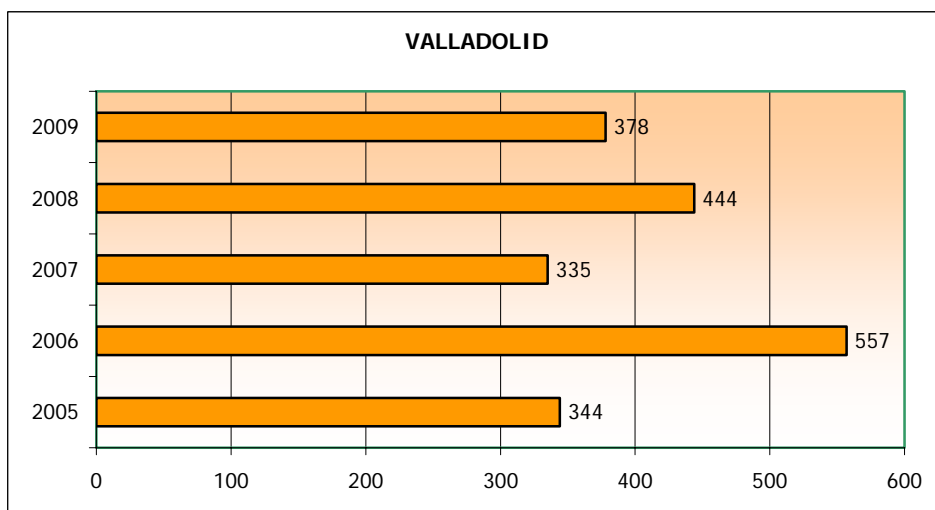
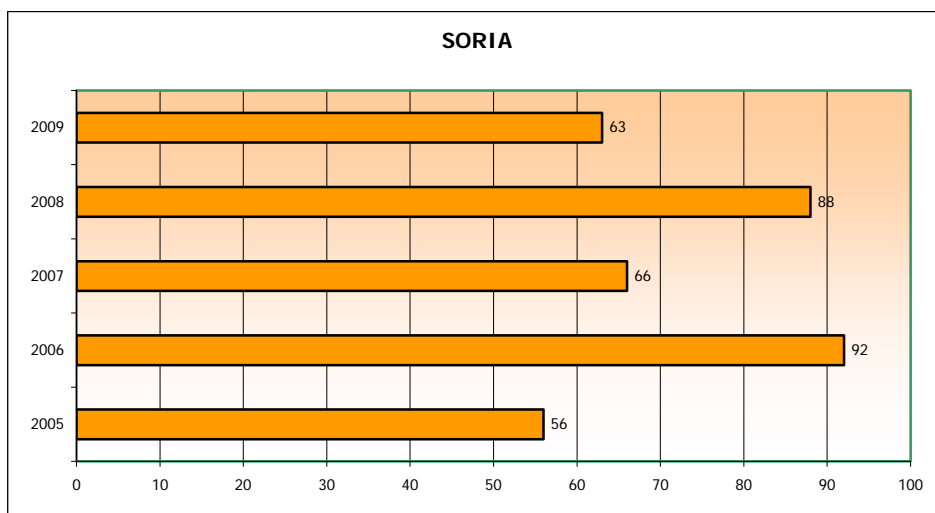




**DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LAS QUEJAS**

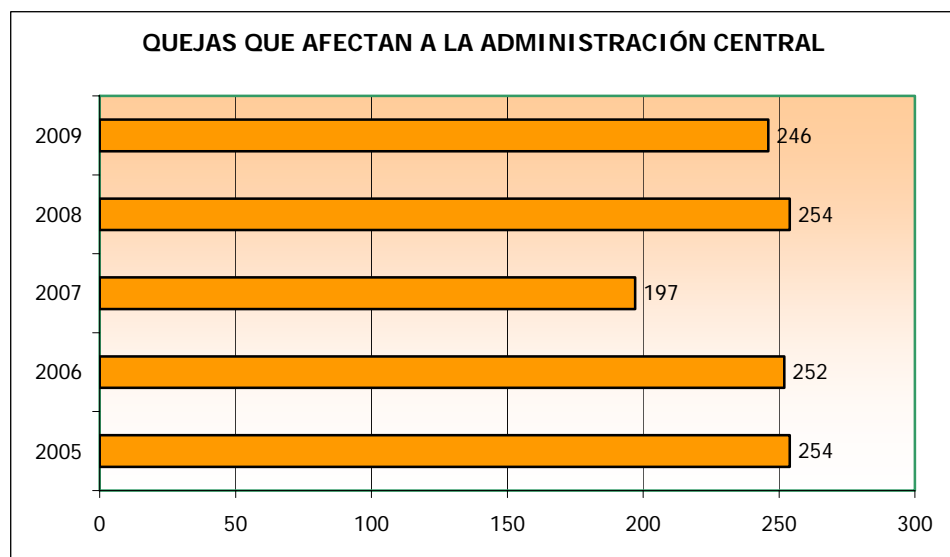
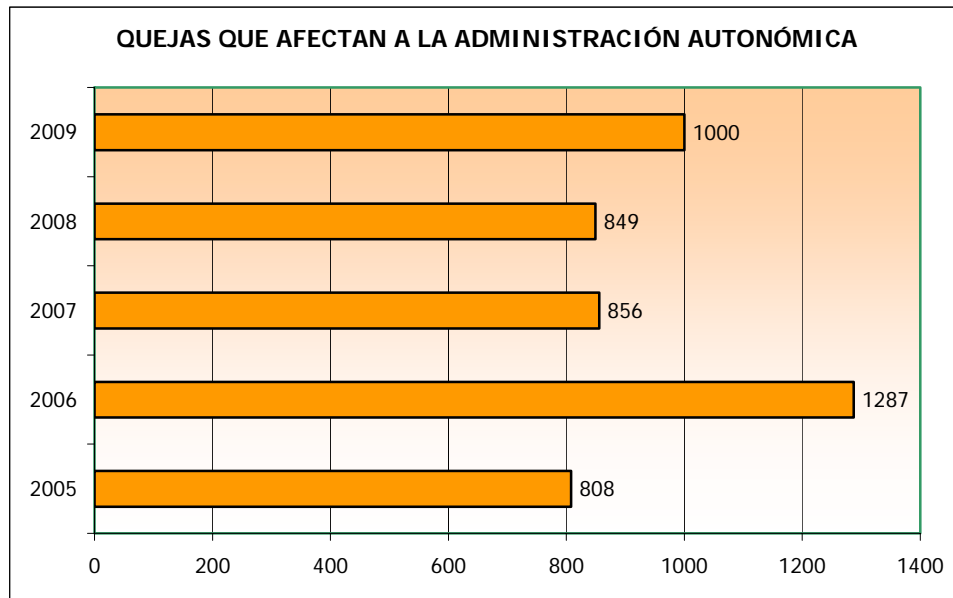




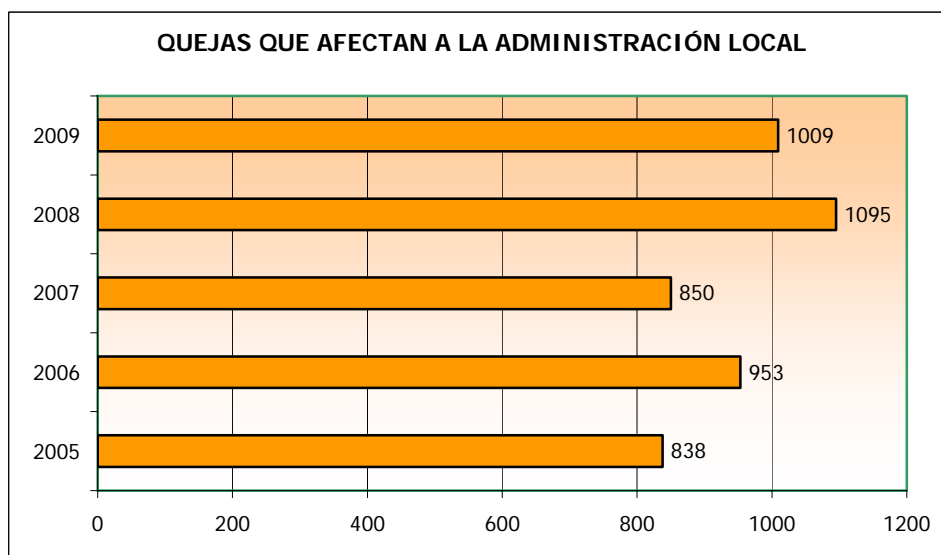
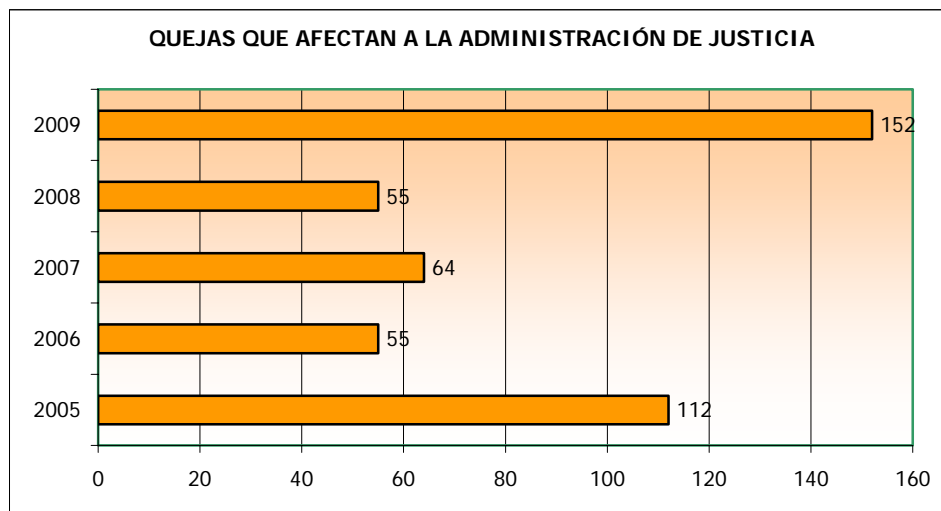
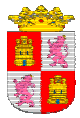




**DISTRIBUCIÓN DE QUEJAS POR ADMINISTRACIÓN**









**ESTADÍSTICA SOCIOLÓGICA**

